

Belastung und Arbeitsfähigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: neuere Entwicklungen

Ralf Alleweldt

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Bekenntnis zur Konvention und zum Individualbeschwerderecht
- III. Einzelrichterbesetzung
- IV. Entscheidung über Wiederholungsfälle durch die Dreierausschüsse
- V. Die neue Zulässigkeitsbedingung: „Erheblicher Nachteil“
- VI. Die Protokolle Nr. 15 und 16 zur EMRK
- VII. Abschließende Bemerkungen

I. Einleitung

In seinem Jahrespressegespräch im Januar 2014 teilte der Präsident des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte der Fachöffentlichkeit mit, dass zum 31. Dezember 2013 weniger als 100 000 Beschwerden beim Gerichtshof anhängig waren.¹ Nachdem die Zahl der Beschwerden seit Jahrzehnten immer weiter angestiegen war – bis zu einem Höchststand von 160 000 im September 2011 –, ist es dem Gerichtshof offenkundig gelungen, einen erheblichen Teil seines Verfahrensrückstands abzarbeiten.

Diese Entwicklung steht im Zusammenhang mit zwei Begebenheiten aus dem Jahre 2010: Zum einen wurde in diesem Jahr auf einer Regierungskonferenz die „Erklärung von Interlaken“ über die Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte einschließlich eines damit verbundenen Aktionsplans beschlossen,² die weitere Konferenzen in

Izmir (2011) und Brighton (2012)³ nach sich zog und sodann zur Annahme zweier neuer Protokolle zur EMRK (Nr. 15 und 16)⁴ im Ministerkomitee des Europarates führte. Zum anderen trat im Juni 2010 das Protokoll Nr. 14 zur EMRK in Kraft, das unter anderem darauf abzielte, die Arbeitskraft der Richter effektiver zu nutzen und so die Arbeitsfähigkeit des Gerichtshofs zu stärken. Im Anschluss an einen früheren Beitrag⁵ werden im folgenden einige Aspekte des „Interlaken process“ und die Anwendung des Protokolls Nr. 14 durch den Gerichtshof näher beleuchtet. Es wird versucht einzuschätzen, wie weit die bisher erreichten Fortschritte dazu beitragen könnten, die langfristige Wirksamkeit des Konventionssystems sicherzustellen.⁶

Die wesentlichen Ursachen für die vielfach beklagte Verfahrensflut vor dem EGMR werden noch immer übereinstimmend⁷ wie folgt beschrieben

unter www.echr.coe.int unter The Court/Reform of the Court/Conferences.

1 European Court of Human Rights, Press conference, President Dean Spielmann, 30. Januar 2014. www.echr.coe.int/Documents/Speech_20140130_Spielmann_JY_PC_ENG.pdf (zuletzt besucht am 02. Dezember 2014). – Artikel ohne weitere Angabe beziehen sich auf die EMRK.

2 High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Interlaken Declaration, 19. Februar 2010; online verfügbar

3 High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Izmir Declaration, 27. April 2011; Brighton Declaration, 20. April 2012, beide Erklärungen online verfügbar wie die Interlaken Declaration (Fn. 2). Zum Ganzen *Beate Rudolf*, Brighton Revisited – Zur Reform des Europäischen Menschenrechtsschutzsystems, in: Mensch und Recht. Festschrift für Eibe Riedel zum 70. Geburtstag, 2013, S. 331–351.

4 Council of Europe Treaty Series No. 213 (Protokoll Nr. 15) u. 214 (Protokoll Nr. 16).

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

6 Interlaken Declaration (Fn. 2), Ziff. 11.

7 S. Izmir Declaration (Fn. 3), Follow-up plan Abschnitte A 1, B, E; Brighton Declaration (Fn. 3), Ziff. 3, 6, 17, 18, 20 c, 32, 33.

