

Die Erklärung von Interlaken über die Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Ralf Alleweldt

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Struktur und Inhalt der Erklärung
- III. Anmerkungen zu ausgewählten Einzelproblemen

I. Einführung

Auf Initiative der schweizerischen Regierung, die den Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates innehatte, fand am 18. und 19. Februar 2010 in Interlaken eine Konferenz der für Menschenrechte zuständigen Minister der Mitgliedstaaten des Europarates („High Level Conference“) über die Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte statt. Sie war veranlaßt durch die hohe Zahl der Beschwerden, die den EGMR zur Entscheidung erreichen – die Zahl anhängiger Fälle hat im Jahre 2009 erstmals die Zahl von 100.000 überschritten.¹ Die hohe Anzahl an Beschwerden hat zur Folge, dass die meisten Fälle erst nach einer beträchtlichen Verfahrensdauer von fünf oder mehr Jahren entschieden werden; es wächst die Zahl der Beschwerden, von denen noch nicht abzusehen ist, wann sie überhaupt entschieden werden können. Dieses strukturelle Erledigungsdefizit wirkt sich zu Lasten aller Beschwerdeführer aus, deren Anliegen – ob begründet, ob unbegründet – über Jahre hinweg unbearbeitet bleiben.

¹ Am 31. Dezember 2009 waren 119.300 Beschwerden anhängig. Vgl. European Court of Human Rights, Annual Report 2009, S. 139, abrufbar unter: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/C25277F5-BCAE-4401-BC9B-F58D015E4D54/0/Annual_Report_2009_Final.pdf.

Die wichtigsten Ursachen für diese Verfahrensflut wurden bereits in einem Bericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarats aus dem Jahre 2008 zusammengefaßt.² Hiernach ergibt sich die Belastung des Gerichtshofs zum einen daraus, dass er sich mit einer großen Zahl von Beschwerden befassen muss, die letztlich für unzulässig erklärt oder aus dem Register gestrichen werden. Im Jahre 2009 ergingen 33065 derartige Entscheidungen (93,2 %), denen lediglich 2395 Urteile in der Sache (6,8 %) gegenüberstanden. Auf der anderen Seite richten sich viele Beschwerden gegen bekannte Menschenrechtsverletzungen, die der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung bereits festgestellt hat, deren Ursachen innerstaatlich jedoch noch nicht beseitigt sind („repetitive cases“/ gleichgelagerte Fälle). Schließlich fällt auf, dass die überwiegende Zahl von Beschwerden (61,7 %) – einschließlich vieler gleichgelagerter Fälle – aus fünf der 47 Vertragsstaaten der Konvention stammt (im Jahre 2009: Rußland 28,1 %, Türkei 11,0 %, Ukraine 8,4 %, Rumänien 8,2 %, Italien 6,0 %), was ein Anzeichen dafür darstellt, dass die EMRK in der innerstaatlichen Rechtsordnung mancher Staaten allgemein nur unzureichend beachtet und umgesetzt wird.

Um die Fähigkeit des Gerichtshofs zur Erledigung anhängiger Beschwerden zu erhöhen, hat das Ministerkomitee des Europarats im Jahre 2004 das Protokoll Nr. 14 zur EMRK angenommen. Dieses Protokoll

² Parliamentary Assembly, Committee on Legal Affairs, Guaranteeing the Authority and Effectiveness of the European Convention on Human Rights, Working document prepared by Mr. Rick Lawson, AS/Jur (2008) 05 (21 February 2008), S. 2f.

sieht unter anderem vor, dass eindeutig unzulässige Beschwerden von einem Einzelrichter verworfen werden können – bisher war dies nur durch einstimmige Entscheidung eines Dreierausschusses möglich (Art. 28 EMRK alt, Art. 27 Abs. 1 EMRK neu). Die Dreierausschüsse erhalten durch das Protokoll hingegen die neue Befugnis, Beschwerden für begründet zu erklären, wenn die zugrunde liegende Rechtsfrage bereits Gegenstand einer gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofs ist (Art. 28 Abs. 1 lit. b EMRK neu) – bisher stand diese Befugnis nur den siebenköpfigen Kammern des Gerichtshofs zu. Schließlich wurde eine neue Befugnis des Gerichtshofs eingeführt, Beschwerden unter bestimmten Voraussetzungen ohne Rücksicht auf ihre Begründetheit für unzulässig zu erklären, wenn dem Beschwerdeführer kein erheblicher Nachteil entstanden ist (Art. 35 Abs. 3 lit. b EMRK neu).

