

Artikel erschienen in:

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin ; 24 (2019) 1/2

2019 – 152 S.

ISSN 1434-2820

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-43611>



Empfohlene Zitation:

Ralf Alleweldt: Der Interlaken-Prozess, die Erklärung von Kopenhagen und die Verwirklichung der Menschenrechte in Europa, In: MenschenRechtsMagazin 24 (2019) 1/2, Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2019, S. 53–66.

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-47418>

Dieses Objekt ist durch das Urheberrecht und/oder verwandte Schutzrechte geschützt. Sie sind berechtigt, das Objekt in jeder Form zu nutzen, die das Urheberrechtsgesetz und/oder einschlägige verwandte Schutzrechte gestatten. Für weitere Nutzungsarten benötigen Sie die Zustimmung der/des Rechteinhaber/s:

<https://rightsstatements.org/page/InC/1.0/>

Der Interlaken-Prozess, die Erklärung von Kopenhagen und die Verwirklichung der Menschenrechte in Europa

Ralf Alleweldt

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Arbeitslast des Gerichtshofs und Behandlung der Beschwerden
- III. Durchführung der Urteile des Gerichtshofs
- IV. Erklärung von Kopenhagen
- V. Schlussbemerkungen

I. Einführung

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte erhält seit Jahrzehnten eine (zu) hohe Zahl von Beschwerden über behauptete Menschenrechtsverletzungen; dies hat zu seiner Überlastung und zu anwachsenden Verfahrensdauern geführt. Beginnend mit einer Regierungskonferenz in Interlaken im Jahre 2010¹ haben die Vertragsstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention² (EMRK) und der Gerichtshof selbst eine Vielzahl von Maßnahmen getroffen, die die langfristige Wirksamkeit des europäischen Menschenrechtsschutzes sicherstellen sollen. Im Anschluss an zwei Beiträge aus den

Jahren 2010³ und 2014⁴ werden im Folgenden weitere Entwicklungen im Rahmen des "Interlaken process" beschrieben, mit einem Schwerpunkt auf den Erörterungen rund um die Erklärung von Kopenhagen vom April 2018.

Zunächst sei daran erinnert⁵, dass das kurz nach der Interlaken-Konferenz in Kraft getretene Protokoll Nr. 14 zur EMRK einige bedeutsame Verfahrensneuerungen gebracht hat. Der Gerichtshof ist nunmehr befugt, manche Beschwerden von geringem Gewicht ohne Rücksicht auf ihre mögliche Begründetheit für unzulässig zu erklären (Art. 35 Abs. 3 b EMRK). Verletzungen der Konvention können seit 2010 nicht nur durch die Kammer in der Besetzung mit sieben Richtern, sondern auch durch Dreierausschüsse festgestellt werden, wenn die zugrundeliegende Rechtsfrage „Gegenstand einer gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofs ist“ (Art. 28 Abs. 1 b EMRK), insbesondere in sogenannten Wiederholungsfällen (*repetitive cases*). Aussichtslose Beschwerden hingegen können heute durch einen Einzelrichter für unzulässig erklärt oder aus dem Register gestrichen werden; vor 2010 war hierfür die einstimmige Entscheidung eines Dreierausschusses erforderlich. Aufgrund dieser Verfahrensänderungen kann der Gerichtshof seit 2010 seine Arbeitskraft besser nutzen, und es ist ihm gelungen, die Zahl der laufenden Verfahren von dem im Jahre 2011 erreichten

1 High level conference on the future of the European Court of Human Rights. Interlaken Declaration, Ziff. 11, abrufbar unter https://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_FinalDeclaration_ENG.pdf (zuletzt besucht am 17. Juli 2019). – Zitate wurden durch den Verfasser übersetzt. Dokumente des Ministerkomitees sind auffindbar über die Webseite <https://search.coe.int/cm>.

2 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 14 geänderten Fassung; Neufassung: BGBl. 2010 II, S. 1198.

3 Ralf Alleweldt, Die Erklärung von Interlaken über die Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, MRM 2010, S. 91–96.

4 Ralf Alleweldt, Belastung und Arbeitsfähigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: neuere Entwicklungen, MRM 2014, S. 86–92.

5 Hierzu bereits Alleweldt (Fn. 4), S. 87–91.

Höchststand (etwa 160 000) auf einen Stand zu verringern, der sich seit einigen Jahren in einem Bereich zwischen 50 000 und 80 000 laufenden Verfahren zum Jahresende bewegt.⁶

II. Arbeitslast des Gerichtshofs und Behandlung der Beschwerden

1. Verfahrenszahlen

Im Laufe des Jahres 2018 erließ der Gerichtshof, wie in den vergangenen Jahren auch, etwa 1 000 Urteile über zulässige Beschwerden. Rund 40 000 Beschwerden wurden mittels Entscheidung für unzulässig erklärt oder aus dem Register gestrichen, und zwar etwa 200 Fälle durch die Kammern, 6 650 durch die Dreierausschüsse und 33 200 durch die Einzelrichter.⁷

Am Ende des Jahres 2018 waren noch 56 350 Fälle beim Gerichtshof anhängig. Hierunter befinden sich 20 000 Fälle, denen nach der internen Regelung des Gerichtshofs⁸ Vorrang zukommt („priority cases“) und 17 400 andere Beschwerden, die neue Fragen aufwerfen und näher zu prüfen sind („non-priority, non-repetitive cases“).⁹ Viele der vorrangig zu bearbeitenden Beschwerden rügen erniedrigende Haftbedingungen (Art. 3 EMRK).

6 Stand am 31.12.2018: 56 350 laufende Verfahren (Ende 2017: 56 250, Ende 2016: 79 750, Ende 2015: 64 850. European Court of Human Rights, Annual Report 2018, S. 161; 2017, S. 155; 2016, S. 181; 2015, S. 187).

7 European Court of Human Rights, Annual Report 2018, S. 161.

8 European Court of Human Rights, The Court's Priority Policy, abrufbar unter https://www.echr.coe.int/Documents/Priority_policy_ENG.pdf (zuletzt besucht am 17. Juli 2019). Mit Vorrang behandelt werden Fälle drohender Gefahr für Leben, Gesundheit oder das Wohlergehen eines Kindes sowie Haftfälle (Kategorie I), Fälle von grundsätzlicher Bedeutung (II), Fälle, in denen Verletzungen der Art. 2, 3, 4 oder 5 gerügt werden (III).

9 Council of Europe, Committee of Ministers, Ministers' Deputies, Report on securing the long-term effectiveness of the system of the European Convention on Human Rights, CM(1029)70-final, 10. Mai 2019, Ziff. 19f.

Die hohe Zahl der Verfahren vor dem Gerichtshof beruht im Wesentlichen darauf, dass

- (1) eine hohe Zahl aussichtsloser Beschwerden erhoben werden,
- (2) viele Wiederholungsfälle vor den Gerichtshof gelangen und
- (3) die Konvention in manchen Staaten allgemein unzureichend beachtet wird¹⁰.

Der erste Punkt ist heute offenbar für den Gerichtshof gut zu bewältigen. Während die aussichtslosen Beschwerden bis zum Jahre 2010 seine Arbeitskapazitäten übermäßig in Anspruch nahmen und das System gewissermaßen verstopften, ist es ihm bereits kurz nach Inkrafttreten des 14. Protokolls gelungen, durch Einzelrichter – mit Unterstützung der Kanzlei – eine sehr große Zahl von Beschwerden für unzulässig zu erklären oder aus dem Register zu streichen.¹¹ Er sieht das Problem nunmehr als gelöst an.¹²

Die Bearbeitung der potenziell begründeten Fälle, einschließlich der genannten 17 400 Fälle ohne besondere Priorität, versucht der Gerichtshof mittels neuer Verfahrensweisen zu verbessern und zu beschleunigen. Er hat für einen Teil dieser Fälle probeweise eine neue Methode der sofortigen vereinfachten Mitteilung an die Regierung („immediate, simplified“ – IMSI procedure) eingeführt. Seit Beginn des Jahres 2019 ordnet der Gerichtshof in manchen Kategorien von Fällen eine zwölfwöchige „nichtstreitige Phase“ an, die gezielt der Herbeiführung gütlicher Einigungen dienen soll. Bereits im Jahre 2017 beschloss das Plenum des Ge-

10 *Alleweldt* (Fn. 4), S. 87 m. w. N.

