

Die Beschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Eine kaum genutzte Chance*

Professor Dr. Beate Rudolf und Rechtsanwalt Stefan von Raumer

Für den Grundrechtsschutz ist das Grundgesetz in Deutschland längst nicht mehr das alleinige Maß aller Dinge. Anwältinnen und Anwälte sollten daher nicht nur an das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe denken, sondern auch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg im Blick haben: Wenn der Gang nach Karlsruhe erfolglos war, könnte eine Individualbeschwerde vor dem EGMR Hilfe bringen. Der Beitrag führt in das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention ein.

A. Einleitung

Prinzessin Caroline von Hannover, der wegen Ehebruchs entlassene Kirchenorganist Bernhard Schüth, der Whistleblowerin Brigitte Heinisch und der um sein Recht auf Umgang mit dem eigenen Kind kämpfende Vater Kazim Görgülü haben eines gemeinsam: Ihre Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte brachten die Fälle vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg, um den ungenügenden Schutz ihrer Mandantschaft auf nationaler Ebene anzugreifen. Der EGMR ist der – in der anwaltlichen Praxis noch zu wenig beachtete – Schlussstein des in Deutschland bestehenden Grundrechtsschutzes neben den UN-Fachausschüssen in Genf mit ihren internationalen Beschwerdemöglichkeiten.¹ Sorgfältige anwaltliche Beratung erfordert es, die Möglichkeit einer

* Aktualisierte Version des unter demselben Titel veröffentlichten Aufsatzes in *Anwaltsblatt* 5/2009, 313.

¹ Zum nationalen, europäischen und internationalen Menschenrechtsschutz siehe *Beate Rudolf*, Die neue europäische Grundrechtsarchitektur – Auftrag für Anwälte, in *Anwaltsblatt* 3/2011, 153.



Beschwerde vor dem EGMR auszuloten. Aber auch die anwaltliche Haftung gebietet, die Mandantin oder den Mandanten auf denkbare Chancen einer Beschwerde beim EGMR nach Erschöpfung aller (erfolgversprechenden) nationalen Rechtsschutzmöglichkeiten hinzuweisen und die Sechsmonatsfrist im Fristkalender zu vermerken. Dieser Beitrag führt daher in das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) aus anwaltlicher Sicht ein und gibt eine Anleitung zum Verfassen einer Individualbeschwerde beim EGMR.

B. Der Rechtsschutz durch den EGMR

Die EMRK bildet den gemeinsamen Grundrechtsstandard für 47 Staaten in Europa.² Jede natürliche oder juristische Person kann, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, vor dem EGMR die Verletzung ihrer Menschenrechte aus der Konvention und ihren Zusatzprotokollen durch einen der Vertragsstaaten rügen. Der Gerichtshof ist hierfür die letzte Instanz; in aller Regel müssen Betroffene zuvor den innerstaatlichen Rechtsweg erschöpft haben (hierzu unter III.). Die Individualbeschwerde kann in deutscher Sprache eingelegt werden (hierzu IV.); grundsätzlich können auch alle Prozesshandlungen auf Deutsch erfolgen.³

In den weitaus meisten Fällen prüft zunächst ein Einzelrichter bzw. eine Einzelrichterin die Beschwerde und leitet diese nur bei nicht offensichtlicher Unzulässigkeit zur weiteren Prüfung an einen Dreierausschuss des Gerichtshofs oder eine siebenköpfige Kammer weiter. Entschieden wird in zwei getrennten Schritten oder in der Regel in einem Schritt über Zu-

2 Neben den 27 Mitgliedstaaten der EU sind dies: Albanien, Andorra, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Georgien, Island, Kroatien, Liechtenstein, Moldau, Monaco, Montenegro, Norwegen, Russland, San Marino, Serbien, Schweiz, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, die Türkei und die Ukraine (Stand: 19.06.2014).

3 Dies gilt theoretisch sogar, wenn sich die Beschwerde gegen einen Staat richtet, dessen Amtssprache nicht Deutsch ist. In diesem Fall kann die Beschwerde auf Deutsch eingereicht werden und diese Sprache auf Antrag auch während des Verfahrens beibehalten werden (Art. 34(2) und (3) der VerO). Gleichwohl empfiehlt sich zur Beschleunigung, die Beschwerde auf Englisch oder Französisch oder der Amtssprache des beklagten Staates einzulegen.



lässigkeit und Begründetheit (Art. 29).⁴ Hiergegen ist ein gerichtliches Rechtsmittel an die aus 17 Richtern bestehende Große Kammer möglich (Art. 43 Abs. 1). Ihr Vorprüfungsausschuss nimmt die Rechtssache aber nur an, wenn sie eine schwerwiegende Frage der Auslegung oder Anwendung der Konvention und ihrer Zusatzprotokolle oder eine schwerwiegende Frage von allgemeiner Bedeutung aufwirft (Art. 43 Abs. 2).⁵

