

STELLUNGNAHMEN UND BERICHTE

Zur Reform des Rechtsschutzsystems der Europäischen Menschenrechtskonvention

Patricia Egli*

I. Einleitung	760
II. Grundzüge des Rechtsschutzsystems nach Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls	761
1. Rechtsschutz auf nationaler Ebene	762
2. Staatenbeschwerde	762
3. Individualbeschwerde	763
4. Verfahren vor dem Gerichtshof	764
5. Vollzug der Urteile	766
III. Gründe für die Reform	768
1. Ansteigen der Zahl der Individualbeschwerden	768
2. Neue Vertragsstaaten	769
3. Erweiterung des materiellen Schutzes	770
IV. Schwerpunkte der Reform	771
1. Verbesserung des Rechtsschutzes auf nationaler Ebene	772
2. Verbesserung des Filterverfahrens des Gerichtshofs	773
a) Unzulässigkeitsentscheidungen durch Einzelrichter	773
b) Zulässigkeits- und Sachprüfung durch Ausschuss	775
3. Schaffung eines neuen Unzulässigkeitsgrundes	777
a) Konzeption von Art. 35 Abs. 3 <i>lit. b n.F.</i> EMRK	777
b) Geeignetheit und Notwendigkeit zur Effizienzsteigerung?	778
c) Verhältnismässige Beschränkung des Individualbeschwerderechts?	780
4. Gleichzeitige Zulässigkeits- und Sachentscheidung durch die Kammer	781
5. Verstärkung von Vergleichen	783
6. Menschenrechtskommissar als <i>amicus curiae</i>	784
7. Änderungen des Richterstatus	785
8. Verbesserung und Beschleunigung der Umsetzung von Urteilen	786
a) Resolution des Ministerkomitees	786
b) Interpretationsverfahren	787
c) Verfahren bei Versäumnis des Vollzugs	788
V. Schlussbemerkungen	790
Summary	792

* Dr. *iur.*, Rechtsanwältin, Oberassistentin und Dozentin für Öffentliches Recht, Universität St. Gallen.

I. Einleitung

Die Vertragsstaaten wollten mit Unterzeichnung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) am 4. November 1950 nicht nur ein Netz gegenseitiger staatlicher Verpflichtungen errichten, wie dies dem klassischen völkerrechtlichen Vertragsrecht entspricht. Ziel der Verfasser der EMRK war vielmehr der Schutz des Individuums vor Tyrannei, Unterdrückung und Totalitarismus, indem staatliche Allmacht und Willkür durch ein kollektives Rechtsschutzsystem beschränkt werden sollten.¹ Der Wille hierzu findet seinen Niederschlag im letzten Absatz der Präambel der EMRK, nach dem die Vertragsstaaten eine *collective enforcement* für bestimmte auf universeller Ebene in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte garantierten Freiheiten schaffen wollen. Insbesondere aufgrund dieses kollektiven Rechtsschutzsystems, das einen geradezu konstitutionellen Charakter aufweist, nimmt die EMRK eine beispiellose Stellung im Rahmen des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes ein.²

Es kann jedoch nicht geleugnet werden, dass das Anschwellen der Zahl der Individualbeschwerden – allein im Jahre 2003 wurden 35.613 neue Beschwerden eingereicht³ – das kollektive Schutzsystem im Rahmen der EMRK in eine ernste Lage bringt. Wenn jährlich mehr Beschwerden eingehen, als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) erledigen kann, droht das Rechtsschutzsystem der EMRK aufgrund der übermässigen Dauer der Verfahren mit den Fehlern behaftet zu werden, die seit Jahren Anlass zu Tadel der nationalen Gerichte geben. Das vom Ministerkomitee des Europarates an seiner 114. Sitzung beschlossene 14. Zusatzprotokoll zur EMRK,⁴ das am 13. Mai 2004 zur Unterzeichnung aufgelegt wurde, und die weiteren verabschiedeten Reformmassnahmen sind daher unerlässlich, um die Glaubwürdigkeit des Systems und seine bestimmende Rolle für den Schutz des Einzelnen in den Vertragsstaaten zu sichern. Ausgehend von der Dar-

¹ Vgl. dazu die Ausführungen des Berichtstatters Pierre-Henri Teitgen zum Entwurf der EMRK in der Beratenden Versammlung des Europarates am 7. September 1949, Collected Edition of the "Travaux Préparatoires" of the European Convention on Human Rights, Band I, Den Haag 1975, 293: "Les démocraties ne deviennent pas en un jour des pays nazis. Le mal progresse sournoisement (...). Une juridiction internationale au sein du Conseil de l'Europe, un système de contrôle et de garantie, ce pourrait être cette conscience dont nous avons tous besoin (...)."

² Vgl. David J. Harris/Michael O'Boyle/Chris Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights, London/Dublin/Edinburgh 1995, 28 f.; Rolf Rysdal, Die Europäische Menschenrechtskonvention: Ein Verfassungsgesetz für das ganze Europa, in: Reinhard Böttcher/Götz Hueck/Burkhard Jähnke (Hrsg.), Festschrift für Walter Odersky, Berlin/New York 1996, 245; Donna Gormien/David Harris/Leo Zwaak, Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter, Strassburg 1996, 19; Francis G. Jacobs/Robin C. A. White, The European Convention on Human Rights, 2. Aufl., Oxford 1996, 403.

³ Vgl. die statistischen Angaben in European Court of Human Rights, Survey of Activities 2003, 34, verfügbar unter: <<http://www.echr.coe.int/Eng/EDocs/2003SURVEYCOURT.pdf>>.

⁴ Der Text des 14. Zusatzprotokolls (ZP) zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Ergänzung des durch die Konvention eingeführten Kontrollmechanismus ist verfügbar unter: <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/194.htm>>.

stellung des Rechtsschutzverfahrens nach Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls zur EMRK und der Erläuterung der Gründe für die Reform, gilt es nachfolgend zu erörtern, ob die vom Ministerkomitee beschlossenen Reformmassnahmen dieser Aufgabe nach ihrem Inkrafttreten gerecht werden können und die Effektivität des Gerichtshofs langfristig zu sichern vermögen.

II. Grundzüge des Rechtsschutzsystems nach Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls

Das Rechtsschutzsystem der EMRK wurde durch das 11. Zusatzprotokoll, das am 1. November 1998 in Kraft getreten ist, grundlegend umgestaltet.⁵ Ziel des 11. Zusatzprotokolls war es, das ursprüngliche, komplexe Rechtsschutzverfahren, das durch die Europäische Menschenrechtskommission und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sowie das Ministerkomitee des Europarates getragen wurde, in eine monistische Struktur umzuwandeln und damit sowohl rechtsstaatliche Mängel zu beseitigen als auch – bereits damals – die Dauer der Strassburger Verfahren zu verkürzen.⁶ Die Funktionen der Kommission, des Gerichtshofs und des Ministerkomitees, soweit es über Individual- und Staatenbeschwerden entschieden hat, wurden dementsprechend auf einen ständigen mit hauptamtlich tätigen Richtern besetzten Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte übertragen. Die Zuständigkeit des Gerichtshofs erstreckt sich nunmehr auf Individual- und Staatenbeschwerden, wobei seine Gerichtsbarkeit für obligatorisch erklärt wurde.⁷

⁵ Bereits vor Inkrafttreten des 11. ZP waren durch das 8. ZP vom 19. März 1985 und das 9. ZP vom 6. November 1990 punktuelle Reformen des Kontrollsystems erfolgt. Vgl. dazu den Überblick bei Ingrid Siess-Scherz, Bestandesaufnahme: Der EGMR nach der Erweiterung des Europarates, EuGRZ 2003, 102; Kersten Rogge, N 81 zu Art. 34, in: Wolfram Karl (Hrsg.), Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Köln/Berlin/München 1986 (6. Lieferung 2004).

⁶ Vgl. Stefan Trechsel, Zur Reform des Europäischen Menschenrechtsschutz-Systems, in: Manfred Nowak (Hrsg.), Europarat und Menschenrechte, Wien 1994, 92; Volker Schlette, Das neue Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention: Zur Reform des Kontrollmechanismus durch das 11. Protokoll, ZaöRV 56 (1996), 941 ff.

⁷ Ausführlich dazu vgl. Rogge (Anm. 5), N 1 ff. zu Art. 34; Andrew Drzemczewski/Jens Meyer-Ladewig, Grundzüge des neuen EMRK-Kontrollmechanismus nach dem am 11. Mai 1994 unterzeichneten Reform-Protokoll (Nr. 11), EuGRZ 1994, 317 ff.; Harris/O'Boyle/Warbrick (Anm. 2), 711; Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Rechtslage, 2. Aufl., Zürich 1999, 63 ff.

1. Rechtsschutz auf nationaler Ebene

Für den durch die Konvention eingeführten kollektiven Schutzmechanismus ist das Prinzip der Subsidiarität zentral.⁸ Dieses Prinzip liegt Art. 1 EMRK zu Grunde, der die Hohen Vertragsschliessenden Teile verpflichtet, allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in der Konvention verankerten Rechte und Freiheiten zu gewähren. Dem Gerichtshof kommt hingegen nach Art. 19 EMRK lediglich die Funktion zu, die Einhaltung der in der Konvention und den Protokollen eingegangenen Verpflichtungen durch die Vertragsstaaten sicherzustellen. Dementsprechend normiert Art. 35 Abs. 1 EMRK, dass sich der Gerichtshof erst nach Erschöpfung aller innerstaatlicher Rechtsbehelfe mit einer Beschwerde nach Art. 34 EMRK befassen kann. Primär ist es somit die Verpflichtung der Vertragsstaaten, dem Einzelnen vor nationalen Instanzen die Durchsetzung der Konventionsrechte und die Wiedergutmachung einer allfälligen Verletzung seiner durch die Konvention garantierten Rechte zu ermöglichen.⁹ Art. 13 EMRK gewährt zu diesem Zweck im Sinne eines Mindeststandards jeder Person, die eine Konventionsverletzung geltend macht, das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, wobei es sich bei der innerstaatlichen Instanz nicht zwingend um eine gerichtliche handeln muss.¹⁰

2. Staatenbeschwerde

Gestützt auf Art. 33 EMRK kann jede Vertragspartei der Konvention, ohne ein besonderes Interesse nachweisen zu müssen, Konventionsverletzungen eines anderen Vertragsstaates vor den Gerichtshof bringen. Da ein Vertragsstaat nicht durch die Verletzung der Rechte seiner Staatsangehörigen betroffen zu sein braucht, um auf dem Wege der Staatenbeschwerde eine Verletzung vor dem Gerichtshof zu rügen, tritt er nicht als Kläger im eigenen, sondern als Antragsteller im Interesse der Einhaltung der Menschenrechtsordnung der europäischen Demokratien auf. Insoweit dient die Staatenbeschwerde der Ahndung einer Verletzung des *ordre public*

⁸ Vgl. Herbert Petzold, The Convention and the Principle of Subsidiarity, in: Ronald St. J. Macdonald/Franz Matscher/Herbert Petzold, The European System for the Protection of Human Rights, Dordrecht/Boston/London 1993, 43; Olivier Jacot-Guillarmod, La nouvelle Cour européenne des droits de l'homme dans la perspective du juge national, SZIER 1999, 46 f.

⁹ Vgl. Eur. Court H.R., *Z. u.a. v. the United Kingdom*, Judgment of 10 May 2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-V, Para. 103; Eur. Court H.R., *Kudla v. Poland*, Judgment of 26 October 2000, Reports of Judgments and Decisions 2000-XI, Para. 152.

¹⁰ Vgl. dazu ausführlich Jochen Abr. Frowein/Wolfgang Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention: EMRK-Kommentar, 2. Aufl., Kehl a. Rhein 1996, N 3 zu Art. 13; Rainer J. Schweizer, N 88 zu Art. 13, in: Wolfram Karl (Hrsg.), Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Köln/Berlin/München 1986 (4. Lieferung 2000); Petzold (Anm. 8), 44 f.

européen.¹¹ In der Praxis der Konvention hat sich jedoch gezeigt, dass die Staatenbeschwerde nicht die von den Verfassern erwünschte Funktion als Garant für die europäische Menschenrechtsordnung wahrnehmen kann. In der Mehrzahl der Fälle, in denen Staatenbeschwerden erhoben wurden, dürften politische Interessen des beschwerdeführenden Staates selbst oder Interessen seiner betroffenen Staatsangehörigen im Vordergrund gestanden haben.¹² Nur in denjenigen Fällen, in denen jeweils einige Mitgliedsstaaten zusammen als Kläger auftraten, um zunächst im Jahre 1967 die Zustände unter der damaligen Diktatur in Griechenland anzuprangern¹³ und wenige Jahre später die Praktiken des türkischen Militärregimes gegenüber ihren politischen Gegnern vor die Konventionsorgane zu bringen,¹⁴ handelte es sich um echte Verfahren im öffentlichen Interesse zur Wahrung eines *ordre public européen*.

3. Individualbeschwerde

Der Individualbeschwerde nach Art. 34 EMRK kommt zunächst eine subjektive Rechtsschutzfunktion zu. Jeder natürlichen Person, nichtstaatlichen Organisation oder Personengruppe steht bei einer behaupteten Verletzung der durch die Konvention und ihrer Protokolle geschützten individuellen Rechte der Zugang zum EGMR als internationaler Gerichtsstanz ausserhalb des Einflussbereichs der eigenen Regierungsgewalt offen.¹⁵ Stellt der Gerichtshof eine Konventionsverletzung fest, kann dem Beschwerdeführer gegebenenfalls gestützt auf Art. 41 EMRK eine Entschädigung zugesprochen werden.

Die Individualbeschwerde weist zudem eine objektive Rechtsschutzfunktion auf.¹⁶ Wie der Gerichtshof in der Rechtssache *Irland v. the United Kingdom* aus-

¹¹ Vgl. Frowein/Peukert (Anm. 10), N 1 f. zu Art. 24; Harris/O'Boyle/Warbrick (Anm. 2), 585; Pieter van Dijk/Godefridus J. H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 3. Aufl., The Hague/London/Boston 1998, 41; Søren C. Prebensen, *Inter-State Complaints under Treaty Provisions – The Experience under the European Convention on Human Rights*, HRLJ 1999, 448; Frédéric Sudre, *Existe-t-il un ordre public européen?*, in: Paul Tavernier (Hrsg.), *Quelle Europe pour les droits de l'homme?*, Brüssel 1996, 46 f.

¹² Mit Beispielen vgl. Prebensen (Anm. 11), 450 f.; Rogge (Anm. 5), N 94 zu Art. 34; Christian Tomuschat, *Quo vadis, Argentatorum? The Success Story of the European Convention on Human Rights – and a Few Dark Stains*, HRLJ 1992, 402; Frowein/Peukert (Anm. 10), N 3 f. zu Art. 24.

¹³ Vgl. Eur. Com. H.R., Applications Nos. 3321/67, 3322/67, 3344/67, *Denmark, Norway, Sweden and the Netherlands v. Greece*, Decision of 24 January 1968, YB XI (1968), 691 ff.; Eur. Com. H.R., Applications Nos. 4448/70, 3322/67, *Denmark, Sweden and Norway v. Greece*, Decision of 16 July 1970, YB XIII (1970), 109 ff.

¹⁴ Vgl. Eur. Com. H.R., Applications Nos. 9940-9944/82, *France, Norway, Denmark, Sweden and the Netherlands v. Turkey*, Decision of 6 December 1983, DR 35 (1984), 143 ff.

¹⁵ Vgl. dazu Frowein/Peukert (Anm. 10), N 1 zu Art. 25; Rogge (Anm. 5), N 88 f. und N 104 zu Art. 34; Villiger (Anm. 7), 63.

