

Anwaltsrecht

EMRK in der Anwaltspraxis fruchtbar machen: Der Weg zum EGMR bleibt offen

Neuaufgabe des Praktiker-Leitfadens des CCBE für Anwältinnen und Anwälte: Fragen und Antworten

Rechtsanwalt Stefan von Raumer, Berlin

Auch das Bundesverfassungsgericht musste es lernen: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) als Hüter der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) hat bei der Auslegung der Menschenrechte in Europa das letzte Wort. Anwältinnen und Anwälte sollten daher wissen, wie es nach einer erfolglosen Verfassungsbeschwerde weitergeht. Ein Praktiker-Leitfaden des Rates der Europäischen Anwaltschaften bietet viele Tipps. Der Autor stellt den Leitfaden vor.

I. Warum ein Leitfaden?

Soeben hat der Rat der Europäischen Anwaltschaften (CCBE) in dritter Auflage die Broschüre „The European Court of Human Rights – Questions and Answers for Lawyers“ (Stand Oktober 2018, bisher erschienen in englischer, französischer und estnischer Sprache) herausgegeben. Die Broschüre findet sich auf der Website des CCBE unter: <https://www.ccbe.eu/documents/publications/>. Der CCBE ist der in Brüssel ansässige Dachverband der europäischen Anwaltsorganisationen, deren Mitglied auch der DAV ist. Die Broschüre wurde von Mitgliedern der Permanent Delegation des CCBE beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg mit Unterstützung des Gerichtshofs verfasst, dessen amtierender Präsident Guido Raimondi das Vorwort zur Broschüre verfasst hat.

Wie ihre beiden Voraufgaben verfolgt die Broschüre das Ziel, in straff gefasster Form der zum größten Teil in diesem Bereich nicht oder nur wenig informierten europäischen Anwaltschaft die wichtigsten Aspekte der Geltendmachung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) in den nationalen Verfahren ihrer 47 Vertragsstaaten ebenso zu vermitteln, wie die zentralen Grundkenntnisse für die Einreichung einer Individualbeschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg (EGMR), aber auch für die Umsetzung eines Urteils des Gerichtshofs in den jeweiligen Vertragsstaaten. In ihrer knappen und einfachen Darstellung ermöglicht es die Broschüre auch dem, in den Vorgaben der EMRK, im weitgefächerten Case Law des EGMR und im Beschwerdeverfahren bei diesem Gericht unerfahrenen Anwalt mit einem schnellen Überblick alles Wesentliche zu erfassen.

II. EMRK und Rechtsprechung des EGMR im Mandat

1. EMRK als geltendes Recht

Die EMRK, die einen Grundrechtekatalog enthält, der praktisch alle Grundrechte des Grundgesetzes abbildet, ist heute

ein unverzichtbares Handwerkszeug der deutschen Rechtsanwältin und des deutschen Rechtsanwalts zunächst und vor allem in Verfahren vor deutschen Behörden und Gerichten in jedem Rechtsbereich. Sie ist für alle deutschen Behörden und Gerichte unmittelbar geltendes Recht und gilt in Deutschland auf dem Rang eines Bundesgesetzes. Die Urteile des EGMR liefern dabei eine für alle deutschen Behörden und Gerichte, einschließlich dem Bundesverfassungsgericht bindende Auslegung der EMRK. Wenn auch bisher auf der Ebene der unteren Instanzgerichte, mit einigen Ausnahmen insbesondere im Bereich des Strafrechts, häufig von richterlicher Seite die EMRK und die dazu existierende Rechtsprechung des EGMR noch eher selten Berücksichtigung finden, erfolgt insbesondere beim Bundesverfassungsgericht zwischenzeitlich ein routinemäßiger Abgleich der Spruchpraxis mit derjenigen des EGMR, die dem vom Bundesverfassungsgericht in inzwischen ständiger Rechtsprechung etablierten Prinzip der konventionskonformen Auslegung des nationalen Rechts, einschließlich des Grundgesetzes (grundlegend dazu: BVerfG, Urteil vom 4. Mai 2011 – 2 BvR 2365/09 u.a., EuGRZ 2011, 297, 308 ff. Rn. 85 ff.) Rechnung trägt. Die immer noch erheblichen Defizite bei der Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR insbesondere auf der instanzgerichtlichen Ebene fordern umso mehr den Rechtsanwalt, der mit dieser Rechtsprechung in seinem Verfahren aktiv an die deutschen Behörden und Gerichte herantritt und deren Befolgung einfordert und in Fällen, in denen dem nicht gefolgt wird nach regelmäßig gebotener Erschöpfung des deutschen Rechtswegs die Verletzung dieser Rechtsprechungsvorgaben formgerecht beim EGMR rügt. Die Broschüre liefert für beides wertvolle Hinweise.