Vor diesem Hintergrund erfolgte die Einladung der schweizerischen Regierung zur Konferenz von Interlaken. Am ersten Tag der Konferenz hinterlegte Rußland als letzter Vertragsstaat bei dem Generalsekretär des Europarates die Ratifikationsurkunde für das Protokoll Nr. 14, nachdem die Staatsduma ihm nach langem Zögern am 15. Januar 2010 zugestimmt hatte. Damit konnten die Regierungen in Interlaken das Inkrafttreten des Protokolls zum 1. Juni 2010 bereits absehen, jedoch naturgemäß noch keine praktischen Erfahrungen bei der Anwendung des Protokolls berücksichtigen. Die Erklärung von Interlaken wurde am 19. Februar 2010 verabschiedet.³

II. Struktur und Inhalt der Erklärung

Die Erklärung gliedert sich in vier Abschnitte. Auf eine Präambel folgen der verhältnismäßig kurze Haupttext der Erklärung

sowie ein ausführlicher Aktionsplan. Den Abschluß bildet eine Erklärung zur Umsetzung („Implementation“) des Aktionsplans.

1. Präambel

Die Präambel enthält zunächst ein Bekenntnis der Vertragsstaaten zur Menschenrechtskonvention und zum Gerichtshof und erkennt den außerordentlichen Beitrag des Gerichtshofs zum Schutz der Menschenrechte in Europa an. Sie bringt die Auffassung der Vertragsstaaten zum Ausdruck, dass die derzeitige Lage die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der Konvention beschädigt und die Qualität und Einheitlichkeit der Rechtsprechung des Gerichtshofs bedroht. Die Vertragsstaaten setzen sich zum Ziel,

- a) ein Gleichgewicht zwischen den Eingängen und den Erledigungen durch den Gerichtshof zu schaffen,
- b) den Gerichtshof zu befähigen, den Rückstand an Fällen aufzuarbeiten und neue Fälle innerhalb angemessener Zeit zu bearbeiten, insbesondere solche, die schwere Menschenrechtsverletzungen betreffen,
- c) die volle und zügige Vollstreckung der Urteile des Gerichtshofs zu sichern.

Die Erklärung von Interlaken soll den Weg für einen Reformprozess weisen, der die langfristige Wirksamkeit des Konventionssystems sicherstellt – angesichts des heutigen Zustands ein ehrgeiziges und anspruchsvolles Ziel.

2. Haupttext der Erklärung

Im ersten Absatz der eigentlichen Erklärung bekennen sich die Vertragsparteien (erneut) zur Menschenrechtskonvention und dem Recht der Individualbeschwerde: zu Recht wollen sie die schwierige Lage des Gerichtshofs nicht zum Anlaß nehmen, an den Grundpfeilern des europäischen Menschenrechtsschutzes zu rütteln. Der zweite Absatz der Erklärung betont die Verpflichtung der Vertragsparteien, die

³ Text nach der Fassung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, online abrufbar unter:
http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/europa/euroc.Par.0133.File.tmp/final_en.pdf.

Rechte und Freiheiten der Konvention bereits auf innerstaatlicher Ebene zu sichern – in der vollen Beachtung und Umsetzung dieser Pflicht dürfte allerdings ein Schlüsselproblem der heutigen Situation liegen. Das Beschwerdeverfahren zum EGMR hat demgegenüber subsidiären Charakter, und demgemäß tragen die Vertragsstaaten und der Gerichtshof eine gemeinsame Verantwortung für den Menschenrechtsschutz in Europa (Absatz 3). Die anschließenden Absätze richten sich an den Gerichtshof: die Konferenz ruft ihn auf

- die Klarheit und Einheitlichkeit seiner Rechtsprechung zu sichern (4),
- die Zulässigkeits- und Zuständigkeitskriterien einheitlich und streng anzuwenden (4),
- sowie höchstmöglichen Gebrauch von seinen verfahrensrechtlichen Mitteln und seinen Ressourcen zu machen (5).

