

Schriften zum Völkerrecht

Band 217

Das Piloturteilsverfahren als Reaktion auf massenhafte Parallelverfahren

Eine Bestandsaufnahme der Rechtswirkungen der Urteile
des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Von

Jessica Baumann



Duncker & Humblot · Berlin

JESSICA BAUMANN

Das Piloturteilsverfahren als Reaktion
auf massenhafte Parallelverfahren

Schriften zum Völkerrecht

Band 217

Das Piloturteilsverfahren als Reaktion auf massenhafte Parallelverfahren

Eine Bestandsaufnahme der Rechtswirkungen der Urteile
des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Von

Jessica Baumann



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz hat diese Arbeit
im Jahre 2014 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2016 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach

Printed in Germany

ISSN 0582-0251

ISBN 978-3-428-14582-9 (Print)

ISBN 978-3-428-54582-7 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84582-8 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinem Vater

Vorwort

Diese Arbeit lag der Johannes Gutenberg-Universität Mainz im Februar 2012 als Dissertation vor. Für die Drucklegung konnten die jüngere Rechtsprechung und wissenschaftliche Rezeption bis einschließlich September 2015 berücksichtigt werden.

Das Thema der Arbeit geht zurück auf eine Anregung meines Doktorvaters, Prof. Dr. Udo Fink, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völkerrecht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz. Ich danke ihm herzlich für die Betreuung der Arbeit und die wertvollen Anregungen und Gespräche. Weiterhin gilt mein Dank Herrn Prof. Dr. Matthias Cornils für meine Zeit an seinem Lehrstuhl für Medienrecht, Kulturrecht und Öffentliches Recht in Mainz und für die Übernahme der Zweitkorrektur.

Ein besonderer Dank gilt auch Herrn Peter Kempees, der mich während meines dreimonatigen Traineeships am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg betreut hat.

Ferner danke ich der Stipendienstiftung Rheinland-Pfalz, die meine Recherchen an dem Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, an dem European University Institute in Florenz und am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg finanziell unterstützt hat.

Weiterhin danke ich Prof. Dr. Rupert Scholz für die fachlichen Diskussionen zum Thema der Arbeit.

Von Herzen danke ich meinen Eltern, Dr. med. Jürgen und Ingrid Maria Baumann, die mich bei meinem Werdegang stets unterstützt haben. Gewidmet ist die Arbeit meinem Vater, der den vollständigen Abschluss der Arbeit leider nicht mehr erlebt hat.

Frankfurt a. M., im November 2015

Jessica Baumann

Inhaltsübersicht

Einleitung	27
<i>Erster Teil</i>	
Der rechtspolitische Hintergrund der Piloturteile	32
A. Die Erfolgsgeschichte des Europäischen Menschenrechtsschutzes	33
I. Die universellen und europäischen Wurzeln der EMRK	33
II. Die Entstehung der EMRK	35
III. Die schrittweise Entfaltung des Schutzmechanismus der EMRK	38
IV. Das Erstarken des Gerichtshofs	40
V. Fazit	44
B. Die Bedrohung des Konventionssystems	44
I. Die Osterweiterung als Wendepunkt	45
II. Der drohende Kollaps des Systems	50
III. Die Reformbedürftigkeit des Konventionssystems	52
IV. Fazit	66
<i>Zweiter Teil</i>	
Die Piloturteile als Reaktion auf repetitive Beschwerden	68
A. Die Wirkungen der Urteile des EGMR im Überblick	68
I. Der innerstaatliche Geltungsanspruch der EMRK	69
II. Der Ranganspruch der EMRK	74
III. Das Feststellungsurteil des EGMR	75
B. Die Entwicklung der Piloturteile	92
I. Das erste Piloturteil <i>Broniowski ./ Polen</i>	93
II. Die Charakteristika eines echten Piloturteils	96
III. Das Piloturteilsverfahren – Der Fortgang des Falls <i>Broniowski</i>	98
IV. Zweck, Potential und Risiken des Piloturteilsverfahrens	103
V. Gründe für den anfänglich nur zögerlichen Gebrauch echter Piloturteile ..	107
VI. Das gestärkte Selbstbewusstsein des EGMR	114
VII. Fazit	129
VIII. Kodifizierung des Piloturteilsverfahrens in der EGMR-VerfO	130