I. Inhalt der EMRK

Prüfungsmaßstab für den EGMR sind die Konvention und die ihr rechtlich gleichwertigen Zusatzprotokolle, soweit sie der beklagte Staat ratifiziert hat. Die EMRK und ihre Zusatzprotokolle umfassen materiell die „klassischen“ bürgerlichen und politischen Rechte, die der deutschen Anwaltschaft aus dem Grundgesetz vertraut sind, wenn auch teilweise unter anderen Bezeichnungen.⁶ So garantiert die Konvention die fundamentalen Rechte der Person auf Leben, Freiheit von Folter, auf körperliche Unversehrtheit und Freiheit sowie die Kommunikationsgrundrechte und grundlegende Verfahrensgarantien. Das erste Zusatzprotokoll schützt die Eigentumsfreiheit, aber auch das Recht auf Bildung und das Wahlrecht. Weitere Zusatzprotokolle statuieren materielle und verfahrensrechtliche Garantien bei Ausweisungen, schützen das Recht auf Freizügigkeit, die Gleichheit der Ehegatten und garantieren ein Rechtsmittel in Strafsachen. Der EGMR hat diese Rechte in seiner umfangreichen Rechtsprechung fortentwickelt – u.a. auch für den Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte,⁷ etwa Rechte in der Arbeit oder das Recht auf soziale Sicherung (unter bestimmten Voraussetzungen als Element der Ei-

4 Art. ohne weitere Zusätze bezeichnen Vorschriften der EMRK.

5 Aus demselben Grund kann bereits im Verfahren vor der Kammer die Abgabe der Sache an die Große Kammer beantragt werden, Art. 30.

6 Vgl. hierzu *Rudolf/von Raumer*, Der Schutzzumfang der Europäischen Menschenrechtskonvention, in diesem Band oder in *Anwaltsblatt* 5/2009, 318.

7 Siehe hierzu die vom EGMR veröffentlichten Infoblätter (fact sheets), in denen die relevante Rechtsprechung bezüglich eines bestimmten Themenfeldes überblicksartig zusammengestellt ist (z. B. zu Datenschutz, Zwangsarbeit, Gesundheit oder Religionsfreiheit). Die EGMR-Infoblätter sind teilweise in deutscher, ansonsten in englischer Sprache verfügbar:
[http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Press/Information+sheets/Factsheets/\(english\);](http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Press/Information+sheets/Factsheets/(english);)
<http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets/german> (deutsch).

gentschaftsfreiheit) und auf Wohnen (als Element des Rechts auf Privat- und Familienleben), so dass sich trotz der auf den ersten Blick bestehenden Ähnlichkeiten durchaus signifikante Unterschiede im Grundrechtsschutz ergeben können. Diese lassen sich durch eine Beschwerde vor dem EGMR ausloten und im Sinne der Mandantschaft nutzen.

II. Rechtsfolgen von Entscheidungen des EGMR

Welcher Erfolg lässt sich mit einer Beschwerde vor dem EGMR erzielen? Der Gerichtshof kann zwei Arten von Urteilen fällen: Feststellungsurteile und Leistungsurteile; beide sind häufig miteinander verbunden.⁸ Feststellungsurteile betreffen das Vorliegen einer Verletzung der Konvention oder ihrer Zusatzprotokolle, Leistungsurteile erkennen Schadensersatz zu. Ist die Beschwerde erfolgreich gewesen, so ist der verurteilte Staat verpflichtet, die festgestellte Konventionsverletzung zu beseitigen (Art. 46 Abs. 1); der Gerichtshof kann den angegriffenen innerstaatlichen Akt nicht selbst aufheben. Um die Rechtsverletzung aus der Welt zu schaffen, hat der Staat die freie Wahl der Mittel. In einigen Fällen indes hat der Gerichtshof auch konkrete Anordnungen, begleitend zu einem Feststellungsurteil, getroffen, so etwa die Anordnung der Freilassung eines Inhaftierten⁹ oder die Anordnung der Umgangsermöglichung durch den Vater,¹⁰ für die der Gerichtshof aber keine förmlichen Vollstreckungsinstrumente hat.

Der deutsche Gesetzgeber hat Wiederaufnahmemöglichkeiten geschaffen, wenn das angegriffene Urteil auf der vom EGMR festgestellten Konventionsverletzung beruht. Während in solchen Fällen lange Zeit nur im Strafprozess ein Wiederaufnahmegrund bestand (§ 359 Nr. 6 StPO), ist seit dem 31.12.2006 auch die Restitutionsklage im Zivilprozess (§ 580 Nr. 8 ZPO) und dementsprechend auch über die Verweisungsnormen der § 79 S. 1 ArbGG, § 153 Abs. 1 VwGO, § 179 Abs. 1 SGG, § 134 FGO in anderen Verfahrensarten möglich. Beruht die angegriffene gerichtliche Entscheidung auf einem nicht auslegungsfähigen Gesetz, so kann der Betroffene

8 Ein separates Entschädigungsurteil ergeht, wenn die Entscheidung im Zeitpunkt des Feststellungsurteils noch nicht spruchreif ist, zum Beispiel wegen Schwierigkeiten bei der Schadensbewertung.

