

§ 6. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Mit Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls zur EMRK vom 11.05.1994 zum 01.11.1998 ist deren Überwachungssystem grundlegend umstrukturiert worden. An die Stelle der bislang existierenden zwei Überwachungsorgane – der Europäischen Kommission für Menschenrechte (EKMR) zum einen und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zum anderen – ist der zwar namensgleiche aber als Single Court völlig neugestaltete und nunmehr ständig tagende EGMR getreten. Die EKMR blieb lediglich bis zum Ablauf der einjährigen Übergangsfrist am 31.10.1999 bestehen. Die – bereits zuvor reduzierten – Befugnisse des Ministerkomitees des Europarats im Rahmen der EMRK beschränken sich künftig allein auf die Überwachung der Durchführung der für die betroffenen Staaten bindenden Urteile des Gerichtshofes (Art. 45). Zum Zwecke dieser Änderungen wurden die bisherigen Art. 19 – 56 EMRK durch die neugefassten Art. 19 – 51 ersetzt. Weitere wichtige Neuerungen ergeben sich durch das am 01. Juni 2010 in Kraft getretene 14. Zusatzprotokoll. Dieses dient dazu, die Arbeit des EGMR effektiver zu gestalten, denn der EGMR wird derzeit jährlich mit rund 15.000 Individualbeschwerden befasst. Ob sich die daraus ergebende Überlastung des EGMR nach Inkrafttreten des 14. Zusatzprotokolls mit seinen – aus rechtsstaatlicher Sicht – teils problematischen (Zurückweisung einer Beschwerde als unzulässig durch nur einen Richter), teils sicher sinnvollen Reformen (in eindeutigen, durch frühere Rechtsprechung geklärten Fällen Erklärung der Begründetheit durch einen Ausschuss), vermindert wird, bleibt abzuwarten. Mit dem Inkrafttreten des 14. Zusatzprotokolls ist das zur Entlastung des Gerichts 2009 eingeführte Zusatzprotokoll 14bis, welches am 01. Juli 2009 in Kraft getreten ist, gegenstandslos geworden. Das Zusatzprotokoll 14bis, galt bis dahin für alle Staaten, welche das 14. Protokoll bereits ratifiziert hatten.

Zu Struktur und Verfahrensablauf im Anschluss an die Neuerungen im Einzelnen:

In den Art. 20-25 EMRK finden sich die Bestimmungen über die Richter (grds. ein Richter pro Mitgliedstaat der EMRK). Gemäß Art. 23 des 14. Protokolls beträgt die Amtsdauer für Richter 9 Jahre, schließt jedoch gleichzeitig die Wiederwahl aus. Der EGMR tagt gemäß Art. 25 EMRK im Plenum, üblicherweise jedoch in Ausschüssen (*committees*) von drei Richtern, Kammern (*chambers*) von sieben Richtern und der Großen Kammer (*Grand Chamber*) von 17 Richtern (vgl. Art. 27). Änderungen hinsichtlich der Zulässigkeitsentscheidungen ergeben sich durch Art. 26 Abs. 1. Dieser besagt, dass der EGMR nicht nur als Kammer oder Ausschuss tagen und entscheiden kann, sondern dass nunmehr auch Verfahren vor dem Einzelrichter möglich sind. Dabei beschränkt sich die Kompetenz der Einzelrichter nach Art. 26 Abs. 2 EMRK auf die Entscheidungen über die Unzulässigkeit oder Streichung offensichtlich unzulässiger Beschwerden; dabei ist zu beachten, dass auch „offensichtlich unbegründete Individualbeschwerden als „unzulässig“ zurückgewiesen werden können. Handelt es sich um nicht eindeutige Fälle, so leitet der Einzelrichter die Beschwerden gemäß Art. 17 Abs. 3 EMRK an die Kammer oder den Ausschuss zur Entscheidung weiter.

Die Zuständigkeit des EGMR erstreckt sich gemäß Art. 32 auf Staatenbeschwerden iSd Art. 33, Individualbeschwerden iSd Art. 34 und Gutachten iSd Art. 47. Zu betonen ist, dass es keiner besonderen Unterwerfungserklärung der Vertragsparteien zur Anerkennung der Zuständigkeit des EGMR mehr bedarf; dessen Zuständigkeit entsteht automatisch mit der Ratifikation der EMRK.

Individualbeschwerden können nach Art. 34 von Individuen, NGOs und Gruppen von Individuen mit der Begründung erhoben werden, in ihren Konventionsrechten verletzt zu sein.