Dritter Teil

Die rechtsdogmatischen Grundlagen der Piloturteilstechnik	132
A. Der Vorwurf eines <i>ultra-vires-Handelns</i>	132
I. Fehlen eines klaren Begründungsansatzes in der Literatur	133
II. Die Zuständigkeit des Gerichtshofs zur Auslegung der Konvention	135
B. Kompetenz des Gerichtshofs zur Anordnung von Abhilfemaßnahmen	145
I. Verpflichtungen der Mitgliedstaaten	146
II. Die Befugnis des Gerichtshofs zur Anordnung genereller Abhilfemaßnahmen	171
III. Befugnis des EGMR zur Überprüfung genereller Abhilfemaßnahmen: Einführung einer unzulässigen Normenkontrolle?	191
C. Kompetenz zur Suspendierung paralleler Beschwerden und der rückwirkenden Anordnung von Abhilfemaßnahmen	194
I. Suspendierung der parallelen Beschwerden, Art. 37 Abs. 1 lit. c EMRK ..	195
II. Kompetenz zur rückwirkenden Anordnung der Abhilfemaßnahmen	197
III. Folgen der Nichteinführung des Rechtsbehelfs	199
D. Zur Bindungswirkung der Anordnungen genereller Abhilfemaßnahmen in einem Piloturteil	200
I. Auslegung des Art. 46 EMRK im Sinne einer <i>erga omnes</i> -Wirkung der Urteile des EGMR – ohne Staatenpraxis	201
II. Derogierende Staatenpraxis zugunsten eines <i>erga omnes</i> -Effekts der Urteile des EGMR	221
III. Vertragserweiternde Staatenpraxis zugunsten der Anerkennung einer auf echte Piloturteile beschränkten Bindungswirkung der Anordnungen des EGMR	262
IV. Zusammenfassung	279

Vierter Teil

Die Rolle des Gerichtshofs in der Zukunft des Konventionssystems	280
A. Diskussion um eine Neupositionierung	280
I. Verfassungsrechtlicher Schutz <i>versus</i> individueller Schutz	281
II. Verwirklichung eines zweigleisigen Schutzsystems	282
B. Beitrag des Piloturteilsverfahrens zur Diskussion um die Einführung eines <i>erga omnes</i>-Effekts	288
I. Strukturelle Argumente	289
II. Die Bedenken gegen die <i>erga omnes</i> -Wirkung der Urteile des Gerichtshofs	308

III.	Idee der Sicherung der Dynamik des Konventionsrechts durch die Kombination eines <i>erga omnes</i> -Effekts mit einem Vorabentscheidungsverfahren	334
IV.	Fazit	347
Zusammenfassung		348
Literaturverzeichnis		363
Stichwortverzeichnis		388

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	27
-------------------------	-----------

Erster Teil

Der rechtspolitische Hintergrund der Piloturteile	32
A. Die Erfolgsgeschichte des Europäischen Menschenrechtsschutzes	33
I. Die universellen und europäischen Wurzeln der EMRK	33
II. Die Entstehung der EMRK	35
III. Die schrittweise Entfaltung des Schutzmechanismus der EMRK	38
1. Verzögerungen bei der Ratifikation der EMRK und der Anerkennung der Individualbeschwerde	38
2. Zurückhaltende Politik der Kommission	39
IV. Das Erstarken des Gerichtshofs	40
1. Bewusstseinswandel innerhalb der Kommission	41
2. Ausweitung des Konventionsschutzes	41
3. Wachsender Bekanntheitsgrad der EMRK	43
V. Fazit	44
B. Die Bedrohung des Konventionssystems	44
I. Die Osterweiterung als Wendepunkt	45
1. Der Erweiterungsschub ab dem Jahr 1990	46
2. Neue quantitative und qualitative Herausforderungen	50
II. Der drohende Kollaps des Systems	50
III. Die Reformbedürftigkeit des Konventionssystems	52
1. Die Schwächen des ursprünglichen Rechtsschutzsystems und erste Reformansätze	53
2. Die Reform durch das 11. Protokoll zur EMRK	55
3. Die vom EGMR getroffenen internen Maßnahmen zur Bewältigung der Arbeitslast	56
4. Das 14. Protokoll zur EMRK	57
a) Überblick über den Reformprozess	57
b) Die durch das Protokoll Nr. 14 eingeführten Hauptänderungen der EMRK	61
c) Ratifikation und Protokoll Nr. 14bis	63
5. Bericht von <i>Lord Woolf</i> und Bericht der <i>Wise Persons</i>	64