2. Subsidiaritätsprinzip und Rechtswegerschöpfung

Schon mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip, nach dem vor der Anrufung des EGMR den nationalen Gerichten die Möglichkeit gegeben werden muss, der Konventionsverletzung abzuwehren, ist die Geltendmachung der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR auf nationaler Ebene zunächst die oberste Priorität. Hier gibt das erste Kapitel der Broschüre Anleitung, wie dies im nationalen Verfahren zu erfolgen hat. Das geschieht nicht nur mit der Zielsetzung, bereits die deutschen Gerichte durch die Vorgaben der EMRK im Einzelfall zu überzeugen, sondern auch vor dem Hintergrund des Prinzips der horizontalen Rechtswegerschöpfung, das als Zulässigkeitsvoraussetzung einer späteren Beschwerde in Straßburg vorgibt, dass der Beschwerdeführer der Sache nach diejenigen Rügen, die er beim EGMR vorträgt zumindest sinngemäß (ein ausdrückliches Zitat des EMRK ist nicht erforderlich) bereits im nationalen Instanzenweg vorgetragen hatte. Die Broschüre enthält daher schon in ihrem ersten Kapitel einen Hinweis auf das wichtigste Tool zum Zugang der dafür erforderlichen Rechtsprechung des EGMR, die HUDOC Database auf der Website des EGMR (<https://hudoc.echr.coe.int/eng>).

3. Die Individualbeschwerde

Das zweite Kapitel der Broschüre, in dem die Vorgaben an eine formgerechte und zulässige Individualbeschwerde zum EGMR mit Hinweisen auf weiterführendes Informationsmaterial wiedergegeben werden ist insbesondere seit dem 1. Januar 2014 von besonderer Bedeutung für die anwaltliche Praxis. Zu diesem Datum wurde das Individualbeschwerdeverfahren beim Gerichtshof durch eine grundlegende Änderung des Artikels 47 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs

vollständig reformiert und starken formalen Vorgaben unterworfen. Seitdem kann eine fristwahrende Beschwerde innerhalb der derzeit noch sechsmonatigen Beschwerdefrist (die sich nach der kurz bevorstehenden vollständigen Ratifikation des Protokolls Nr. 15 durch die letzten beiden noch fehlenden Vertragsstaaten der EMRK auf vier Monate verkürzt wird) ab Zustellung der letzten deutschen rechtswegerschöpfenden nationalen Gerichtsentscheidung, in der Regel also der des Bundesverfassungsgerichts, nur noch unter Verwendung des auf der Website des EGMR (<https://www.echr.coe.int>) erhältlichen Beschwerdeformulars unter strenger Beachtung der Ausführungsvorgaben dieses Formulars erfolgen. Darin stehen lediglich drei Seiten für die vollständige Darstellung des Beschwerdesachverhalts einschließlich der Hinweise auf die Dokumente, die diesen belegen und in der Anlage der Beschwerdeschrift beigelegt werden müssen, zwei Seiten für die Darstellung der Verletzung der EMRK und eine Seite für die Darstellung der Erschöpfung des nationalen Rechtswegs zur Verfügung. Lediglich ergänzende Ausführungen können in einem, dem Formular beigelegten Ergänzungsschriftsatz von maximal 20 Seiten vorgetragen werden, wobei stets das Beschwerdeformular selbst alle wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Angaben enthalten muss, die eine Prüfung der Beschwerde durch den Gerichtshof ermöglichen.