- die große Zahl der Beschwerden, die letztlich für unzulässig erklärt oder aus dem Register gestrichen werden;
- die ebenfalls hohe Zahl von „Wiederholungsfällen“ (repetitive cases), in denen sich die Beschwerde gegen eine bereits bekannte und vom EGMR festgestellte Menschenrechtsverletzung richtet, deren Ursachen der betroffene Staat noch nicht beseitigt hat;
- die allgemein unzulängliche Beachtung der Konvention in manchen Vertragsstaaten, die sich in einer hohen Zahl von Beschwerden gegen den betroffenen Staat äußert.⁸

II. Bekenntnis zur Konvention und zum Individualbeschwerderecht

Hervorzuheben ist, dass die Vertragsstaaten zu Beginn der Erklärungen von Interlaken, Izmir und Brighton (erneut) ihr Bekenntnis zur Menschenrechtskonvention bekräftigen und den „außerordentlichen Beitrag“ des Gerichtshofs zum Schutz der Menschenrechte in Europa anerkennen. Sie sind entschlossen, die Wirksamkeit des Gerichtshofs kurz-, mittel- und langfristig sicherzustellen.⁹ Das Bekenntnis erstreckt sich ausdrücklich auch auf das Individualbeschwerderecht nach Art. 34 EMRK.¹⁰ Bereits in der Präambel zu Protokoll Nr. 14 hatten sie im Jahre 2004 die Notwendigkeit betont, „zu gewährleisten, dass der Gerichtshof weiterhin seine herausragende Rolle beim Schutz der Menschenrechte in Europa spielen kann“,¹¹ und sie haben dies in der Präambel des Protokolls

8 Ralf Alleweldt (Fn. 5), S. 91, im Anschluss an 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. Februar 2008), S. 2 f.

9 Präambel der Izmir Declaration (Fn. 3).

10 Nr. 1 der Interlaken Declaration (Fn. 2); Izmir Declaration, Follow-up Plan Nr. A 1; Präambel Nr. 2 der Brighton Declaration (Fn. 3).

11 Protokoll Nr. 14, Präambel, Council of Europe Treaty Series No. 194; hierzu auch der erläuternde Bericht zu diesem Protokoll, Nr. 11-12.

Nr. 15 vom 24. Juni 2013 wiederholt. Die gegenwärtigen und absehbaren Reformbestrebungen sollen also das Rechtsschutzsystem der Konvention einschließlich des Rechts der Einzelbeschwerde nicht in Frage stellen. Über mögliche tiefere Änderungen des Konventionssystems soll das Ministerkomitee erst im Jahre 2019 entscheiden, wenn alle bisher getroffenen und bis dahin noch zu treffenden Maßnahmen nicht ausreichen sollten, die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs nachhaltig zu sichern.¹²

III. Einzelrichterbesetzung

Seit 2010 kann nach Art. 27 Abs. 1 EMRK ein Einzelrichter eine Individualbeschwerde für unzulässig erklären oder im Register streichen, wenn eine solche Entscheidung ohne weitere Prüfung getroffen werden kann. Der Einzelrichter darf nicht aus dem Staat stammen, gegen den die Beschwerde gerichtet ist (Art. 26 Abs. 3 EMRK). Einzelrichter werden von nichtrichterlichen Berichterstattern (non-judicial rapporteurs) unterstützt, die der Kanzlei des Gerichtshofs angehören (Art. 24 Abs. 2 EMRK). Die Entscheidung des Einzelrichters ist nicht anfechtbar (Art. 27 Abs. 2). Das Einzelrichterverfahren soll in Fällen offenkundig aussichtsloser Beschwerden möglichst früh und effizient zu einer Entscheidung führen, die das Verfahren endgültig abschließt.

Der Einzelrichter hat damit nach Inkrafttreten des 14. Zusatzprotokolls im Jahre 2010 weitgehend die Rolle übernommen, die zuvor von den Dreierausschüssen wahrgenommen wurde (und heute noch wahrgenommen werden kann, Art. 28 Abs. 1 lit. a EMRK). Dadurch hat sich die Arbeitskapazität des Gerichtshofs deutlich erhöht. In der Einzelrichterbesetzung entfallen die (bisher möglichen) Erörterungen zwischen den drei beteiligten Richtern eines Ausschusses; es entfällt das Erfordernis der Einstimmigkeit, und es entfällt die Vorbereitungsarbeit, die die einzelnen Richter als Berichterstatter im Ausschuss aufwenden mussten. In der Zeit, die früher für die Ausschusssitzungen aufgewendet wurde, kann

12 Interlaken Declaration (Fn. 2), Abschnitt Action Plan - Implementation, Ziffer (6).

nun jeder der Richter an verschiedenen Orten unterschiedliche Fälle zur Erledigung bringen.