¹⁶ Rogge (Anm. 5), N 106 zu Art. 34; Frowein/Peukert (Anm. 10), N 3 zu Art. 25; Arthur Haefliger/Frank Schürmann, *Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz*:

führt, sollen seine Urteile nicht nur dazu dienen, die ihm vorgelegten Einzelfälle zu entscheiden, sondern darüber hinausgehend die Regeln der Konvention zu klären, zu garantieren und weiterzuentwickeln.¹⁷ Ein Individualbeschwerdeverfahren vermag daher nicht nur auf den Einzelnen, sondern darüber hinaus auf das Rechtssystem des beklagten Staates¹⁸ und mitunter auch auf dasjenige anderer Konventionsstaaten¹⁹ Auswirkungen zu zeitigen.²⁰ Die Individualbeschwerde trägt damit in ihrer objektiven Funktion zur allgemeinen Wahrung und Fortbildung der Konventionsrechte als Grundwerte des *ordre public européen* bei.²¹

4. Verfahren vor dem Gerichtshof

Das Verfahren vor dem Gerichtshof nimmt mit der Einreichung der Individualbeschwerde seinen Anfang, wobei sie umgehend von der Kanzlei des Gerichtshofs registriert²² und einer Sektion zugewiesen wird.²³ Der jeweilige Sektionspräsident

Die Bedeutung der Konvention für die schweizerische Rechtspraxis, 2. Aufl., Bern 1999, 387; Georg Röss, Die "Einzelfallbezogenheit" in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), Völkerrecht als Rechtsordnung, internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte, Festschrift für Hermann Mosler, Berlin 1983, 741.

¹⁷ Vgl. Eur. Court H.R., *Irland v. the United Kingdom*, Judgment of 18 January 1978, Series A, Vol. 25, Para. 154.

¹⁸ Vgl. die Beispiele bei Drzemczewski/Meyer-Ladewig (Anm. 7), 318 f.; Harris/O'Boyle/Warbrick (Anm. 2), 29 ff.; Jörg Polakiewicz, Die Verpflichtungen der Staaten aus den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Berlin/Heidelberg/New York 1993, 205 ff.

¹⁹ Ein Beispiel hierfür ist das in Art. 17 Abs. 3 BV ausdrücklich gewährleistete sog. Redaktionsgeheimnis, das unter dem Eindruck des Urteils in Sachen Eur. Court H.R., *Goodwin v. the United Kingdom*, Judgment of 27 March 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-II, in die Schweizer Bundesverfassung aufgenommen wurde. Vgl. Botschaft über die neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, Bern 1996, 160. Die Niederlande haben zudem mit Gesetz vom 27. Oktober 1982, rückwirkend mit dem Tag der Verkündung des Urteils Eur. Court H.R., *Marckx v. Belgium*, Judgment of 13 June 1979, Series A, Vol. 31, die Diskriminierung unehelicher Kinder im Erbrecht beseitigt. Vgl. Jörg Polakiewicz, Die innerstaatliche Durchsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: Gleichzeitig eine Anmerkung zum *Vermeire*-Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 29. November 1991, ZaöRV 52 (1992), 170.

²⁰ Vgl. Georg Röss, Wirkung und Beachtung der Urteile und Entscheidungen der Strassburger Konventionsorgane, EuGRZ 1996, 350; Polakiewicz (Anm. 18), 279 ff.

²¹ Die Individualbeschwerde wird daher zu Recht als Herzstück des *ordre public européen* bezeichnet. Vgl. Christian Tomuschat, Individueller Rechtsschutz: das Herzstück des "ordre public européen" nach der Europäischen Menschenrechtskonvention, EuGRZ 2003, 95 ff.; Jochen Abr. Frowein, Der europäische Grundrechtsschutz und die nationale Gerichtsbarkeit, Berlin/New York 1983, 8 ff., versteht die Individualbeschwerde auch als "europäische Grundrechtsbeschwerde". Vgl. hierzu auch Rysdal (Anm. 2), 250 f.; Harris/O'Boyle/Warbrick (Anm. 2), 583; Sudre (Anm. 11), 48 ff.; kritisch dazu Haefliger/Schürmann (Anm. 16), 450 ff.

²² Die Praxis, eingehende Beschwerden zunächst als provisorische zu behandeln und erst nach einer groben Filterung durch die Kanzlei zu registrieren, wurde Ende 2001 abgeschafft. Kritisch dazu Siess-Scherz (Anm. 5), 104; Christoph Grabenwarter, Zur Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, EuGRZ 2003, 175.

²³ Vgl. Art. 52 EGMR/VO.

bestimmt einen Richter als Berichterstatter,²⁴ der zunächst entscheidet, ob die Zulässigkeit der Beschwerde durch einen Ausschuss, bestehend aus drei Richtern, oder durch eine Kammer, bestehend aus sieben Richtern, beurteilt werden soll.²⁵ Aufgabe dieses Berichterstatters ist es weiter, mit Unterstützung der Kanzlei die Rechtssache durch Berichte und Empfehlungen vorzubereiten und im weiteren Verfahrensablauf zu betreuen.²⁶

In einem nächsten Verfahrensschritt muss die Mehrheit der Individualbeschwerden eine Vorprüfung durch einen mit drei Richtern besetzten Ausschuss des Gerichtshofs bestehen. Der Dreierausschuss kann eine Individualbeschwerde in Anwendung der in Art. 35 EMRK normierten Zulässigkeitsvoraussetzungen durch einstimmigen Beschluss endgültig für unzulässig erklären oder im Register streichen, wenn eine solche Entscheidung ohne weitere Prüfung getroffen werden kann. Die Ausschüsse nehmen damit die wichtige Filterfunktion für den Gerichtshof wahr.²⁷ Es gilt jedoch festzuhalten, dass die Kanzlei und ihre juristischen Mitarbeiter durch Sachverhaltsanalysen und Ausarbeitung von Entscheidungsvorschlägen in dieser ersten Verfahrensphase wesentlich beteiligt sind.²⁸

Jede von einem Dreierausschuss nicht zurückgewiesene Individualbeschwerde wird einer der aus sieben Richtern bestehenden Kammern des Gerichtshofs zugeleitet.²⁹ Eine Kammer entscheidet auch über die Zulässigkeit und Begründetheit der Staatenbeschwerden.³⁰ Vor der Kammer, welcher der für den beteiligten Vertragsstaat gewählte Richter *ex officio* angehört, findet zunächst ein schriftliches Vorverfahren statt, im Rahmen dessen auch Ermittlungen zum Sachverhalt durchgeführt werden können. Im Anschluss daran wird, wenn notwendig, eine öffentliche mündliche Verhandlung angesetzt.³¹ Die Kammer trifft daraufhin zunächst einen separaten, zu begründenden Zulässigkeitsentscheid.³² Danach hält sich die Kammer

²⁴ Vgl. Art. 49 Abs. 1 EGMR/VO.

²⁵ Vgl. Art. 49 Abs. 2 *lit.* a (ii) EGMR/VO.

²⁶ Zur Notwendigkeit eines Berichterstattersystems vgl. Stefan Trechsel, Übertrag und Übergang: Anmerkungen zum Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls zur EMRK, SZIER 1999, 32; Jacot-Guillarmod (Anm. 8), 54.

²⁷ Vgl. Erläuternder Bericht zu Protokoll Nr. 11 zur Europäischen Menschenrechtskonvention, abgedruckt in: EuGRZ 1994, 331 und 334; Rogge (Anm. 5), N 3 zu Art. 34; Trechsel (Anm. 26), 36; Ingrid Siess-Scherz, Das neue Rechtsschutzsystem nach dem Protokoll Nr. 11 zur EMRK über die Umgestaltung des durch die Konvention eingeführten Kontrollmechanismus, in: Christoph Grabenwarter/Rudolf Thienel (Hrsg.), Kontinuität und Wandel der EMRK: Studien zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Kehl/Strassburg/Arlington 1998, 5.

²⁸ Siess-Scherz (Anm. 5), 103; Jeroen Schokkenbroek, Überblick über die Arbeit des Europarates betreffend die Reform des Gerichtshofs, EuGRZ 2003, 136; Klaus Stoltenberg, Neuere Vorschläge zur Reform des EGMR aus dem Kreis der Mitgliedstaaten, EuGRZ 2003, 139; Brigitte L. Ohms, Bewertung des Diskussionsstandes über die Entlastung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, EuGRZ 2003, 145.

²⁹ Vgl. Art. 53 Abs. 3 EGMR/VO.

³⁰ Vgl. Art. 29 Abs. 2 EMRK; Art. 51 EGMR/VO.

³¹ Vgl. Art. 54 Abs. 2 und Abs. 3 EGMR/VO.

³² Art. 29 Abs. 3 EMRK; Art. 45 Abs. 1 EMRK.

nach Art. 38 Abs. 1 *lit.* b EMRK zur Verfügung der beteiligten Parteien, um eine gütliche Einigung herbeizuführen, wobei dieser Verfahrensabschnitt vertraulich ist.³³ Erst im Anschluss daran fällt – wenn notwendig nach mündlicher Verhandlung und weiteren Beweiserhebungen – die Entscheidung über die Begründetheit der Beschwerde, die durch Urteil ergeht und wie die Zulässigkeitsentscheidung zu begründen ist.³⁴

In zwei Konstellationen ist ein Verfahren vor der Grossen Kammer, die aus siebzehn Richtern besteht, vorgesehen.³⁵ Zum einen kann die Kammer nach Art. 30 EMRK vor Erlass des Urteils die anhängige Rechtssache an die Grosse Kammer abgeben, wenn sie eine schwerwiegende Frage der Auslegung aufwirft oder die Entscheidung zu einer Abweichung von einem früheren Urteil des Gerichtshofs führen kann, und die Parteien der Abgabe an die Grosse Kammer zustimmen.³⁶ Gestützt auf Art. 43 EMRK kann zum anderen jede Partei in Ausnahmefällen innerhalb von drei Monaten nach Erlass des Urteils der Kammer die Sache der Grossen Kammer zur nochmaligen Entscheidung vorlegen. Der Entscheidung der Grossen Kammer ist allerdings ein Annahmeverfahren vorgeschaltet. Ein Ausschuss von fünf Richtern der Grossen Kammer prüft, ob die Sache eine schwerwiegende Frage der Auslegung oder Anwendung der Konvention oder der Zusatzprotokolle oder eine schwerwiegende Frage von allgemeiner Bedeutung aufwirft. Nur bei Vorliegen eines dieser Kriterien, wird der Antrag auf Entscheidung angenommen. Das Erfordernis der Vorprüfung durch einen Ausschuss und der ausdrückliche Hinweis auf den exzeptionellen Charakter des Verfahrens nach Art. 43 EMRK machen deutlich, dass die Grosse Kammer nur in ganz besonders gelagerten Ausnahmefällen entscheidet.³⁷

5. Vollzug der Urteile

Der von der Feststellung einer Konventionsverletzung betroffene Staat ist gestützt auf Art. 46 Abs. 1 EMRK verpflichtet, im Einzelfall mit individuellen Massnahmen die im Urteil festgestellte Verletzung zu beseitigen und allenfalls eine nach Art. 41 EMRK zugesprochene Entschädigung auszurichten. Darüber hinaus hat der Vertragsstaat auch seine Rechtsordnung durch *general measures* mit der Kon-

³³ Vgl. Art. 38 Abs. 2 EMRK; Art. 62 Abs. 2 EGMR/VO; ausführlich dazu Villiger (Anm. 7), 139 ff.

³⁴ Vgl. Art. 38 Abs. 1 *lit.* a EMRK; Art. 45 Abs. 1 EMRK; Art. 59 EGMR/VO.

³⁵ Zur Zusammensetzung der Grossen Kammer vgl. Art. 27 Abs. 2 und Abs. 3 EMRK; Art. 24 EGMR/VO.

³⁶ Die in Art. 30 EMRK verankerte Möglichkeit für die Parteien, sich einer Abtretung an die Grosse Kammer zu widersetzen, wird in der Literatur kritisch beurteilt. Vgl. dazu Rogge (Anm. 5), N 66 zu Art. 34; Trechsel (Anm. 6), 118; Harris/O'Boyle/Warbrick (Anm. 2), 712; Schlette (Anm. 6), 964; ders., Europäischer Menschenrechtsschutz nach der Reform der EMRK, JZ 1999, 225.

³⁷ Vgl. Erläuternder Bericht zu Protokoll Nr. 11 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (Anm. 27), 332; Siess-Scherz (Anm. 27), 6; Schlette (Anm. 6), 951.

vention in Einklang zu bringen, um weitere gleichartige Konventionsverletzungen zu verhindern.³⁸ Wie der Gerichtshof bereits im Fall *Marckx v. Belgium*³⁹ und später in der Rechtssache *Vermeire v. Belgium*⁴⁰ ausgeführt hat, kommt den Vertragsstaaten dabei eine erhebliche Wahlfreiheit in Bezug auf die Mittel zu, mit denen sie ihren Verpflichtungen nachkommen wollen.⁴¹

Die Überwachung des Vollzugs der Urteile durch die Vertragsstaaten obliegt gemäss Art. 46 Abs. 2 EMRK dem Ministerkomitee als politischem Organ des Europarates.⁴² Diese Beschränkung der Kompetenz des Ministerkomitees auf eine Überwachungsfunktion entspricht wiederum dem Subsidiaritätsgedanken, der dem Schutzsystem der EMRK zugrunde liegt.⁴³ Das Ministerkomitee fordert den von einem Urteil betroffenen Staat konkret auf, ihm diejenigen Massnahmen mitzuteilen, die er als Reaktion auf die festgestellte Konventionsverletzung treffen wird. Erachtet das Ministerkomitee die Massnahmen für ausreichend, erklärt es in einer Resolution, dass der betreffende Staat seinen Vertragspflichten nachgekommen und die Überwachung des Ministerkomitees nach Art. 46 Abs. 2 EMRK beendet ist.⁴⁴

³⁸ Vgl. Art. 3 *lit.* b der Rules adopted by the Committee of Ministers for the application of Article 46, paragraph 2 of the European Convention on Human Rights, abgedruckt in: HRLJ 2001, 472 f.; Frowein/Peukert (Anm. 10), N 7 zu Art. 53; Ress (Anm. 20), 351; Wolf Okressek, Die Umsetzung der EGMR-Urteile und ihre Überwachung: Probleme der Vollstreckung und der Behandlung von Wiederholungsfällen, EuGRZ 2003, 170 f.; Polakiewicz (Anm. 18), 149 ff.

³⁹ Eur. Court H.R., *Marckx v. Belgium*, Judgment of 13 June 1979, Series A, Vol. 31, Para. 58.

⁴⁰ Eur. Court H.R., *Vermeire v. Belgium*, Judgment of 29 November 1991, Series A, Vol. 214-C, Para. 26.

⁴¹ Aus der neueren Rechtsprechung vgl. Eur. Court H.R., *Scozzari and Giunta v. Italy*, Judgment of 13 July 2000, Reports of Judgments and Decisions 2000-VIII, Para. 249. Vgl. jedoch Eur. Court H.R., *Assanidze v. Georgia*, Judgment of 8 April 2004, abgedruckt in: EuGRZ 2004, 268 ff., in dem der EGHR erstmals eine bestimmte Massnahme zur Beendigung der festgestellten Konventionsverletzung anordnete. Vgl. dazu Marten Breuer, Zur Anordnung konkreter Abhilfemassnahmen durch den EGHR, EuGRZ 2004, 257 ff.

⁴² In Problemfällen hat darüber hinaus die Parlamentarische Versammlung des Europarates die Initiative ergriffen und gegenüber dem Ministerkomitee wie auch gegenüber den betroffenen Vertragsstaaten auf Umsetzung der Urteile bestanden. Vgl. beispielsweise Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Structures, Procedures and Means of the European Court of Human Rights, Recommendation 1535 (2001), 26 September 2001, abgedruckt in: HRLJ 2001, 302. Vgl. zudem Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Report on the implementation of decisions of the European Court of Human Rights, Doc. 9307, 21 December 2001, abgedruckt in: HRLJ 2001, 466 ff.

⁴³ Vgl. dazu ausführlich Petzold (Anm. 8), 43 ff.

⁴⁴ Vgl. Art. 8 der Rules adopted by the Committee of Ministers for the application of Article 46, paragraph 2 of the European Convention on Human Rights (Anm. 38). Mit Hinweisen auf die Praxis in Schweizer Fällen vgl. Villiger (Anm. 7), 155 ff.