9 EGMR, *Assanidze* / . Georgien, 8.4.2004, 71503/01, EuGRZ 2004, 268.

10 EGMR, *Görgülü* / . Deutschland, 26.2.2004, 74969/01, EuGRZ 2004, 700.



allerdings grundsätzlich lediglich Schadensersatz verlangen. Die beschwerdeführende Person kann, insbesondere bei strukturellen gesetzgeberischen Defiziten, aber auch beim Gerichtshof beantragen, dass dieser den Staat zur Beseitigung dieser strukturellen Defizite durch geeignete Maßnahmen, insbesondere auch durch Erlass bzw. Änderung von Gesetzen, auffordert.¹¹

Neben der Feststellung der Konventionsverletzung kann die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer über ein Leistungsurteil „gerechte Entschädigung“ für die erlittene Rechtsverletzung erhalten (Art. 41). Der EGMR fällt ein solches Urteil auf Antrag, wenn das innerstaatliche Recht eine Beseitigung der Rechtsverletzung nicht oder nicht umfassend ermöglicht. „Gerechte Entschädigung“ umfasst materiellen wie immateriellen Schaden. Praktisch betrachtet steht damit der verletzten Person gerade in solchen Fällen Schadensersatz offen, in denen eine Amtshaftungsklage nach deutschem Recht keinen Erfolg verspricht, weil nach ständiger Rechtsprechung Fahrlässigkeit des Amtswalters zu verneinen ist, wenn ein Kollegialgericht sein Handeln für rechtmäßig gehalten hat.¹² Dies wird in aller Regel der Fall sein, weil die Beschwerde zum EGMR nur nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs, also zumeist zu Kollegialgerichten, erhoben werden kann. Zwar bilden auch Schadensersatzurteile des EGMR keine innerstaatlich vollstreckbaren Titel.¹³ Zum einen aber wird zumindest vertreten, dass der Einzelne seinen aus dem Konventionsverstoß folgenden Sekundäranspruch unmittelbar gem. § 40 Abs. 2 VwGO vor den ordentlichen Gerichten einklagen kann.¹⁴ Zum anderen hat sich der Vertragsstaat nach Art. 46 Abs. 1 dazu verpflichtet, den im Rahmen von

-
- 11 So hat der Gerichtshof etwa im Fall *Broniowski* ./ Polen (EGMR, 22.6.2004, 31443/96, ECHR 2004-V = EuGRZ 2004, 472) den polnischen Staat aufgefordert, Ansprüche auf Wiedergutmachung bei Enteignungsunrecht in Ostpolen auch für andere vergleichbare Fälle gesetzgeberisch zu etablieren. In Deutschland führte zuletzt beispielsweise das EGMR-Urteil *M. ./ Deutschland zur Sicherungsverwahrung* (EGMR, 17.12.2009, 19359/04) dazu, dass das Gesetz zur bundesrechtlichen Umsetzung des Abstandsgebots im Recht der Sicherungsverwahrung vom 11.12.2012 (BGBl. I S. 2425) 2013 in Kraft trat. Aufgrund des sog. Whistleblower-Falls *Heinisch* ./ Deutschland (EGMR, 21.07.2011, 28274/08) gab es bereits diverse Gesetzesentwürfe zur Verbesserung des Schutzes Betroffener, die allerdings in der letzten Legislaturperiode noch abgelehnt wurden (BT-Drucksache 17/12577).
- 12 BGHZ 134, 268 (275) m.w.Nachw. = NVwZ 1997, 714 (716).
- 13 Ress, EuGRZ 1996, 350.
- 14 *Frowein* in HbStR VII, 1992, § 180 Rn 18; *Villiger*, Handbuch zur EMRK, 2. Aufl. 1999, Rn 237.

Art. 41 festgesetzten Betrag an den Beschwerdeführer zu zahlen.¹⁵ Die Durchführung des Urteils und auch einer solchen Zahlung überprüft das Ministerkomitee des Europarats, dem gem. Art. 46 Abs. 2 das endgültige Urteil zugeleitet wird. Dass insbesondere der deutsche Staat gleichwohl einer Zahlungsverpflichtung aus einem rechtskräftigen Urteil des EGMR nicht nachkommen würde, erscheint nahezu ausgeschlossen.

Sowohl in reinen Feststellungs- wie in Schadensersatzurteilen entscheidet der EGMR auf Antrag auch über die Erstattung von Gerichts- und Anwaltskosten der Beschwerdeführerin oder des Beschwerdeführers im innerstaatlichen Verfahren und vor dem Gerichtshof.¹⁶ Dies kommt bei Obsiegen in Betracht, verringert also das Prozessrisiko und ist in der anwaltlichen Beratung zu berücksichtigen.

Schließlich haben Entscheidungen des EGMR auch eine Fernwirkung: Die Auslegung des nationalen Rechts im Lichte seiner Rechtsprechung ist zwar nach Art. 46 EMRK nur im entschiedenen Einzelfall völkerrechtlich geboten. Nach deutschem Verfassungsrecht haben sich aber andere innerstaatliche Gerichte an der Rechtsprechung des EGMR im Rahmen methodisch vertretbarer Gesetzesauslegung zu orientieren.¹⁷ Aus anwaltlicher Sicht besteht damit die Möglichkeit, indirekt eine Rechtsauffassung durchzusetzen, die bislang vor den innerstaatlichen Gerichten erfolglos geblieben ist.