Gleichzeitig dürfte mit der Einführung der Einzelrichterbesetzung eine Grenze der Verfahrensvereinfachung erreicht sein, wenn jedem Beschwerdeführer noch eine richterliche Prüfung seiner Sache garantiert sein und die Qualität der Entscheidungen des Gerichtshofs gewahrt bleiben soll. Im Jahre 2011 waren 20 Richter als Einzelrichter tätig, die über insgesamt 47.000 Beschwerden entschieden haben.¹³ Im Durchschnitt entfielen damit auf jeden Einzelrichter rund 2.350 Beschwerden. Es dürfte vielen Richtern schwer fallen, eine solche Zahl von Fällen einer in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht umfassenden eigenen Prüfung zu unterziehen. Damit gewinnen die nichtrichterlichen Berichterstatter, die die Entscheidungen vorbereiten, einen maßgeblichen Einfluss auf das Ergebnis des Falles. Das mag unschädlich sein, wenn die sechsmonatige Beschwerdefrist verpasst wurde oder die innerstaatlichen Rechtsbehelfe offenkundig nicht erschöpft wurden. Hingegen dürfte die Frage, ob eine Beschwerde „offensichtlich unbegründet“ im Sinne des Art. 35 Abs. 3 lit. a ist, sich nicht immer leicht, schnell und eindeutig beantworten lassen.

„Ausreißer“ sind hier jedenfalls nicht ausgeschlossen und anscheinend auch schon vorgekommen. Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen hat im Jahre 2013 eine nach dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte erhobene Beschwerde einer Spanierin, die zunächst vor dem EGMR erfolglos die unzureichende Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen gerügt hatte, für zulässig und begründet erklärt. Die Zulässigkeit der Beschwerde hing davon ab,

13 Hierzu CDDH report containing elements to contribute to the evaluation of the effects of Protocol No. 14 to the Convention and the implementation of the Interlaken and Izmir Declarations on the Court's situation, 30. November 2012, abgedruckt in: Council of Europe, Directorate General Human Rights and the Rule of Law (ed.), *Reforming the European Convention on Human Rights: Interlaken, Izmir, Brighton and beyond. A compilation of instruments and texts relating to the ongoing reform of the ECHR*, 2014, S. 423, Ziff. 17f.

ob die Sache bereits von einer anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitbeilegungsinstanz geprüft worden war. Der Ausschuss war mehrheitlich der Auffassung, dass die der Beschwerdeführerin übersandte Mitteilung des EGMR über das Ergebnis des Verfahrens nicht hinreichend erkennen ließ, dass der EGMR eine sachliche Prüfung der Angelegenheit vorgenommen hatte.¹⁴

Insgesamt hat sich das Einzelrichterverfahren allerdings bei der Behandlung aussichtsloser Fälle als ein äußerst wirksames Instrument erwiesen. Im Jahre 2012 hat der Gerichtshof 81.700 Beschwerden durch dieses Verfahren erledigt,¹⁵ im Jahre 2013 waren es 80.500 Beschwerden.¹⁶ Bei einer Eingangszahl von etwa 65.000 Beschwerden pro Jahr¹⁷ leisten die Einzelrichter einen bedeutenden Beitrag zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs und zum Abbau des Verfahrensrückstandes, ja, die Zahlen zeigen, dass die Einzelrichter die Trendwende bei den Verfahrenszahlen ganz maßgeblich mit herbeigeführt haben.