11 Zum Einzelrichterverfahren und seinen Grenzen *Alleweldt* (Fn. 4), S. 87f.

12 European Court of Human Rights, Securing the long-term effectiveness of the supervisory mechanism of the European Convention on Human Rights: the Court's action in 2018–2019. Report provided by the Registry of the Court to the Steering Committee for Human Rights (CDDH), Council of Europe doc. CDDH(2019)25, 14. Juni 2019, Ziff. 22.

richtshofs, mittels eines weiten Verständnisses des Begriffs „gefestigte Rechtsprechung“ (well-established case-law – WECL cases) im Sinne des Art. 28 Abs. 1 b EMRK mehr Fälle von den Kammern auf die Dreierausschüsse zu verlagern.¹³

Eine spürbare Verringerung des Bearbeitungsrückstandes ist dem Gerichtshof offenbar noch nicht gelungen, zumal er (selbstverständlich) den Eingang neuer Beschwerden nicht beeinflussen kann. Seit der Erklärung von Brighton im Jahre 2012 besteht eine politische, nicht bindende Zielvorgabe für die Verfahrensdauer vor dem Gerichtshof: er sollte anstreben, innerhalb eines Jahres nach Beschwerdeingang zu entscheiden, ob die Beschwerde der Regierung zur Kenntnis gebracht werden soll, und anschließend innerhalb zweier weiterer Jahre eine verfahrensabschließende Entscheidung treffen.¹⁴ Die Fälle aus Vergangenheit und Gegenwart, in denen diese Vorgabe nicht eingehalten wird, bilden den sogenannten „Brighton Backlog“, der im Jahre 2018 immerhin um 13 Prozent zurückging und am 1. April 2019 noch insgesamt 24 950 Fälle umfasste.¹⁵

2. Umgang des Gerichtshofs mit Wiederholungsfällen

Wiederholungsfälle beruhen häufig auf strukturellen Mängeln in einem Vertragsstaat; sie nehmen die Arbeitskraft des Gerichtshofs seit langer Zeit in einem erheblichen Umfang in Anspruch. Wenn der Staat die Mängel nicht beseitigt, dann ist zu erwarten, dass zahlreiche weitere, gleichge-

lagerte, aussichtsreiche Beschwerden erhoben werden.

In solchen Fällen hat der Gerichtshof verschiedene Möglichkeiten. Er wird häufig ein sogenanntes „Piloturteil“ erlassen. Dies kann dazu führen, dass die Wiederholungsfälle sich erledigen oder jedenfalls in einem vereinfachten Verfahren bearbeitet werden können. Zusätzlich hat der Gerichtshof 2017 in einem umstrittenen Urteil die Möglichkeit geschaffen, eine große Zahl von Wiederholungsfällen ohne sachliche Prüfung direkt an das Ministerkomitee weiterzuleiten.

a. Piloturteile

Das in Art. 61 der Verfahrensordnung¹⁶ näher beschriebene Verfahren sieht vor, dass der Gerichtshof dem betroffenen Staat im Tenor des Piloturteils aufgeben kann, innerhalb eines bestimmten Zeitraums bestimmte Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Die Behandlung der anderen, gleichartigen Beschwerden wird sodann typischerweise für diesen Zeitraum ausgesetzt. Schafft der Staat rechtzeitig Abhilfe, führt dies idealerweise dazu, dass sich die weiteren Beschwerden – beispielsweise durch eine gütliche Einigung oder eine einseitige Erklärung der Regierung (Art. 37 Abs. 1 b EMRK) – erledigen und vom Gerichtshof nicht mehr sachlich beschieden werden müssen.

Zu den Abhilfemaßnahmen kann allerdings auch gehören, dass der Staat einen neuen Rechtsbehelf schafft, mit dem die Beschwerdeführer ihr Anliegen doch noch innerstaatlich vorbringen und möglicherweise zum Erfolg führen können. Im Hinblick auf Ungarn etwa hatte der Gerichtshof 2015 in einem Piloturteil festgestellt, dass die Haftbedingungen in vielen Gefängnissen – vor allem wegen Überfüllung – gegen das Verbot erniedrigender Behandlung nach Art. 3

13 European Court of Human Rights, Securing the long-term effectiveness (Fn. 12), Ziff. 3–6, 25, 28–32, auch zu weiteren organisatorischen Maßnahmen des Gerichtshofs.

14 High level conference on the future of the European Court of Human Rights. Brighton Declaration, 20. April 2012, Ziff. 20 h, abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf (zuletzt besucht am 17. Juli 2019).

15 Committee of Ministers, Report on securing the long-term effectiveness (Fn. 9), Ziff. 24.

16 Rules of Court, Stand 3.6.2019, abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf (zuletzt besucht am 17. Juli 2019).

EMRK verstießen.¹⁷ Die ungarische Regierung ergriff daraufhin einige Maßnahmen, die zu einer Senkung der Haftzahlen und der Belegungsquoten in den einzelnen Haftanstalten führten, und schuf zudem für alle inhaftierten Personen die Möglichkeit, sich formal bei der Leitung der Haftanstalt über die Haftbedingungen zu beschweren. Gegen die Entscheidung oder Untätigkeit der Anstaltsleitung kann ein Gericht angerufen werden, das kurzfristig zu entscheiden hat. Nach dem Ende der Haft können die betroffenen Personen nachträglich eine Entschädigung in Höhe von etwa 5 Euro für jeden Tag verlangen, den sie unter erniedrigten Haftbedingungen zugebracht haben.

Hierdurch hat Ungarn, wie der Gerichtshof Ende 2017 feststellte, einen effektiven innerstaatlichen Rechtsbehelf geschaffen, der vor Erhebung einer Menschenrechtsbeschwerde ergriffen werden muss (Art. 35 EMRK). Der Rechtsbehelf stand auch denjenigen offen, die bereits zuvor eine Beschwerde in Straßburg erhoben hatten. Aus diesem Grund erklärte der Gerichtshof die verbleibenden etwa 6000 gleichgelagerten Beschwerden wegen Nichterschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs für unzulässig.¹⁸

Auch wenn diese Verfahrensweise für die konkreten Beschwerdeführer nicht in jeder Hinsicht befriedigend sein mag¹⁹, so steht dem Gerichtshof damit doch eine effektive Möglichkeit zur Verfügung, strukturelle Menschenrechtsprobleme – in Zusammenarbeit mit dem betroffenen Staat und dem Ministerkomitee – innerhalb eines verhältnismäßig kurzen Zeitraums mit einem überschaubaren Arbeitsaufwand zu bewältigen. Dem Gerichtshof ist es in einigen Fäl-

len gelungen, auf diese Weise eine größere Zahl von Beschwerden zu „repatriieren“.²⁰ Diese Verfahrensweise setzt freilich voraus, dass der betroffene Staat Abhilfe schafft, insbesondere das strukturelle Menschenrechtsproblem also tatsächlich gelöst wird.

b. Feststellung einer Konventionsverletzung durch einen Dreierausschuss

Bleibt der Staat auch nach Erlass eines Piloturteils untätig, so wird der Gerichtshof in der Regel die Behandlung der vertagten Beschwerden wieder aufnehmen und sie einer Entscheidung zuführen. Diese Aufgabe kann er, wie oben bereits bemerkt, seit 2010 in Wiederholungsfällen auch auf einen Dreierausschuss übertragen.