III. Gründe für die Reform

1. Ansteigen der Zahl der Individualbeschwerden

Die seit 1980 ständig wachsende Zahl der bei den Konventionsinstitutionen eingehenden Individualbeschwerden stellt die primäre Bedrohung für die Effektivität des Rechtsschutzsystems der EMRK dar. Allein im Jahr 2003 gingen bei der Kanzlei des Gerichtshofs 35.613 neue Individualbeschwerden ein. Von den eingereichten Beschwerden wurden deren 27.281 zur weiteren Behandlung dem Gerichtshof zugewiesen. Die Mehrzahl dieser Beschwerden – regelmässig mehr als 90% pro Jahr⁴⁵ – wird in einem ersten Verfahrensstadium von einem der Dreierausschüsse für unzulässig befunden oder im Register des Gerichtshofs gestrichen. Dieses Schicksal erlitten 17.280 Beschwerden im Jahre 2003. Lediglich 753 Beschwerden wurden vom Gerichtshof für zulässig erklärt und waren daher auch umfassend auf ihre Begründetheit hin zu prüfen. Schliesslich wurden 703 Beschwerden durch Urteil des Gerichtshofs entschieden.⁴⁶

Diese Zahlen verdeutlichen, dass den Gerichtshof vor allem in der ersten Verfahrensphase, welche die Zulässigkeitsprüfung durch die Dreierausschüsse umfasst, eine enorme Arbeitslast trifft. Dass im Jahre 2003 35.613 Beschwerden eingereicht, hingegen lediglich 753 für zulässig erklärt wurden, belegt die Bedeutung dieser Vorfilterung durch die Ausschüsse des Gerichtshofs eindrucksvoll. Von den einmal für zulässig erklärten Beschwerden stellt die Mehrheit sog. *repetitive cases* dar, in denen ein struktureller Mangel im innerstaatlichen Rechtssystem zu einer Vielzahl von Beschwerden gegen einen Mitgliedsstaat führt.⁴⁷ Als *repetitive cases* haben insbesondere die vielen Beschwerden in Bezug auf die Verfahrenslänge in Straf- oder Zivilsachen der Konventionsstaaten zu gelten.⁴⁸ Jedoch kommt auch den Beschwerden in Bezug auf die Räumung von Mietwohnungen in Italien,⁴⁹ die Verzö-

⁴⁵ Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Amending the Control System of the Convention, Para. 7, verfügbar unter: <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm>>; CDDH, Final Report Containing Proposals of the CDDH, CM(2003)55, 8 April 2003, Para. 8, verfügbar unter: <http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'Homme/2003cm55.asp#TopOfPage>.

⁴⁶ Für detaillierte statistische Angaben vgl. European Court of Human Rights, Survey of Activities 2003 (Anm. 3), 31 ff.

⁴⁷ Vgl. *Siess-Scherz* (Anm. 5), 101; *O h m s* (Anm. 28), 145; Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 7.

⁴⁸ Beispielhaft dazu Eur. Court H.R., *Voggenreiter v. Germany*, Judgment of 8 January 2004, abgedruckt in: EuGRZ 2004, 150 ff.; Eur. Court H.R., *Patane v. Italy*, Judgment of 1 March 2002, abgedruckt in: RUDH 2002, 69 ff.; Eur. Court H.R., *L.L. v. France*, Judgment of 7 February 2002, abgedruckt in: RUDH 2002, 67 ff.

⁴⁹ Vgl. anstatt vieler Eur. Court H.R., *Immobiliare Saffi v. Italy*, Judgment of 28 July 1999, Reports of Judgments and Decisions 1999-V.

gerungen von Entschädigungszahlungen und Enteignungen in der Türkei⁵⁰ sowie den Fällen in Bezug auf Witwerrenten in Grossbritannien⁵¹ der Charakter von Wiederholungsfällen zu.⁵²

2. Neue Vertragsstaaten

Das Ende des Kalten Krieges und der gleichzeitig einsetzende Demokratisierungsprozess in den ehemals totalitär regierten Staaten Zentral- und Osteuropas hatten zur Folge, dass die Mitgliederzahl des Europarates rasant anstieg. Durch den Beitritt ehemaliger Ostblockstaaten oder verselbständigter Teile derselben wuchs die Zahl der Mitglieder des Europarates von 23 im Jahre 1989 auf 45 im Jahre 2004.⁵³ Alle neuen Mitgliedsstaaten des Europarates haben die EMRK ratifiziert und damit auch das Individualbeschwerdeverfahren vor dem Gerichtshof anerkannt. Dies stellt das Rechtsschutzsystem der Konvention vor neue Herausforderungen. Zum einen sieht sich das System einer neuen quantitativen Dimension gegenüber, da die Zahl der potentiellen Beschwerdeführer vor dem Gerichtshof auf ungefähr 800 Millionen Personen anstieg.⁵⁴ Zum anderen stellen sich mit der Aufnahme der neuen Vertragsstaaten, von denen die meisten erst in jüngster Vergangenheit Schritte in Richtung eines demokratischen, auf der Vorherrschaft des Rechts beruhenden Verfassungssystems getan haben, neue Fragen in qualitativer Hinsicht. So gilt es zu bedenken, dass das innerstaatliche Rechtsschutzsystem in

⁵⁰ Vgl. beispielhaft Eur. Court H.R., *Akkus v. Turkey*, Judgment of 9 July 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-IV; Eur. Court H.R., *Aka v. Turkey*, Judgment of 23 September 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-VI.

⁵¹ Vgl. anstatt vieler Eur. Court H.R., *Willis v. the United Kingdom*, Judgment of 11 June 2002, Reports of Judgments and Decisions 2002-IV.

⁵² Für weitere Kategorien vgl. Luzius Wildhaber, Eine verfassungsrechtliche Zukunft für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte?, EuGRZ 2002, 572; vgl. auch European Court of Human Rights, Survey of Activities 2003 (Anm. 3), 21 ff.

⁵³ Ende 1989 waren folgende Staaten Mitglieder des Europarates: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Island, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, San Marino, Schweden, Schweiz, Spanien, Türkei, Zypern. Später beigetreten sind Ungarn (1990), Polen (1991), Bulgarien (1992), Estland (1993), Litauen (1993), Slowenien (1993), Tschechische Republik (1993), Slowakei (1993), Rumänien (1993), Andorra (1994), Lettland (1995), Albanien (1995), Moldawien (1995), Ukraine (1995), Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien (1995), Russische Föderation (1996), Kroatien (1996), Georgien (1999), Armenien (2001), Aserbaidschan (2001), Bosnien und Herzegowina (2002), Serbien und Montenegro (2003).

⁵⁴ Bereits etwa 50% der neu eingelegten Beschwerden betreffen nunmehr die zentral- und osteuropäischen Vertragsstaaten. Vgl. European Court of Human Rights, Survey of Activities 2003 (Anm. 3), 35 f.; Siess-Scherz (Anm. 5), 101; Céline Husson/Nicolas Riou, Statistiques et projections/L'évolution du nombre de requêtes présentées à Strasbourg: La Cour européenne des droits de l'homme, victime de son succès?, RUDH 2002, 260 f.

den neuen Vertragsstaaten häufig noch wenig effektiv ausgestaltet ist und somit vermehrt der Rechtsschutz auf europäischer Ebene in Anspruch genommen wird.⁵⁵

Neben den neuen Vertragsstaaten aus Zentral- und Osteuropa wird zudem seit längerer Zeit ein möglicher Beitritt der Europäischen Union zur EMRK diskutiert.⁵⁶ Dieser Gedanke wurde jüngst wieder aufgenommen und fand zudem Eingang in den Vertrag über eine Verfassung für Europa.⁵⁷ Dieser Beitritt erscheint zwar als geeignetes Mittel, um die notwendige Kohärenz zwischen Konventions- und Gemeinschaftsrechten herzustellen,⁵⁸ hätte jedoch ein zusätzliches Ansteigen der Beschwerdezahl und damit eine Verlängerung der Verfahrensdauer vor dem Gerichtshof zur Folge.⁵⁹

3. Erweiterung des materiellen Schutzes

Der materielle Schutzbereich der EMRK ist in den vergangenen Jahren zum einen durch die evolutive Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Konvention erweitert worden, zum anderen aber auch durch Zusatzprotokolle zur EMRK. Das 1. Zusatzprotokoll aus dem Jahre 1952 fügt das Recht auf Achtung des Eigentums, das Recht auf Bildung und in diesem Zusammenhang das Elternrecht sowie das Wahlrecht den Konventionsrechten hinzu.⁶⁰ Das 4. Zusatzprotokoll von 1963 normiert das Verbot der Freiheitsentziehung wegen Schulden und garantiert weiter jeder Person, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates aufhält, die Freizügigkeit.⁶¹ Im 6. Zusatzprotokoll zur EMRK aus dem Jahre 1983 ver-

⁵⁵ Vgl. Paul Mahoney, *Speculating on the Future of the Reformed European Court of Human Rights*, HRLJ 1999, 4; Wildhaber (Anm. 52), 571; Tomuschat (Anm. 21), 99; Schlette (Anm. 6), 925; vgl. auch die Einschätzung im Report of the Evaluation Group to the Committee of Ministers on the European Court of Human Rights, Para. 15, abgedruckt in: HRLJ 2001, 308 ff.

⁵⁶ Vgl. dazu Sebastian Winkler, *Der Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, Baden-Baden 2000, 19 ff.; Vgl. dazu auch CDDH, *Study of technical and legal issues of a possible EC/EU accession to the European Convention on Human Rights*, DG-II(2002)006 [CDDH(2002)010 Addendum 2], 28 June 2002, verfügbar unter: <<http://european-convention.eu.int/docs/wd2/1771.pdf>>.

⁵⁷ Vgl. Art. I-7 Abs. 2 des Vertrags über eine Verfassung für Europa, vorläufige konsolidierte Fassung vom 25. Juni 2004, verfügbar unter: <<http://ue.eu.int/igcpdf/de/04/cg00/cg00086.de04.pdf>>.

⁵⁸ Vgl. dazu Hans Christian Krüger/Jörg Polakiewicz, *Vorschläge für ein kohärentes System des Menschenrechtsschutzes in Europa*, EuGRZ 2001, 92 ff.

⁵⁹ Im Hinblick auf diese Entwicklungen bestimmt Art. 59 Abs. 2 n.F. EMRK, dass die Europäische Union (EU) der EMRK beitreten könne. Weitere Regelungen konnten noch nicht in das 14. ZP EMRK integriert werden, da die EU zu diesem Zeitpunkt noch nicht über entsprechende Kompetenzen verfügt. Im Falle des Beitritts der EU sind daher weitere Änderungen der EMRK notwendig. Vgl. Council of Europe, *Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (Anm. 45), Para. 102.

⁶⁰ Vgl. Art. 1, Art. 2 und Art. 3 des 1. ZP EMRK.

⁶¹ Vgl. Art. 1 und Art. 2 des 4. ZP EMRK. Zusätzlich wurde das Verbot der Ausweisung eigener Staatsangehöriger und das Verbot der Kollektivausweisung von Ausländern verankert. Vgl. Art. 3 und Art. 4 des 4. ZP EMRK.

pflichten sich die Vertragsstaaten zudem, die Todesstrafe in Friedenszeiten abzuschaffen.⁶² Das 7. Zusatzprotokoll aus dem Jahre 1984 enthält wichtige Verfahrensgarantien in Bezug auf die Ausweisung von Ausländern, das Recht auf ein Rechtsmittel in Strafsachen und die Garantie *ne bis in idem*.⁶³ Im Jahre 2002 wurde das 13. Zusatzprotokoll zur Konvention erarbeitet, mit dem sich die Staaten verpflichten, die Todesstrafe sowohl in Friedenszeiten als auch in Kriegszeiten abzuschaffen. Zu berücksichtigen ist weiter, dass mit dem nicht allzu fernen Inkrafttreten des 12. Zusatzprotokolls zur EMRK, das ein allgemeines Diskriminierungsverbot normiert, ein zusätzliches Ansteigen der Beschwerdezahl zu erwarten ist.⁶⁴

IV. Schwerpunkte der Reform

Die Qualität des Rechtsschutzes auf der Ebene der Konventionsstaaten ist von entscheidender Bedeutung für das langfristige Funktionieren des Gerichtshofs. Wie bereits Peukert festgehalten hat, kann das Rechtsschutzsystem der EMRK nicht Garant von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den einzelnen Mitgliedsstaaten des Europarates sein, sondern setzt diese voraus.⁶⁵ Ziel muss es daher zunächst sein, mittels Empfehlungen an die Vertragsstaaten den Rechtsschutz auf nationaler Ebene zu stärken. Zusätzlich sind jedoch Reformmassnahmen auf der Ebene des Gerichtshofs selbst dringend notwendig. Das 14. Zusatzprotokoll soll zu diesem Zweck nach seinem Inkrafttreten⁶⁶ vor allem eine Verbesserung des zeitintensiven Filterverfahrens und eine Optimierung der nachfolgenden Verfahrensphasen bewirken. Um die Wirksamkeit des Rechtsschutzes der EMRK langfristig sicherzustellen, gilt es zudem, Massnahmen zur Verbesserung und Beschleunigung der Umsetzung der Urteile des Gerichtshofs zu ergreifen.

⁶² Vgl. Art. 1 des 6. ZP EMRK.

⁶³ Vgl. Art. 1, Art. 2 und Art. 4 des 7. ZP EMRK.

⁶⁴ Das 12. ZP EMRK bedarf zu seinem Inkrafttreten gemäss Art. 5 Abs. 1 der Ratifikation von zehn Vertragsstaaten. Es wurde am 4. November 2000 zur Unterzeichnung aufgelegt. Von den 34 Unterzeichnerstaaten haben es bisher acht Staaten ratifiziert (Stand 3. August 2004).

⁶⁵ Wolfgang Peukert, Vorschläge zur Reform des Europäischen Menschenrechtsschutzsystems, EuGRZ 1993, 175.

⁶⁶ Gemäss Art. 19 des 14. ZP EMRK wird das Zusatzprotokoll drei Monate nach Ratifikation des Protokolls durch alle Vertragsparteien in Kraft treten. Das Ministerkomitee hat die Vertragsstaaten dazu aufgefordert, die Ratifikation des 14. ZP EMRK baldestmöglich vorzunehmen, so dass es innert zwei Jahren nach der Auflegung zur Unterzeichnung (13. Mai 2004) in Kraft treten kann. Vgl. Declaration of the Committee of Ministers, Ensuring the Effectiveness of the Implementation of the European Convention on Human Rights at National and European Levels, 12 May 2004, verfügbar unter: <<https://wcm.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743337&Lang=en>>.

1. Verbesserung des Rechtsschutzes auf nationaler Ebene

Dem Grundsatz der Subsidiarität entsprechend muss jeder Vertragsstaat in Übereinstimmung mit der Zielsetzung der Konvention in Art. 1 EMRK zunächst die Wahrung der garantierten Rechte und Freiheiten in seiner nationalen Rechtsordnung sichern. Zur Verbesserung der Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen auf nationaler Ebene sowie zur Stärkung der staatlichen Beschwerdemöglichkeiten hat das Ministerkomitee daher drei an die Vertragsstaaten gerichtete Empfehlungen beschlossen.⁶⁷

Die erste Empfehlung hat Massnahmen zur Verbesserung oder Schaffung universitärer und beruflicher Lehrgänge über die EMRK in den Vertragsstaaten zum Gegenstand.⁶⁸ Diese Empfehlung ergänzt Bestrebungen des Europarates, die Konvention und die Praxis des Gerichtshofs einer breiteren Öffentlichkeit zur Kenntnis zu bringen.⁶⁹ Im Zentrum der zweiten Empfehlung steht die Errichtung von innerstaatlichen Mechanismen zur Überprüfung der Vereinbarkeit der nationalen Gesetzgebung und Verwaltungspraxis mit der Konvention und der Rechtsprechung des Gerichtshofs. Diese Empfehlung zielt darauf hin, dass in den Vertragsstaaten angemessene und effektive Verfahren zur systematischen Überprüfung der Konventionskonformität sowohl des bestehenden Rechtssystems und der Verwaltungspraxis dazu als auch von Gesetzesentwürfen eingeführt werden.⁷⁰ Die Vertragsstaaten werden zudem in einer dritten Empfehlung dazu angehalten, regelmässig mit Blick auf die neuste Rechtsprechung des Gerichtshofs zu überprüfen, ob für Personen, die eine Verletzung von Konventionsrechten geltend machen, das Recht auf eine wirksame Beschwerde vor einer innerstaatlichen Instanz im Sinne von Art. 13 EMRK besteht. Die Kontrolle und Schaffung wirksamer nationaler

⁶⁷ Die Empfehlungen setzen grossteils Vorschläge um, die bereits auf der Ministerkonferenz in Rom 2000 diskutiert und anschliessend auch von der Evaluationsgruppe betont wurden. Vgl. Report of the Evaluation Group to the Committee of Ministers on the European Court of Human Rights (Anm. 55), Para. 44 ff.