IV. Entscheidung über Wiederholungsfälle durch die Dreierausschüsse

Nach Art. 28 Abs. 1 lit. b EMRK in der Fassung des 14. Zusatzprotokolls kann ein Dreierausschuss seit 2010 eine Einzelbeschwerde für zulässig erklären und ein Urteil über die Begründetheit fällen, sofern die zugrunde liegende Rechtsfrage „Gegenstand einer gefestigten Rechtsprechung

14 Human Rights Committee, Entsch. v. 18.6.2013, *Maria Cruz Achabal Puertas v. Spain* (1945/2010), CCPR/C/107/D/1945/2010 (2013), Ziff. 7.3.; zu den Einzelheiten *Janneke Gerards*, *Inadmissibility decisions of the European Court of Human Rights: a critique of the lack of reasoning*, *Human Rights Law Review* 14 (2014), 148–158 (S. 149ff.) Der EGMR hatte in diesem Fall als Dreierausschuss entschieden; vergleichbare Probleme können sich jedoch bei der Einzelrichterbesetzung ergeben.

15 European Court of Human Rights, *Annual Report 2012*, S. 60.

16 European Court of Human Rights, *Annual Report 2013*, S. 62.

17 European Court of Human Rights, *Annual Report 2012*, S. 149; *Annual Report 2013*, S. 193.

des Gerichtshofs ist“. Diese Vorschrift erfasst die sogenannten Wiederholungsfälle (repetitive cases, gleichgelagerte Fälle). Derartige Fälle können insbesondere dann auftreten, wenn eine vom Gerichtshof festgestellte Konventionsverletzung nicht auf besonderen Umständen des Einzelfalls, sondern auf strukturellen Mängeln in einem Vertragsstaat beruht. Wenn etwa ein innerstaatliches Gesetz mit den Anforderungen der Konvention unvereinbar ist, dann kann im Grundsatz jede Person, die von diesem Gesetz betroffen ist, mit Aussicht auf Erfolg eine Beschwerde zum Gerichtshof einlegen. Es ist Aufgabe des Vertragsstaates, in derartigen Fällen die innerstaatliche Rechtslage unverzüglich in Einklang mit der Konvention zu bringen. Unterbleibt dies, so ist mit einer großen Zahl weiterer – und zwar sachlich berechtigter – Beschwerden zu rechnen.

Beim Gerichtshof ist eine große Zahl derartiger Wiederholungsfälle anhängig. Sie lag am 1. Juli 2013 bei über 46.000. 92 Prozent der Wiederholungsfälle stammen aus sieben Ländern (Italien, Serbien, Türkei, Ukraine, Rumänien, Vereinigtes Königreich, Russland).¹⁸ Auch das Piloturteilsverfahren (Art. 61 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs) kann nicht verhindern, dass in Wiederholungsfällen ständig neue Beschwerden erhoben werden.¹⁹

Der Gerichtshof hat die sehr hohe Anzahl von Beschwerden wegen nicht vollstreckter Gerichtsentscheidungen in der Ukraine (Verstoß gegen Art. 6 EMRK) zum Anlass genommen, seine Arbeitsweise in Wiederholungsfällen weiterzuentwickeln. Aufgrund wirksamerer Verfahrensweisen gelang es dem Gerichtshof im Jahre 2013, 250 derartige Beschwerden pro Monat der ukrainischen Regierung zuzustellen und über sie innerhalb von sechs Monaten – meist zugunsten des Beschwerdeführers – abschließend zu entscheiden. Die hohe Zahl von Urteilen sollte dem betroffenen Staat einen Anreiz geben, seine Gesetzgebung der Konvention bald-

möglichst anzupassen. Solange dies nicht geschieht, kann die effektive Verfahrensweise des Gerichtshofs allerdings auch für andere betroffene Personen einen zusätzlichen Anreiz darstellen, eine Beschwerde zu erheben. Der Gerichtshof hat einen starken Anstieg gleichgelagerter Beschwerden aus der Ukraine zu verzeichnen. Die Gesamtzahl der Beschwerden ist anscheinend so hoch, dass sie die Arbeitskapazität des Gerichtshofs deutlich übersteigt.²⁰