Weitere Handlungsansätze sieht die Konferenz in den folgenden Bereichen:

- Verringerung und Filterung der eindeutig unzulässigen Beschwerden (6),
- Umgang mit gleichgelagerten Beschwerden (repetitive cases) (6),
- zügige Vollstreckung der Urteile des Gerichtshofs durch die Vertragsstaaten (7) sowie deren Überwachung (9), sowie
- Wahrung der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Qualität der Richter (8).

Um künftige Reformen zu erleichtern, schlägt die Konferenz darüber hinaus vor, das Verfahren der Änderung der Konvention zu vereinfachen, soweit es sich um organisatorische Regelungen handelt (10).

Die in der Erklärung benannten Handlungsansätze und -themen werden in dem nun folgenden Aktionsplan präzisiert.

3. Aktionsplan

Die interessantesten und konkretesten Vorschläge des – hier nicht in allen Einzelheiten zu erörternden – Aktionsplans sind in den Abschnitten B (Umsetzung der Konvention auf nationaler Ebene), C (Filt-

rung), D (Gleichgelagerte Beschwerden) und E (Der Gerichtshof) zu finden.

Die Konferenz betont (Nummer 4 des Aktionsplans), dass es zunächst und vorrangig in der Verantwortung der Vertragsparteien liegt, die Anwendung und Umsetzung der Konvention zu gewährleisten. Sie ruft die Vertragsstaaten daher dazu auf, die Kenntnisse der innerstaatlichen Behörden über die konventionsrechtlichen Standards zu stärken und ihre Anwendung sicherzustellen, die Urteile des Gerichtshofs vollständig umzusetzen, ähnliche Konventionsverletzungen in der Zukunft zu verhindern, sowie die Entwicklung der Straßburger Rechtsprechung allgemein zu verfolgen. Die Vertragsstaaten werden ausdrücklich aufgefordert, gegebenenfalls neue Rechtsbehelfe einzuführen, um Konventionsverletzungen bereits innerstaatlich zu heilen.

Im Hinblick auf die hohe Zahl für unzulässig erklärter Beschwerden ruft die Konferenz die Vertragsstaaten auf, potentielle Beschwerdeführer umfassend über die Rechtsprechung des Gerichtshofs und die Anforderungen an eine zulässige Beschwerde zu informieren (Nummer 6). Sie bekundet Interesse an einer (noch zu erstellenden) Studie, die die Praxis des Gerichtshofs im Hinblick auf die Erklärung von Beschwerden für unzulässig analysiert. Der Gerichtshof und das Ministerkomitee werden ersucht, weitere Filtermechanismen, die über das neu eingeführte Einzelrichterverfahren hinausgehen, zu erwägen und zu entwickeln.

Für Fälle, in denen durch den Gerichtshof ein strukturelles Menschenrechtsproblem in einem Vertragsstaat festgestellt worden ist, das sich durch das Vorhandensein gleichgelagerter Fälle ausdrückt, fordert die Konferenz die betroffenen Staaten unter anderem dazu auf, mit dem Ministerkomitee zusammenzuarbeiten und die Probleme wirksam zu beseitigen.

Im Hinblick auf die Auswahl der Richter ersucht die Konferenz den Europarat und die Vertragsstaaten (Nummer 8), dafür zu sorgen, dass die Anforderungen der Kon-

vention im Hinblick auf die Voraussetzungen für das Richteramt in vollem Umfang beachtet werden – anscheinend sah die Konferenz Anlaß zu einer derartigen Aufforderung.