Das Verfahren vor dem EGMR muss nicht mit einem Urteil enden. Wie im innerstaatlichen Recht besteht die Möglichkeit eines als „gütliche Einigung“ bezeichneten Vergleichs (Art. 38). Gerade in Fällen, in denen eine erfolgreiche Beschwerde die Gefahr einer Vielzahl weiterer erfolgreicher Beschwerden und eventuell erheblicher finanzieller Folgelasten nach sich zieht, ist dem beklagten Staat oft daran gelegen, durch einen Vergleich eine Leitenscheidung des EGMR zu verhindern. Dies ist bei der anwaltlichen Entscheidung über die Einlegung einer Beschwerde mit zu bedenken.

15 So auch das BVerfG in BVerfGE 111, 307 (322) – *Görgülü* = NJW 2004, 3407.

16 Das Verfahren vor dem EGMR ist gerichtskostenfrei.

17 BVerfGE 111, 307 (325) – *Görgülü*, m. w. Nachw. = NJW 2004, 3407 (3408).



III. Wesentliche Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Beschwerde¹⁸

Die wichtigsten Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Beschwerde beim EGMR sind der Grundsatz der Rechtswegerschöpfung gem. Art. 35 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz und die Einhaltung der Sechsmonatsfrist nach der letzten innerstaatlichen Entscheidung gemäß Art. 35 Abs. 1 Satz 1 zweiter Halbsatz. Eine Beschwerde kann aber auch wegen Unvereinbarkeit mit der Konvention in zeitlicher Hinsicht (*ratione temporis*), in personeller (*ratione personae*), örtlicher (*ratione loci*) oder materieller Hinsicht (*ratione materiae*) bereits unzulässig sein.

1. Rechtswegerschöpfung

Grundgedanke des Prinzips der Rechtswegerschöpfung ist es, dem Vertragsstaat die Möglichkeit zu geben, einer Menschenrechtsverletzung selbst abzuwehren. Nach der Rechtsprechung des EGMR ist der Grundsatz der Rechtswegerschöpfung aber mit einem gewissen Maß von Flexibilität und ohne übertriebenen Formalismus anzuwenden.¹⁹ Wie bei Verfassungsbeschwerden unterscheidet man bei Beschwerden zum EGMR zwischen der vertikalen und der horizontalen Rechtswegerschöpfung. Nach den Grundsätzen der vertikalen Rechtswegerschöpfung müssen alle prozessualen Möglichkeiten des nationalen Rechtssystems ausgeschöpft werden, mit denen der Konventionsverstoß geltend gemacht oder seine Folgen beseitigt werden können. Das umfasst auch die Einlegung der Verfassungsbeschwerde im Einzelfall.

Problematisch kann die Frage sein, ob eine Erschöpfung des sekundären Rechtswegs, also etwa eines Amtshaftungsklagerechtswegs, erforderlich ist. Grundsätzlich gilt, dass der Gerichtshof nicht verlangt, unzumutbar aufwendige oder lange Verfahren mit problematischen Erfolgsaussichten

18 Ein ausführlicher Leitfaden zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen vom EGMR auf Deutsch kann abgerufen werden unter: http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_DEU.pdf.

19 EGMR, *Guzzardi* ./ Italien, 6.11.1980, 7367/76, Ser. A, Nr. 39, § 72.

zur anderweitigen Schadensersatzregulierung zu führen, wenn der primäre Rechtsweg bereits ausgeschöpft ist. Drängt sich aber eine Schadenersatzklage vor nationalen Gerichten mit erheblichen Erfolgsaussichten geradezu auf, kann deren Unterlassung zum Zulässigkeitsproblem im Beschwerdeverfahren beim EGMR werden²⁰. In jedem Fall ist deshalb eine sorgfältige Aufklärung des Mandanten über die sich möglicherweise aus der Nichterschöpfung solcher nationaler prozessualer Möglichkeiten ergebenden Risiken für eine EGMR-Beschwerde geboten.

Für den primären wie gegebenenfalls auch für einen sekundären Rechtsweg aber gilt, dass es kein Erfordernis gibt, ineffektive Rechtsbehelfe einzulegen. Ineffektiv ist ein Rechtsbehelf insbesondere, wenn er im Ergebnis nach der ständigen Rechtsprechung der noch anzurufenden Gerichte nicht erfolversprechend ist oder eine Prüfung des Konventionsverstosses innerhalb eines solchen Rechtsbehelfes gar nicht möglich ist.²¹ Besteht ein Rechtsbehelf im nationalen Recht, so trifft die Beschwerdeführerin beziehungsweise den Beschwerdeführer die Beweislast, dass dieser Rechtsbehelf ineffektiv ist. Es muss also stets sorgfältig dargelegt werden, warum ein Rechtsbehelf ineffektiv ist. Dazu sollte der Fall konkret der einschlägigen nationalen Rechtsprechung der noch anzurufenden Gerichte gegenübergestellt werden, nach der keine Erfolgsaussichten bestehen.

