

Denkschrift

I. Allgemeines

Der vom Europarat erarbeitete Erläuternde Bericht, der dieser Denkschrift in deutscher Übersetzung beigelegt ist, enthält Hinweise auf die Bedeutung, den Zweck und die Vorgeschichte des Protokolls Nummer 15 sowie zu den einzelnen Bestimmungen. Ergänzend zu diesem Bericht, auf den Bezug genommen wird, wird auf Folgendes hingewiesen:

1. Entstehungsgeschichte und Zielsetzung

Die Vorgeschichte des Protokolls Nummer 15 wird im Erläuternden Bericht in den Nummern 1 bis 6 beschrieben. An dieser Stelle beschränkt sich die Denkschrift daher auf eine kurze Zusammenfassung.

Die Reformen, die den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in die Lage versetzen sollen, die steigende Zahl von Beschwerden zu bewältigen, haben bereits einige Wirkung erzielt. Insbesondere die im Protokoll Nummer 14 vorgenommene Verfahrensreform hat dazu beigetragen, dass der Rückstau an offensichtlich unbegründeten Beschwerden abgebaut werden konnte.

Nach dem Inkrafttreten des Protokolls Nummer 14 haben die Mitgliedstaaten der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) die weitere Entwicklung beim EGMR aufmerksam verfolgt. Auf der Konferenz von Brighton im April 2012 wurden verschiedene Ansätze zur weiteren Reform und zur Korrektur von erkannten Problemen im Detail intensiv diskutiert. Die Erklärung von Brighton identifizierte schließlich fünf Themenbereiche, in denen durch eine Änderung der Konvention die Effizienz des Gerichtshofs gesteigert werden sollte.

In Ausführung der Beschlüsse der Konferenz von Brighton hat der Lenkungsausschuss für Menschenrechte des Europarats (CDDH) daraufhin einen Entwurf für das Protokoll Nummer 15 erarbeitet, der am 16. Mai 2013 vom Ministerkomitee des Europarats angenommen und am 24. Juni 2013 zur Zeichnung aufgelegt wurde.

Die Bundesrepublik Deutschland hat das Protokoll Nummer 15 am 24. Juni 2013, dem Tag der Auflegung, unterzeichnet.

2. Wesentlicher Inhalt des Protokolls Nummer 15

Das Protokoll Nummer 15 führt keine grundlegenden Veränderungen des Rechtsschutzsystems der Konvention ein und verändert auch die Verfahrensvorschriften des Gerichtshofs nicht wesentlich. Es enthält vielmehr punktuelle Verbesserungen der bisherigen Reformen des Gerichtshofs, ohne den Individualrechtsschutz für die Menschen in Europa zu verkürzen.

Im Folgenden wird eine Übersicht über die einzelnen Änderungen gegeben.

a) Änderung der Präambel

Durch eine Ergänzung der Präambel soll das in der EMRK angelegte Subsidiaritätsprinzip in Verbindung mit dem in der Rechtsprechung des Gerichtshofs entwickelten Begriff des Ermessensspielraums der Vertragsparteien in der Konvention sichtbar gemacht werden. Dabei wird herausgestellt, dass der Gerichtshof die Entscheidungshoheit bei der Auslegung dieser Begriffe behält.

b) Neue Regelung der Altersgrenzen für Richter

Künftig sollen nur noch Kandidaten benannt werden, die zum Zeitpunkt der Einreichung der Liste bei der Parlamentarischen Versammlung des Europarats jünger als 65 Jahre sind. Zugleich entfällt die Altersgrenze von 70 Jahren. Damit wird sichergestellt, dass kein Richter aus Altersgründen vorzeitig ausscheiden muss.

c) Erleichterte Abgabe an die Große Kammer

Das Widerspruchsrecht der Vertragsparteien gegen eine Abgabe eines Falles durch die Kammer an die Große Kammer soll entfallen. Damit sollen Grundsatzfälle leichter an die Große Kammer gelangen können.

d) Verkürzung der Einlegfrist für Beschwerden

Die Frist für die Einlegung einer Beschwerde wird angesichts der Entwicklung der Kommunikationstechnik von sechs auf vier Monate nach der letztinstanzlichen innerstaatlichen Entscheidung verkürzt.

e) Änderung der Zulässigkeitsvoraussetzung „erheblicher Nachteil“

In dem durch Protokoll Nummer 14 eingeführten Zulässigkeitskriterium des „erheblichen Nachteils“ wird der Zusatz gestrichen, nach dem gesondert gefordert wird, dass die Frage von einem innerstaatlichen Gericht gebührend geprüft wurde.