6.	Die Konferenzen von Interlaken und Izmir	65
IV.	Fazit	66

Zweiter Teil

Die Piloturteile als Reaktion auf repetitive Beschwerden	68
A. Die Wirkungen der Urteile des EGMR im Überblick	68
I. Der innerstaatliche Geltungsanspruch der EMRK	69
1. Herrschende Auffassung und Rechtspraxis	71
2. Wortlaut und Entstehungsgeschichte	72
3. Art. 13 EMRK	73
4. Stellungnahme	73
II. Der Ranganspruch der EMRK	74
III. Das Feststellungsurteil des EGMR	75
1. Rechtskraft	76
a) Formelle und materielle Rechtskraft	76
b) Keine Rechtskrafterstreckung auf Dritte	77
2. Befolgungspflicht	78
a) Die Zurückhaltung des Gerichtshofs, die aus einer Konventionsverletzung resultierenden Verpflichtungen zu konkretisieren	79
b) Präzisierung der zu ergreifenden individuellen Maßnahmen	81
aa) Eigentumsverletzung	81
bb) Achtung des Familienlebens	83
cc) Wiederaufnahme strafrechtlicher Verfahren	84
c) Präzisierung der zu ergreifenden generellen Maßnahmen	85
aa) Beweislastumkehr	86
bb) Appellentscheidung	88
cc) Betonung des Subsidiaritätsgrundsatzes	89
d) Der Fall Asanidse als unmittelbare Vorläuferentscheidung	90
e) Fazit	91
B. Die Entwicklung der Piloturteile	92
I. Das erste Piloturteil <i>Broniowski ./ Polen</i>	93
1. Sachverhalt	94
2. Urteil in der Hauptsache	94
3. Erste Reaktion Polens auf das Urteil	95
II. Die Charakteristika eines echten Piloturteils	96
III. Das Piloturteilsverfahren – Der Fortgang des Falls <i>Broniowski</i>	98
1. Einleitung des Verfahrens und Erlass des Piloturteils	98
2. Gütliche Einigung	99
3. Behandlung der parallelen Beschwerden: Wolkenberg u. a. ./ Polen ..	101

a) Prüfung der Entschädigungsregelung	101
b) Prüfung der effektiven Umsetzung der Entschädigungsregelung	102
c) Effektiver Rechtsbehelf	102
IV. Zweck, Potential und Risiken des Piloturteilsverfahrens	103
1. Zweck des Verfahrens	103
2. Entlastung des Gerichtshofs	104
3. Problematik der Prognoseentscheidung	104
4. Gefahr mangelhafter Kooperation	106
V. Gründe für den anfänglich nur zögerlichen Gebrauch echter Piloturteile ..	107
1. Praktische Gründe – strukturell-spezifische Mängel versus strukturell-systemische Mängel	109
2. Politische Aspekte	111
3. Rechtliche Unsicherheiten	113
VI. Das gestärkte Selbstbewusstsein des EGMR	114
1. Nichtvollzug gerichtlicher Entscheidungen	115
2. Eigentum	118
3. Überlange Verfahrensdauer	123
4. Wahlrecht und Privat- und Familienleben	125
5. Unmenschliche oder erniedrigende Behandlung	126
VII. Fazit	129
VIII. Kodifizierung des Piloturteilsverfahrens in der EGMR-VerfO	130