⁶⁸ Vgl. Recommendation Rec(2004)4 of the Committee of Ministers on the European Convention on Human Rights in University Education and Professional Training, 12 May 2004, verfügbar unter: <<https://wcm.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743277&Lang=en>>.

⁶⁹ Vgl. dazu Recommendation Rec(2002)13 of the Committee of Ministers on the Publication and Dissemination in the Member States of the Text of the European Convention on Human Rights and of the Case-Law of the European Court of Human Rights, 18 December 2002, verfügbar unter: <<https://wcm.coe.int/ViewDoc.jsp?id=331657&Lang=en>>; Resolution Res(2002)58 of the Committee of Ministers on the Publication and Dissemination of the Case-Law of the European Court of Human Rights, 18 December 2002, verfügbar unter: <<https://wcm.coe.int/ViewDoc.jsp?id=331559&Lang=en>>.

⁷⁰ Vgl. Recommendation Rec(2004)5 of the Committee of Ministers 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, 12 May 2004, verfügbar unter: <<https://wcm.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743297&Lang=en>>. Bereits jetzt bemühen sich verschiedene Staaten um solche Verfahren. So haben beispielsweise die ungarischen Behörden vor der Ratifizierung der EMRK und ihrer Protokolle eine umfassende Überprüfung der geltenden Gesetze vorgenommen und eine Reihe neuer Gesetze eingebracht, um die Übereinstimmung der innerstaatlichen Gesetze mit der EMRK sicherzustellen. Vgl. dazu Dr z e m c z e w s k i / M e y e r - L a d e w i g (Anm. 7), 319.

Beschwerdemöglichkeiten ist insbesondere in den Fällen angezeigt, in denen der Gerichtshof feststellt, dass strukturelle Mängel im nationalen Rechtssystem oder in der Rechtspraxis existieren, die zu *repetitive cases* führen können.⁷¹

Wenn die Vertragsstaaten darauf bedacht sind, innerstaatliche Konventionsverletzungen zu verhindern und die in Art. 13 EMRK normierten Anforderungen an den innerstaatlichen Rechtsschutz zu erfüllen, könnte die Arbeitslast des Gerichtshofs zu einem erheblichen Teil reduziert werden. Zum einen ist davon auszugehen, dass in quantitativer Hinsicht die Zahl der Individualbeschwerden, insbesondere diejenige von *repetitive cases*, vor dem Gerichtshof sinken wird, wenn bereits auf nationaler Ebene Mechanismen zur Feststellung und Ahndung von Konventionsverletzungen bestehen. Zum anderen wird die Arbeit des Gerichtshofs in qualitativer Sicht erleichtert, wenn die Rechtssachen bereits auf nationaler Ebene eine eingehende Prüfung erfahren.⁷² Allein, da es sich bei den vorgesehenen Massnahmen lediglich um Empfehlungen des Ministerkomitees gestützt auf Art. 15 *lit.* b der Satzung des Europarates handelt, fehlt ihnen jegliche Rechtsverbindlichkeit. Doch auch wenn die Vertragsstaaten den Empfehlungen des Ministerkomitees aus politischen Überlegungen Rechnung tragen, kann nur mittel- oder langfristig eine Verringerung der Arbeitslast des Gerichtshofs die Folge sein. Die Empfehlungen des Ministerkomitees können daher nur als ergänzende Massnahmen zu anderen Reformen verstanden werden.⁷³

2. Verbesserung des Filterverfahrens des Gerichtshofs

a) Unzulässigkeitsentscheidungen durch Einzelrichter

Der EGMR selbst betont in seinen Stellungnahmen zur Reform, dass die Errichtung eines neuen Filterorgans zentral sei, um ihn in der Phase des äusserst arbeitsintensiven Zulässigkeitsverfahrens zu entlasten.⁷⁴ Diese Anregung wurde im 14.

⁷¹ Vgl. Recommendation Rec(2004)6 of the Committee of Ministers on the Improvement of Domestic Remedies, 12 May 2004, verfügbar unter: <<https://wcm.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743317&Lang=en>>.

⁷² Vgl. dazu auch die Einschätzung in Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 15; CDDH, Final Report containing proposals of the CDDH (Anm. 45), Para. 5; Report of the Evaluation Group to the Committee of Ministers on the European Court of Human Rights (Anm. 55), Para. 44 ff.

⁷³ An dieser Einschätzung vermag die Deklaration des Ministerkomitees vom 12. Mai 2004, die dem festen Willen der Mitgliedsstaaten Ausdruck verleiht, die verabschiedeten Empfehlungen rasch umzusetzen, kaum etwas zu ändern. Vgl. Declaration of the Committee of Ministers, Ensuring the Effectiveness of the Implementation of the European Convention on Human Rights at National and European Levels (Anm. 66).

⁷⁴ Vgl. Response of the European Court of Human Rights to the CDDH Interim Report Following the 46th Plenary Administrative Session on 2 February 2004, Para. 4 ff., verfügbar unter: <[http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'Homme/CDDH-GDR\(2004\)001%20E%20Response%20of%20Court%20to%20CDDH%20Interim%20Report.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'Homme/CDDH-GDR(2004)001%20E%20Response%20of%20Court%20to%20CDDH%20Interim%20Report.asp#TopOfPage)>.

Zusatzprotokoll zur EMRK dahingehend aufgenommen, dass der Gerichtshof nach Art. 26 Abs. 1 n.F. EMRK nicht nur in Ausschüssen bestehend aus drei Richtern, Kammern aus sieben Richtern und in einer Grossen Kammer aus siebzehn Richtern tagt, sondern neu auch als Einzelrichter. Diesem Einzelrichter kommt nach Art. 27 Abs. 1 n.F. EMRK die Kompetenz zu, Individualbeschwerden für unzulässig zu erklären oder diese im Register zu streichen, wenn eine solche Entscheidung ohne weitere Prüfung möglich ist. Die Entscheidung des Einzelrichters ist endgültig. Falls der Einzelrichter eine Beschwerde nicht für unzulässig erklärt oder im Register streicht, übermittelt er sie gestützt auf Art. 27 Abs. 3 n.F. EMRK einem Ausschuss oder einer Kammer zur weiteren Prüfung. Der Einzelrichter, der nach Art. 26 Abs. 3 n.F. EMRK nicht zugleich der Richter des Vertragsstaates sein darf, der als Partei in der Beschwerde auftritt, wird in seiner Filterfunktion nach Art. 24 Abs. 2 n.F. EMRK von Berichterstattern unterstützt. Diese Berichterstatter sind keine gewählten Richter, sondern stellen organisatorisch einen Teil der Kanzlei dar und stehen unter der Aufsicht des Präsidenten des Gerichtshofs.⁷⁵

Die Einführung eines Einzelrichters als Spruchorgan des Gerichtshofs wird die Effektivität des Filterverfahrens sicherlich erhöhen. Zum einen wird der Spruchkörper für die Unzulässigkeitsentscheidung in klaren Fällen von drei Richtern auf einen Richter reduziert. Somit sind weniger Richter in die Beurteilung der Zulässigkeit einer Rechtssache involviert, was zu einer Verkürzung des Verfahrens führen dürfte. Weiter stehen durch die Verkleinerung des Spruchkörpers für die Unzulässigkeitsentscheidungen zusätzliche Richterressourcen für die Behandlung anderer Beschwerden zur Verfügung. Ebenfalls positiv auf die Effektivität des Verfahrens dürfte sich auswirken, dass die Richter, wenn sie als Einzelrichter wirken, von ihrer Funktion als Berichterstatter für die entsprechenden Beschwerden entlastet sind.⁷⁶ Diese Arbeit wird von den neuen Berichtstattern übernommen, die somit sowohl die Arbeitslast der Richter als auch diejenige der Kanzlei bedeutend verringern können.⁷⁷

Auch wenn die Schaffung von Einzelrichtern positive Auswirkungen auf die Effektivität des Gerichtshof zeitigen dürfte, so bleibt doch zu bemerken, dass mit jeder Reduzierung des Spruchkörpers von einer Kollegialbehörde auf eine Einzelperson auch die Gefahr von Fehlentscheidungen wächst. Dieses Risiko wird jedoch dadurch minimiert, dass dem Einzelrichter lediglich eine beschränkte Entscheidungskompetenz zukommt. Nur in klaren, offensichtlichen Fällen wird

⁷⁵ Die Regelung der Detailvorschriften in Bezug auf die Berichterstatter, insbesondere die Anzahl der Berichterstatter, ihre Anstellungsbedingungen und -dauer, obliegt dem Gerichtshof. Vgl. Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 59.

⁷⁶ Vgl. Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 62.

⁷⁷ Um durch die Einführung eines Einzelrichters eine optimale Effizienzsteigerung des Filterverfahrens zu erreichen, sollte darauf geachtet werden, dass der Berichterstatter über Kenntnisse der jeweiligen Landessprache der Parteien und des in der Rechtssache betroffenen nationalen Rechtssystems verfügt. Vgl. Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 58.

scheidungskompetenz zukommt. Nur in klaren, offensichtlichen Fällen wird eine Beschwerde durch einen Einzelrichter für unzulässig erklärt.⁷⁸ Mit der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen an Einzelrichter wird zudem der Grundkonzeption des 11. Zusatzprotokolls Rechnung getragen, das Rechtsschutzsystem der EMRK vollständig gerichtsförmig zu gestalten und die Kompetenz zur Entscheidung über die Zulässigkeit ebenso wie über die Begründetheit einer Beschwerde gewählten Richtern zu übertragen. Diese Zielsetzung wird mit der Schaffung des Einzelrichters als Filterorgan gewahrt, da nach wie vor ausschliesslich einem gewählten Richter die Kompetenz zukommt, über die Unzulässigkeit einer Beschwerde zu entscheiden.⁷⁹

b) Zulässigkeits- und Sachprüfung durch Ausschuss

Die Neufassung von Art. 28 EMRK zielt darauf ab, dem aus drei Richtern bestehenden Ausschuss, der bis anhin nur über die Unzulässigkeit einer Individualbeschwerde endgültig entschieden hat, die Befugnis zu übertragen, gleichzeitig auch über die Begründetheit der Beschwerde durch einstimmigen Beschluss zu entscheiden. Der endgültige Entscheid über die Zulässigkeit und Begründetheit der Beschwerde soll jedoch gestützt auf Art. 28 Abs. 1 *lit.* b n.F. EMRK dem Dreierausschuss nur in den Fällen zustehen, in denen die der Rechtssache zugrunde liegende Frage der Auslegung oder Anwendung der Konvention oder der Protokolle Gegenstand einer gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofs ist. Unter diesem Begriff wird zunächst eine konstante Rechtsprechung der Kammern des Gerichtshofs verstanden. In Ausnahmefällen ist zudem denkbar, dass bereits ein einziges Urteil zu einer Grundsatzfrage dazu zählt, insbesondere wenn das Urteil durch die Grosse Kammer gefällt wurde.⁸⁰

Gestützt auf Art. 28 Abs. 3 n.F. EMRK kann der Ausschuss weiter den nationalen Richter, sofern dieser nicht Mitglied des Ausschusses ist, zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens einladen, den Sitz eines Ausschussmitglieds einzunehmen. Als sol-

⁷⁸ Die Einzelrichter werden zudem während einer Dauer von zwei Jahren nach Inkrafttreten des 14. ZP EMRK vorerst noch keine Entscheidungen in Anwendung des neuen Unzulässigkeitsgrundes in Art. 35 n.F. EMRK treffen. Dies ist nach Art. 20 Abs. 2 des 14. ZP EMRK den Kammern und der Grossen Kammer vorbehalten. Vgl. Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 67. Vgl. auch Response of the European Court of Human Rights (Anm. 74), Para. 16 f.

⁷⁹ Im Unterschied dazu schlug die Evaluationsgruppe vor, eine gesonderte Filterabteilung aus nicht gewählten Assessoren zu errichten. Vgl. Report of the Evaluation Group to the Committee of Ministers on the European Court of Human Rights (Anm. 55), Para. 98. Kritisch dazu CDDH, Interim Activity Report, Guaranteeing the Long-Term Effectiveness of the European Court of Human Rights – Implementation of the Declaration Adopted by the Committee of Ministers at its 112th Session (14-15 May 2003), CDDH (2003)026 Addendum I Final, 26 November 2003, Para. 12, verfügbar unter: <[http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'Homme/CDDH\(2003\)026_%20E%20Interim.asp#TopOffPage](http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'Homme/CDDH(2003)026_%20E%20Interim.asp#TopOffPage)>.

⁸⁰ Vgl. Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 68.

ches kann der jeweilige nationale Richter zu allen Fragen Stellung nehmen, insbesondere auch zu jener, ob nach Auffassung des beklagten Staates ein Fall von Art. 28 Abs. 1 *lit. b* n.F. EMRK vorliegt. Art. 28 Abs. 3 n.F. EMRK sieht somit keine obligatorische Beteiligung des nationalen Richters im Ausschuss vor, während der Kammer und der Grossen Kammer von Amtes wegen der für den als Partei beteiligten Staat gewählte Richter oder, wenn ein solcher nicht vorhanden ist oder er an den Sitzungen nicht teilnehmen kann, eine von diesem Staat benannte Person angehört.

Im Unterschied zur Kammer wird der Ausschuss seine Urteile in Bezug auf die Zulässigkeit und Begründetheit in einem vereinfachten und beschleunigten Verfahren fällen. Der Ausschuss wird dem Vertragsstaat, der Partei in einer Rechtssache ist, die Beschwerde zur Kenntnis bringen und gleichzeitig erklären, dass nach seiner Auffassung die Rechtsfrage bereits durch gefestigte Rechtsprechung des Gerichtshofs entschieden ist. Falls der beklagte Staat sich dieser Auffassung anschliesst, wird das Urteil ohne zeitintensive Untersuchungen und weitere Verfahrensschritte ergehen können. Der beklagte Staat kann jedoch auch die Anwendung von Art. 28 Abs. 1 *lit. b* n.F. EMRK bestreiten. Es handelt sich dabei aber in keinem Fall um ein Vetorecht des beklagten Staates, da der Ausschuss in eigener Kompetenz darüber entscheidet, ob die Voraussetzungen von Art. 28 Abs. 1 *lit. b* n.F. EMRK vorliegen oder nicht.⁸¹

Die Neufassung von Art. 28 EMRK übernimmt grundsätzlich einen Vorschlag der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz zur Reform des Gerichtshofs.⁸² Dieser Vorschlag orientiert sich zum einen an der vergleichbaren Regelung von Art. 93c des deutschen Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) in Bezug auf die Kompetenzen der Kammern des Bundesverfassungsgerichts⁸³ und knüpft zum anderen an die Teilrevision des Schweizer Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) an.⁸⁴ Beide Gesetzesnovellen haben bei den nationalen Höchstgerichten jeweils zu einem Gewinn an Verfahrensökonomie und damit zu einem erheblichen Abbau der hängigen Beschwerden geführt.⁸⁵ Dieser

⁸¹ Vgl. Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 69.

⁸² Der Vorschlag der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz zur Neufassung von Art. 28 EMRK ist wiedergegeben in *Stoltenberg* (Anm. 28), 139.

⁸³ Liegen die Voraussetzungen des Art. 93a Abs. 2 *lit. b* BVerfGG vor und ist die für die Beurteilung der Verfassungsbeschwerde massgebliche verfassungsrechtliche Frage durch das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden, kann die Kammer gestützt auf Art. 93c Abs. 1 BVerfGG der Verfassungsbeschwerde stattgeben, wenn sie offensichtlich begründet ist. Vgl. dazu *Renate Jaeger*, Erfahrungen mit Entlastungsmassnahmen zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts, *EuGRZ* 2003, 152; *Karl-Peter Sommermann*, La question de la réforme de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, *RUDH* 2002, 282.

⁸⁴ Mit der genannten Gesetzesrevision wurde eine Besetzung mit drei Richtern zur Regel gemacht und auf alle Abteilungen des Bundesgerichts ausgedehnt. Vgl. dazu *BGBL* 1991 II, 465 ff.