Von dieser Möglichkeit hat der Gerichtshof beispielsweise in Fällen nicht vollstreckter Gerichtsentscheidungen in der Ukraine (Verstoß gegen Art. 6 EMRK) Gebrauch gemacht. Über geraume Zeit hinweg hat er die sehr hohe Anzahl derartiger Beschwerden beschleunigt bearbeitet und zu einem – meist für den Beschwerdeführer günstigen – Ergebnis geführt.²¹

Der betroffenen Regierung wird auf diese Weise (nochmals) nachhaltig verdeutlicht, dass sie ein strukturelles Menschenrechtsproblem zu bewältigen hat. Sie sollte ein Eigeninteresse daran haben, derartige Probleme zu lösen, um weitere erfolgreiche Beschwerden in Straßburg zu verhindern. Gleichwohl geschieht auch dies nicht immer. Solange der betroffene Staat keine Abhilfe schafft, kann die zügige und für die Beschwerdeführer günstige Verfahrensweise dazu führen, dass immer mehr gleichgelagerte Beschwerden erhoben werden. Dies ist aus der Sicht der Beschwerdeführer sachlich durchaus berechtigt, für

17 EGMR, *Varga et al. / Ungarn*, 14097/12, Urteil vom 10. März 2015.

18 EGMR, *Domján / Ungarn*, 5433/17, Entscheidung vom 14. November 2017; sowie European Court of Human Rights, Securing the long-term effectiveness (Fn. 12), Ziff. 9.

19 Ausführlich zur Situation der Beschwerdeführer in Piloturteil-Verfahren *Eline Kindt*, Giving up on individual justice? The effect of state non-execution of a pilot judgment on victims, in: Netherlands Quarterly of Human Rights 36 (2018), S. 173–188 (180–184).

20 Siehe etwa EGMR, *Valcheva u. Abrashev / Bulgarien*, 6194/11 u. 34887/11, Entscheidung vom 18. Juni 2013; *Aşan / Türkei*, 38453/09, Entscheidung vom 30. August 2016; *Atanasov u. Apostolov / Bulgarien*, 65540/16 u. 22368/17, Entscheidung vom 27. Juni 2017.

21 Vgl. *Alleweldt* (Fn. 4), S. 89.

die Arbeitsfähigkeit des Gerichtshofs jedoch kontraproduktiv. Im Falle der Ukraine stellte der Gerichtshof bereits im Jahre 2013 fest, dass die Zahl der Beschwerden seine Arbeitskapazität übersteigt²²; derartige Entwicklungen sind geeignet, das ganze europäische Menschenrechtsschutzsystem lahmzulegen.²³

c. Das Urteil *Burmych*

Im Oktober 2017 wusste der Gerichtshof sich schließlich nicht mehr anders zu helfen, als durch Urteil mehr als 12 000 Beschwerden ohne eigene Begründetheitsprüfung aus dem Register zu streichen und direkt an das Ministerkomitee weiterzuleiten.²⁴ Diese Entscheidung ist rechtlich hoch problematisch.²⁵ Auch wenn es sicherlich in der Hauptverantwortung der Vertragsstaaten liegt, strukturelle Probleme und die damit verbundenen Wiederholungsfälle zu bewältigen, und die Arbeitskapazität des Gerichtshofs nicht ausreicht, alle Fälle zu prüfen: es bestehen allergrößte Zweifel, ob es einem Menschenrechtsgericht offen steht, den Beschwerdeführern schlicht die Prüfung ihrer Sache zu verweigern.²⁶

Allerdings ist festzuhalten, dass die Weigerung des Gerichtshofs sich zunächst nur auf einen Zeitraum von zwei Jahren bezieht und mit der Erwartung verbunden ist, dass es dem Ministerkomitee in Zusammenarbeit mit der ukrainischen Regierung gelingt, das zugrundeliegende Problem zu lösen und für die faktische Vollstreckbarkeit innerstaatlicher Urteile zu sorgen. Der Ge-

richtshof hat sich vorbehalten, die Behandlung der Beschwerden nach Ablauf der zwei Jahre wieder aufzunehmen.²⁷

III. Durchführung der Urteile des Gerichtshofs

1. Die Überwachung der Urteilsdurchführung durch das Ministerkomitee und ihre Bedeutung für die Belastung des Gerichtshofs

Angesichts der hohen Zahl der Beschwerden, der Verurteilungen und der Wiederholungsfälle ist heute offenkundig, dass es sich bei der Entlastung des Gerichtshofs nicht etwa nur um eine technisch-organisatorische Aufgabe handelt, etwa im Hinblick darauf, unberechtigte Beschwerden möglichst einfach und schnell abzuweisen. Vielmehr sind bestimmte strukturelle Menschenrechtsprobleme in Europa noch nicht dauerhaft gelöst, darunter etwa Misshandlungen durch die Sicherheitskräfte, mangelhafte Ermittlungen in Todes- und Misshandlungsfällen, unmenschliche oder erniedrigende Haftbedingungen, überlange oder ungerechtfertigte Freiheitsentziehungen, unangemessene Einschränkungen der Versammlungsfreiheit und überlange Verfahrensdauern in Zivil- und Strafsachen.²⁸

Ein funktionsfähiges europäisches Menschenrechtsschutzsystem setzt voraus, dass die Urteile des Gerichtshofs beachtet und insbesondere die sich aus den Urteilen ergebenden allgemeinen Maßnahmen getroffen werden. Wenn dies nicht geschieht, ist die Erhebung zahlreicher Wiederholungsbeschwerden vorprogrammiert. Darin liegt nicht nur ein gutes Recht aller Betroffenen;

22 European Court of Human Rights, *The Interlaken Process and the Court* (2013 Report), S. 9f.

23 Hierzu bereits *Alleweldt* (Fn. 4), S. 89.

24 EGMR, *Burmych et al. v. Ukraine*, 46852/13, Urteil vom 12. Oktober 2017, Ziff. 176–208.

25 Sehr deutlich die abweichende Meinung Yudkivska u. a. zum Urteil (Fn. 24). Kritisch *Kindt* (Fn. 19), S. 184–188.

26 Zum Fall auch *Geir Ulfstein/Andreas Zimmermann, Certiorari through the Back Door? The Judgment by the European Court of Human Rights in Burmych and Others v. Ukraine in Perspective*, in: *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 17 (2018), S. 289–308.

27 EGMR, Urteil *Burmych* (Fn. 24), Ziff. 223.

28 Für einen Überblick siehe Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *The implementation of judgments of the European Court of Human Rights*, Report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Doc. 14340, 12. Juni 2017. Für eine Darstellung der durchaus bereits erreichten Fortschritte bei der Urteilsdurchführung siehe Committee of Ministers, Committee of Ministers, *Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights*, 12th Annual Report, 2018, S. 15–17.

die Wiederholungsfälle zeigen auch dem Staat sehr deutlich und immer wieder den Handlungsbedarf auf.

Folglich hat das Ministerkomitee – mehr noch als der Gerichtshof – eine Schlüsselstellung inne im Hinblick darauf, die künftigen Fallzahlen niedrig zu halten: je effektiver die Überwachung der Urteilsdurchführung nach Art. 46 EMRK, desto größer ist die Chance, dass sich die Menschenrechtssituation in den betroffenen Staaten verbessert, und desto weniger Anlass wird es für die Bürger geben, Wiederholungsfälle vor den Gerichtshof zu bringen.