Der Grundsatz der horizontalen Rechtswegerschöpfung gebietet es, die Menschenrechtsverletzung der Sache nach schon bei den nationalen Gerichten geltend zu machen, ohne dass es dabei allerdings erforderlich ist, sich ausdrücklich auf eine Verletzung der EMRK zu berufen. Eine Ausnahme von diesem Prinzip gilt allerdings dann, wenn das nationale Recht keine mit dem verletzten Konventionsrecht vergleichbaren subjektiven Rechte kennt. In diesem Fall ist eine ausdrückliche Rüge der Verletzung des betroffenen Konventionsartikels im nationalen Verfahren erforderlich. Andernfalls ist die Beschwerde unzulässig.

20 Vgl. dazu, aber auch zu den generellen Auswirkungen eines Urteils des EGMR: von Raumer, „Der Fall Dömel – Die Streichung des § 9 VermG auf dem Prüfstand der Europäischen Menschenrechtskonvention“ IFLA 2007, 61.

21 EGMR, *Aksoy*/. Türkei, 18.12.1996, 21987/93, RJD 1996-VI Nr. 26, S. 2285, § 52.



2. Sechsmonatsfrist²²

Für die Berechnung der Sechsmonatsfrist nach der letzten innerstaatlichen Entscheidung gelten die Grundsätze des jeweiligen nationalen Verfahrensrechts mit geringfügigen Modifizierungen. Kennt das nationale Verfahrensrecht das Zustellungserfordernis wie in Deutschland, so berechnet sich auch die Sechsmonatsfrist ab dem Datum der Zustellung der letzten nationalen Gerichtsentscheidung. Die Sechsmonatsfrist beim EGMR ist keine Eingangsfrist; zur Fristwahrung genügt die fristgemäße Absendung der Beschwerdeschrift.²³ Bei der Fristwahrung ist zu beachten, dass der EGMR die etwa in Deutschland geltende Feiertagsregel nicht anerkennt. Fristen können also auch an Feiertagen und Wochenenden ablaufen.

Seit dem 1. Januar 2014 gilt eine neue Verfahrensordnung des EGMR, in der insbesondere strengere Anforderungen an die Fristeinhaltung gestellt werden. So wird die Sechsmonatsfrist nur dann gewahrt, wenn die Beschwerde in dem dafür vorgesehenen Beschwerdeformular mit allen notwendigen Unterlagen vollständig eingereicht wird.²⁴

Bestehen Unsicherheiten, ob eine weitere Rechtswegerschöpfung erforderlich und geboten ist, kann innerhalb der Sechsmonatsfrist zunächst gegen die zunächst letzte nationale Entscheidung Beschwerde eingelegt und parallel der weitere Rechtsweg erschöpft werden. Darauf sollte der Gerichtshof bei der Beschwerdeeinlegung hingewiesen werden. In diesem Fall lässt der Gerichtshof in der Regel die Beschwerde ruhen, bis der nationale Rechtsweg erschöpft ist.

22 Mit dem Inkrafttreten des 15. Zusatzprotokolls zur EMRK wird die Frist auf vier Monate verkürzt. Das Protokoll wird allerdings erst nach Ratifikation durch alle 47 Mitgliedstaaten wirksam. Hierzu und zu weiteren Reformbestrebungen des EGMR siehe *Follmar-Otto*, Reform des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – eine Dauerbaustelle, in diesem Band oder in Anwaltsblatt 4/2014, 307.

23 Dated der Poststempel einen Tag nach dem Datum auf der Beschwerdeschrift, geht der Gerichtshof für die Fristberechnung vom Datum auf der Beschwerdeschrift aus. Anderenfalls geht er vom Datum des Poststempels aus.

24 Zur Vollständigkeit der Beschwerde siehe unter IV. 2.

Das 15. ZP zur EMRK wird die Beschwerdefrist von sechs Monaten auf vier Monate absenken. Es ist bislang nicht in Kraft getreten.²⁵

3. Unzulässigkeit wegen Unvereinbarkeit der Beschwerde mit der Konvention

Eine Beschwerde ist ferner unzulässig, wenn sie unvereinbar mit der EMRK ist. Dabei wird unterschieden zwischen der Unvereinbarkeit *ratione personae*, *ratione loci*, *ratione temporis* und *ratione materiae*.

Die Beschwerde ist unvereinbar *ratione personae* mit der EMRK, wenn die Beklagte beziehungsweise der Beklagte nicht Vertragspartei ist oder ihr/ ihm das schädigende Verhalten völkerrechtlich nicht zuzurechnen ist. Soweit etwa deutsche Truppen im Rahmen eines UN-Mandats eingesetzt sind, kann ihr Handeln Deutschland nicht zugerechnet werden.²⁶