Über solche Beschwerden entscheidet zunächst ein Einzelrichter, der diese dann ggf. an einen Ausschuss weiterleitet, der nach Art. 28 Abs. 1 lit. a EMRK durch einstimmigen Beschluss Beschwerden

für zulässig erklären und materiell urteilen kann, wenn die den betreffenden Beschwerden zu Grunde liegenden Fragen zur Anwendung oder Auslegung der Konvention durch eine ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes gedeckt sind. Kann keine Einstimmigkeit erzielt werden, entscheidet die Kammer. Weiter können nach Art. 35 Abs. 3 lit. b EMRK nun auch noch Beschwerden nach der Zulässigkeitsentscheidung für unzulässig erklärt werden, wenn der Beschwerdeführer keinen erheblichen Nachteil erleidet. Hierbei sind die zusätzlich eingeführten Schutzklauseln zu beachten, die eine automatische Unzulässigkeit der Beschwerde in einem solchen Fall verhindern sollen. Zu einem gelten Ausnahmen dann, wenn der Respekt vor den Konventionsrechten eine Prüfung der Begründetheit der Beschwerde erfordert und zu anderen, wenn dem Beschwerdeführer der effektive Rechtsschutz vor nationalen Gerichten verweigert wurde. Darüber hinaus wird dem Menschenrechtskommissar des Europarates im neuen Art. 36 Abs. 3 EMRK das Recht eingeräumt, in sämtlichen vor einer Kammer oder der Großen Kammer anhängigen Beschwerdefällen schriftliche Stellungnahmen abzugeben und an den mündlichen Verhandlungen teilzunehmen.

Falls die Beschwerde von der (Großen) Kammer für zulässig erklärt wird und das in Art. 38, 39 vorgesehene Verfahren zum Erreichen einer gütlichen Einigung erfolglos bleibt, entscheidet die (Große) Kammer über die Begründetheit. Urteile der Großen Kammer sind immer endgültig. Urteile einer Kammer sind nach Art. 44 (2) endgültig, wenn – insbesondere – binnen drei Monaten kein Rechtsmittel zur Großen Kammer eingelegt wird oder von einem Überprüfungsausschuss (*panel*) von fünf Richtern der Großen Kammer nicht zur Entscheidung angenommen wird. Als Rechtsmittel haben die Parteien die Möglichkeit, in Ausnahmefällen (bei schwerwiegenden allgemeinen bzw. Auslegungs- und Anwendungsfragen) gemäß Art. 43 (1) die Sache nach dem Urteil einer Kammer an die Große Kammer zu verweisen („Quasi-Instanzenzug“). Dies ist Folge eines Kompromisses zwischen den Befürwortern eines einstufigen Gerichtshofes und denjenigen eines zwei-instanzlichen Verfahrens mit Berufungsmöglichkeit, die sich während des Reformprozesses gegenüberstanden.

Zudem stärkt das Protokoll auch die Rolle des Ministerkomitees bei der Überwachung des Vollzuges der Urteile des Gerichtshofes. Durch den geänderten Art. 46 Abs. 3 EMRK wird dem Ministerkomitee zum einen die Möglichkeit eingeräumt, den Gerichtshof um eine Entscheidung über die Auslegung eines Urteiles zu ersuchen, falls der Vollzug eines Urteiles durch ein Auslegungsproblem behindert wird. Zum anderen legt Art. 46 Abs. 4 und 5 EMRK ein Versäumnisverfahren fest, in dem das Ministerkomitee ermächtigt wird, ein Verfahren gegen Staaten anzustrengen, die ihrer Verpflichtung aus, die Urteile des Gerichtshofes zu befolgen, nicht nachkommen. Kommt die Große Kammer zum Schluss, dass ein Staat seine Verpflichtungen missachtet hat, entscheidet das Ministerkomitee über die zu ergreifenden Sanktionen.

Letztlich fügt das 14. Zusatzprotokoll die Möglichkeit eines Beitritts der Europäischen Union zur EMRK (siehe Art. 59 Abs. 2 EMRK) ein.

Im Vorfeld der für Ende April 2012 geplanten Konferenz in Brighton, wurden zahlreiche Reformvorschläge zur Steigerung der Effektivität und zur Verminderung der Überbelastung des EGMR diskutiert, die dann in Brighton in einer durch den Europarat zu verabschiedenden Erklärung münden sollten. Unter den Vorschlägen befand sich die Forderung nach der Einführung eines Subsidiaritätsprinzips hinsichtlich der Zuständigkeit des EGMR gegenüber nationalen Gerichten und einer der Überprüfung durch den EGMR stärker als bisher entzogenen sogenannten „margin of appreciation“, welche einen Interpretationsspielraum der Mitgliedstaaten meint, die Konvention nach eigenen Maßstäben auszulegen. Weiter wurde in britischen Entwürfen der Vorschlag eines Verfahrens eingebracht, in welchem dem EGMR eine beratende Aufgabe bei Entscheidungen der nationalen Gerichte eingeräumt wird mit der Konsequenz aber, dass dann die Möglichkeit für den Bürger entfiel, individuell gegen dieses Urteil in Straßbourg zu klagen, mit nur einer Ausnahme bei einem „schwerwiegenden Irrtum“. Die Entwürfe zur Brighton Declaration wurden von Seiten verschiedener Menschenrechtsorganisatio-