Dritter Teil

Die rechtsdogmatischen Grundlagen der Piloturteilstechnik	132
A. Der Vorwurf eines <i>ultra-vires</i>-Handelns	132
I. Fehlen eines klaren Begründungsansatzes in der Literatur	133
II. Die Zuständigkeit des Gerichtshofs zur Auslegung der Konvention	135
1. Die Auslegungsmethoden des EGMR	135
a) Wortlaut	135
b) Systematik	136
c) Sinn und Zweck	137
d) Historie	137
2. Legitimation des EGMR zur Rechtsfortbildung	138
3. Grenzen der Rechtsfortbildung	139
a) Grenzen der Auslegung nach dem deutschen Rechtsverständnis ..	140
b) Vertragsauslegung und -änderung und Grundsatz der Gewalten-teilung	140
aa) Konventionsimmanente Auslegung innerhalb der Grenzen von Wortlaut und Teleologie	141

bb) Keine unbegrenzte Kompetenz zur Lückenschließung	142
cc) Staatenpraxis im Grenzbereich zwischen Vertragsauslegung und Vertragsänderung	142
c) Judicial activism und judicial self-restraint	143
B. Kompetenz des Gerichtshofs zur Anordnung von Abhilfemaßnahmen	145
I. Verpflichtungen der Mitgliedstaaten	146
1. Ausgangspunkt: Gleichklang mit den Regeln des allgemeinen Völker- rechts	146
2. Der Begriff der Wiedergutmachung im allgemeinen Völkerrecht	147
a) Völkerrechtliche Wiedergutmachung im Sinne einer Wiederherstel- lung des ursprünglichen Zustandes („Wiedergutmachung i. e. S.“) ..	148
aa) Restitutio in integrum („restitution“)	149
bb) Schadensersatz („compensation“)	150
cc) Genugtuung („satisfaction“)	151
b) Völkerrechtliche Wiedergutmachung als umfassende Beseitigung begangenen Unrechts („Wiedergutmachung i. w. S.“)	151
c) Fazit	153
3. Die Wiedergutmachungspflichten der Konventionsstaaten nach Art. 41 EMRK	153
a) Entstehungsgeschichte des Art. 41 EMRK	154
b) Wortlaut: Anknüpfung an die <i>Chorzów</i> -Formulierung	156
aa) Beendigungspflicht als Teil der Wiedergutmachungspflicht der Konventionsstaaten	157
bb) Garantien der Nichtwiederholung als Teil der Wiedergutma- chungspflicht der Konventionsstaaten	158
c) Zur Frage der Modifizierung der Pflichten durch Art. 41 EMRK („Wiedergutmachung nur insoweit als die innerstaatliche Rechts- ordnung dies ermöglicht“)	159
aa) Konventionsverletzung durch Gerichtsurteil	160
(1) Kein Einwand rechtlicher Unmöglichkeit im allgemeinen Völkerrecht	160
(2) Zum Einwand rechtlicher Unmöglichkeit im Konventions- recht	161
(3) Zur Verpflichtung der Staaten zur Einräumung von Wieder- aufnahmegründen	162
(a) Art. 13 EMRK	162
(b) Praxis der Konventionsorgane	163
(4) Fazit	166
bb) Konventionsverletzung durch Rechtsnorm	167
(1) Konventionsverletzung beruht unmittelbar auf einer Rechtsnorm	167

(2) Konventionsverletzung beruht mittelbar auf einer Rechtsnorm	168
(3) Erstreckung der Anpassungspflicht auf das Verfassungsrecht	169
d) Fazit	171
II. Die Befugnis des Gerichtshofs zur Anordnung genereller Abhilfemaßnahmen	171
1. Begriff „satisfaction“	172
a) Feststellung der Konventionsverletzung und Geldersatz	172
b) Befugnis zur Anordnung individueller Abhilfemaßnahmen	173
c) Befugnis zur Anordnung genereller Abhilfemaßnahmen	175
2. Eingriff in den Zuständigkeitsbereich des Ministerkomitees	176
a) Urteilsüberwachung durch das Ministerkomitee historisch bedingt ..	176
b) Verrechtlichung des Urteilsvollzugs	177
3. Kein unzulässiger Eingriff in den Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten	179
a) Der Beurteilungsspielraum als Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips	180
b) Rechtliche Grundlage des Beurteilungsspielraums	182
c) Notwendigkeit einer Präzisierung der <i>obligation of result</i>	184
d) Anordnung der Abhilfemaßnahmen	186
aa) Reduzierter Beurteilungsspielraum bei strukturellem Mangel ..	186
bb) Weite Anordnungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit spezifischen Mängeln	187
cc) Reduzierte Anordnungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit systemischen Mängeln	188
4. Fazit	190
III. Befugnis des EGMR zur Überprüfung genereller Abhilfemaßnahmen: Einführung einer unzulässigen Normenkontrolle?	191
1. Trennung der Entscheidung über die Hauptsache und die Entschädigung zur Wahrnehmung einer präventiven Kontrolle	191
2. Zulässigkeit einer <i>quasi-abstrakten</i> Normenkontrolle	193
C. Kompetenz zur Suspendierung paralleler Beschwerden und der rückwirkenden Anordnung von Abhilfemaßnahmen	194
I. Suspendierung der parallelen Beschwerden, Art. 37 Abs. 1 lit. c EMRK ..	195
a) Problem der Rechtsverweigerung	195
b) Techniken des EGMR zur Beschleunigung der Entscheidung über die parallelen Beschwerden	196
II. Kompetenz zur rückwirkenden Anordnung der Abhilfemaßnahmen	197
III. Folgen der Nichteinführung des Rechtsbehelfs	199