Im Rahmen der Unvereinbarkeit *ratione loci* ist zu berücksichtigen, dass die Vertragspartei nur bezüglich ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die Verpflichtungen der EGMR eingegangen ist. So hat im Fall *Bankovic u.a. ./ Belgien u.a.*²⁷ der EGMR die Beschwerde gegen die NATO-Mitgliedstaaten wegen Bombardements des früheren Jugoslawiens als unzulässig angesehen, weil ein Luftkrieg nicht zur Ausübung von Hoheitsgewalt führe. Grundsätzlich ist der Konventionsstaat im eigenen Hoheitsgebiet verantwortlich, aber auch in Gebieten, für deren internationale Beziehungen er verantwortlich ist (Art. 56 Abs. 1). Eine Verantwortung trifft ihn auch in Gebieten, in denen er effektive Kontrolle ausübt, wie dies etwa bei der Besetzung von Territorium in einem Bodenkrieg der Fall sein kann.²⁸

25 Aktueller Ratifikationsstand unter: <http://conventions.coe.int>. Es ist die Ratifikation durch alle Vertragsparteien der EMRK erforderlich, siehe Art.7 und oben Fn. 22.

26 EGMR (GC), *Behrami u. Behrami ./ Frankreich sowie Saramati ./ Frankreich, Deutschland und Norwegen*, 2.5.2007, 71412/01 und 78166/01, NVmZ 2008, 645.

27 EGMR, *Banković u. a. ./ Belgien u. a.*, 12.12.2001, 52207/99, ECHR 2001-XII = NJW 2003, 413.

28 Näher: fact sheet „Extraterritoriale Anwendung der Konvention“ (Fn. 7).



Eine Beschwerde ist wegen Unvereinbarkeit *ratione temporis* unzulässig, wenn der gerügte Eingriff vor Inkrafttreten der Konvention oder des Zusatzprotokolls erfolgte. Bei fortdauernder Verletzung gilt grundsätzlich nur der Zeitraum nach Inkrafttreten der Konvention als relevant. Etwa bei Beschwerden wegen überlanger Verfahrensdauer i.S.d. Art. 6 kann aber auch die Dauer des Verfahrens vor Inkrafttreten der Konvention oder des Zusatzprotokolls (ZP) mit in die Angemessenheitsprüfung der Verfahrensdauer insgesamt einfließen. Bei einer Eigentumsverletzung iSd Art. 1 des 1. ZP sind Beschwerden grundsätzlich unzulässig, die sich gegen vor Inkraft-Treten des 1. ZP abgeschlossene und nur in ihren Auswirkungen fortdauernde, eigentumsbeeinträchtigende Rechtsakte wenden.²⁹ Ausnahmsweise hat der Gerichtshof in einem durch die Teilung Zyperns bedingten Fall auch eine fortdauernde Beeinträchtigung des Eigentums anerkannt.³⁰ Eine Beschwerde kann aber bei schon vor Inkrafttreten der Konvention abgeschlossenen Enteignungsakten *ratione temporis* dann zulässig sein, wenn das nationale Recht nach Inkrafttreten der Konvention Wiedergutmachungsansprüche aus diesen Eigentumsentziehungen schafft, die dann für sich genommen eine Eigentumsposition („legitimate expectation“) iSd Art. 1 des 1. ZP begründen können.³¹

Eine Beschwerde ist unvereinbar *ratione materiae* mit der EMRK, wenn sich die beschwerdeführende Person auf ein Recht beruft, das in der Konvention nicht geschützt ist oder bezüglich dessen der beklagte Staat einen Vorbehalt eingelegt hat. Dieses Problem ergibt sich sehr häufig bei Art. 14, dem Diskriminierungsverbot. Dieses konstituiert keinen allgemeinen Gleichheitssatz, wie etwa Art. 3 Abs. 1 GG, sondern ist nur anwendbar im Geltungsbereich eines anderen Konventionsgrundrechtes.³² Bei einer Rüge wegen Verletzung des Art. 14 EMRK ist also immer auch die Eröffnung des Schutzbereiches eines anderen Konventionsrechtes darzulegen.

29 EGMR (GC), v. *Maltzan u.a.* /J. Deutschland, 2.3.2005, 71916/01 u. a., EuGRZ 2005, 305.

30 EGMR, *Loizidou* /J. Türkei, 23.3.1995, 15318/89, Ser. A 310, § 62.

31 EGMR, *Broniowski* /J. Polen, oder Fn. 7. Zur „legitimate expectation“ vgl. *Rudolf/von Raumer*, Der Schutzzumfang der Europäischen Menschenrechtskonvention, in diesem Band oder in Anwaltsblatt 5/2009, 318.

32 Vergleiche hierzu *Rudolf/Raumer*, Der Schutzzumfang der Europäischen Menschenrechtskonvention, in diesem Band oder in Anwaltsblatt 5/2009, 318.