Das Ministerkomitee hat dementsprechend zur Verbesserung der Urteilsdurchführung eine Reihe von Empfehlungen an die Staaten gerichtet²⁹ und einen "Guide to good practice" erstellen lassen³⁰. Erachtet das Komitee allgemeine Maßnahmen zur Durchführung eines Urteils für erforderlich, wird die betroffene Regierung so lange immer wieder zur Berichterstattung aufgefordert, bis die Maßnahmen zur Zufriedenheit des Ministerkomitees verwirklicht worden sind. Bei Bedarf kann das Komitee beschließen, den Fall von der normalen (standard) in die verstärkte Überwachung (enhanced supervision) zu überführen.³¹ Dieser Prozess kann

sich jahre- oder auch jahrzehntelang hinziehen, bis schließlich in einer Abschlussentscheidung (Final Resolution) festgestellt wird, dass das Komitee seine Aufgabe nach Art. 46 Abs. 2 EMRK erfüllt hat. Es handelt sich um ein kooperatives Verfahren: um Fortschritte zu erzielen, ist das Ministerkomitee auf die Mitwirkung der betroffenen Regierung angewiesen; andererseits bringt die Pflicht zur immer wiederkehrenden Berichterstattung die Regierung unter einen gewissen Rechtfertigungsdruck, was ihre unerfüllten Menschenrechtsaufgaben anbelangt.³²

Äußerstenfalls kann das Ministerkomitee seit Inkrafttreten des Protokolls Nr. 14 im Jahre 2010 den Gerichtshof mit der Frage befassen, ob ein Staat seiner Pflicht zur Befolgung des Urteils nachgekommen ist (Art. 46 Abs. 4 EMRK). Verneint der Gerichtshof die Frage, so gibt er die Sache an das Ministerkomitee zur Entscheidung über weitere Maßnahmen zurück. Von diesem Verfahren hat das Ministerkomitee kürzlich erstmals Gebrauch gemacht: auf seinen Antrag hin hat der Gerichtshof im Mai 2019 festgestellt, dass Aserbaidschan durch die fortdauernde Inhaftierung des oppositionellen Bloggers *Ilgar Mammadov* seine Pflicht zur Urteilsbefolgung verletzt hat.³³

29 Siehe z.B. Committee of Ministers, Recommendation Rec(2004)5 on the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with the standards laid down in the European Convention on Human Rights; Recommendation Rec(2004)6 on the improvement of domestic remedies; Recommendation CM/Rec(2008)2 on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights; weitere aufgezählt in Committee of Ministers, 12th Annual Report 2018 (Fn. 28), S. 20. Zur Einrichtung effektiver innerstaatlicher Rechtsbehelfsverfahren auch Committee of Ministers, Guide to good practice in respect of domestic remedies, 18. September 2013.

30 Committee of Ministers, Guide to good practice on the implementation of Recommendation (2008)2 of the Committee of Ministers on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights, CM(2017)92-add3final, 15. September 2017.

31 Hierzu Committee of Ministers, Rapporteur Group on Human Rights, Supervision of the exe-

2. Parlamentarische Versammlung

Seit dem Jahr 2000 beschäftigt sich die Parlamentarische Versammlung des Europarats regelmäßig mit der Umsetzung der Urteile des Gerichtshofs in den Vertragsstaaten. Sie erarbeitet dazu in regelmäßigen Abständen Berichte, die die unerledigten

cution of judgments of the European Court of Human Rights: procedure and working methods for the Committee of Ministers' Human Rights meetings, GR-H(2016)2-final, Ziff. 8 und Appendix III.

32 Ausführlich zum Ministerkomitee *Julie-Enni Zastrow*, Die Rolle des Ministerkomitees bei der Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Berlin 2018.

33 EGMR, *Ilgar Mammadov* ./ Aserbaidschan, 15172/13, Urteil vom 29. Mai 2019 (Art. 46 Abs. 4 EMRK).

Hauptprobleme der Urteilsumsetzung beschreiben und auch Empfehlungen an das Ministerkomitee und die innerstaatlichen Regierungen enthalten.³⁴ Offenkundig spielen bei der Umsetzung allgemeiner Maßnahmen gesetzgeberischer Art die nationalen Parlamente eine wichtige Rolle; die Parlamentarische Versammlung arbeitet an der Verbreitung entsprechenden Wissens und hat in einer ausführlichen Studie 2018 beschrieben, wie die nationalen Parlamente diese Rolle als „Garanten“ (guarantors) der Menschenrechte ausfüllen können.³⁵ Insbesondere ersucht sie die Parlamente, Strukturen zu schaffen, die die Beachtung internationaler Menschenrechte und die Umsetzung der Urteile des Gerichtshofs sicherstellen. Auch können sie – und alle in ihnen vertretenen politischen Gruppierungen einschließlich der Opposition – die Umsetzung bestimmter Urteile zum Gegenstand parlamentarischer Debatten machen, die jeweilige Regierung hierzu befragen und sie um regelmäßige Berichterstattung ersuchen.³⁶

3. Zusammenarbeit und Unterstützung

Es ist leichter, ein Problem zu benennen als es zu lösen. Während es zuweilen verhältnismäßig einfach ist, eine Verletzung der Konvention festzustellen – ein Gerichtsverfahren oder Untersuchungshaft hat zu lange gedauert oder in einem Haftraum sind zu viele Personen untergebracht – sind die zur nachhaltigen Urteilsumsetzung vorzunehmenden Schritte häufig komplexer Natur und mit umfangreichen organisatorischen, kriminalpolitischen und sonstigen Maßnahmen verbunden. Regierungen sind

hierzu gelegentlich zwar willens, aber nicht in der Lage, weil ihnen beispielsweise die notwendige Expertise oder die finanziellen Mittel fehlen. In solchen Fällen kann sie den Europarat um Unterstützung ersuchen. Die Sekretariatsabteilung für die Durchführung der Urteile des Gerichtshofs kann hierfür gezielt und kurzfristig fachliche Unterstützung durch Experten zur Verfügung stellen, teilweise wird solche Unterstützung im Rahmen nationaler Aktionspläne und längerfristiger Kooperationsprojekte zur Verbesserung der Menschenrechtssituation geleistet.³⁷

IV. Erklärung von Kopenhagen

Angesichts der großen Bedeutung der effektiven Durchführung der Urteile des Gerichtshofs durch die Vertragsstaaten kann es nicht verwundern, dass sie Gegenstand sämtlicher Regierungskonferenzen des „Interlaken process“ war und einigen Raum in den jeweiligen Abschlusserklärungen einnahm.³⁸ Die Brüsseler Konferenz im Jahre 2015 stand vollständig unter dem Motto „Umsetzung der Europäischen Menschenrechtskonvention, unsere gemeinsame Verantwortung“; die Abschlusserklärung enthielt zahlreiche Empfehlungen zur verbesserten Urteilsdurchführung.³⁹

34 Zuletzt Parliamentary Assembly (Fn. 28).

35 Alice Donald/Anne-Katrin Speck, National parliaments as guarantors of human rights in Europe. Handbook for parliamentarians, Strasbourg 2018. Zum Thema auch Matthew Saul/Andreas Follesdal/Geir Ulfstein (Hrsg.), The international human rights judiciary and national parliaments, Europe and beyond, Cambridge 2017.

36 Parliamentary Assembly, Resolution 2178 (2017), The implementation of judgments of the European Court of Human Rights, Ziff. 10.

37 Hierzu Committee of Ministers, 12th Annual Report, 2018 (Fn. 28), S. 27–30; sowie ausführlich Council of Europe, Directorate of Internal Oversight, Evaluation of the effectiveness of Council of Europe support to the implementation of the European Convention on Human Rights at national level, Evaluation(2017)20, 30. Januar 2017.

38 Interlaken Declaration (Fn. 1), Action Plan Ziff. 11; High level conference on the future of the European Court of Human Rights, Izmir Declaration, 27. April 2011, abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/2011_Izmir_FinalDeclaration_ENG.pdf (zuletzt besucht am 17. Juli 2019), Follow-up plan H 1–3; Brighton Declaration (Fn. 14), Ziff. 26–29.