D. Zur Bindungswirkung der Anordnungen genereller Abhilfemaßnahmen in einem Piloturteil	200
I. Auslegung des Art. 46 EMRK im Sinne einer <i>erga omnes</i> -Wirkung der Urteile des EGMR – ohne Staatenpraxis	201
1. Präjudizwirkung im angloamerikanischen Recht	202
2. Stellungnahme des EGMR	203
3. Zur allgemeinen Befolgung der Urteile	205
4. Streitstand in der Literatur	205
a) Argumente zugunsten einer Bindungswirkung	206
b) Argumente zugunsten einer bloßen faktischen Wirkung	207
c) Annäherung der Ansichten	209
5. Lösungsansatz	210
a) Der <i>ordre public</i> -Charakter der EMRK	210
aa) Verwirklichung eines übergeordneten Ziels	211
bb) Objektive Verpflichtungen	212
cc) Zwingender Kernbestand	214
dd) Fazit	214
b) Vergleich zum Recht der Europäischen Union	215
aa) Bindungswirkung der Auslegungsurteile für letztinstanzliche Gerichte	216
bb) Zur Wirkung der Auslegungsurteile auf die unterinstanzlichen Gerichte	217
cc) Fazit	218
c) Übertragbarkeit auf die EMRK	218
aa) Problematik fehlender Vorlagemöglichkeit im Konventionsystem	218
bb) Voraussetzungen der Bindungswirkung	220
6. Zwischenergebnis	221
II. Derogierende Staatenpraxis zugunsten eines <i>erga omnes</i> -Effekts der Urteile des EGMR	221
1. Zulässigkeit und Voraussetzungen einer derogierenden Vertragsänderung durch Staatenpraxis	222
a) Rechtsprechung des EGMR zur Derogation des Art. 2 Abs. 1 S. 2 EMRK	222
b) Bewertung der Praxis des EGMR	224
2. Die Staatenpraxis in ausgewählten Konventionsstaaten	225
a) Vereinigtes Königreich	226
aa) Das britische Verfassungsrecht und der Grundsatz der Parlamentssouveränität	226
bb) Inkorporation der EMRK durch den Human Rights Act	227
cc) Pflicht zur Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR ..	229