Mit Hinweis auf die gemeinsame Verantwortung der Vertragsstaaten und des Gerichtshofs regt die Konferenz an (Nummer 9), der Gerichtshof möge Tatsachen- oder Rechtsfragen, die bereits von innerstaatlichen Stellen erwogen worden seien, nicht überprüfen, des weiteren die Zulässigkeits- und Zuständigkeitskriterien einheitlich und streng anwenden und dabei seine subsidiäre Rolle in der Auslegung und Anwendung der Konvention berücksichtigen.

4. Umsetzung des Aktionsplans

Abschließend wendet sich die Konferenz an die Vertragsstaaten, das Ministerkomitee, den Gerichtshof und den Generalsekretär mit dem Ersuchen, dem Aktionsplan volle Wirkung zu verleihen. Die Vertragsparteien sollen dem Ministerkomitee bis Ende 2011 über die von ihnen ergriffenen Maßnahmen berichten. Dem Ministerkomitee wird aufgegeben, bis Mitte 2011 für die Verwirklichung derjenigen Maßnahmen zu sorgen, die keine Änderung der Konvention erfordern. Bis Mitte 2012 soll das Ministerkomitee die erforderlichen Änderungen der Konvention vorbereiten; hierbei soll ein neuer Filtermechanismus innerhalb des Gerichtshofs vorgeschlagen sowie die Möglichkeit eines vereinfachten Änderungsverfahrens für die Konvention untersucht werden.

Die Konferenz sieht jedoch die Möglichkeit vor, dass die vorzunehmenden Änderungen nicht zu den gewünschten Ergebnissen führen. Sie gibt dem Ministerkomitee auf, in den Jahren 2012 bis 2015 auszuwerten, inwieweit die Umsetzung des Protokolls Nr. 14 sowie des Aktionsplans von Interlaken die Lage des Gerichtshofs verbessert hat. Bis Ende 2015 soll das Ministerkomitee über weitere zu treffende Maßnahmen entscheiden; und wenn auch diese Maßnahmen bis Ende 2019 zu keiner nachhaltigen Entlastung geführt haben, soll das Komitee

über die Frage tiefergehender Änderungen des Konventionssystems nachdenken.

III. Anmerkungen zu ausgewählten Einzelfragen

Das konkrete Problem des Gerichtshofs ist die hohe Zahl von Beschwerden – einerseits die der unzulässigen und andererseits die der zulässigen Beschwerden.

Der hohe Anteil der für unzulässig erklärten Beschwerden legt den Schluß nahe, dass ein Großteil der Arbeitskapazität des Gerichtshofs zu Unrecht in Anspruch genommen wird. Dieses Bild ist zwar nicht falsch, aber doch unvollständig. Zunächst darf nicht vergessen werden, dass eine zulässige Beschwerde dem Gerichtshof erheblich mehr Arbeit bereitet als eine Beschwerde, die ohne weiteres für unzulässig erklärt werden kann. Die meisten Beschwerden werden durch ein Dreierkomitee für unzulässig erklärt, ohne dass der betroffene Vertragsstaat über ihre Einreichung überhaupt unterrichtet wird. Eine aussichtsreiche Beschwerde hingegen erfordert (gegebenenfalls mehrfache) Stellungnahmen beider Seiten, die Befassung durch die Kammer sowie möglicherweise durch die Große Kammer mit allen damit verbundenen Erörterungen, die notwendig mit der richterlichen Aufgabe verbunden sind, aber gelegentlich langwierig sein können.

Wenn es zu der von der Konferenz angeregten wissenschaftlichen Analyse der Unzulässigkeitsentscheidungen des Gerichtshofs kommen sollte, so wäre es deshalb von Interesse, nicht nur die Zahlen, sondern auch den durchschnittlichen zeitlichen Arbeitsaufwand für unzulässige und zulässige Beschwerden zu berechnen, indem für einen begrenzten Zeitraum die richterliche und nichtrichterliche Arbeitszeit für beide Arten von Beschwerden gemessen wird. Die Annahme liegt durchaus nahe, dass schon heute der überwiegende Teil der richterlichen Arbeitskapazität des Gerichtshofs auf die zulässigen und nicht auf die unzulässigen Beschwerden verwendet wird.