⁸⁵ *Jaeger* (Anm. 83), 152; *Giusep Nay*, Entlastungsmassnahmen des Schweizerischen Bundesgerichts, *EuGRZ* 2003, 160 f.

Entlastungseffekt darf auch beim EGMR erwartet werden.⁸⁶ Im modifizierten System könnten insbesondere die zahlreichen Verfahren von *repetitive cases* bereits mit dem Urteil von drei Richtern eines Ausschusses anstatt mit dem Urteil von sieben Richtern einer Kammer endgültig, d.h. ohne Möglichkeit der Parteien, die Verweisung der Rechtssache an die Grosse Kammer zu beantragen, abgeschlossen werden. Da die Mehrzahl der für zulässig befundenen Beschwerden *repetitive cases* darstellen, liegt in diesem Bereich ein beachtlicher Gewinn an Effektivität durch Verkleinerung des Spruchkörpers.⁸⁷ Dieser wird dadurch verstärkt, dass im Dreierausschuss nicht obligatorisch die Landesrichterin oder der Landesrichter sitzen muss. Diese Regelung erscheint als sinnvoll, da die Ausschüsse nach der Konzeption von Art. 28 Abs. 2 *lit. b n.F.* EMRK nicht wie die Kammern oder die Grosse Kammer neue Rechtsfragen entscheiden, sondern lediglich solche, die vom Gerichtshof bereits in ständiger Rechtsprechung beantwortet wurden. Falls ein Ausschuss jedoch zur Auffassung gelangt, dass die bisherige Rechtsprechung in einer ihm vorliegenden Rechtsfrage geändert werden sollte, kann er von einer Entscheidung absehen und die Rechtssache an eine Kammer weiterleiten. Damit lässt die Neufassung von Art. 28 EMRK auch bei Wiederholungsfällen Raum für eine Änderung oder Weiterentwicklung der bisherigen Rechtsprechung.

3. Schaffung eines neuen Unzulässigkeitsgrundes

a) Konzeption von Art. 35 Abs. 3 *lit. b n.F.* EMRK

Nach langwierigen rechtlichen und politischen Diskussionen haben sich die Verhandlungsparteien des 14. Zusatzprotokolls dahingehend geeinigt, dass gestützt auf Art. 35 Abs. 3 *lit. b n.F.* EMRK der Gerichtshof eine Individualbeschwerde für unzulässig erklären kann, wenn der Beschwerdeführer keinen erheblichen Nachteil erlitten hat, es sei denn die Achtung der Konventionsrechte gebiete eine Prüfung der Begründetheit der Beschwerde und vorausgesetzt, dass die Rechtssache vor einer nationalen Gerichtsinstanz gebührend geprüft wurde.⁸⁸ Bei der Beurteilung, ob

⁸⁶ Vgl. auch Siess-Scherz (Anm. 5), 104; Ohms (Anm. 28), 146; Grabenwarter (Anm. 22), 176.

⁸⁷ Vgl. European Court of Human Rights, Survey of Activities 2003 (Anm. 3), 25; Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 7 und Para. 70.

⁸⁸ Die Formulierung des Unzulässigkeitskriteriums in Art. 35 Abs. 3 *lit. b n.F.* EMRK unterscheidet sich damit wesentlich vom Vorschlag der Evaluationsgruppe, welcher darin bestand, den Gerichtshof mit der Befugnis auszustatten, Beschwerden zurückzuweisen, die keine wesentliche Frage im Hinblick auf die Konvention stellen. Vgl. dazu Report of the Evaluation Group to the Committee of Ministers on the European Court of Human Rights (Anm. 55), Para. 92 ff. Dieser Vorschlag wurde insbesondere von Wildhaber (Anm. 52), 571 f. unterstützt. Kritisch dazu jedoch Tomuschat (Anm. 21), 99; Stoltenberg (Anm. 28), 141; Ohms (Anm. 28), 147; Grabenwarter (Anm. 22), 176; Florence Benoit-Rohmer, Les perspectives de réformes à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme: "certiorari" versus renvoi préjudiciel, RUDH 2002, 317; Rudolf Müller, In-

der neue Unzulässigkeitsgrund Anwendung findet, hat der Gerichtshof somit drei Elemente in Erwägung zu ziehen. Zum einen stellt Art. 35 Abs. 3 *lit. b n.F. EMRK* darauf ab, ob dem Beschwerdeführer ein erheblicher Nachteil erwachsen ist. Ist dies der Fall, kann die Beschwerde nicht gestützt auf Art. 35 Abs. 3 *lit. b n.F. EMRK* für unzulässig erklärt werden und ist auf ihre Begründetheit hin zu prüfen. Zum anderen beinhaltet Art. 35 Abs. 3 *lit. b n.F. EMRK* zwei *safeguard clauses*. Auch wenn der Beschwerdeführer keinen erheblichen Nachteil erlitten hat, wird die Beschwerde nicht für unzulässig erklärt, wenn die Achtung der Menschenrechte, wie sie in der Konvention und den Protokollen dazu anerkannt sind, eine Überprüfung der Begründetheit des Falles erfordert. Diese Schutzklausel bezieht sich laut dem Erläuternden Bericht zum 14. Zusatzprotokoll insbesondere auf Beschwerden, welche eine schwerwiegende Frage der Anwendung oder Auslegung der Konvention oder wichtige Fragen des innerstaatlichen Rechts aufwerfen.⁸⁹ Die Formulierung der zweiten Schutzklausel von Art. 35 Abs. 3 *lit. b n.F. EMRK* soll die subsidiäre Rolle des Gerichtshofs betonen und Gewähr dafür bieten, dass der neue Unzulässigkeitsgrund nur auf Beschwerden Anwendung findet, welche bereits von einer nationalen Gerichtsinstanz in genügender Weise auf ihre Vereinbarkeit mit der Konvention und der Rechtsprechung des EGMR beurteilt worden sind.⁹⁰ Damit bleibt eine Überprüfung des nationalen Rechtssystems insbesondere in den Vertragsstaaten garantiert, in denen die nationalen Gerichte den Konventionsgarantien und der Rechtsprechung des Gerichtshofs noch ungenügend Rechnung tragen.⁹¹

b) Geeignetheit und Notwendigkeit zur Effizienzsteigerung?

Da der neue Unzulässigkeitsgrund zusätzlich zu den bestehenden und nicht anstelle der in Art. 35 EMRK normierten Unzulässigkeitsgründe tritt, dürfte er nur auf jene Individualbeschwerden Anwendung finden, welche unter dem bisherigen System noch nicht im Zulässigkeitsverfahren vor den Dreierausschüssen des Gerichtshofs für unzulässig erklärt oder im Register gestrichen wurde. Da von den neu eingereichten Beschwerden regelmässig mehr als 90% pro Jahr⁹² in diesem ersten Verfahrensstadium enden, kann Art. 35 Abs. 3 *lit. b n.F. EMRK* lediglich für

strumente der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts in Österreich, EuGRZ 2003, 167.

⁸⁹ Vgl. Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 83.

⁹⁰ Diese zweite *safeguard clause* war im Entwurf des 14. ZP des CDDH zwar noch nicht explizit enthalten, jedoch wurde die erste *safeguard clause* dahingehend interpretiert, dass sie die Fälle umfasst, die keine ausreichende Beurteilung durch nationale Instanzen erfahren haben. Vgl. auch CDDH, Interim Activity Report (Anm. 79), Para. 38 ff.

⁹¹ Vgl. CDDH, Interim Activity Report (Anm. 79), Para. 34 ff.

⁹² Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 7; CDDH, Final Report containing proposals of the CDDH (Anm. 45), Para. 8.

etwa zehn Prozent der eingebrachten Beschwerden relevant werden.⁹³ Weiter ist zu bedenken, dass von diesen unter dem bisherigen System für zulässig erklärten Beschwerden die meisten *repetitive cases* darstellen, deren zugrunde liegende Rechtsfrage vom Gerichtshof in seiner Rechtsprechung bereits als Verletzung der Konvention beurteilt wurde. In diesen Fällen wird der neue Unzulässigkeitsgrund kaum Anwendung finden können, da die Achtung der Konventionsrechte eine Überprüfung der Begründetheit des Falles gebietet. Zudem können die Einzelrichter und die Dreierausschüsse des Gerichtshofs, welche nach dem 14. Zusatzprotokoll als zentrale Filterorgane des Verfahrens konzipiert sind, den neuen Unzulässigkeitsstatbestand in den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten des Zusatzprotokolls aufgrund der expliziten Regelung von Art. 20 Abs. 2 des 14. Zusatzprotokolls nicht anwenden. Nach Ablauf dieser Sperrfrist ist eine Anwendung zudem nur dann möglich, wenn die Kammern oder die Grosse Kammer in ihrer Rechtsprechung bereits klare Kriterien zur Auslegung von Art. 35 Abs. 3 *lit. b n.F. EMRK* entwickelt haben. Der neue Unzulässigkeitsgrund ist daher nur bedingt geeignet, den Gerichtshof in der arbeitsintensivsten Verfahrensphase zu entlasten.⁹⁴

Im Erläuternden Bericht zum 14. Zusatzprotokoll wird denn auch ausgeführt, dass Art. 35 Abs. 3 *lit. b n.F. EMRK* nur bei einigen Beschwerden zu zusätzlichen Unzulässigkeitsentscheidungen führen wird.⁹⁵ Die Hauptwirkung des neuen Unzulässigkeitsgrundes wird vielmehr darin gesehen, dass er, wenn in der Rechtsprechung des Gerichtshofs klare und objektive Kriterien für seine Anwendung entwickelt wurden, für den Gerichtshof einfacher zu handhaben sein wird als andere bestehende Unzulässigkeitsstatbestände.⁹⁶ Es ist daher davon auszugehen, dass sich der Gerichtshof in seiner zukünftigen Praxis vorwiegend auf Art. 35 Abs. 3 *lit. b n.F. EMRK* berufen wird und weniger auf andere in Art. 35 EMRK normierte Unzulässigkeitsgründe. Allerdings müssen auch Zweifel an der Wirksamkeit dieser Konzeption geäußert werden, da der Begründungsaufwand für die Anwendung von Art. 35 Abs. 3 *lit. b n.F. EMRK* im Vergleich zu der schon derzeit materielle Elemente einschliessenden Prüfung von Beschwerden anhand Art. 35 Abs. 3 EMRK für den Gerichtshof bedeutend grösser sein dürfte. Dies gilt insbesondere mit Blick darauf, dass der Gerichtshof bereits unter geltendem Recht aus prozessökonomischen Erwägungen eine Beschwerde mittels der sog. *global formula* pau-

⁹³ Ohms (Anm. 28), 147; Grabenwarter (Anm. 22), 176; Stoltenberg (Anm. 28), 141.

⁹⁴ Vgl. dazu auch die Kritik der Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Draft Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Amending the Control System of the Convention, Opinion No. 251(2004), 28 April 2004, Para. 11: "The Assembly cannot accept the proposal to add a new admissibility criterion to Article 35 of the Convention (individual application) because it is vague, subjective and liable to do the applicant a serious injustice and would exclude only 1.6% of existing cases." Verfügbar unter: <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http%3A%2F%2Fassembly.coe.int%2FDocuments%2FAdoptedText%2Fta04%2FEOP1251.htm>>.

⁹⁵ Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 79.

⁹⁶ *Ibid.*

schal für offensichtlich unbegründet erklären kann.⁹⁷ Aufgrund der vorstehenden Überlegungen ist daher nicht nur die Geeignetheit, sondern auch die Notwendigkeit des Art. 35 Abs. 3 *lit. b n.F.* EMRK fraglich, da dem Gerichtshof bereits mit Art. 35 Abs. 3 EMRK eine grosse Flexibilität beim Zulässigkeitsverfahren eingeräumt wird und zudem von den auf die Reduzierung der Spruchkörpergrösse und Verfahrensschritte ausgerichteten Reformmassnahmen sicherlich grössere Entlastungseffekte zu erwarten sind.

c) Verhältnismässige Beschränkung des Individualbeschwerderechts?

Unbestritten ist, dass eine Reform des Rechtsschutzverfahrens der EMRK dringend notwendig ist, um die Wirksamkeit des Individualbeschwerderechts aufrechtzuerhalten. Die erhofften Effektivitätsgewinne durch die Ergänzung von Art. 35 EMRK um einen neuen Unzulässigkeitsgrund müssen jedoch gegen die Auswirkungen desselben auf das Institut der Individualbeschwerde und des Rechtsschutzsystems der EMRK als solches abgewogen werden. Die Auswirkungen des neuen Unzulässigkeitsstatbestandes hängen insbesondere davon ab, auf welche Kriterien bei der Interpretation von Art. 35 Abs. 3 *lit. b n.F.* EMRK abgestellt wird. Beim Kriterium des erheblichen Nachteils handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der erst durch die Auslegung und Rechtsprechung des Gerichtshofs klarere Konturen erhalten wird.⁹⁸ Unter geltendem Recht steht das Recht auf Individualbeschwerde nach Art. 34 EMRK dem Opfer einer behaupteten Konventionsverletzung zu, das sich durch eine solche Verletzung betroffen und beschwert fühlt.⁹⁹ Die erforderliche Beschwerde ist jedoch nach der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht mit einem konkreten Schaden gleichzusetzen.¹⁰⁰ Aufgrund des neuen Unzulässigkeitsgrundes wird nun jedoch *de facto* ein strengerer Massstab an die Voraussetzungen der Betroffenheit und der Beschwerde eines Beschwerdeführers angelegt werden. Eine Auslegung der Formulierung des erheblichen Nachteils in Art. 35 Abs. 3 *lit. b n.F.* EMRK in dem Sinne, dass nur

⁹⁷ Vgl. Kersten Rogge, N 109 und N 126 f. zu Art. 27, in: Wolfram Karl (Hrsg.), Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Köln/Berlin/München 1986 (2. Lieferung 1992); Villiger (Anm. 7), 103; dazu auch Ohms (Anm. 28), 148.

⁹⁸ So auch Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 80.

⁹⁹ Vgl. ausführlich dazu Rogge (Anm. 5), N 246 ff. zu Art. 34; ders., The "victim" requirement in Article 25 of the European Convention on Human Rights, in: Franz Matscher/Herbert Petzold (Hrsg.), Protecting Human Rights: The European Dimension, Studies in Honour of Gérard J. Wiarda, Köln etc. 1988, 541 ff.

¹⁰⁰ Eur. Court H.R., *Eckle v. Germany*, Judgment of 15 July 1982, Series A, Vol. 51, Para. 66; Eur. Court H.R., *Prager and Oberschlick v. Austria*, Judgment of 26 April 1995, Series A, Vol. 313, Para. 26; Eur. Court H.R., *Balmer-Schafroth a.o. v. Switzerland*, Judgment of 26 August 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-IV, Para. 26. Vgl. dazu auch Frowein/Peukert (Anm. 10), N 20 zu Art. 25; Hans C. Krüger/Carl A. Nørgaard, The Right of Application, in: Ronald St. J. Macdonald/Franz Matscher/Herbert Petzold, The European System for the Protection of Human Rights, Dordrecht/Boston/London 1993, 663 f.

bedeutende materielle oder immaterielle Beeinträchtigungen erfasst sind, könnte daher zu einer unerwünscht starken Beschränkung des Individualbeschwerderechts in seiner subjektiven Funktion als einzigartiges Rechtsschutzinstrument für jede natürliche Person im Hoheitsbereich eines Vertragsstaates führen.