IV. Wie erhebt man eine Beschwerde?

Für die Beschwerdeeinlegung gibt es keinen Anwaltszwang, und sie kann, wie schon dargelegt, in Deutsch erfolgen.³³

Seit Inkrafttreten der neuen Verfahrensordnung Anfang 2014 werden strengere Anforderungen an die Beschwerdeeinreichung gestellt (siehe Art. 47 Verfo). So ist zwingend das Beschwerdeformular des Gerichts zu verwenden und alle erforderlichen Unterlagen sind beizufügen. Hierfür steht ein ausführliches Merkblatt zur Verfügung.³⁴ Die Vollständigkeit der Beschwerde ist notwendige Voraussetzung für die Fristeinholung (siehe unter III.2.). Zu beachten ist insbesondere Art. 47 Abs. 2 (a) Verfo, wonach alle anzugebenden Informationen zum Sachverhalt, den geltend gemachten Verletzungen und zur Erfüllung der Zulässigkeitsvoraussetzungen ausreichend sein müssen, um den Gerichtshof in die Lage zu versetzen, die Art und den Umfang der Beschwerde ohne Rückgriff auf andere Dokumente zu bestimmen.

Die Beschwerde muss Angaben zur beschwerdeführenden Person (Name, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Anschrift etc.) enthalten. Bei einer Vertretung ist noch die Benennung der Vertreterin/des Vertreters, die schriftliche Vollmacht und die Unterschrift der Vertreterin/des Vertreters erforderlich, die in dem Beschwerdeformular integriert ist.

Des Weiteren muss die Beschwerde eine kurze Darstellung des Sachverhalts und der behaupteten Konventionsverletzung mit Begründung enthalten. Zu jedem einzelnen Beschwerdepunkt muss angegeben werden, welche Rechte aus der Konvention verletzt wurden, und inwieweit die Angaben zum Sachverhalt diese Verletzung begründen. Insbesondere bei der Darlegung des Sachverhalts sollten die Tatsachen klar und umfassend, aber kurz dargestellt werden. Die Ereignisse sollten in chronologischer Reihenfolge beschrieben und mit Daten versehen werden.

33 Zur Sprache im weiteren Verfahren siehe oben Fn. 3 und das Prüfschema zur Zulässigkeit in Anwaltsblatt 5/2009, 324.

34 Beide Dokumente können heruntergeladen werden unter <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/deu&c=>.



Für den Fall, dass nicht alle nach nationalem Recht möglichen Rechtsmittel ausgeschöpft wurden, ist es erforderlich, detailliert zu begründen, warum dies unterblieben ist, insbesondere warum nach der ständigen Rechtsprechung der noch anzurufenden Gerichte keine Erfolgsaussichten bestanden. Unbedingt sollte auch das im Beschwerdefall geltende nationale Recht dargestellt werden. Das ist besonders wichtig, weil in dem zunächst einmal entscheidenden Vorprüfungsverfahren nicht zwingend ein Richter oder eine Richterin aus Deutschland beteiligt ist, so dass nicht immer Detailkenntnisse der jeweiligen Richter im deutschen Recht vorausgesetzt werden können. Prüft eine Einzelrichterin oder ein Einzelrichter eine Beschwerde gegen die Bundesrepublik Deutschland, so darf dies nicht eine deutsche Richterin oder ein deutscher Richter sein. Auch dem Ausschuss gehört nicht zwingend eine Richterin oder ein Richter des Staates an, gegen den sich die Beschwerde richtet. Zwar verfügt der Gerichtshof über gut ausgebildete juristische Mitarbeitende aus den Vertragsstaaten. Gleichwohl können sich schon im nationalen Verfahren komplexe rechtliche Probleme ergeben, von deren richterlicher Bewertung im Einzelfall auch die konventionsrechtliche Betrachtung abhängig sein kann.

Zum Mindestinhalt einer Beschwerde gehören außerdem die dem Beschwerdeformular beizufügenden Unterlagen, die nach Datum und Art des Verfahrens sortiert, seitenmäßig nummeriert und in einer chronologischen Liste festgehalten werden müssen. Hierzu zählen die einschlägigen Entscheidungen oder schriftliche Nachweise aller Maßnahmen, die Gegenstand der Beschwerde sind, das heißt insbesondere die Urteile der nationalen Gerichtsstufen sowie die Nachweise über die Einhaltung der Frist und die Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe. Des Weiteren sollten insbesondere auch Anträge und Vorbringen in den erstinstanzlichen und Revisionsverfahren beigelegt werden, aus denen hervorgeht, dass die Konventionsverletzung vor Gericht vorgebracht wurde. Alle maßgeblichen Dokumente sollten der Beschwerde unbedingt in Kopie beigelegt werden, da die Dokumente nicht zurückgeschickt werden können.

Wenngleich ein Antrag zu diesem Zeitpunkt noch nicht zwingend erforderlich ist, sollte bereits in der Beschwerdeschrift ein Antrag auf Fest-

stellung der Verletzung der Konvention oder des Zusatzprotokolls gestellt werden, wenn möglich auch bereits der Antrag auf gerechte Entschädigung gem. Art. 41.³⁵ Das kann in einem, das Beschwerdeformular ergänzenden, maximal 20seitigen zusätzlichen Begründungsschriftsatz geschehen, der dem Formular mit weiteren Ausführungen beigelegt werden darf. Zwar sind ein solcher Antrag und die schlüssige Begründung der Schadenshöhe erst dann förmlich erforderlich, wenn die Beschwerde nach einer Vorprüfung durch den Ausschuss dem Vertragsstaat zugestellt wurde und der Gerichtshof eine erneute Stellungnahme des Beschwerdeführers auch zum Schadenersatzantrag fordert. Da jedoch ohne Antrag eine Schadenersatzverurteilung durch den EGMR ausgeschlossen ist, ist es empfehlenswert, den Antrag sofort bei Beschwerdeeinreichung zu stellen. Er kann dann aber auch erst der Höhe nach substantiiert und begründet werden, wenn der EGMR dazu, in der Regel gemäß Art. 54A VerFO nach Zustellung der Beschwerde auffordert.