3. Stand der Ratifikation

Bislang haben 37 Staaten das Protokoll Nummer 15 unterzeichnet, acht von diesen haben es bereits ratifiziert (Stand 18. Juni 2014). Drei Monate nach Ratifizierung durch alle Vertragsparteien der Konvention tritt das Protokoll in Kraft.

II. Besonderes

Zu Artikel 1 (Ergänzung der Präambel)

Die Präambel der Konvention wird durch einen neuen Beweggrund ergänzt, der auf die Grundsätze der Subsidiarität und des Ermessensspielraums verweist. Diese Grundsätze wurden vom EGMR in seiner Rechtsprechung entwickelt. Ziel der Ergänzung ist es, die Grundsätze transparent zu machen und dadurch zu stärken.

Die Erklärung von Brighton verweist darauf, dass die Vertragsstaaten und der Gerichtshof gemeinsam für die wirksame Umsetzung der Konvention verantwortlich sind, die sich am Grundsatz der Subsidiarität orientiert (Erklärung von Brighton, Nummer 3). Danach ist es in erster Linie Aufgabe der Vertragsstaaten, die in der Konvention und den Protokollen dazu bestimmten Rechte und Freiheiten zu gewährleisten und bei Verletzungen auf nationaler Ebene wirksam Abhilfe schaffen. Der Gerichtshof bietet Schutz bei Verletzungen, denen auf nationaler Ebene nicht abgeholfen wurde. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs verdeutlicht zugleich, dass die Vertragsstaaten in Bezug auf die Art und Weise, in der sie die Konvention

anwenden und umsetzen, über einen Ermessensspielraum verfügen, der von den Umständen der Rechtssache und den in Rede stehenden Rechten und Freiheiten abhängt. Dies berücksichtigt auch die Tatsache, dass die innerstaatlichen Behörden grundsätzlich besser als ein internationaler Gerichtshof geeignet sind, die Bedürfnisse und Bedingungen auf örtlicher Ebene zu beurteilen. Der Gerichtshof hat insoweit die Aufgabe zu prüfen, ob die von den innerstaatlichen Behörden getroffenen Entscheidungen angesichts des den Staaten zustehenden Beurteilungsspielraums mit der Konvention vereinbar sind. Dem Gerichtshof kommt aber die Entscheidungshoheit über die Auslegung der Begriffe zu.

Die Ergänzung der Präambel tritt nach Artikel 7 in Kraft.

Zu Artikel 2 (Änderung des Artikels 21 – Voraussetzungen für das Amt)

Nach Artikel 2 Absatz 1 des Protokolls Nummer 15 wird die Regelung über die Voraussetzung für das Richteramt (Artikel 21 der Konvention) durch eine Altersgrenze ergänzt. Danach dürfen Kandidaten zu dem Zeitpunkt, zu dem die Liste von drei Kandidaten nach Artikel 22 der Konvention bei der Parlamentarischen Versammlung eingehen soll, das 65. Lebensjahr nicht vollendet haben. Zugleich wird durch Artikel 2 Absatz 3 des Protokolls Nummer 15 die bisherige Regelung über das Ende der Amtszeit bei Vollendung des 70. Lebensjahres (Artikel 23 Absatz 2 der Konvention) aufgehoben.

Ziel der beiden Änderungen ist es, ein frühzeitiges Ausscheiden von Richtern zu verhindern. Vielmehr soll es künftig den Richtern möglich sein, ihr Amt über die gesamte Amtszeit von neun Jahren auszuüben. Dies ist zu begrüßen, weil hierdurch die Beständigkeit des Gerichtshofs in seiner Zusammensetzung gestärkt wird.

In Vorbereitung der Brighton-Konferenz hatte der Gerichtshof in seiner vorläufigen Stellungnahme von 20. Februar 2012 angesprochen, dass aufgrund der strikten Amtszeitbegrenzung des Artikels 23 Absatz 2 der Konvention erfahrene Richter vorzeitig ausscheiden müssen oder bereits im Vorfeld die Bewerbung hochqualifizierter Kandidaten scheitert. Dies sei insofern problematisch, weil der Gerichtshof zur Wahrung der Qualität seiner Urteile auf die Mitarbeit erfahrener und hochqualifizierter Richter in besonderem Maße angewiesen sei.

Die Erklärung von Brighton nimmt hierauf Bezug und betont, dass die Richter des Gerichtshofs grundsätzlich während der gesamten von der Konvention vorgesehenen Amtszeit tätig sein sollen, weil ein festes Richterkollegium die Kohärenz des Gerichtshofs stärke (Erklärung von Brighton, Nummer 24). Diese Kohärenz sei mit Blick auf den Grundsatz der Rechtssicherheit wünschenswert.