Beschwerden werden nicht für unzulässig erklärt, wenn es zwar an einem erheblichen Nachteil des Beschwerdeführers mangelt, dafür aber die Achtung der in der Konvention und den Zusatzprotokollen normierten Rechte eine Prüfung der Begründetheit der Beschwerde erfordert. Zusätzlich hält Art. 35 Abs. 3 *lit. b n.F.* EMRK fest, dass eine Beschwerde nicht für unzulässig erklärt werden darf, wenn sie vor nationalen Gerichtsinstanzen nicht in genügender Weise untersucht und beurteilt wurde. Mit diesen Kriterien soll der objektiven Funktion der Individualbeschwerde zur Bewahrung und Stärkung des *ordre public européen* Rechnung getragen werden. Begrüssenswert an dieser Formulierung ist sicherlich, dass nicht die Kriterien von Art. 43 Abs. 2 EMRK, sondern die Formel des Art. 37 Abs. 1 EMRK übernommen wurde. Die Übernahme der Kriterien des Art. 43 Abs. 2 EMRK würde, insbesondere unter Beachtung der bisher äusserst restriktiven Rechtsprechung des Gerichtshofs,¹⁰¹ zu einer übermässigen Beschränkung des Individualbeschwerderechts führen, womit dieses seine Funktion zur Fortbildung der Konventionsrechte als Grundwerte des *ordre public européen* nur noch vereinzelt wahrnehmen könnte. Die Übernahme der Voraussetzungen von Art. 37 Abs. 1 EMRK weist jedoch darauf hin, dass kein zu enger Massstab an die in Art. 35 Abs. 3 *lit. b n.F.* EMRK normierten *safeguard clauses* angelegt werden soll. Dies ist umso bedeutender, als die objektive Funktion der Individualbeschwerde gerade für die rechtsstaatlichen Entwicklungsprozesse der neuen Vertragsstaaten als *standard-setting* von entscheidender Bedeutung ist.

4. Gleichzeitige Zulässigkeits- und Sachentscheidung durch die Kammer

Mit der Neufassung von Art. 29 EMRK sollen die Kammern des Gerichtshofs grössere Flexibilität erhalten, um gleichzeitig über die Zulässigkeit und die Begründetheit von Individualbeschwerden entscheiden zu können.¹⁰² Unter geltendem Recht ergeht die Entscheidung über die Zulässigkeit nach Art. 29 Abs. 3

¹⁰¹ Im Jahre 2003 wurden lediglich neun von 87 Fällen gemäss Art. 43 EMRK von der Grossen Kammer zur Beurteilung angenommen. Vgl. European Court of Human Rights, Grand Chamber, Annual Activity Report 2003, 6, verfügbar unter: <<http://www.echr.coe.int/Eng/Edocs/2003AnnualActivityReportGrandChamber.pdf>>.

¹⁰² Als Folge der Änderung von Art. 28 EMRK und Art. 29 EMRK wird Art. 38 EMRK dahingehend ergänzt, dass der Gerichtshof nicht erst nach der separaten Zulässigkeitsklärung, sondern in jedem Verfahrensstadium zusammen mit den Vertretern der Parteien die Rechtssache prüfen und falls erforderlich, Ermittlungen vornehmen kann. Die betreffenden Staaten haben alle zur wirksamen Durchführung der Ermittlungen erforderlichen Erleichterungen zu gewähren. Vgl. dazu Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, (Anm. 45), Para. 90.

EMRK gesondert vom Urteil über die Begründetheit, sofern nicht der Gerichtshof in Ausnahmefällen anders entscheidet. Durch das 14. Zusatzprotokoll wird nun Art. 29 Abs. 3 EMRK gestrichen und Art. 29 Abs. 1 EMRK dahingehend ergänzt, dass die zeitgleiche Entscheidung über Zulässigkeit und Begründetheit keiner Ausnahmefälle mehr bedarf, sondern dieses Verfahren die Regel werden wird.¹⁰³

Mit dem Verzicht auf die Notwendigkeit einer gesonderten Entscheidung über die Zulässigkeit und Begründetheit von Individualbeschwerden durch die Kammer wird das Rechtsschutzsystem der EMRK um einen weiteren Verfahrensschritt reduziert, was sich sicherlich in einer schnelleren und effektiveren Bearbeitung von Individualbeschwerden niederschlagen wird.¹⁰⁴ Dies insbesondere, da nach ausdrücklicher Anordnung in Art. 45 Abs. 1 EMRK die unter geltendem Recht gesondert zu fällenden Zulässigkeitsentscheidungen ausnahmslos zu begründen sind.¹⁰⁵ Jedoch ist die Normierung der gleichzeitigen Entscheidung über Zulässigkeit und Begründetheit durch die Kammern nicht nur aufgrund von Effizienzkriterien, sondern auch aufgrund von rechtsstaatlichen Überlegungen zu begrüssen. Obwohl Art. 29 Abs. 3 EMRK bestimmt, dass unter geltendem Recht nur in Ausnahmefällen eine gleichzeitige Entscheidung über die Zulässigkeit und Begründetheit einer Beschwerde möglich ist, entscheidet der Gerichtshof praktisch immer häufiger auch in Verfahrenslängefällen und in Fällen, zu denen bereits eine gefestigte Rechtsprechung existiert, gleichzeitig über die Zulässigkeit und Begründetheit.¹⁰⁶ Diese Praxis stützt sich auf Art. 54A Abs. 1 EGMR/VO, welcher die Kammern ermächtigt, beim Beschluss über die Zustellung der Beschwerde an den beklagten Staat auch zu entscheiden, ob die Prüfung der Zulässigkeit mit derjenigen der Begründetheit zu verbinden ist. Die Praxis des Gerichtshofs in Bezug auf die gleichzeitige Entscheidung über Zulässigkeit und Begründetheit wird nun nicht nur in der Verfahrensordnung des Gerichtshofs, sondern durch das 14. Zusatzprotokoll in der Konvention selbst normativ gefasst.

¹⁰³ Die Möglichkeit einer gleichzeitigen Entscheidung über Zulässigkeit und Begründetheit findet nur bei Individualbeschwerden Anwendung. Im Falle von Staatenbeschwerden sieht Art. 29 Abs. 2 n.F. EMRK vor, dass die Entscheidung über die Zulässigkeit gesondert ergeht, sofern nicht der Gerichtshof in Ausnahmefällen anders entscheidet.

¹⁰⁴ Bereits bei der Auflegung des 11. ZP zur EMRK bewertete Trechsel (Anm. 6), 117, die getrennte Entscheidung über die Zulässigkeit nach Art. 29 EMRK als schwerfälliges Vorgehen, das einen Zeitverlust von etlichen Monaten zur Folge haben werde. Vgl. auch Schlette (Anm. 6), 960; Jacot-Guillarmod (Anm. 8), 54 f.; Grabenwarter (Anm. 22), 177.

¹⁰⁵ Falls die Kompetenz zur gleichzeitigen Zulässigkeits- und Sachentscheidung noch keine ausreichende Straffung der Verfahren vor den Kammern zur Folge hat, kann das Ministerkomitee auf Ersuchen des Plenums des Gerichtshofs gestützt auf Art. 26 Abs. 2 n.F. EMRK mit einstimmigem Entsch. für eine bestimmte Dauer zusätzlich die Zusammensetzung der Kammern von sieben auf fünf Richter reduzieren. Vgl. Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 63.

¹⁰⁶ Vgl. Siess-Scherz (Anm. 5), 105; Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 73.

5. Verstärkung von Vergleichen

Es entspricht der bisher geübten Praxis der Kammern des Gerichtshofs, nach der separat gefällten Zulässigkeitsentscheidung gestützt auf Art. 38 Abs. 1 *lit.* b EMRK Vergleichsverfahren auf der Grundlage der Achtung der Menschenrechte zwischen den Parteien anzuregen.¹⁰⁷ Aufgrund der erläuterten Änderungen durch das 14. Zusatzprotokoll in Bezug auf die Ermächtigung von Dreierausschüssen, unter den Voraussetzungen von Art. 28 Abs. 1 *lit.* b n.F. EMRK zugleich über die Zulässigkeit und Begründetheit zu entscheiden, und in Bezug auf die Möglichkeit der Kammern, gleichzeitig über die Zulässigkeit und Begründetheit nach Art. 29 Abs. 1 n.F. EMRK zu befinden, wird eine Anpassung der Regelung über Vergleichsverhandlungen notwendig. Art. 39 n.F. EMRK hat neu die gütlichen Einigungen zum Gegenstand und fasst die Regelungen von Art. 38 Abs. 1 *lit.* b EMRK, Art. 38 Abs. 2 EMRK und Art. 39 EMRK in einer Bestimmung zusammen. Der Gerichtshof hält sich gestützt auf Art. 39 Abs. 1 n.F. EMRK zu jedem Verfahrenszeitpunkt zur Verfügung der Parteien, um eine gütliche Einigung auf der Grundlage der Achtung der in der Konvention und den Protokollen verankerten Rechte zu erreichen. Die Vergleichsverhandlungen vor dem Gerichtshof sind wie unter geltendem Recht vertraulich. Im Falle einer gütlichen Einigung streicht der Gerichtshof durch eine Entscheidung, die sich auf eine kurze Angabe des Sachverhalts und der erzielten Lösung beschränkt, die Rechtssache aus seinem Register. Art. 39 Abs. 4 n.F. EMRK bestimmt weiter, dass diese Entscheidung dem Ministerkomitee zur Überwachung ihrer Durchführung übermittelt wird.¹⁰⁸

Der grosse Raum, dem die Konvention Vergleichsverhandlungen einräumt, wird teilweise als zeitaufwendig und verfahrensverzögernd kritisiert.¹⁰⁹ Gleichzeitig wird jedoch auch betont, dass Vergleiche dazu geeignet sind, die Arbeitsbelastung des Gerichtshofs zu reduzieren, und daher beibehalten werden sollten.¹¹⁰ Die

¹⁰⁷ Vgl. auch Resolution Res(2002)59 of the Committee of Ministers concerning the practice in respect of friendly settlements, adopted by the Committee of Ministers on 18 December 2002 at the 822nd meeting of the Ministers' Deputies, verfügbar unter: <<https://wcm.coe.int/ViewDoc.jsp?id=331569&Lang=en>>.

¹⁰⁸ Um unter geltendem Recht eine Überprüfung des Vollzugs der gütlichen Einigung zu ermöglichen, erlässt der Gerichtshof die Vergleiche jeweils nicht in Form von Entscheidungen, sondern in Form von Urteilen, da dem Ministerkomitee nach Art. 46 Abs. 2 EMRK nur die Kompetenz zur Überwachung von Urteilen zukommt. Vgl. Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 94.

¹⁰⁹ Jochen Abr. Frowein, Zur Fortentwicklung des europäischen Menschen- und Grundrechtsschutzes, in: Bodo Börner/Hermann Jahrreiss/Klaus Stern, Einigkeit und Recht und Freiheit, Festschrift für Karl Carstens, Köln 1984, 330; Vincent Berger, Le règlement amiable devant la Cour européenne des Droits de l'Homme, in: Franz Matscher/Herbert Petzold (Hrsg.), Protecting Human Rights: The European Dimension, Studies in Honour of Gérard J. Wiarda, Köln etc. 1988, 59.

¹¹⁰ Vgl. Hans C. Krüger/Carl A. Nørgaard, Reflections Concerning Friendly Settlement under the European Convention on Human Rights, in: Franz Matscher/Herbert Petzold (Hrsg.), Protecting Human Rights: The European Dimension, Studies in Honour of Gérard J. Wiarda, Köln etc. 1988, 334; Peukert (Anm. 65), 180; Harris/O'Boyle/Warbrick (Anm. 2), 711; Herbert

Schaffung einer neuen Konventionsbestimmung, die gütliche Einigungen zum Gegenstand hat, trägt diesem Potential des Instruments im Rechtsschutzsystem der EMRK Rechnung und berücksichtigt zugleich die vorgenannten Änderungen in Art. 28 Abs. 1 *lit.* b n.F. EMRK und Art. 29 Abs. 1 n.F. EMRK, welche zur Folge haben, dass weniger separate Zulässigkeitsentscheidungen ergehen werden. Dies bedingt, dass dem Gerichtshof nicht wie bis anhin erst nach der Zulässigkeitsentscheidung, sondern in jedem Verfahrensstadium die Kompetenz zukommt, mit den Parteien Vergleichsgespräche führen zu können. Vergleiche müssen daher als effektive Mittel betrachtet werden, Konventionsverletzungen gegebenenfalls innert kurzer Frist und ohne langwieriges Verfahren zu beheben und einem Beschwerdeführer zu einer Entschädigung zu verhelfen. Mit der Erzielung solcher Vergleiche wird sich auch die Arbeitslast des Gerichtshofs reduzieren lassen.¹¹¹

6. Menschenrechtskommissar als *amicus curiae*

Durch das 14. Zusatzprotokoll wird Art. 36 EMRK um einen weiteren Absatz ergänzt, der dem Menschenrechtskommissar des Europarates das Recht einräumt, in allen Verfahren vor einer Kammer oder der Grossen Kammer schriftliche Stellungnahmen abzugeben und den mündlichen Verhandlungen beizuwohnen. Grundsätzlich kann sich der Menschenrechtskommissar bereits unter geltendem Recht an solchen Verfahren beteiligen, allerdings muss er dazu gestützt auf Art. 36 EMRK vom Präsidenten des Gerichtshofs aufgefordert werden. Durch Art. 36 Abs. 3 n.F. EMRK wird nun die Stellung des Menschenrechtskommissars entscheidend gestärkt, indem er nach eigenem Ermessen als Dritter auf ein Verfahren einwirken und durch seine Kenntnisse und seine Erfahrungen um die innerstaatlichen Rechtssysteme und allfällige strukturelle Mängel zur Klärung von Rechtsfragen vor dem Gerichtshof beitragen kann.¹¹²

Die Erweiterung der Kompetenzen des Menschenrechtskommissars des Europarates in Bezug auf die Mitwirkung vor dem Gerichtshof geht auf die explizite Anregung des Menschenrechtskommissars selbst und der Parlamentarischen Versammlung zurück.¹¹³ Ob diese Massnahme allerdings unmittelbar zur Verkürzung

Petzold/Jonathan L. Sharpe, Profile of the Future European Court of Human Rights, in: Franz Matscher/Herbert Petzold (Hrsg.), Protecting Human Rights: The European Dimension, Studies in Honour of Gérard J. Wiarda, Köln etc. 1988, 473.

¹¹¹ Vgl. dazu CDDH, Final Report Containing Proposals of the CDDH (Anm. 45), Proposal B.3; Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 93.

¹¹² Um eine zusätzliche Arbeitsbelastung für die Kanzlei zu verhindern, wird dem Menschenrechtskommissar trotz seiner neuen Kompetenz nicht jeder Zulässigkeitsentscheid einer Beschwerde zugestellt. Es obliegt somit dem Menschenrechtskommissar, sich über die jeweiligen Verfahren zu informieren. Vgl. Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 88.

¹¹³ Parliamentary Assembly, Recommendation 1640(2004), 3rd Annual Report on the Activities of the Council of Europe Commissioner for Human Rights (1 January – 31 December 2002), 26 January

der Verfahrensdauer vor dem Gerichtshof beiträgt, ist fraglich. Naturgemäß ist von der Beteiligung Dritter an einer Rechtssache eher eine Verlängerung des Verfahrens zu erwarten, da der Gerichtshof weitere Stellungnahmen zur Sache in seine Erwägungen miteinbeziehen wird. Die Kompetenzerweiterung wird sich wohl mehr in qualitativer Hinsicht auswirken, da der Gerichtshof auf die Kenntnisse des Menschenrechtskommissars zurückgreifen kann. Insoweit stellt diese Massnahme eine Stärkung der objektiven Rechtsschutzfunktion der Individualbeschwerde dar.¹¹⁴ Diese kann sich langfristig in einer effektiveren Umsetzung der Rechtsprechung des Gerichtshofs auf nationaler Ebene auswirken und damit mittelbar zur Reduzierung der eingehenden Beschwerden und damit zur Verkleinerung der Arbeitslast des Gerichtshofs beitragen.¹¹⁵

7. Änderungen des Richterstatus

Die Richter des Gerichtshofs werden bis anhin für sechs Jahre gewählt, wobei eine Wiederwahl gestützt auf Art. 23 Abs. 1 EMRK zulässig ist. Art. 23 Abs. 1 n.F. EMRK bestimmt nun, dass die Richter für eine feste Amtszeit von neun Jahren gewählt werden und eine Wiederwahl ausgeschlossen ist. Beibehalten wird jedoch die Regelung, dass die Amtszeit der Richter mit Vollendung des 70. Lebensjahres endet und die Richter bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolger im Amt bleiben. Sie bleiben darüber hinaus in den Rechtssachen tätig, mit denen sie bereits befasst sind.¹¹⁶ Die Zahl der Richter des Gerichtshofs, die nach Art. 20 EMRK derjenigen der Vertragsstaaten entspricht, wird ebenfalls beibehalten.¹¹⁷ Darüber hinaus führt Art. 26 Abs. 5 n.F. EMRK ein neues System der Bestimmung von *ad hoc*-Richtern ein. Bis anhin bestimmt Art. 27 Abs. 2 EMRK, dass der Kammer und der Grossen

2004, Para. 7, verfügbar unter: <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http%3A%2F%2Fassembly.coe.int%2FDocuments%2FAdoptedText%2Fta04%2FEREC1640.htm>>.