4. Die Urteile des EGMR

Das dritte Kapitel der Broschüre befasst sich zunächst mit dem Inhalt eines Urteils des EGMR, das in der Regel aus einem Feststellungsteil, in dem die Verletzungen der EMRK festgestellt werden und einem Schadensersatzteil besteht, in dem dem Beschwerdeführer, wenn er dies beantragt hat, der materielle und immaterielle Schaden ersetzt wird, der ihm durch die festgestellte Verletzung der EMRK entstanden ist sowie die zur Rechtsverfolgung in Deutschland und beim EGMR entstandenen Kosten. Im Weiteren befasst sich die Broschüre mit der Durchsetzung eines solchen Urteils, die nach den Vorgaben der EMRK den Staaten vorbehalten bleibt, die dabei an die Urteile des EGMR gebunden sind. So muss etwa grundsätzlich ein nationales Verfahren wieder aufgegriffen werden, in dessen Verlauf der EGMR eine Verletzung einer der Verfahrensgarantien der EMRK festgestellt hat (§§ 359 Nr. 6 StPO, § 580 Nr. 8 ZPO, § 51 Abs. 1 Nr. 3 VwGO in Verbindung mit § 580 Nr. 8 ZPO) oder muss etwa ein Gesetz durch den Staat geändert werden, wenn der EGMR die Verletzung der Konvention durch dieses Gesetz festgestellt hat. Letzteres ist auch in Deutschland in den vergangenen Jahren bereits mehrfach geschehen, wie etwa durch die gesetzliche Gleichstellung ehelicher und nichtehelicher Väter im elterlichen Sorgerecht in der Folge des Urteils des EGMR in der Sache Zaunegger gegen Deutschland (3. Dezember 2009, 22028/04), der gesetzlichen Änderungen im Bereich der Sicherungsverwahrung infolge u.a. des Urteils M. gegen Deutschland (17. Dezember 2009, 19359/04) oder der Einführung des Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren in Folge des Urteils Rumpf gegen Deutschland (2. September 2010, 46344/06). Der dritte Teil der Broschüre befasst sich dann auch mit der Überwachung der Durchsetzung der Urteile des EGMR durch das Ministerkomitee des Europarates und dem dortigen Verfahren.

5. Beschwerdeverfahren

Die Broschüre schließt im vierten Kapitel mit ergänzenden praktischen Hinweisen zum Beschwerdeverfahren beim EGMR. Dort werden etwa Besonderheiten bei Gruppenbeschwerden, Fragen der Kommunikation mit dem Gerichtshof im Beschwerdeverfahren und Fragen zur Sprache im Beschwerdeverfahren behandelt.

III. Neuerungen seit 2016

Gegenüber der Voraufgabe mit Stand September 2016 wurde die Neuauflage weiter präzisiert und um Hinweise auf neue Verfahrensweisen, wie etwa das neue Verfahren der unmittelbaren Zustellung einer Beschwerde an den Staat ergänzt. Danach fertigt der Gerichtshof heute nicht mehr in jedem Fall der Zustellung der Beschwerde zunächst eine Zusammenfassung der wesentlichen Beschwerderügen und des Sachverhalts, die er dann dem Staat und den Beschwerdeführer zukommen lässt, sondern stellt in geeigneten Fällen die gesamte Beschwerde des Beschwerdeführers direkt dem Staat zu. Das entlastet einerseits den Gerichtshof, sollte andererseits aber auch Anlass dafür sein, dass der Anwalt noch größere Sorgfalt auf eine chronologische und klare Sachverhaltsdarstellung und eine knappe und präzise Darlegung der Konventionsverletzungen verwendet. Dies kann zum einen eine unmittelbare Zustellung und zum anderen eine gütliche Bereinigung des Verfahrens mit dem Staat begünstigen. Letzteres ist vor allem vor dem Hintergrund interessant, dass der Gerichtshof sich jetzt auch in einem neuartigen Vorverfahren noch stärker aktiv darum bemüht, den Beschwerdeführer und den Staat zu einer vergleichweisen Bereinigung des Verfahrens anzuhalten, wenn die Beschwerde einmal vom Gerichtshof angenommen und dem Staat zugestellt wurde. In den Fällen unmittelbarer Zustellung ist dann in der Regel einzig der Inhalt der Beschwerde des Beschwerdeführers die Grundlage für die Vergleichsgespräche.

Einige soeben erst eingeführte Neuheiten im Straßburger Verfahren, wie etwa die Einführung des neuen „eComms“-Systems, mit dem (erst) nach der Beschwerdezustellung eine Kommunikation der Verfahrensbeteiligten über eine E-Plattform ermöglicht wird oder die bereits im Vorwort von Guido Raimondi angesprochene Möglichkeit der nationalen höchsten Gerichte nach Inkrafttreten des Protokolls Nr. 16 am 1. August 2018 „advisory opinions“ beim EGMR in bei ihnen anhängigen Fällen einzuholen, von der der Französische Court de Cassation inzwischen Gebrauch gemacht hat, stellen bereits eine vierte Auflage der Broschüre in den nächsten Jahren in Aussicht.



Stefan von Raumer, Berlin

Der Autor ist Rechtsanwalt und ist einer der Autoren der CCBE-Broschüre „European Court of Human Rights – Questions and Answers for Lawyers“. Er ist Vorsitzender des „CCBE Human Rights Committee“, Mitglied der Permanent Delegation des CCBE am EGMR in Straßburg sowie Mitglied des DAV Verfassungs- und Menschenrechtsausschusses.

Leserreaktionen an anwaltsblatt@anwaltverein.de.