Strukturelle Mängel in einem Mitgliedstaat, die nicht abgestellt werden, sind geeignet, eine hohe Zahl berechtigter Beschwerden auszulösen und das europäische Menschenrechtssystem letztlich lahm zu legen. Nach der Einschätzung des Gerichtshofs lastet dieses Problem in übermäßiger und schädlicher Weise („excessively“ und „damaging“) auf dem Konventionsmechanismus. Der Gerichtshof sieht zu Recht in erster Linie die betroffenen Staaten als verantwortlich an, die Problematik – unter der Aufsicht des Ministerkomitees – zu bewältigen.²¹

V. Die neue Zulässigkeitsbedingung: „Erheblicher Nachteil“

Die Zahl der vom Gerichtshof sachlich zu bearbeitenden Beschwerden kann dadurch verringert werden, dass bestimmte Beschwerden geringerer Bedeutung *ohne Rücksicht auf ihre mögliche Begründetheit* von vornherein von der Prüfung ausgeschlossen werden.

Dies ist mit der im Jahre 2010 durch das 14. Zusatzprotokoll in Art. 35 Abs. 3 lit. b EMRK niedergelegten neuen Zulässigkeitsbedingung geschehen. Hiernach hat der Gerichtshof eine Individualbeschwerde für unzulässig zu erklären, „wenn er der Ansicht ist, dass dem Beschwerdeführer kein erheblicher Nachteil entstanden ist, es sei denn, die Achtung der Menschenrechte [...] erfordert eine Prüfung der Beschwerde, und vorausgesetzt, es wird aus diesem

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

19 Zu aktuellen Anwendungsbeispielen für das Piloturteilsverfahren s. European Court of Human Rights, Annual Report 2013, S. 26 f.

20 Zum Ganzen European Court of Human Rights, The Interlaken Process and the Court (2013 Report), S. 9 f.

21 European Court of Human Rights, a. a. O. S. 10.

Grund nicht eine Rechtsache zurückgewiesen, die noch von keinem innerstaatlichen Gericht gebührend geprüft worden ist.“ Diese Zulässigkeitsbedingung ist durch den Gerichtshof in einer Reihe von Fälle näher bestimmt und angewandt worden.²²

Eine Verwerfung der Beschwerde nach dieser Vorschrift setzt zunächst voraus, dass dem Beschwerdeführer „kein erheblicher Nachteil“ entstanden ist. Dieses Merkmal beruht auf dem Gedanken, dass die Verletzung eines Rechts, auch wenn sie vorliegt, ein Mindestgewicht aufweisen sollte, um die Befassung eines internationalen Gerichtshofs zu rechtfertigen, und dass rein technische, unbedeutende Fehler keine Überprüfung auf europäischer Ebene erfordern.²³

Das Merkmal „kein erheblicher Nachteil“ wird in der Rechtsprechung als gegeben angesehen, wenn die Auswirkungen der behaupteten Menschenrechtsverletzung im wesentlichen finanzieller Natur sind und sich auf einen Betrag von weniger als einem Euro;²⁴ 12 Euro;²⁵ 90 Euro²⁶ oder 150 Euro²⁷ beschränken, wobei im letzten Fall noch ein „Punkt“ im Verkehrsregister hinzugekommen war. Auch ein Betrag in der Größenordnung von 500 Euro wurde noch als nicht „erheblich“ angesehen.²⁸ In einer Abgabenstreitigkeit, in der es um einen erheblich höheren Betrag ging (etwa 19 Millionen Euro) wurde das Vorliegen eines „erheblichen Nachteils“ verneint, weil der Gerichts-

hof ausschließen konnte, dass der gerügte Verfahrensfehler einen Einfluss auf das Verfahrensergebnis gehabt hatte.²⁹ In Fällen, in denen keine angemessene gerichtliche Überprüfung der Untersuchungshaft nach Art. 5 Abs. 4 EMRK stattgefunden hat, kann das Vorliegen eines „erheblichen Nachteils“ hingegen nicht deshalb verneint werden, weil die Untersuchungshaft später auf die verhängte Freiheitsstrafe angerechnet worden ist.³⁰