nen heftig kritisiert, der Einfluss des EGMR werde zu stark gemindert, der Menschenrechtsschutz über die EMRK dadurch erheblich geschwächt. In gemeinsamen Erklärungen zu den verschiedenen Entwürfen tragen Menschenrechtsorganisationen wie etwa amnesty international und EHRAC (European Human Rights Advocacy Centre) ihre Bedenken gegen eine Schwächung des EGMR vor, es wird unterstellt, Großbritannien wolle den Einfluss des EGMR auf die eigene Staatenpraxis mindern und agiere gegen ein regionales Menschenrechtsschutzsystem, welches die Kompetenz besitzt, erheblich in nationale Sachverhalte einzugreifen und Staaten zu verurteilen.

Ende April hat schließlich in Brighton nach Interlaken (Schweiz) und Izmir (Türkei) eine weitere Konferenz zur Reform des EGMR stattgefunden. Als Ergebnis dieser Konferenz haben die Minister der 47 Mitgliederstaaten des Europarates die Brighton Declaration letztlich verabschiedet. Diese sieht ein Paket von Maßnahmen vor, um den EGMR zu reformieren. Bis Ende 2013 sollten die Vorschläge für ein neues 15. Zusatzprotokoll erarbeitet werden und sodann im Ministerrat zur Debatte gestellt werden.¹

Das 15. Zusatzprotokoll vom 24. Juni 2013 sieht Änderungen der EMRK vor mit dem Ziel, die Effizienz des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) zu gewährleisten. Auch bei diesem Zusatzprotokoll handelt es sich, wie bereits beim 14. Zusatzprotokoll, um ein Änderungsprotokoll, welches den Text der EMRK revidiert. Protokolle, die die EMRK ändern, müssen von allen 47 Europaratsstaaten ratifiziert werden, damit sie in Kraft treten. Zur Zeit haben 29 Staaten das Zusatzprotokoll unterzeichnet und sechs Staaten haben das 15. Zusatzprotokoll ratifiziert (Stand: März 2014).

Unter anderem sind folgende Änderungen der EMRK im Protokoll vorgesehen:

In der Präambel der EMRK wird auf das Prinzip der Subsidiarität und des "margin of appreciation" hingewiesen, das heißt, das Prinzip, das den Vertragsstaaten in der Auslegung der EMRK einen Spielraum zugesteht, wird explizit aufgenommen.

Die Frist von 6 Monaten für die Einreichung der Beschwerde an den EGMR in Art. 35 Abs. 1 EMRK wird auf vier Monate verkürzt. In den Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Beschwerde an den EGMR in Art. 35 Abs. 3 lit. b EMRK wird bestimmt, dass der EGMR eine Beschwerde als unzulässig erklären kann, wenn er der Ansicht ist, dass dem Beschwerdeführer kein erheblicher Nachteil entstanden ist. Bis jetzt wurde eine Beschwerde aber dann trotzdem geprüft, wenn die Rechtssache noch von keinem innerstaatlichen Gericht hinreichend untersucht worden ist.

Am 10. Juli 2013 haben die Vertragsstaaten das 16. Zusatzprotokoll angenommen, das am 2. Oktober 2013 zur Unterzeichnung aufgelegt wurde. Darin wird vorgeschlagen, dass sich die Verfassungsgerichte bzw. die letztinstanzlichen Gerichte an den EGMR mit Fragen zur Auslegung der EMRK für eine Stellungnahme (advisory opinion) an den EGMR wenden können.

Bei diesem Protokoll handelt es sich um ein Zusatzprotokoll, das den Text der EMRK nicht abändert, sondern ergänzt. Es gilt nur für diejenigen Mitgliedstaaten, die es ratifizieren. Es tritt in Kraft, wenn zehn Mitgliedstaaten es ratifiziert haben.² Bisher wurde das 16. Zusatzprotokoll lediglich von 10 Mitgliedstaaten unterzeichnet. Eine Ratifikation erfolgte indes noch nicht (Stand: März 2014).³

¹ http://www.humanrights.ch/de/Instrumente/Europarats-Organe/EGMR/Reform/idart_10192-content.html.

² http://www.humanrights.ch/de/Instrumente/Europarats-Organe/EGMR/Reform/idart_10190-content.html.

³ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=214&CM=8&DF=16/03/2014&CL=GER>.