¹¹⁴ Der Gerichtshof selber bewertet diese neue Kompetenz des Menschenrechtskommissars positiv. Vgl. Response of the European Court of Human Rights to the CDDH Interim Report (Anm. 74), Para. 26. Vgl. dazu auch Anthony Lester, *Amici curiae: Third-Party Intervention before the European Court of Human Rights*, in: Franz Matscher/Herbert Petzold (Hrsg.), *Protecting Human Rights: The European Dimension, Studies in Honour of Gérard J. Wiarda*, Köln etc. 1988, 341 ff.

¹¹⁵ Bedauerlich ist, dass der Vorschlag des Menschenrechtskommissars, der ihm ermöglicht hätte, eine Beschwerde gegen einen oder mehrere Staaten beim Gerichtshof zu erheben, wenn ein Fall eine schwerwiegende Frage von allgemeiner Bedeutung aufwirft, keinen Eingang in das Zusatzprotokoll gefunden hat. Diese Kompetenz hätte das aus politischen Überlegungen nur vereinzelt genutzte Instrument der Staatenbeschwerde in ihrer Funktion als Garant für die Wahrung des *ordre public européen* verstärken können. Vgl. CDDH, Interim Activity Report (Anm. 79), Para. 22 ff.; Parliamentary Assembly, Opinion No. 251(2004) (Anm. 94), Para. 13.

¹¹⁶ Vgl. Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 n.F. EMRK.

¹¹⁷ Der Vorschlag, dass die Zahl der Richter lediglich durch Entscheid des Ministerkomitees auf Gesuch des Plenums des Gerichtshofs geändert werden kann, ohne dass eine Änderung der Konvention vorgenommen werden muss, fand aufgrund der Kritik der Parlamentarischen Versammlung keinen Eingang in das 14. ZP EMRK. Vgl. dazu Parliamentary Assembly, Opinion No. 251(2004) (Anm. 94), Para. 7.

Kammer von Amtes wegen der für den als Partei beteiligten Staat gewählte Richter oder, wenn ein solcher nicht vorhanden ist oder er an den Sitzungen nicht teilnehmen kann, eine von diesem Staat benannte Person angehört, die in der Eigenschaft eines Richters an den Sitzungen teilnimmt. Nach der neuen Regelung muss jeder Vertragsstaat eine Reserveliste mit *ad hoc*-Richtern erstellen, von welcher der Präsident des Gerichtshofs bei Bedarf einen *ad hoc*-Richter bestimmt.

Die in Art. 23 Abs. 1 EMRK normierte Amtszeit der Richter von sechs Jahren wird zum einen als zu kurz bemessen kritisiert, da der mit der Strassburger Rechtsprechung nicht vertraute Richter mindestens ein bis zwei Jahre brauche, um sich einzuarbeiten.¹¹⁸ Zum anderen begegnet auch die Möglichkeit der Wiederwahl heftiger Kritik. Sie gefährdet die Unabhängigkeit des Gerichtshofs, da die Richter für eine Wiederwahl darauf angewiesen sind, von den jeweiligen Regierungen wieder nominiert zu werden. Die Regierungen wechseln jedoch in ihren parteilichen Prioritäten und könnten sogar versucht sein, in bestimmten Fällen Druck auf Richter auszuüben.¹¹⁹ Dasselbe gilt für die Regelung der *ad hoc*-Richter, da nach Art. 27 Abs. 2 EMRK ein Vertragsstaat einen beliebigen *ad hoc*-Richter auch nach dem Beginn eines Verfahrens bestimmen kann.¹²⁰ Diese Mängel in Bezug auf die Sicherung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richter werden nun durch das 14. Zusatzprotokoll beseitigt. Da der Status des Gerichtshofs und seiner Richter ein bestimmendes Element für die Qualität der Rechtsprechung und somit auch für die Wahrung der Autorität des Gerichtshofs darstellt, sind die Änderungen zunächst als Stärkung des Ansehens und der Glaubwürdigkeit des Rechtsschutzsystems der EMRK zu verstehen. Dies kann langfristig Einfluss auf eine schnellere Umsetzung der Urteile auf nationaler Ebene nehmen und damit zur Entlastung des Gerichtshofs führen.¹²¹

8. Verbesserung und Beschleunigung der Umsetzung von Urteilen

a) Resolution des Ministerkomitees

Um die Umsetzung der Urteile zu beschleunigen und effektiver zu gestalten, hat das Ministerkomitee eine Resolution in Bezug auf Urteile verabschiedet, welche auf Mängel in der Struktur der Rechtsordnung im betroffenen Vertragsstaat zu-

¹¹⁸ Vgl. Norbert Paul Engel, Status, Ausstattung und Personalhoheit des Inter-Amerikanischen und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: Facetten und Wirkungen des institutionellen Rahmens, EuGRZ 2003, 129.

¹¹⁹ Mit Beispielen vgl. Engel (Anm. 118), 129; kritisch dazu auch Schlette (Anm. 6), 968.

¹²⁰ Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 64.

¹²¹ Die beschlossene Neuregelung einer Amtszeit von neun Jahren ohne Wiederwahlmöglichkeit entspricht der Regelung einiger nationaler Höchstgerichte. Der französische Verfassungsrat kennt nach Art. 56 Abs. 1 der Verfassung der französischen Republik eine einmalige Amtszeit von neun Jahren und das deutsche Bundesverfassungsgericht nach Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 BVerfGG eine einmalige Amtszeit von zwölf Jahren.

rückzuführen sind. Inhalt dieser Resolution ist die Einladung an den EGMR, wenn immer möglich strukturelle Probleme, die zu einer Verletzung der Konventionsrechte geführt haben, und gegebenenfalls die Ursachen dieser Probleme in seinen Urteilen zu identifizieren.¹²²

Diese Resolution des Ministerkomitees trägt der Kritik am Gerichtshof Rechnung, dass seine Urteile kürzer und klarer formuliert sein müssten.¹²³ Klarer gefasste Urteile, welche problematische Strukturmängel in der nationalen Rechtsordnung aufzeigen, erleichtern es zum einen dem Vertragsstaat, die geeigneten Massnahmen zur konventionsgerechten Gestaltung seines Rechtssystems zu ergreifen, und zum anderen dem Ministerkomitee zu beurteilen, ob geeignete Massnahmen zur Umsetzung des Urteils ergriffen werden. Dies trägt zur schnelleren Umsetzung der Rechtsprechung des Gerichtshofs und damit zu weniger *repetitive cases* bei. Es gilt jedoch zu beachten, dass es sich bei der vorliegenden Resolution lediglich um eine Anregung seitens des Ministerkomitees handelt, deren Wirkung auf die Formulierung der Urteile des Gerichtshofs nicht überschätzt werden darf.

b) Interpretationsverfahren

In engem Zusammenhang mit der vorgenannten Resolution des Ministerkomitees ist die Bestimmung in Art. 46 Abs. 3 n.F. EMRK zu sehen. Wenn das Ministerkomitee die Auffassung vertritt, dass die Überwachung des Vollzugs eines Urteils des Gerichtshofs durch Schwierigkeiten bei der Interpretation der Urteilsformulierung behindert wird, steht ihm gestützt auf Art. 46 Abs. 3 n.F. EMRK neu die Kompetenz zu, den Gerichtshof mit dieser Auslegungsfrage zu befassen. Der Entscheid des Ministerkomitees, ein solches Verfahren zur Interpretation eines Urteils vor den Gerichtshof zu bringen, bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Ministerkomitees.¹²⁴

Die Erfahrungen des Ministerkomitees haben gezeigt, dass sich aufgrund der unterschiedlichen Auslegung von Urteilen Schwierigkeiten bei der Überwachung

¹²² Diese Urteile sollen zudem nicht nur dem betroffenen Vertragsstaat und dem Ministerkomitee, sondern auch der Parlamentarischen Versammlung, dem Generalsekretär und dem Kommissar für Menschenrechte zur Kenntnis gebracht und in der Sammlung der Gerichtsurteile in einer speziellen Weise hervorgehoben werden. Vgl. Resolution Res(2004)3 of the Committee of Ministers on Judgments Revealing an Underlying Systemic Problem, 12 May 2004, verfügbar unter: <<https://wcm.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=en>>.

¹²³ Vgl. Pierre-Henri Imbert, Pour un système européen de protection des droits de l'homme, in: Georges Flécheux *et al.* (Hrsg.), *Mélanges en Hommage à Louis Edmond Pettiti*, Brüssel 1998, 458; Jacot-Guillarmod (Anm. 8), 71 f.; European Commission for Democracy Through Law, Opinion on the Implementation of the Judgments of the European Court of Human Rights, adopted by the Venice Commission at its 53rd Plenary Session, CDL-AD (2002) 034, 18 December 2002, Para. 9, verfügbar unter: <<http://www.venice.coe.int/site/interface/english.htm>>.

¹²⁴ Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 97.

des Urteilsvollzugs ergeben können.¹²⁵ Eine Entscheidung des Gerichtshofs kann in solchen Fällen Klarheit schaffen und damit sowohl dem betroffenen Vertragsstaat Richtlinien zur korrekten Umsetzung des Urteils geben als auch dem Ministerkomitee die Beurteilung erleichtern, ob der Vertragsstaat mit geeigneten Mitteln die im Urteil festgestellte Verletzung beseitigt und darüber hinaus Massnahmen ergriffen hat, um weitere gleichartige Konventionsverletzungen zu verhindern. Letzteres ist insbesondere bei einem Urteil angezeigt, welches eine Konventionsverletzung aufgrund eines strukturellen Problems in der nationalen Rechtsordnung festgestellt hat. In diesem Fall kann die Auslegung durch den Gerichtshof dazu beitragen, dass eine schnellere und effizientere Beseitigung des Mangels erfolgt, was eine Reduzierung von neuen Individualbeschwerden aufgrund desselben Rechtsproblems zur Folge hätte. Allerdings gilt es bei diesem neuen Verfahren zu bedenken, dass es zunächst zu einer Erhöhung der Arbeitslast des Gerichtshofs führt und erst langfristig von einer Abnahme der Beschwerden auszugehen ist.¹²⁶

c) Verfahren bei Versäumnis des Vollzugs

Zur Verbesserung und Beschleunigung der Umsetzung von Urteilen des EGMR wird mit Art. 46 Abs. 4 n.F. EMRK neu ein Versäumnisverfahren in die Konvention integriert. Gelangt das Ministerkomitee zur Auffassung, dass ein Vertragsstaat die Anerkennung und Umsetzung eines endgültigen Urteils verweigert, steht ihm nach Erlass einer förmlichen Note an den betreffenden Staat die Möglichkeit offen, dem Gerichtshof die Frage zu unterbreiten, ob der Vertragsstaat seine Verpflichtung unter Art. 46 Abs. 1 EMRK verletzt hat. Der Entscheid über die Einleitung eines solchen Versäumnisverfahrens bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Ministerkomitees. Stellt der Gerichtshof eine Verletzung von Art. 46 Abs. 1 EMRK fest, weist er die Rechtsache zur Prüfung der zu treffenden Massnahmen an das Ministerkomitee zurück. Stellt der Gerichtshof jedoch fest, dass keine Verletzung vorliegt, weist er den Fall an das Ministerkomitee zurück, das dann die Beendigung seiner Prüfung beschliesst. Die Feststellung einer allfälligen Verletzung der Verpflichtung eines Vertragsstaates aus Art. 46 Abs. 1 EMRK würde der Grossen Kammer obliegen.¹²⁷

Weigert sich ein Vertragsstaat, ein Urteil des Gerichtshofs umzusetzen, ist nach geltendem Recht für das Ministerkomitee lediglich denkbar, gestützt auf Art. 8 der Europaratssatzung, das Recht des Vertragsstaats auf Vertretung im Europarat vor-

¹²⁵ Vgl. European Commission for Democracy through law, Opinion on the Implementation of the Judgments of the European Court of Human Rights (Anm. 123), Para. 76. Den Parteien steht in diesen Fällen gestützt auf Art. 79 EGMR/VO das Recht zu, vom Gerichtshof eine Interpretation des Urteils innerhalb eines Jahres nach dessen Eröffnung zu verlangen.

¹²⁶ Darum sollte vom Verfahren nach Art. 46 Abs. 3 n.F. EMRK nur sparsam Gebrauch gemacht werden. Vgl. Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 96.

¹²⁷ Vgl. Art. 31 *lit.* b n.F. EMRK.

läufig zu entziehen oder ihn gar zum Austritt aufzufordern.¹²⁸ Diese Massnahmen sind jedoch nur als *ultima ratio* in Erwägung zu ziehen und hätten darüber hinaus oftmals kontraproduktiven Charakter.¹²⁹ Das Versäumnisverfahren nach Art. 46 Abs. 4 n.F. EMRK soll daher dem Ministerkomitee einen weiteren Spielraum für Druckmassnahmen eröffnen, um die effektive Umsetzung der Urteile sicherzustellen.¹³⁰ Das Versäumnisverfahren orientiert sich an Art. 228 Abs. 2 EGV.¹³¹ Allerdings verzichtet Art. 46 Abs. 4 n.F. EMRK im Unterschied zum Sanktionsverfahren im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft auf die Festsetzung von Fristen und auf die Möglichkeit, gegen den Vertragsstaat eine Geldbusse zu verhängen.¹³² Dieses Zwangsmittel wurde bewusst nicht in die Konvention integriert, da allein die drohende Möglichkeit eines Urteils des Gerichtshofs mit der Feststellung, dass ein Vertragsstaat seiner Verpflichtung aus Art. 46 Abs. 1 EMRK nicht nachgekommen ist, als genügend grosses politisches Druckmittel erachtet wird, um eine raschere Umsetzung der Urteile zu erreichen.¹³³ Eine solche hätte sicherlich zumindest mittelbar Auswirkungen auf die Arbeitsbelastung des Gerichtshofs, indem weniger *repetitive cases* vom Gerichtshof behandelt werden müssten.¹³⁴ Es gilt je-

¹²⁸ Den anderen Vertragsstaaten steht die Möglichkeit offen, gestützt auf Art. 33 EMRK aufgrund eines fehlenden oder unzureichenden Urteilsvollzugs eine Staatenbeschwerde gegen den verurteilten Vertragsstaat vor den Gerichtshof zu bringen. Vgl. dazu Polakiewicz (Anm. 18), 271 f.

¹²⁹ Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 100; CDDH, Final Report Containing Proposals of the CDDH (Anm. 45), Proposal C.4.

¹³⁰ In einigen Fällen sind erhebliche Verzögerungen bei der Umsetzung von Urteilen des EGMR auf nationaler Ebene festzustellen. Mit Beispielen dazu Okressek (Anm. 38), 172 f.; Tomuschat (Anm. 12), 401 ff.; Polakiewicz (Anm. 19), 170. Vgl. dazu auch die Einschätzung in European Commission for Democracy Through Law, Opinion on the Implementation of the Judgments of the European Court of Human Rights (Anm. 123), Para. 51.

¹³¹ Vgl. dazu ausführlich Peter Karpenstein/Ulrich Karpenstein, N 18 ff. zu Art. 228, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Band II, München 2004; Charlotte Gaitanides, N 11 ff. zu Art. 228, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Band 4, 6. Aufl., Baden-Baden 2004.

¹³² Für den ursprünglichen Vorschlag einer solchen Busse vgl. CDDH, Final Report Containing Proposals of the CDDH (Anm. 45), Proposal C.4; Parliamentary Assembly, Opinion No. 251(2004) (Anm. 94), Para. 5. Vgl. die Kritik an diesem System in European Commission for Democracy Through Law, Opinion on the Implementation of the Judgments of the European Court of Human Rights (Anm. 123), Para. 81 ff.; CDDH, Interim Activity Report (Anm. 79), Para. 44.