Ein Fall kann auch dann von besonderer Bedeutung für den europäischen Menschenrechtsschutz sein, wenn nur ein geringer Geldbetrag oder gar kein finanzielles Interesse in Streit steht. Art. 35 Abs. 3 lit. b EMRK schließt daher die Anwendung der neuen Zulässigkeitsbedingungen trotz Fehlens eines „erheblichen Nachteils“ dann aus, wenn die Achtung der Menschenrechte eine Prüfung der Beschwerde erfordert. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die Beschwerde zur Klärung wichtiger Grundsatzfragen beitragen kann, wenn ein struktureller Mangel im Rechtssystem eines Vertragsstaats vorliegt oder sonst Angelegenheiten von allgemeinem Interesse betroffen sind.³¹ Trotz Vorliegen eines strukturellen Problems erscheint dem Gerichtshof die Prüfung der Beschwerde allerdings dann nicht erforderlich, wenn er über die zugrunde liegende Rechtsfrage bereits häufig entschieden hat und sowohl der Gerichtshof als auch das Ministerkomitee das Vorliegen eines systemischen Problems im Vertragsstaat – wie etwa die fehlende Möglichkeit der Vollstreckung gerichtlicher Urteile in Russland oder die Länge gerichtlicher Verfahren in Griechenland – bereits festgestellt haben.³²

22 Zum Folgenden s. European Court of Human Rights, Registry, Research Division, Research Report. The new admissibility criterion under Article 35 § 3 (b) of the Convention: case-law principles two years on. www.echr.coe.int (Case-law – Case-law analysis – Research Reports) (zuletzt besucht am 27. Oktober 2014).

23 EGMR, *Shefer v. Russia*, no. 45175/04, 13.3.2012.

24 EGMR, *Korolev v. Russia*, no. 25551/05, 1.7.2010.

25 EGMR, *Vasilchenko v. Russia*, no. 334784/02, § 49, 23.9.2010.

26 EGMR, *Adrian Mihai Ionescu v. Romania*, no. 36659/04, § 35, 1.6.2010.

27 EGMR, *Rinck v. France*, no. 18774/09, 19.10.2011.

28 EGMR, *Kioui v. Greece*, no. 52036/09, 20.9.2011
Weitere Nachweise in *European Court of Human Rights*, Registry, Research Report (Fn. 22), Ziff. 11.

29 EGMR, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional v. Portugal*, no. 49639/09, 3.4.2012.

30 EGMR, *Van Velden v. the Netherlands*, no. 30666/08, 19.7.2011.

31 EGMR, *Živić v. Serbia*, no. 37204/08, 13.9.2011; *Nicoleta Gheorghe v. Romania*, no. 23470/05, 3.4.2012; *Juhas Đurić v. Serbia* (revision), no. 48155/06, 10.4.2012; sowie European Court of Human Rights, Research Division, Research Report (Fn. 22), Ziff. 24.

32 EGMR, *Vasilchenko* (Fn. 25); *Kioui* (Fn. 28).

Die zweite Schutzklausel, die gegenwärtig die Anwendung des neuen Zulässigkeitskriteriums dann ausschließt, wenn die Beschwerde „von keinem innerstaatlichen Gericht gebührend geprüft worden ist“, wird durch das Protokoll Nr. 15 aufgehoben werden. Die Behauptung einer Menschenrechtsverletzung, die dem Beschwerdeführer keinen „erheblichen Nachteil“ zugefügt hat, kann also künftig auch dann ungeprüft bleiben, wenn die Sache innerstaatlich (möglicherweise) nicht „gebührend geprüft“ worden ist. Zur Begründung für diese Änderung gibt der erläuternde Bericht zu Protokoll Nr. 15 lediglich an, mit der Streichung dieser Bedingung werde der Maxime „De minimis non curat praetor“ größere Wirksamkeit verliehen.