Für den Fall, dass eine eilige Entscheidung geboten ist, kann zunächst ein Antrag auf dringliche Mitteilung der Beschwerde gemäß Art. 40 der VerFO gestellt werden, der darauf zielt, dass der beklagte Staat sofort über die Beschwerde unterrichtet wird. Das kann gegebenenfalls zu einem (freiwilligen) Vollzugaufschub durch den beklagten Staat führen. Weitergehend ist der Antrag auf vorrangige Behandlung der Beschwerde gemäß Art. 41 S. 2 VerFO, der zur Beschleunigung und ebenfalls zu einem freiwilligen Vollzugaufschub des Staates führen kann. Der dritte und am weitesten reichende Antrag ist der Antrag auf Erlass vorläufiger Maßnahmen gemäß Art. 39 VerFO. Einem solchen Antrag gibt der Gerichtshof aber nur unter besonderen Umständen statt. Erforderlich ist jedenfalls die Erschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsschutzmöglichkeiten mit aufschiebender Wirkung und des innerstaatliche Eilrechtsschutzes. Ferner muss detailliert dargelegt werden, dass und durch welche unmittelbar bevorstehende staatliche Maßnahme die Gefahr eines irreversiblen Schadens besteht.

35 Hierzu sollte die zugehörige Praxisanleitung verwendet werden, die unter folgender Adresse in englischer Sprache abrufbar ist (wobei zu beachten ist, dass sie derzeit überarbeitet wird): http://www.echr.coe.int/Documents/PD_satisfaction_claims_ENG.pdf (aufgerufen am 05.06.2014).



Ferner muss eine hohe Wahrscheinlichkeit einer, ohne die vorläufigen Maßnahmen drohenden Konventionsverletzung vorliegen.

C. Fazit

2013 waren 1.528 Beschwerden gegen Deutschland anhängig; im gleichen Jahre stellte der EGMR in lediglich drei Fällen eine Konventionsverletzung durch Deutschland fest.³⁶ Allerdings schwanken die Urteilszahlen stark. 2011 etwa wurde Deutschland 31mal wegen Verletzung der Konvention verurteilt.³⁷ Lohnt sich also der anwaltliche Aufwand? Ja – aus drei Gründen:

- Erstens beruht die bisherige geringe Erfolgsquote von Beschwerden gegen Deutschland darauf, dass der überwiegende Teil der oft ohne qualifizierte anwaltliche Hilfe eingelegten Beschwerden für unzulässig erklärt wurde. Diesem Mangel lässt sich durch kompetente anwaltliche Beratung abhelfen.
- Zweitens mag lange Zeit die Verfassungsbeschwerde einen wirksamen Filter für den EGMR gebildet haben. Mit der Zunahme an un- oder kaum begründeten Nichtannahmeentscheidungen verliert das Bundesverfassungsgericht seine Filterfunktion – zugleich wachsen die Erfolgsaussichten einer EGMR-Beschwerde.
- Drittens zeigen etwa die Fälle Caroline von Hannover, Heinisch oder Görgülü, dass gerade bei der Abwägung von Grundrechten in mehrpoligen Verhältnissen unterschiedliche Lösungen gut vertretbar sind, das Bundesverfassungsgericht also nicht das letzte Wort haben muss.

36 Annual Report 2013 of the European Court of Human Rights, Council of Europe 2014 (provisional edition), S. 200 und 202 (http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2013_prov_ENG.pdf).

37 Annual Report 2011 of the European Court of Human Rights, Council of Europe 2011, S. 156 – 162 (http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2011_ENG.pdf).



Für die anwaltliche Praxis heißt dies: Eine Anwältin oder ein Anwalt sollte nach einer negativen letztinstanzlichen Entscheidung beziehungsweise einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts unverzüglich Zulässigkeit und Begründetheit einer etwaigen Beschwerde summarisch prüfen und sich bei Zweifelsfragen Rat holen. Um den Erfolg einer etwaigen EGMR-Beschwerde vorzubereiten, empfehlen sich unter Umständen bereits im innerstaatlichen Instanzenzug eine ausdrückliche Berufung auf die EMRK oder Argumentationen und Anträge, um die etwa notwendigen Feststellungen im Urteil zu erreichen. Nach einer gewissenhaften Überprüfung jedes Falles auf seine spezifisch konventionsrechtlichen Besonderheiten besteht nicht selten die realistische Aussicht, dass der Anwalt oder die Anwältin der eigenen Mandantschaft auf dem Weg über „Straßburg“ noch zu ihrem Recht verhilft und zugleich dazu beiträgt, den Grundrechtsschutz in Deutschland fortzuentwickeln.