Das Inkrafttreten wird durch die Übergangsvorschrift des Artikels 8 Absatz 1 des Protokolls Nummer 15 bestimmt. Danach gelten die Änderungen nur für diejenigen Richter, die anhand von Kandidatenlisten gewählt werden, die der Parlamentarischen Versammlung von den Hohen Vertragsparteien gemäß Artikel 22 der Konvention nach dem Inkrafttreten des Protokolls Nummer 15 vorgelegt werden. Hierdurch wird der Dauer der innerstaatlichen Verfahren bei der Auswahl der Kandidaten für das Richteramt am Gerichtshof Rechnung getragen. Die Kandidaten, die auf den bereits vorgelegten Listen stehen, und im weiteren Sinn die im Amt befindlichen Richter und die Richter, die bei Inkrafttreten des Protokolls Nummer 15 gewählt waren, unterliegen weiterhin der vor dem Inkrafttreten dieses Protokolls anzuwendenden Vorschrift, d. h. ihre Amtszeit endet mit Vollendung des 70. Lebensjahres.

Zu Artikel 3 (Änderung des Artikels 30 – Abgabe der Rechtssache an die Große Kammer)

Mit der in Artikel 3 des Protokolls Nummer 15 vorgesehenen Änderung soll die Abgabe einer Rechtssache an die Große Kammer nach Artikel 30 der Konvention erleichtert werden. Voraussetzung der Abgabe an die Große Kammer nach Artikel 30 der Konvention bleibt wie

bisher, dass die Rechtssache eine schwerwiegende Frage der Auslegung der Konvention oder ihrer Protokolle aufwirft oder die Entscheidung zu einer Abweichung von einem früheren Urteil des Gerichtshofs führen kann. Entfallen soll dagegen künftig die weitere Voraussetzung, dass keine Partei der Abgabe widerspricht.

Der in Artikel 3 des Protokolls Nummer 15 vorgesehene Wegfall des Widerspruchsrechts soll zur Kontinuität der Rechtsprechung des Gerichtshofs beitragen und dient zudem der Beschleunigung von Rechtssachen, die eine schwerwiegende Frage der Auslegung der Konvention aufwerfen. Die Änderung beruht auf den Beschlüssen der Konferenz von Brighton (vgl. Erklärung von Brighton Nummer 25c, d) und ist zu begrüßen. In Vorbereitung der Brighton-Konferenz hatte der Gerichtshof in seiner vorläufigen Stellungnahme vom 20. Februar 2012 die Bedeutung der Großen Kammer als Garant für eine einheitliche und kontinuierliche Rechtsprechung betont. Auch wenn die Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht auf einem formellen System von Präzedenzfällen beruht, trägt eine Kontinuität in der Rechtsprechung wesentlich zur Rechtssicherheit, Vorhersehbarkeit und Gleichheit vor dem Recht bei. Der Gerichtshof hat in diesem Zusammenhang in seiner Erklärung (Nummer 16) eine Änderung seiner Verfahrensordnung angekündigt, wonach die Kammern verpflichtet werden sollen, eine Sache an die Große Kammer abzugeben, wenn von der gefestigten Rechtsprechung abgewichen werden soll.

Nach der Übergangsbestimmung des Artikels 8 Absatz 2 des Protokolls Nummer 15 gilt die Änderung nicht für anhängige Rechtssachen, wenn eine der Parteien bereits vor dem Inkrafttreten dieses Protokolls ihr Widerspruchsrecht ausgeübt hat. Die besondere Übergangsregelung dient der Rechtssicherheit und der prozessualen Vorhersehbarkeit.

Zu Artikel 4 (Änderung des Artikels 35 Absatz 1 – Zulässigkeitsvoraussetzung: Frist für die Einlegung der Beschwerde)

Artikel 4 des Protokolls Nummer 15 verkürzt die in Artikel 35 Absatz 1 der Konvention verankerte Frist für die Einlegung der Beschwerde von bislang sechs auf vier Monate. Die Beschwerdefrist ist eine Zulässigkeitsvoraussetzung für die Erhebung der Individualbeschwerde. Sie signalisiert den Parteien den zeitlichen Rahmen, in welchem eine Sache der Kontrolle der Konventionsorgane unterzogen werden kann (EGMR, 7. November 2000, Ipek, Nr. 39706/98). Sie dient der Rechtssicherheit und der zügigen Behandlung von konventionsrechtlich relevanten Fällen.

Die Verkürzung der Frist beruht auf einem Vorschlag des Gerichtshofs. Dieser wurde vom Ministerkomitee in der Erklärung von Brighton ausdrücklich begrüßt. Die Fristverkürzung trägt der Entwicklung von schnelleren Kommunikationstechnologien Rechnung. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass die in den Mitgliedstaaten geltenden Beschwerdefristen zeitlich vergleichbar oder kürzer sind. So beträgt die vergleichsweise kurze Frist zur Einlegung der Verfassungsbeschwerde gemäß § 93 Absatz 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes nur einen Monat.