39 High-level conference on the “implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility”. Brussels Declaration. 17. März 2015, abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/Brussels_Declaration_ENG.pdf (zuletzt besucht am 17. Juli 2019), Action Plan C.

Anfang 2018 lud die dänische Regierung die Justizminister der Vertragsstaaten für den 12. und 13. April zu einer weiteren Konferenz nach Kopenhagen über „Das europäische Menschenrechtssystem im künftigen Europa“. Zur Vorbereitung veröffentlichte sie am 5. Februar 2018 einen Entwurf für eine „Copenhagen Declaration“⁴⁰, deren Annahme sie den anderen Regierungen vorschlug.

Dieser Entwurf forderte – insoweit durchaus im Einklang mit der bisherigen Entwicklung – eine Reihe von Verbesserungen bei der Umsetzung der Konvention in der innerstaatlichen Rechtsordnung (Ziff. 16–21) und der Durchführung der Urteile des Gerichtshofs (Ziff. 70–78). Viele andere Punkte des Entwurfs stießen jedoch auf unterschiedenen Widerspruch aus Zivilgesellschaft⁴¹, Wissenschaft und auch aus dem Europarat selbst. Die Kritik hatte Folgen; in der am 13. April 2018 tatsächlich beschlossenen Erklärung von Kopenhagen finden sich nur noch wenige der umstrittenen Vorschläge wieder.

1. Der dänische Entwurf

Ausgelöst durch die Unzufriedenheit der dänischen Regierungsparteien mit einigen Entscheidungen dänischer Gerichte, die unter Berufung auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) die Abschiebung von Straffälligen mit ausländischer Staatsangehörigkeit untersagt

hatten⁴², formulierte der Entwurf im Zeichen des Subsidiaritätsprinzips eine nur noch eingeschränkte Rolle für den Gerichtshof im System des europäischen Menschenrechtsschutzes:

Vorrangig seien, so der Entwurf, die Menschenrechte auf der innerstaatlichen Ebene durch staatliche Behörden zu schützen (Ziff. 4, 5, 22), und zwar im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Traditionen, im Lichte der innerstaatlichen Lage (Ziff. 14) und nicht unbedingt einheitlich (Ziff. 57). Das durch den Reformprozess zu Recht gestärkte Subsidiaritätsprinzip (Ziff. 12) präge das Verhältnis zwischen Vertragsstaaten und Gerichtshof und beeinflusse ihre Aufgabenerfüllung (Ziff. 5, 8, 9). Der Gerichtshof habe allgemeine Auslegungsprinzipien formuliert; damit seien die Voraussetzungen geschaffen, die Menschenrechte „nach Hause zu bringen“ (Ziff. 10). Das wirksamste Mittel gegen Menschenrechtsverletzungen liege auf der innerstaatlichen Ebene, insbesondere dann, wenn die Anzahl der betroffenen Personen so groß sei, dass eine Lösung auf der internationalen Ebene für jeden Einzelnen „unrealistisch“ erscheine (Ziff. 13).

Unter der Überschrift „Europäische Überwachung – die subsidiäre Rolle des Gerichtshofs“ betonte der Entwurf, der Gerichtshof solle nicht die Rolle der Staaten einnehmen (Ziff. 22). Nach der Rechtsprechung seien die demokratisch legitimierten innerstaatlichen Behörden grundsätzlich besser ge-

40 Danish Government, Draft Copenhagen Declaration, 5. Februar 2018, abrufbar unter: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/nyheder/draft_copenhagen_declaration_05.02.18.pdf (zuletzt besucht am 17. Juli 2019).

41 Eine Fundamentalkritik mit Änderungsvorschlägen findet sich bei Amnesty International et al., Joint NGO response to the draft Copenhagen declaration, 13. Februar 2018, abrufbar unter: https://amnestyeu.azureedge.net/wp-content/uploads/2018/10/Joint_NGO_Response_to_the_Copenhagen_Declaration_-_13_February_2018_with_signatures_22Feb.pdf (zuletzt besucht am: 17. Juli 2019).

42 Hierzu Nicola Anne Witcombe, The European Convention on Human Rights: Copenhagen Declaration 2018, 26. April 2019, abrufbar unter: <http://nordics.info/show/artikel/the-europe-an-convention-on-human-rights-copenhagen-declaration-2018/> (zuletzt besucht am 17. Juli 2019). Zum Hintergrund auch Helga Molbaek-Steensig, Something Rotten in the State of Denmark? 26. April 2018, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/something-rotten-in-the-state-of-denmark/> (zuletzt besucht am 17. Juli 2019), mit Erwiderung: Jonas Christoffersen/Dorthe Elise Svinth, The Danish Institute for Human Rights and the Copenhagen Declaration, 4. Mai 2018, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/the-danish-institute-for-human-rights-and-the-copenhagen-declaration-a-reply-to-helga-molbaek-steensig/> (zuletzt besucht am 17. Juli 2019).

eignet als der Gerichtshof, örtliche Bedingungen und Bedürfnisse einzuschätzen. Bei allgemeinpolitischen Fragen sollte der Auffassung der innerstaatlichen Politik besonderes Gewicht zukommen (Ziff. 23). Der Gerichtshof solle im Allgemeinen die Verhältnismäßigkeitsprüfung innerstaatlicher Gerichte akzeptieren, wenn diese die beteiligten Interessen angemessen abgewogen haben (Ziff. 24). Er solle die Grundsätze der Subsidiarität und des Beurteilungsspielraums „robuster“ anwenden (Ziff. 27, 28), ebenso wie die Zulässigkeitskriterien (Ziff. 29).

In Einwanderungs- und Asylfragen sollte der Gerichtshof grundsätzlich die Beweiswürdigung und Rechtsanwendung der innerstaatlichen Gerichte hinnehmen (Ziff. 25), und, wenn die innerstaatlichen Verfahren insgesamt angemessen seien, nur in den außergewöhnlichsten Umständen eingreifen (Ziff. 26).

Der folgende Abschnitt des Entwurfs forderte ein „*Zusammenspiel zwischen der innerstaatlichen und der europäischen Ebene*“. Es sei ein „*dauerhafter konstruktiver Dialog zwischen den Vertragsparteien und dem Gerichtshof*“ erforderlich, in den die Staaten und ihre Bevölkerungen eingebunden werden sollten (Ziff. 31–33). Deshalb sollten die Vertragsstaaten bei regelmäßigen Treffen (Ziff. 42) – unter Beachtung der Unabhängigkeit des Gerichtshofs – die allgemeine Entwicklung der Rechtsprechung diskutieren und, soweit angemessen, Texte annehmen, die ihre allgemeinen Auffassungen wiedergeben und für den Gerichtshof von Nutzen sein könnten (Ziff. 41).

2. Kritik

a. Vorrang des innerstaatlichen Menschenrechtsschutzes?

Auch wenn jeder einzelne der dänischen Vorschläge für sich genommen nur eine begrenzte Tragweite haben mochte: in der Gesamtschau konnte der Entwurf sehr leicht dahin verstanden werden, dass der Gerichtshof weitestgehend den Menschen-

rechtsschutz den Vertragsstaaten überlassen und sich bei der Verurteilung staatlichen Handelns zurückhalten soll. Der Entwurf wollte offenkundig, wie er wiederholt betonte, einen Vorrang der innerstaatlichen Ebene beim Menschenrechtsschutz etablieren. Die Feststellung einer Verletzung der Konvention durch den Gerichtshof – und die darin liegende Vereinheitlichung des Menschenrechtsschutzes auf europäischer Ebene – erscheint in der Logik des Entwurfs als ein im Grunde höchst ungewöhnliches und unerwünschtes Ereignis.