Ein Weiteres ist zu berücksichtigen: Der Gerichtshof und seine Kanzlei sind auf eine möglichst hohe Zahl von Erledigungen angewiesen. Der Gerichtshof verfügt über die Möglichkeit, eine Beschwerde nach Art. 35 EMRK als offensichtlich unbegründet für unzulässig zu erklären, womit das Verfahren verhältnismäßig schnell beendet ist. Der große Erledigungsdruck könnte dazu führen, dass Beschwerden gelegentlich für unzulässig erklärt werden, wenn ihre Unbegründetheit vielleicht doch nicht ganz offenkundig auf der Hand liegt. Bereits im Jahre 1987 wurde die These aufgestellt, eine Beschwerde müsse schon offensichtlich begründet sein, um (damals durch die Europäische Kommission für Menschenrechte) für zulässig erklärt zu werden.⁴ Dies mag etwas übertrieben erscheinen, aber man wird durchaus davon ausgehen können, dass sich selbst unter den für unzulässig erklärten Fällen eine Reihe von Beschwerden befindet, mit denen sich der Gerichtshof – und sei es im Zulässigkeitsverfahren – durchaus zu Recht näher befaßt hat. Anders gewendet: Es wäre verfehlt, die hohe Zahl der Entscheidungen, durch die Beschwerden für unzulässig erklärt werden, allein auf die mangelnde Kenntnis der Beschwerdeführer von den Zulässigkeitsvoraussetzungen zurückzuführen.

Wie dem auch sei, das Protokoll Nr. 14 hat mit der Einzelrichterzuständigkeit zur Verwerfung unzulässiger Beschwerden einen neuen Filtermechanismus eingeführt, der erst seit Juni 2010 wirksam ist. Bevor über weitere Maßnahmen nachgedacht wird, sollte dieser Mechanismus erst einmal eine Chance erhalten, sich zu bewähren. Es ist nicht leicht zu erkennen, wie die frühzeitige Aussonderung unzulässiger Beschwerden noch weiter intensiviert werden könnte, wenn gleichzeitig – was notwendig erscheint – jeder Beschwerdeführer das Recht auf eine richterliche Befassung mit seiner Beschwerde beibehalten soll.

⁴ Christian Trenkel, Erfahrungen mit der EMRK und der Europäischen Kommission für Menschenrechte, in: ASYL 1987, Heft 1, S. 6-9 (S. 8).

Ist damit von der weiteren Ausfilterung unzulässiger Beschwerden nur eine begrenzte Entlastung des Gerichtshofs zu erwarten, muss sich die Aufmerksamkeit den zulässigen und insbesondere den begründeten Fällen zuwenden. Hier liegt eine wesentliche Entlastungsmöglichkeit für den Gerichtshof darin, gleichgelagerte Fälle in einem vereinfachten Verfahren zu erledigen. Das Protokoll Nr. 14 hat diese Möglichkeit eröffnet, indem solche Beschwerden durch ein Dreierkomitee für begründet erklärt werden können. Wieweit dieses Verfahren tatsächlich zur Entlastung des Gerichtshofs beiträgt, wird erst die weitere Erfahrung zeigen. Auch insoweit sollte aber erst einmal die Anwendung des Protokolls Nr. 14 über einige Zeit hinweg beobachtet werden.

Ein Vorschlag, der wohl tatsächlich zu einer erheblich höheren innerstaatlichen Beachtung der Konvention führen würde, liegt in der Idee eines grundrechtsspezifischen Rechtsbehelfs, den die Vertragsstaaten neu einführen könnten (vgl. Nummer 4 d des Aktionsplans). Derartige Rechtsbehelfe – wie etwa eine Verfassungs- oder Grundrechtsbeschwerde, oder auch Spezialeinkammern bei den obersten Gerichten⁵ – können erfahrungsgemäß viele Grundrechtsprobleme lösen, bevor sie die internationale Ebene erreichen. Was in Deutschland oder Spanien funktioniert, sollte auch in anderen Ländern einen Versuch wert sein. Hier dürften echte Entlastungspotentiale für den Gerichtshof liegen; die Einführung derartiger Rechtsbehelfe setzt allerdings in den betroffenen Ländern einen entsprechenden politischen Willen voraus. Es könnte sich lohnen, wenn das Ministerkomitee des Europarates im Hinblick auf die besonders beschwerdebelasteten Staaten einen gewissen politischen Druck in diese Richtung ausübt.