Ziel der Verkürzung ist es, den Gerichtshof vor unnötigen Arbeitsbelastungen zu bewahren. Die Fristverkürzung soll sicherstellen, dass der Gerichtshof sich auf die Rechtssachen konzentrieren kann, in denen der Grundsatz oder die Bedeutung der Verletzung seine Aufmerksamkeit verlangt.

Die Fristverkürzung tritt nach der Übergangsbestimmung des Artikels 8 Absatz 3 des Protokolls Nummer 15 erst nach Ablauf von sechs Monaten nach dem Inkrafttreten dieses Protokolls in Kraft. Hierdurch soll gewährleistet werden, dass etwaige Beschwerdeführer Kenntnis von der neuen Frist erlangen können. Außerdem regelt Artikel 8 Absatz 3 des Protokolls Nummer 15, dass die Fristverkürzung nicht für Beschwerden gilt, bei denen die endgültige Entscheidung im Sinne des Artikels 35 Absatz 1 der Konvention vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Vorschrift ergangen ist. Damit ist eine Rückwirkung ausgeschlossen.

Zu Artikel 5 (Änderung des Artikels 35 Absatz 1 – Zulässigkeitsvoraussetzung: erheblicher Nachteil)

In Artikel 35 Absatz 3 Buchstabe b der Konvention wird der Zusatz gestrichen, wonach eine Unzulässigkeitsentscheidung ausscheidet, wenn die Rechtssache noch von keinem innerstaatlichen Gericht gebührend geprüft worden ist. Die Zulässigkeitsvoraussetzung des Artikels 35 Absatz 3 Buchstabe b der Konvention bezweckt, dass sich der Gerichtshof nicht mit Rechtssachen von geringer Bedeutung befassen soll. Der Gerichtshof erklärt danach eine Individualbeschwerde für unzulässig, wenn er der Ansicht ist, dass dem Beschwerdeführer kein erheblicher Nachteil entstanden ist.

Ziel der vorgesehenen Änderung ist es, dem Grundsatz „de minimis non curat praetor“ noch größere Wirkung zu verleihen. Der Gerichtshof soll sich künftig noch stärker auf die Beschwerden konzentrieren können, in denen der Grundsatz oder die Bedeutung der Verletzung seine Aufmerksamkeit verlangt. Entsprechend bleibt die weitere Sicherungsklausel des Artikels 35 Absatz 3 Buchstabe b der Konvention bestehen, wonach eine Unzulässigkeitsentscheidung ausscheidet, wenn die Achtung der Menschenrechte eine Prüfung der Begründetheit erfordert. Diese Änderung ist mit Blick auf die Bedeutung des Gerichtshofs und die Erhaltung seiner Arbeitsfähigkeit besonders zu begrüßen.

Hinsichtlich des Inkrafttretens der Änderung ist keine Übergangsregelung vorgesehen. Die Änderung tritt daher nach Artikel 8 Absatz 4 des Protokolls Nummer 15 mit dem Inkrafttreten des Protokolls Nummer 15 in Kraft. Sie gilt daher auch für Beschwerden, die bereits vor dem Inkrafttreten des Protokolls Nummer 15 eingelegt wurden und bei denen die Entscheidung über die Zulässigkeit noch aussteht. Hierdurch wird gewährleistet, dass keine Verzögerungen hinsichtlich des Wirksamwerdens eintreten.

Zu Artikel 6 (Schluss- und Übergangsbestimmungen)

Diese Bestimmung ist eine der üblichen Schlussbestimmungen in Übereinkommen, die vom Europarat ausgearbeitet werden. Dieses Protokoll enthält keine Bestimmung über Vorbehalte. Aufgrund seiner Art schließt dieses Änderungsprotokoll das Einlegen von Vorbehalten aus.

Zu Artikel 7 (Schluss- und Übergangsbestimmungen)

Auch bei diesem Artikel handelt sich um eine übliche Schlussklausel in Verträgen, die im Europarat ausgearbeitet werden. Sie betrifft das Inkrafttreten des Protokolls Nummer 15.

Zu Artikel 8 (Schluss- und Übergangsbestimmungen)

Dieser Artikel enthält besondere Übergangsbestimmungen zu den Artikeln 2, 3 und 4 des Protokolls Nummer 15. Die Erläuterungen zum Inkrafttreten der jeweiligen Änderungen wurden mit Blick auf den Zusammenhang bei den jeweiligen Änderungsvorschriften angebracht.

Zu Artikel 9 (Schluss- und Übergangsbestimmungen)

Dieser Artikel ist eine der üblichen Schlussklauseln in Übereinkünften, die innerhalb des Europarats ausgearbeitet werden.