Mit dieser Tendenz stellte sich der Entwurf, wie die Parlamentarische Versammlung des Europarates mit Recht rügte⁴³, in einen Gegensatz zum erkennbaren und bisher praktizierten Zweck der Konvention. Die Vertragsstaaten haben, wie sie in der Präambel zum Ausdruck bringen, die Konvention vereinbart, um auf der Grundlage eines *gemeinsamen* Verständnisses und *gemeinsamer* Achtung die *universell* geltenden Menschenrechte europaweit zu wahren und fortzuentwickeln und hierfür die ersten Schritte zu einer *kollektiven Garantie* dieser Rechte zu unternehmen, die in den dann folgenden Artikeln und den Protokollen näher beschrieben sind. Um die Einhaltung der sich daraus ergebenden Verpflichtungen sicherzustellen, haben sie den Gerichtshof errichtet (Art. 19), dessen Zuständigkeit „*alle die Auslegung und Anwendung dieser Konvention und der Protokolle dazu betreffenden Angelegenheiten*“ umfasst (Art. 32).⁴⁴ Es ist die Kernaufgabe des Gerichtshofs – letztlich seine einzige Aufgabe – zu überprüfen, ob die Vertragsstaaten die Konvention innerstaatlich korrekt auslegen und anwenden. Wenn die dänische Regierung vorschlug,

43 Parliamentary Assembly, Declaration on the Draft Copenhagen Declaration on the European human rights system in the future Europe, Doc. AS/Per(2018)03, 16 March 2018, Ziff. 3.

44 Diese Punkte hob auch der Gerichtshof in seiner Stellungnahme hervor: European Court of Human Rights, Opinion on the Draft Copenhagen Declaration. Adopted by the Bureau in light of the discussion in the Plenary Court on 19 February 2018, abrufbar unter https://www.echr.coe.int/Documents/Opinion_draft_Declaration_Copenhagen%20ENG.pdf (zuletzt besucht am 17. Juli 2019), Ziff. 4.

die Kontrolle möglichst vieler staatlicher Handlungen – oder möglichst viele Teilaspekte der rechtlichen Prüfung – dem Gerichtshof zu entziehen, so schmälerte sie in unangemessener Weise die dem Gerichtshof im System der EMRK zugewiesene Rolle⁴⁵, mit anderen Worten: sie erstrebte eine massive Machtverschiebung vom Gerichtshof zu den Vertragsstaaten.

b. Subsidiarität

Das von der dänischen Regierung herangezogene Subsidiaritätsprinzip und die Rechtsprechung zum Beurteilungsspielraum der Vertragsstaaten können derartige Machtverschiebungen nicht rechtfertigen. Selbstverständlich haben Konvention und Gerichtshof eine im Verhältnis zum innerstaatlichen Rechtssystem subsidiäre Rolle. Dies zeigt sich etwa in der Regelung über die Rechtswegerschöpfung in Art. 35 EMRK. Es ist anzunehmen, dass die meisten Menschenrechtsprobleme in Europa auf der innerstaatlichen Ebene gelöst werden und viele Fälle deshalb Straßburg nie erreichen. Internationale Gerichte können die Staaten in menschenrechtlicher Hinsicht unterstützen oder auch anleiten, doch nur die Staaten selbst verfügen über die finanziellen und personellen Ressourcen, um Menschenrechte für alle Personen, an jedem Ort, stets und in angemessener Frist zu verwirklichen.

Auch die Rechtsprechung zum Beurteilungsspielraum der Vertragsstaaten bei der Einschränkung bestimmter Menschenrechte ist ein Ausdruck der Subsidiarität, den der

Gerichtshof entwickelt hat, um innerstaatlichen Unterschieden und Besonderheiten gerecht zu werden.⁴⁶ Wie bereits berichtet⁴⁷, wird das Protokoll Nr. 15 zur Konvention, das voraussichtlich in Kürze in Kraft treten wird, die Präambel um den folgenden Erwägungsgrund ergänzen:

„in Bekräftigung dessen, dass es nach dem Grundsatz der Subsidiarität in erster Linie Aufgabe der Hohen Vertragsparteien ist, die Achtung der in dieser Konvention und den Protokollen dazu bestimmten Rechte und Freiheiten zu gewährleisten, und dass sie dabei über einen Ermessensspielraum verfügen, welcher der Kontrolle des durch diese Konvention errichteten Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte untersteht –“⁴⁸

Damit wird die bisher richterrechtlich eingeführte Lehre vom Beurteilungs- oder Ermessensspielraum (margin of appreciation) in den amtlichen Text der (Präambel zur) Konvention aufgenommen. Gleichwohl bleibt es dabei, dass, wie der Gerichtshof in seiner Stellungnahme selbst ausführte, die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips in einem bestimmten Fall von verschiedenen Faktoren abhängt, etwa von der anwendbaren Konventionsvorschrift, den Beschwerdepunkten, dem Sachverhalt und dem Verfahrenskontext. Subsidiaritätserwägungen können die Überprüfung durch den Gerichtshof also beeinflussen, aber es bleibt in jedem Fall seine Sache zu entscheiden, ob die Konvention verletzt worden ist.⁴⁹ Eine derart weitgehende Abkehr von dem gemeinsamen Menschenrechtsverständnis, wie sie dem dänischen Entwurf entnommen werden kann, lässt sich folglich aus dem Subsidiaritätsprinzip nicht ableiten. Ein Gerichtshof, der geschaffen wurde,

45 Kritisch ebenso die Joint NGO Response (Fn. 41); weiter *Alice Donald/Philip Leach*, *A Wolf in Sheep's Clothing: Why the Draft Copenhagen Declaration Must be Rewritten*, 21. Februar 2018, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/a-wolf-in-sheeps-clothing-why-the-draft-copenhagen-declaration-must-be-rewritten/> (zuletzt besucht am 17. Juli 2019); *Andreas Follesdal/Geir Ulfstein*, *The Draft Copenhagen Declaration: Whose Responsibility and Dialogue?* 22. Februar 2018, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/the-draft-copenhagen-declaration-whose-responsibility-and-dialogue/> (zuletzt besucht am 17. Juli 2019).

46 Hierzu auch etwas ausführlicher *Ralf Alleweldt*, *Avoiding another Brexit: the subsidiarity principle, the European Convention on Human Rights and the United Kingdom*, in: *Commonwealth & Comparative Politics*, 57 (2019), S. 223–241.

47 *Alleweldt* (Fn. 4), S. 91 f.

48 Art. 1 des Protokolls Nr. 15, BGBl. 2014 II 1034.

49 *European Court of Human Rights*, *Opinion on the Draft Copenhagen Declaration* (Fn. 44), Ziff. 13 f.

um staatliches Handeln zu kontrollieren, verfehlt seine Aufgabe, wenn er den Staaten immer weitere kontrollfreie Spielräume überlässt.⁵⁰

Zwei der damaligen Vorschläge der dänischen Regierung erscheinen besonders unverständlich. Zum einen ist keine rechtliche Grundlage dafür ersichtlich, die gerichtliche Überprüfung im Bereich des Migrations- und Asylrechts besonders schwach auszugestalten (Ziff. 25, 26): es gibt keinerlei Anhaltspunkte in der Konvention für eine Sonderbehandlung von Migrationsfragen. Noch zweckwidriger erscheint die vorgeschlagene Verlagerung des Menschenrechtsschutzes auf die innerstaatliche Ebene dann, „wenn die Anzahl der betroffenen Personen so groß ist, dass eine Lösung auf der internationalen Ebene für jeden Einzelnen unrealistisch“ erscheine (Ziff. 13). Die Verwirklichung dieser Idee würde das in der Konvention ausdrücklich garantierte Recht aller Betroffenen auf Individualbeschwerde (Art. 34) aushebeln und den internationalen Menschenrechtsschutz groteskerweise gerade in solchen Situationen zurücknehmen, in denen er wegen Versagens der innerstaatlichen Rechtsordnung am dringendsten gebraucht wird.

c. Einfluss der Regierungen auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs

Der dänische Plan, im Rahmen eines „dauerhaften konstruktiven Dialogs“ bei regelmäßigen Regierungstreffen die allgemeine Entwicklung der Rechtsprechung zu diskutieren und Texte über die „allgemeinen Auffassungen“ der Vertragsstaaten anzuneh-

men, stieß auf Bedenken, weil solche Texte offenkundig den Gerichtshof veranlassen sollen, seine Rechtsprechung an ihnen auszurichten, und derartiger Druck die Unabhängigkeit des Gerichtshofs beeinträchtigen könnte.⁵¹

Im Allgemeinen ist es freilich den Parteien eines völkerrechtlichen Vertrags rechtlich möglich, gemeinsame Erklärungen oder andere Texte über ihr Verständnis vom Inhalt dieses Vertrags zu beschließen. Art. 31 Abs. 3 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge sieht ausdrücklich vor, dass eine „spätere Übereinkunft“ oder „spätere Übung“ bei der Auslegung des Vertrags heranzuziehen sind; hierunter könnten derartige Texte fallen.