In der Tat dürfte die Frage, ob ein innerstaatliches Gericht eine Beschwerde „gebührend geprüft“ hat, der Sache nach nur unwesentlich leichter zu beantworten sein als die Frage, ob das innerstaatliche Gerichtsverfahren „fair“ im Sinne des Art. 6 EMRK war. Anders gewendet: der Gerichtshof muss gegenwärtig in jedem Fall, in dem er das neue Zulässigkeitskriterium anwenden will, eine zumindest grobe Fairnessprüfung im Hinblick auf das innerstaatliche Gerichtsverfahren vornehmen. Damit geht ein Teil der erstrebten Entlastung wieder verloren, und es erscheint vor diesem Hintergrund konsequent, die Zurückweisung der Beschwerde künftig unabhängig davon zu ermöglichen, ob eine innerstaatliche „gebührende“ Prüfung stattgefunden hat.

VI. Die Protokolle Nr. 15 und 16 zur EMRK

Neben der bereits genannten Änderung der Zulässigkeitsbedingung des Art. 35 Abs. 3 lit. b EMRK beseitigt das 15. Zusatzprotokoll die in Art. 30 niedergelegte Möglichkeit der Parteien, einer von der Kammer beschlossenen Verweisung an die Große Kammer zu widersprechen.³³ Die Altersgrenze der Richter wird neu bestimmt, indem das Höchstalter der Richter bei Amtsantritt nunmehr einheitlich auf 65 Jahre festgesetzt

wird.³⁴ Die Beschwerdefrist wird von sechs auf vier Monate verkürzt.³⁵ Schließlich wird der Präambel der EMRK ein neuer Beweggrund angefügt, der wie folgt lautet:

„in Bekräftigung dessen, dass es nach dem Grundsatz der Subsidiarität in erster Linie Aufgabe der 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“.³⁶

Diese Textänderung enthält sachlich keine wesentlichen Neuerungen. Dass die Vertragsparteien primär für die aktive Erfüllung der Konvention verantwortlich sind (und nicht etwa abwarten sollten, bis sie vom Gerichtshof verurteilt werden), trifft für die Konvention ebenso zu wie für viele andere völkerrechtliche Verträge. Die Lehre vom Ermessens- oder Beurteilungsspielraum (*margin of appreciation*) ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Hinblick auf bestimmte Menschenrechte und bestimmte Situationen entwickelt worden. Im Vergleich zu den erheblich weiter gehenden Forderungen, die vor allem von der britischen Regierung vor der Konferenz von Brighton erhoben worden waren³⁷, erscheint die nunmehr vorgenommene Änderung der Präambel als Ausdruck der Bestätigung der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs und als Stärkung seiner Position.

Freilich wird der Gerichtshof diese Änderung als Appell der Vertragsstaaten verstehen können, die Lehre vom Beurteilungsspielraum auch künftig ernst zu nehmen und den Vertragsstaaten in geeigneten Fällen auch wirklich einen Spielraum bei der Um-

³³ Art. 3 des Protokolls Nr. 15.

³⁴ Art. 2 des Protokolls Nr. 15.

³⁵ Art. 4 des Protokolls Nr. 15.

³⁶ Art. 1 des Protokolls Nr. 15, deutsche Übersetzung nach Bundesrats-Drucks. 399/14 v. 29.08.2014.

³⁷ Hierzu *Christian Tomuschat*, Die Erklärung von Brighton, in: SZIER/RSDIE 22 (2012), S. 191-200 (S. 192 ff.).

setzung der Konvention zuzugestehen.³⁸ In der Erklärung von Brighton haben die Vertragsstaaten betont, dass innerstaatliche Stellen grundsätzlich besser in der Lage seien als ein internationales Gericht, die örtlichen Bedürfnisse und Bedingungen zu beurteilen.³⁹

Das Protokoll Nr. 15 wird nach Ratifikation durch alle Vertragsstaaten der Konvention in Kraft treten.⁴⁰

Das 16. Zusatzprotokoll wird es den höchsten Gerichten der Vertragsstaaten ermöglichen, im Zusammenhang mit Rechtssachen, die bei ihnen anhängig sind, ein Gutachten des Gerichtshofs zur Auslegung oder Anwendung der Konvention einzuholen. Dieses dem Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH nachempfunden Verfahren wird zunächst zu einer zusätzlichen Belastung des Gerichtshofs führen. Der Gerichtshof gewinnt dadurch allerdings die Möglichkeit, bei strukturellen Menschenrechtsverletzungen in einem Vertragsstaat mit einem einzigen Gutachten eine große Zahl von Fällen bereits während des innerstaatlichen Verfahrens im Sinne der Konvention zu beeinflussen, ohne dass jede einzelne betroffene Person eine Beschwerde nach Straßburg erheben muss.