¹³³ Auch die Klageeinreichung nach Art. 228 Abs. 2 EGV bedeutet für den betroffenen Staat einen hohen Ansehensverlust, weshalb in den meisten Fällen bereits die Einleitung des Vorverfahrens nach Art. 228 Abs. 2 EGV, spätestens aber der Beschluss der Kommission über die Beantragung von Zwangsgeldern beim Europäischen Gerichtshof die Beseitigung des festgestellten Vertragsverstosses zur Folge hat. Vgl. Karpenstein/Karpenstein (Anm. 131), N 36 zu Art. 228; Ulrich Ehrlicke, N 14 zu Art. 228, in: Rudolf Streinz (Hrsg.), EUV/EGV: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, München 2003.

¹³⁴ Mit Blick auf die Reduktion von *repetitive cases* führt das Ministerkomitee aus, dass es wünschenswert wäre, wenn die Vertragsstaaten über ihre Verpflichtung von Art. 46 Abs. 1 EMRK hinaus Massnahmen zur Umsetzung von Urteilen, denen strukturelle Mängel zugrunde liegen, rückwirkend ausgestalten würden. Zudem wäre es sinnvoll, wenn der Gerichtshof und das Ministerkomitee ein spezielles Verfahren für eine schnelle Umsetzung derjenigen Urteile schaffen würden, die ein strukturelles

doch zu beachten, dass die abschreckende Wirkung des Versäumnisverfahrens in den Fällen keine Wirkung zeitigen kann, bei denen es nicht am politischen Willen zur Umsetzung fehlt, sondern der Vollzug durch interne demokratisch bedingte Verfahren oder fehlende Ressourcen des Vertragsstaates verzögert wird. In solchen Fällen führt das Versäumnisverfahren vor allem zu einer zusätzlichen Arbeitsbelastung des Gerichtshofs. Es wäre daher zu überlegen, ob dem Ministerkomitee nicht nur mehr Spielraum zum Aufbau einer politischen Druckkulisse gegeben werden sollte, sondern auch mehr Mittel, um den Vertragsstaaten bei der Umsetzung der Urteile den erforderlichen Beistand zu leisten und damit die festgestellten Strukturprobleme zu lösen.¹³⁵

V. Schlussbemerkungen

Primär haben sich abschliessende Bemerkungen zur Reform des Rechtsschutzsystems der EMRK an der Frage zu orientieren, ob die verabschiedeten Massnahmen als geeignet erscheinen, die mit ihnen verfolgte Hauptzielsetzung der langfristigen Wahrung und Verbesserung der Effektivität des Kontrollsystems der EMRK zu erreichen und damit die herausragende Rolle des Gerichtshofs in Bezug auf den Schutz der Menschenrechte in Europa auch fortan zu gewährleisten.¹³⁶

Die Reform bringt eine Reihe von Regelungen, die sich direkt auf die Effektivitätssteigerung des Verfahrens vor dem Gerichtshof beziehen und damit aller Voraussicht nach bereits innert kurzer Frist nach Inkrafttreten des 14. Zusatzprotokolls zur EMRK verfahrensverkürzend wirken werden. Durch die Einführung von Einzelrichtern für Unzulässigkeitsentscheide in klaren Fällen und die Kompetenzerweiterung der Dreierausschüsse auf die Beurteilung der Begründetheit von Beschwerden, zu deren Rechtsfragen bereits eine ständige Rechtsprechung besteht, werden die Spruchkörper in der ersten, äusserst arbeitsintensiven Filterphase reduziert, was sicherlich einen Effektivitätsgewinn zur Folge haben wird.¹³⁷ Insbesondere kann mit der Kompetenzerweiterung der Ausschüsse die grosse Zahl von *repetitive cases* bereits von drei Richtern anstatt von einer Kammer bestehend aus sieben Richtern endgültig beurteilt werden. Das Verfahren vor den Kammern kann zudem durch gleichzeitige Entscheidungen über die Zulässigkeit und Begründetheit

Problem definieren und damit eine Vielzahl von weiteren Fällen generieren könnten. Vgl. Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 16.

¹³⁵ Vgl. Wildhaber (Anm. 52), 572; European Commission for Democracy Through Law, Opinion on the Implementation of the Judgments of the European Court of Human Rights (Anm. 123), Para. 91.

¹³⁶ Vgl. dazu den 5. und 6. Absatz der Präambel des 14. ZP EMRK; Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 2.

¹³⁷ Vgl. dazu Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Anm. 45), Para. 62; Siess-Scherz (Anm. 5), 104; Ohms (Anm. 28), 146; Grabenwarter (Anm. 22), 176.

von Beschwerden gestrafft werden, was verfahrensmässige Redundanzen abbaut.¹³⁸ Darüber hinaus können gütliche Einigungen zwischen den Parteien in jeder Verfahrensphase vom Gerichtshof angeregt werden, was eine weitere Reduzierung der Arbeitslast erwarten lässt.¹³⁹

Andere beschlossene Reformmassnahmen werden sich erst auf lange Sicht reduzierend auf die Arbeitsbelastung des Gerichtshofs und damit auf die Verkürzung der Verfahrenslänge auswirken. Dazu zählen die Empfehlungen des Ministerkomitees, die unter Betonung des Subsidiaritätsprinzips die Vertragsstaaten insbesondere dazu anhalten, den Rechtsschutz auf nationaler Ebene zu verbessern.¹⁴⁰ Weiter zielen die Beteiligung des Menschenrechtskommissars des Europarates als *amicus curiae* und die Einführung einer neunjährigen Amtszeit der Richter ohne Wiederwahlmöglichkeit sowie die Ernennung von *ad hoc*-Richtern durch den Gerichtshofpräsidenten zunächst auf die Stärkung der Autorität und Glaubwürdigkeit des Gerichtshofs, was sich mittelbar in einer schnelleren Umsetzung seiner Rechtsprechung auswirken kann. Zur Verbesserung und Beschleunigung des Vollzugs der Urteile wurde dem Ministerkomitee weiter die Kompetenz zur Einleitung von Verfahren zur Urteilsinterpretation und von Versäumnisverfahren vor dem Gerichtshof eingeräumt. Diese Instrumente führen zwar in einem ersten Schritt zu einer zusätzlichen Belastung des Gerichtshofs, können aber langfristig eine Verbesserung der nationalen Rechtssysteme bewirken, was zu einer Reduzierung der Individualbeschwerden vor dem Gerichtshof beitragen kann.

Fraglich bleibt, ob der neue Unzulässigkeitsgrund in Art. 35 Abs. 3 *lit.* b n.F. EMRK nach Inkrafttreten des 14. Zusatzprotokolls kurz- oder langfristig einen Gewinn an Effektivität des Gerichtshofs zu bewirken vermag. Die Geeignetheit des neuen Unzulässigkeitsgrundes zur Effektivitätssteigerung des Gerichtshofs muss bezweifelt werden, da das Kriterium nicht auf den Grossteil der eingereichten Beschwerden Anwendung findet und als Folge davon nur ein geringer Teil an Fällen in der ersten Verfahrensphase zusätzlich erledigt werden kann.¹⁴¹ Aufgrund der effizienzsteigernden Bewertung der anderen beschlossenen Reformmassnahmen und der unter geltendem Recht bestehenden Möglichkeit, gestützt auf die *global formula* eine Beschwerde pauschal für offensichtlich unbegründet zu erklären,¹⁴² ist zudem die Notwendigkeit von Art. 35 Abs. 3 *lit.* b n.F. EMRK fraglich. Bedenklich ist sicherlich, dass eine extensive Auslegung des Art. 35 Abs. 3 *lit.* b n.F. EMRK zu einer unverhältnismässigen Beschränkung des Individualbeschwerderechts führen könnte. Es bleibt daher zu hoffen, dass der Gerichtshof nach Inkrafttreten des 14. Zusatzprotokolls vom neuen Unzulässigkeitsgrund in Art. 35

¹³⁸ So schon Trechsel (Anm. 6), 117; Schlette (Anm. 6), 960; Jacot-Guillarmod (Anm. 8), 54 f.

¹³⁹ Vgl. dazu Siess-Scherz (Anm. 5), 106; Ohms (Anm. 28), 147; Husson/Riou (Anm. 54), 261.

¹⁴⁰ So auch Ohms (Anm. 28), 144.

¹⁴¹ Kritisch dazu auch Ohms (Anm. 28), 147; Grabenwarter (Anm. 22), 176.

¹⁴² Vgl. dazu Rogge (Anm. 97), N 109 und N 126 f. zu Art. 27; Villiger (Anm. 7), 103.

Abs. 3 *lit. b* n.F. EMRK nur restriktiv Gebrauch machen wird. Denn bei der Auslegung des Rechts auf Individualbeschwerde hat der Gerichtshof dem ausserordentlichen Charakter der EMRK als völkerrechtlichen Vertrag zur *collective enforcement* der Grundrechte in Europa Rechnung zu tragen.¹⁴³

Summary¹⁴⁴

The Reform of the Control Mechanism Established by the European Convention of Human Rights

Since its adoption in 1950, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms has been amended and supplemented several times. In particular, the control mechanism established by the Convention was radically reformed in 1994 with the adoption of Protocol No. 11 which entered into force on 1 November 1998. Protocol No. 11 was intended, firstly, to simplify the system so as to reduce the length of proceedings, and, secondly, to reinforce their judicial character by creating a single full-time European Court of Human Rights. Indeed, the Convention's control system is unique: the States Parties agree to subject themselves to international judicial supervision of their obligation to secure to everyone within their jurisdictions the rights and freedoms set out in the Convention. This control is exercised by the Court, which gives judgments on individual applications brought under Article 34 of the Convention and on state applications – which are extremely rare – brought under Article 33. The Court's judgments are binding on respondent Parties, and their execution is supervised by the Committee of Ministers of the Council of Europe. Nonetheless, the reformed system proved inadequate to cope with the excessive caseload of the Court resulting mainly from the three following developments.

First, there has been a considerable and continuous rise in the number of individual applications since 1980. During 2003, 35,613 new applications were lodged, some 17,280 applications were declared inadmissible or struck out of the list of cases by the Court and only 753 applications were considered admissible. In general, more than 90% of all lodged applications are terminated without a ruling on the merits, usually because they are declared inadmissible under Article 35 of the Convention. Some 60% of the remaining cases concern individual applications which derive from the same underlying cause of action as an earlier application which has led to a judgment finding a breach of the Convention (repetitive cases).

Second, the Court's caseload is due to the accession of new States Parties and to the rapidity of the enlargement process of the Council of Europe and the Convention. In 2004, the Convention system was open to no fewer than 800 million people in Europe. In addition, the accession of the European Union to the Convention is regularly discussed.

Third, the increase in the caseload results from the Court's evolving and extensive interpretations of rights guaranteed by the Convention and by the additional protocols to the Convention. The entry into force of additional protocols to the Convention – particularly

¹⁴³ Eur. Court H.R., *Mamatkulov and Abdurasulovic v. Turkey*, Judgment of 6 February 2003, Para. 92, abgedruckt in: RUDH 2003, 5 ff.

¹⁴⁴ Summary by the author.

Protocol No. 12 – and the ratification of other additional protocols by states which were not yet party to them, lead to a continuing rise in the workload of the Court.

As a result of the massive influx of individual applications, the effectiveness of the system, and thus the credibility and authority of the Court, are seriously endangered. Consequently, a set of concrete and coherent measures – including reform of the control system itself – was considered necessary to preserve the system in the future. At its 114th Ministerial Session in May 2004, the Committee of Ministers of the Council of Europe thus adopted measures introducing reforms in three main areas.

First, in accordance with the principle of subsidiarity, the rights and freedoms enshrined in the Convention must be protected foremost at the national level. The responsibility of national authorities in this area must be reaffirmed and the capacity of national legal systems to prevent and redress violations must be reinforced. To this aim, the Committee of Ministers adopted three recommendations concerning, respectively, university education and professional training; the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with the standards laid down in the Convention and the improvement of domestic remedies. If fully applied, these recommendations will relieve the pressure on the Court. They should not only help to reduce the number of well-founded individual applications by ensuring that national laws are compatible with the Convention, or by making findings of violations or remedying them at the national level, they will also alleviate the Court's work in that well-reasoned judgments already given in national cases make adjudication by the Court easier. These effects, however, will be felt only in the medium or long term.

Second, for more effective operation of the European Court of Human Rights, the Committee of Ministers adopted Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention. Protocol No. 14 basically aims to reinforce the Court's filtering capacity in respect of the mass of unmeritorious applications. The filtering capacity is increased by making a single judge competent to declare inadmissible or strike down an individual application, where such a decision can be taken without further examination. The single judges will be assisted by non-judicial rapporteurs, who will be part of the registry. Moreover, the filtering mechanism is improved by extending the competence of the committees of three judges to cover repetitive cases. They are empowered to rule, in a simplified procedure, not only on the admissibility but also on the merits of an application, if the underlying question in the case is already the subject of well-established case-law of the Court. The Court is given more latitude as well to rule simultaneously on the admissibility and the merits of individual applications. In fact, joint decisions on admissibility and the merits of individual cases are not only encouraged but become the norm. At any stage of the proceedings, friendly settlements are encouraged to allow a prompt settlement of the application where possible. As for the other changes made by the protocol, it should be noted that the Commissioner for Human Rights – as an *amicus curiae* – may submit written comments and take part in hearings in all cases before a Chamber or the Grand Chamber. To reinforce the independence and impartiality of the Court, the judges are now elected for a single nine-year term.

In addition, a new admissibility criterion is inserted in Article 35 of the Convention, although it contains two safeguard clauses: the Court may declare inadmissible applications where the applicant has not suffered a significant disadvantage, unless respect for human rights as defined in the Convention requires an examination of the application on the merits

and provided that no case may be rejected on this ground which has not been duly considered by a domestic tribunal. It can be argued that this new admissibility criterion will not prove adequate and necessary to reinforce the filtering mechanism of the Court as it applies in principle only to that 10% of the individual applications which are not declared inadmissible under the existing admissibility criteria provided for in Article 35 of the Convention. Under Article 35, the Court already has a wide degree of flexibility as it may declare an application inadmissible by referring in its reasoning to a global formula. Furthermore, it will take time for the Court to establish clear case-law principles for the operation of the new criterion in concrete contexts. Therefore, the new admissibility criterion may not reduce the caseload of the Court; instead, it may have negative effects on the Convention's unique principle that any person claiming to be the victim of a breach of the rights and freedoms protected by the Convention is entitled to refer the matter to the Court.

Third, the Court's authority and the system's credibility both depend to a large extent on the effectiveness of the execution of the Court's judgments. Rapid and adequate execution has, of course, an effect on the influx of new cases. The more rapidly States Parties take general measures to execute judgments against them, based on a structural problem, the fewer repetitive cases will be lodged. In this regard, the Committee of Ministers adopted a resolution on judgments revealing an underlying systematic problem. In addition, the Convention will be amended by Protocol No. 14 to empower the Committee of Ministers, if it considers that the supervision of the execution of a final judgment is hindered by a problem of interpretation of the judgment, to refer the matter to the Court for a ruling on the question of interpretation. Furthermore, the amendment of the Convention involves empowering the Committee of Ministers, after serving formal notice on that state, to bring infringement proceedings in the Court against any state which refuses to comply with a judgment.

In the end, the reform measures adopted by the Committee of Ministers at its 114th Ministerial Session may be considered as adequate to guarantee the long-term effectiveness of the European Court of Human Rights, so that it can continue to play its pre-eminent role in protecting human rights in Europe. Some of the measures will prove successful shortly after Protocol No. 14 enters into force, such as the introduction of a single judge for inadmissibility decisions and the competence of the committees of three judges to rule both on the admissibility and the merits of an application. In addition, the length of proceedings will be reduced by ruling simultaneously on the admissibility and the merits of an application and by the encouragement of friendly settlements at any stage of the proceedings. The effect of some other measures – such as the recommendations of the Committee of Ministers in regard of changes to be taken on national level – will be felt only in the medium or long term. The election of judges for a single nine-year term and the competence of the Commissioner for Human Rights to act as an *amicus curiae* aim primarily at the reinforcement of the Court's authority and may result in a reduction of its caseload only after a certain period of time. The same argument applies to the adopted resolution on judgments revealing an underlying systematic problem and the competence of the Committee of Ministers to bring interpretation and infringement proceedings in the Court. However, it remains questionable if the new admissibility criterion which will be introduced in the Convention by Protocol No. 14 will have a positive impact on the operation of the European Court of Human Rights.