Im Kontext eines Menschenrechtsvertrags erscheint der dänische Vorschlag gleichwohl fragwürdig. Ein solcher Vertrag begünstigt hauptsächlich Einzelpersonen, die am Vertragsschluss selbst nicht beteiligt waren. Deshalb kann man bezweifeln, ob es angemessen ist, dass ein gemeinsamer, möglicherweise (nur) mit Mehrheit beschlossener Text der Regierungen, also der Exekutive, den Menschenrechtsschutz beeinflussen und möglicherweise schmälern kann, den die Vertragsstaaten selbst einstimmig durch Zustimmung ihrer Parlamente ihren Völkern versprochen haben. Zum anderen würden die Regierungen auf diese Weise ein – nicht in der Konvention vorgesehenes – zusätzliches Interpretationsgremium schaffen, das offenbar bestimmenden Einfluss auf die inhaltliche Tätigkeit des – in der Konvention als maßgeblichen Interpreten der Menschenrechte geschaffenen – Gerichtshofs nehmen soll. Dies erscheint rechtlich äußerst problematisch.

50 Hierzu auch Alleweldt (Fn. 46), S. 237. Sehr kritisch Janneke Gerards, *The draft Copenhagen Declaration and the Court's dual role – the need for a different definition of subsidiarity and the margin of appreciation*, 28. Februar 2018, abrufbar unter: <https://strasbourgoobservers.com/2018/02/28/the-draft-copenhagen-declaration-and-the-courts-dual-role-the-need-for-a-different-definition-of-subsidiarity-and-the-margin-of-appreciation/> (zuletzt besucht am: 17. Juli 2019).

51 Kritisch Parliamentary Assembly (Fn. 43), Ziff. 4; Joint NGO Response (Fn. 41), S. 8f.; Sarah Lambrecht, *Undue political pressure is not dialogue: The draft Copenhagen Declaration and its potential repercussions on the Court's independence*, 2. März 2018, abrufbar unter: <https://strasbourgoobservers.com/2018/03/02/undue-political-pressure-is-not-dialogue-the-draft-copenhagen-declaration-and-its-potential-repercussions-on-the-courts-independence/> (zuletzt besucht am 17. Juli 2019).

Zudem würde es zur Annahme derartiger Texte naturgemäß vor allem dann kommen, wenn die Rechtsprechung des Gerichtshofs eine aus Regierungssicht unerwünschte Richtung eingeschlagen hat. Dies würde zu einem Zeitpunkt geschehen, in dem das Urteil bereits erlassen ist, der Gerichtshof sich also bereits auf eine bestimmte Auslegung der Konvention festgelegt hat. Würde der Gerichtshof sich später unter dem Eindruck einer kollektiven Regierungsbekundung von seiner Rechtsprechung, die er ja selbst zuvor für richtig befunden hat, wieder zu Lasten der betroffenen Einzelpersonen abwenden, so würde dies seine Unabhängigkeit, seine Unparteilichkeit, seine Autorität und die Glaubwürdigkeit des Systems insgesamt massiv in Frage stellen.⁵²

Wie der dänische Entwurf selbst anerkannte (Ziff. 34, 40), gibt es bereits Wege, auf denen Regierungen auf die Entwicklung der Rechtsprechung Einfluss nehmen können. Abgesehen von der Möglichkeit zur Stellungnahme in allen gegen sie selbst gerichteten Verfahren sieht die Konvention (Art. 36 Abs. 2) vor, dass der Präsident des Gerichtshofs „jeder Hohen Vertragspartei, die in dem Verfahren nicht Partei ist, oder jeder betroffenen Person, die nicht Beschwerdeführer ist,“ Gelegenheit zur schriftlichen oder mündlichen Beteiligung am Verfahren geben kann. Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass das Potenzial dieser Beteiligungsmöglichkeit gegenwärtig noch nicht voll ausgeschöpft wird.⁵³

52 Diese Überlegungen lassen die zumindest theoretische Möglichkeit unberührt, dass die Regierungen als Reaktion auf eine unerwünschte Rechtsprechungsentwicklung einen Änderungs- oder auch Auslegungsvertrag zur EMRK beschließen könnten. Ein derartiger Vertrag würde freilich die Zustimmung der Parlamente aller Vertragsstaaten voraussetzen, die sich – nach öffentlicher Debatte und Einbeziehung der Zivilgesellschaft – mit der damit verbundenen Einschränkung des europäischen Menschenrechtsschutzes einverstanden erklären müssten.

53 European Court of Human Rights, Opinion on the Draft Copenhagen Declaration (Fn. 44), Ziff. 16.

3. Die beschlossene Erklärung von Kopenhagen

Die am 13. April 2018 tatsächlich beschlossene Erklärung zeigte sich gegenüber dem Entwurf als wesentlich entschärft: anscheinend hatte die Kritik Wirkung entfaltet.⁵⁴ Die meisten der übertrieben häufigen Bezugnahmen auf das Subsidiaritätsprinzip und seine („robuste“) Stärkung wurden ebenso gestrichen wie der Hinweis auf „nationale Umstände“ und „Verfassungstraditionen“. Der internationale Schutz vor massenhaften Menschenrechtsverletzungen wird nicht mehr als „unrealistisch“ bezeichnet; die Hinweise auf eine mögliche rechtliche Sonderbehandlung von Asyl- und Migrationsfällen sind weggefallen. Einen Dialog zwischen Gerichtshof und Regierungen sieht auch die angenommene Erklärung noch vor, und zwar „über ihre jeweiligen Rollen bei der Umsetzung und Weiterentwicklung des Konventionssystems, einschließlich der Weiterentwicklung der in der Konvention niedergelegten Rechte und Pflichten durch den Gerichtshof“ (Ziff. 33). Dieser Dialog soll die Zivilgesellschaft einbinden und die Unabhängigkeit des Gerichtshofs sowie die Verbindlichkeit seiner Urteile beachten. Thematische Diskussionen sind lediglich im Hinblick auf die Durchführung der Urteile vorgesehen (Ziff. 37 d); von der Annahme gemeinsamer Texte über die Konventionsauslegung ist nicht mehr die Rede. Eine sehr willkommene Klarstellung enthält Ziff. 10 der Erklärung, wonach „die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips nicht darauf zielt, den Menschenrechtsschutz zu begrenzen oder zu schwächen, sondern darauf, die Verantwortung der staatlichen Behörden für die Gewährleistung der in der Konvention niedergelegten Rechte und Freiheiten zu unterstreichen“.⁵⁵

54 Auswertung bei Janneke Gerards/Sarah Lambrecht, The final Copenhagen Declaration: fundamentally improved with a few remaining caveats. 18. April 2018, abrufbar unter: <https://strasbourgobservers.com/2018/04/18/the-final-copenhagen-declaration-fundamentally-improved-with-a-few-remaining-caveats/> (zuletzt besucht am 17. Juli 2019).