VII. Abschließende Bemerkungen

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat die ihm durch das Protokoll Nr. 14 zur Verfügung gestellten Instrumente – insbesondere die Einzelrichterbesetzung – genutzt und den Stand der laufenden Verfahren in beeindruckender Weise verringert. Anscheinend hat er damit einen Weg gefunden, die große Zahl *aussichtsloser*

Beschwerden mit einem vertretbaren Zeit- und Arbeitsaufwand zu erledigen.

Gleichzeitig allerdings steigt weiterhin die Zahl potentiell begründeter Beschwerden, die eine nähere Prüfung durch den Gerichtshof erfordern. Die Konferenz von Brighton sah darin ein „schwieriges, besorgniserregendes Problem“.⁴¹ Dieser Bewertung kann man nur zustimmen, und das Problem kann nur dadurch dauerhaft bewältigt werden, dass die Anforderungen der Konvention in sämtlichen Vertragsstaaten besser umgesetzt werden, oder, anders gewendet, dass die Zahl der Menschenrechtsverletzungen zurückgeht. Die Erklärung von Brighton ruft die Staaten dazu auf, die innerstaatliche Umsetzung der Konvention durch unterschiedliche Maßnahmen zu verbessern und insbesondere die Urteile des EGMR zeitnah, vollständig und wirksam umzusetzen.⁴² Zur Entlastung des Gerichtshofs können weiterhin innerstaatliche grundrechtsspezifische Rechtsbehelfe beitragen wie ein Verfassungsbeschwerdeverfahren, wie es kürzlich in der Türkei eingeführt worden ist.⁴³

Der „Interlaken Process“, unterstützt durch das Inkrafttreten des Protokolls Nr. 14, hat eine Entwicklung angestoßen. Der Gerichtshof hat sich mit Schwung und einem großem Energieaufwand daran gemacht, seinen Verfahrensrückstand abzubauen. Die Staaten haben sich zu ihrer Verantwortung bekannt, die Konvention innerstaatlich möglichst effektiv umzusetzen und, wann immer der Gerichtshof eine Verletzung der Konvention feststellt, die notwendigen Konsequenzen im innerstaatlichen Bereich zu ziehen. Die langfristige Wirksamkeit des Konventionssystems erfordert sowohl einen aktiven und leistungsfähigen Gerichtshof als auch den festen politischen Willen aller Vertragsstaaten, die Anforderungen des internationalen Menschenrechtsschutzes innerstaatlich zu verwirklichen.

38 Kritisch zu neueren Tendenzen in der Rechtsprechung insoweit *Jon Petter Rui*, The Interlaken, Izmir and Brighton Declarations. Towards a Paradigm Shift in the Strasbourg Court's Interpretation of the European Convention of Human Rights? in: Nordic Journal of Human Rights 31 (2013), S. 28–54 (S. 37 ff.).

39 Brighton Declaration (Fn. 3), Ziff. 11.

40 Bis jetzt ist das Protokoll Nr. 15 von 10 Staaten ratifiziert. (Stand: 17.11.2014).

41 Brighton Declaration (Fn. 3), Ziff. 6.

42 Brighton Declaration (Fn. 3), Ziff. 7, 9, 26, 29.

43 Nähere Informationen hierzu Constitutional Court of Turkey, Individual Application (Constitutional Complaint), online verfügbar unter <http://www.anayasa.gov.tr/en/IndividualApplication/>. (zuletzt besucht am 26. Januar 2015).