⁵ In diese Richtung *Jochen Abr. Frowein*, The Interaction between National Protection of Human Rights and the ECtHR, in: Rüdiger Wolfrum/Ulrike Deutsch (Hrsg.), The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions, 2009, S. 51-54 (S. 53).

Schließlich ist im Hinblick auf die oben wiedergegebene Anregung in Nummer 9 des Aktionsplans über die subsidiäre Rolle des Gerichtshofs eine Bemerkung angebracht. Der Gerichtshof hat nach Art. 19 EMRK die Aufgabe, die Einhaltung der Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus der Konvention sicherzustellen. Um das Ausmaß der Verpflichtungen festzustellen, muss der Gerichtshof die Konvention auslegen. Die Behauptung, dem Gerichtshof komme bei der Auslegung und Anwendung der Konvention eine subsidiäre Rolle zu, ist daher nicht zutreffend. Vielmehr ist es eine seiner Hauptaufgaben, die Konvention auszulegen und im Verfahren der Individualbeschwerde auf Einzelfälle anzuwenden.⁶ Soweit es um Fragen des innerstaatlichen Rechts geht, die gleichzeitig Menschenrechtsfragen sind, sind auch diese seiner Prüfung nicht völlig entzogen; und selbst Tatsachenfragen können seiner Zuständigkeit unterfallen, wie etwa das Beispiel einer behaupteten, aber von der beklagten Regierung bestrittenen Folterung zeigt. Schließlich fehlt es auch für eine „strenge“ Handhabung der Zulässigkeitsanforderungen durch den Gerichtshof an einer Grundlage in der Konvention: Zulässigkeitskriterien sollten zwar korrekt, aber nicht unbedingt streng angewandt werden, auch um den Zugang zum internationalen Menschenrechtsschutz nicht übermäßig zu erschweren. Insgesamt erscheint der in Nummer 9 beschrittene Weg, den Aufgabenbereich des Gerichtshofs im Wege einer verengten Konventionsinterpretation einzuschränken, nicht weiterführend.

Die Erklärung von Interlaken erweckt nicht den Eindruck eines großen Wurfes: ein solcher war auch nicht zu erwarten, und einfache Lösungen für die Überlastung des Gerichtshofs sind nicht ersichtlich. Schon unter normalen rechtsstaatlichen Bedingungen dürfte man sich nicht zu sehr darüber wundern, dass an einen Gerichtshof,

der für mindestens 800 Millionen Menschen zugänglich ist, eine fünf- oder auch sechsstellige Zahl von Beschwerden im Jahr gerichtet werden.⁷ Die strukturellen Menschenrechtsverletzungen in manchen Ländern Europas tragen das Ihre zu einer dauerhaft hohen Zahl von Beschwerden bei. Auch wenn zu erwarten ist, dass die im Protokoll Nr. 14 vorgesehenen Mechanismen den Gerichtshof in gewissem Ausmaß entlasten werden, wird die Funktionsfähigkeit des erfolgreichen europäischen Menschenrechtsgerichts noch lange auf der Tagesordnung bleiben.

⁶ Ebenso *Marie-Louise Bemelmans-Vidéc*, *Effective Implementation of the European Convention of Human Rights: the Interlaken Process*, Parliamentary Assembly Doc. 12221 of 27 April 2010, Nr. 11.

⁷ Vgl. *Eckart Klein*, *Der Schutz der Grund- und Menschenrechte durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte*, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Band VI/1, 2010, S. 593-660 (S. 635), Rn. 86.