55 Ein positives, nicht staatenzentriertes Verständnis von Subsidiarität sehen darin Geir Ulfstein/Andreas Follesdal, Copenhagen – much ado about

Die Parlamentarische Versammlung erkannte kurz nach der Kopenhagener Konferenz an, dass die tatsächlich verabschiedete Erklärung weitgehend ihren Bedenken gerecht wurde. Die Vorstellungen über den „Dialog“ zwischen Regierungen und Gerichtshof über die Auslegung der Konvention sieht sie allerdings als „*ungenau definiert und konzeptionell problematisch*“ an.⁵⁶ Die Versammlung nutzte die Gelegenheit, nochmals mit ungewöhnlich deutlichen Worten zum Vorgehen der dänischen Regierung Stellung zu nehmen:

„Die Versammlung ist nichtsdestoweniger höchst besorgt darüber, dass ein Gründungsmitglied des Europarats es für angemessen hielt, den Entwurf einer Erklärung vorzulegen, die einige der Grundprinzipien in Frage gestellt hätte, von denen das Konventionssystem abhängt. Dies ist umso enttäuschender, als das Motiv hierfür anscheinend in rein innerstaatlichen Erwägungen lag, ohne Rücksicht auf die Folgen für Europas zentralen Menschenrechtsschutzmechanismus. Die Versammlung vertraut darauf, dass künftige Vorsitzende des Ministerkomitees eine konstruktivere und hilfreichere Haltung gegenüber der Konvention und dem Gerichtshof einnehmen werden.“⁵⁷

V. Schlussbemerkungen

Gegenüber der Erklärung von Kopenhagen wurde kritisch eingewandt, dass sie die Herausforderungen für das europäische System zum Schutz der Menschenrechte zwar erneut zutreffend benenne, aber zu wenige neue Lösungsmöglichkeiten aufzeige. Im Hinblick auf die Überwachung der Urteilsdurchführung durch das Ministerkomitee könnte man etwa daran denken, in aus-

gewählten Fällen öffentliche Anhörungen im Ministerkomitee oder Debatten in der parlamentarischen Versammlung durchzuführen oder – nach einer entsprechenden Konventionsänderung – umsetzungsunwillige Staaten mit einer Strafzahlung zu belegen.⁵⁸ So hat die Auffassung, man hätte auf die Erklärung in der vorliegenden Form auch verzichten können, rein logisch-sachlich etwas für sich.⁵⁹

Menschenrechtspolitisch allerdings ist es von höchster Bedeutung, dass die Erklärung nicht viel Neues enthält – vor allem nichts Neues im Sinne des dänischen Vorschlags. Denn gerade der Kontrast zwischen dem Entwurf und der beschlossenen Erklärung zeigt, dass die allermeisten europäischen Regierungen nach wie vor zum internationalen Menschenrechtsschutz stehen, und zwar auch und gerade in der Art und Weise, wie er vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte praktiziert wird. Damit haben die Vertragsstaaten dem Gerichtshof ein weiteres Mal die (von dänischer Seite vermisste) demokratische Legitimation bestätigt.⁶⁰ Die von der dänischen Regierung im Zeichen der Subsidiarität erstrebte Teil-Entmachtung des Gerichtshofs hat nicht stattgefunden; vielmehr hat die Erklärung den europäischen Regierungen die Gelegenheit gegeben, in dankenswerter Klarheit festzuhalten, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht dazu dient, den Menschenrechtsschutz zu begrenzen oder zu schwächen, sondern die Staaten für die Sicherung der Menschenrechte in die Pflicht nimmt. In Zeiten, in denen nicht alle politischen Akteure die Wichtigkeit des internationalen Menschenrechtsschutzes – oder der Menschenrechte insgesamt – gleichermaßen (an)erkennen, hat eine solche Erklärung po-

little? 14. April 2018. Abschnitt „Conclusions“, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/copenhagen-much-ado-about-little/> (zuletzt besucht am 17. Juli 2019).

56 Parliamentary Assembly, Copenhagen Declaration, appreciation and follow-up. Recommendation 2129 (2018), 26. April 2018, Ziff. 6.2. Hierzu auch Report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights mit Explanatory Memorandum, Doc. 14539 vom 24. April 2018.

57 Parliamentary Assembly (Fn. 56), Ziff. 5.

58 Hierzu James A. Goldston/Shirley Pouget, The Copenhagen Declaration: how not to “reform” the European Court of Human Rights, in: European Human Rights Law Review 2018, S. 208–210 (210).

59 Gerards/Lambrecht (Fn. 54): “we could easily have done without the Declaration”.

60 Hierzu auch Ulfstein/Follesdal (Fn. 55); Gerards/Lambrecht (Fn. 54), Abschnitt “The outlook for the future?”.

litisches Gewicht und kann durchaus auch juristische Entscheidungen beeinflussen.

Wenn, wie einer der Richter des Gerichtshofs meint, das „Zeitalter der Subsidiarität“ angebrochen ist,⁶¹ dann liegt es in der Hand der Vertragsstaaten, hieraus auch das Zeitalter der Menschenrechtsverwirklichung zu machen. Der Interlaken-Prozess hat als ein Verfahren zur Bewältigung der Arbeitslast des Gerichtshofs begonnen. Er ist dabei, sich zu einem Prozess der Verbesserung der Menschenrechtssituation in Europa weiterzuentwickeln. Dabei spielt die Überwachung der Durchführung der Urteile durch das Ministerkomitee eine herausragende Rolle.

Die Konferenz von Interlaken gab dem Ministerkomitee auf, bis zum Ende des Jahres 2019 zu entscheiden, ob die seit 2010 ergriffenen Maßnahmen die nachhaltige Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs sichergestellt haben oder ob tiefgreifende Änderungen des

Konventionssystems erforderlich sind. Ein Zwischenbericht des Lenkungsausschusses für Menschenrechte stellte im Jahre 2015 fest, dass die sich stellenden Herausforderungen aller Wahrscheinlichkeit nach im Rahmen der bestehenden Strukturen bewältigt werden können.⁶² Nach dem aktuellen Zeitplan⁶³ wird das Ministerkomitee wohl im Mai 2020 entscheiden, ob es bei dieser Bewertung bleibt. Die maßgebliche Herausforderung des Menschenrechtsschutzes in Europa liegt ohnehin, unabhängig von allen möglichen Reformgestaltungen, in der Hand der Regierungen der Vertragsstaaten. Es wird auch nach 2020 ihre Aufgabe sein, die Menschenrechte innerstaatlich effektiv zu achten und zu schützen und die Lage, wo erforderlich, im Lichte der Urteile des Gerichtshofs nachhaltig zu verbessern und zu stabilisieren. Hierfür tragen die Regierungen – jede für sich und in ihrer gemeinsamen Arbeit im Ministerkomitee – die Hauptverantwortung.

61 Robert Spano, *The European Court of Human Rights and national courts: A constructive conversation or a dialogue of disrespect?* The Torkel Opsahl Memorial Lecture 2014, abrufbar unter: <https://www.jus.uio.no/smr/om/aktuell/aktuelle-saker/2014/docs/judge-spano-torkel-opsahl-memorial-lecture---oslo---2014.pdf> (zuletzt besucht am 17. Juli 2019).

62 Steering Committee for Human Rights, *The longer-term future of the system of the European Convention on Human Rights*, Report, 11. Dezember 2015, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/the-longer-term-future-of-the-system-of-the-european-convention-on-hum/1680695ad4> (zuletzt besucht am: 17. Juli 2019), Ziff. 196–201.

63 Committee of Ministers, *Report on securing the long-term effectiveness* (Fn. 9), Ziff. 47.