dd) Möglichkeit der Abweichung von der EGMR-Rechtsprechung	231
ee) Nicht gelöster Rechtsprechungskonflikt	233
b) Deutschland	234
aa) Grundsatz völkerrechtskonformer Auslegung	234
bb) Rechtsprechungsdivergenzen zwischen BVerfG und EGMR ..	235
cc) Die Bedeutung der Rechtsprechung des EGMR für nationale Gerichte: der Görgülü-Beschluss des BVerfG	237
dd) Die Grenzen der Pflicht zur Berücksichtigung der Urteile des EGMR	238
ee) Bestätigung der Berücksichtigungspflicht: Urteil des BVerfG zur Sicherungsverwahrung	239
c) Frankreich	242
aa) Das späte Akzept eines Vorrangs der EMRK vor nachfolgenden nationalen Gesetzen	242
bb) Autonome Auslegung und Rechtsprechungsdivergenzen	244
d) Italien	245
aa) Pflicht zur Berücksichtigung der Urteile des EGMR	246
bb) Kontrolle der Vereinbarkeit nationaler Gesetze mit der Konvention durch das italienische Verfassungsgericht	247
cc) Übertragung der controlimiti-Lehre?	248
e) Russland	249
aa) Unsicherheiten im Zusammenhang mit dem Rang der EMRK im nationalen Recht	250
bb) Die Pflicht zur Berücksichtigung der Urteile des EGMR in der Theorie	250
cc) Die Pflicht zur Berücksichtigung der Urteile des EGMR in der Rechtsprechungspraxis	251
dd) Verfassungsgerichtshof zum Rang der EMRK und der Bedeutung der Rechtsprechung des EGMR im nationalen Recht	253
f) Polen	255
aa) Anwendbarkeit der EMRK und Vorrang vor einfachen Gesetzen	255
bb) Verhältnis Völkerrecht und Verfassungsrecht	256
cc) Die Bedeutung der Rechtsprechung des EGMR in Theorie und Praxis der nationalen Gerichte	257
g) Fazit der Länderanalyse	258
3. Ergebnis und Stellungnahme	259
III. Vertragserweiternde Staatenpraxis zugunsten der Anerkennung einer auf echte Piloturteile beschränkten Bindungswirkung der Anordnungen des EGMR	262
1. Erhöhte Pflicht zur Beachtung bei innerstaatlichen Parallelfällen	262

2.	Voraussetzungen der Vertragserweiterung am Beispiel der Rechtsprechung des EGMR zu den vorläufigen Maßnahmen	262
a)	Entwicklung der Rechtsprechung des EGMR zu vorläufigen Maßnahmen	263
b)	Abgrenzung zum <i>ultra vires</i> -Handeln	264
3.	Übertragung der Grundsätze auf die Rechtsprechung des EGMR zu den Piloturteilen	266
a)	Kein entgegenstehender Wille der Konventionsstaaten	266
b)	Anknüpfungspunkt in der EMRK	267
aa)	Erweiterte Auslegung des Parteibegriffs bei Vorliegen eines spezifischen Mangels (abgrenzbare Personengruppe)	268
bb)	Abgrenzung zur Situation beim Vorliegen eines systemischen Mangels (Personengruppe nicht abgrenzbar)	269
c)	Staatenpraxis	269
aa)	Reaktion auf die Piloturteile bezüglich der Eigentumsverletzung (Art. 1 des 1. ZP-EMRK)	271
bb)	Reaktion auf die Piloturteile wegen Nichtvollzugs der Gerichtsentscheidungen und des Fehlens einer wirksamen Beschwerdemöglichkeit (Art. 6 EMRK und Art. 13 EMRK)	272
cc)	Reaktion auf die Piloturteile bezüglich des Problems überlanger Verfahrensdauer	273
dd)	Reaktion auf das Piloturteil Greens und M.T. / Vereinigtes Königreich wegen Ausschluss der Gefangenen von dem Wahlrecht	275
ee)	Reaktion Sloweniens auf das festgestellte Versäumnis den Status der „Ausradierten“ zu regeln	277
ff)	Reaktion auf die Feststellung einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung (Art. 3 EMRK)	277
4.	Fazit	278
IV.	Zusammenfassung	279

Vierter Teil

Die Rolle des Gerichtshofs in der Zukunft des Konventionssystems	280	
A. Diskussion um eine Neupositionierung	280	
I.	Verfassungsrechtlicher Schutz <i>versus</i> individueller Schutz	281
II.	Verwirklichung eines zweigleisigen Schutzsystems	282
1.	Der Bedeutungszuwachs des Art. 13 EMRK	283
a)	Piloturteil und Art. 13 EMRK	284
b)	Stärkung der präventiv-objektiven Kontrollfunktion des EGMR	285
2.	Piloturteile als erster Schritt zur Einführung einer Gruppenklage?	286
3.	Piloturteile und die Bindungswirkung über den Einzelfall	288

B. Beitrag des Piloturteilsverfahrens zur Diskussion um die Einführung eines <i>erga omnes</i>-Effekts	288
I. Strukturelle Argumente	289
1. EGMR als Verfassungsgericht	289
2. Teilnahme der EMRK am Anwendungsvorrang des Unionsrechts	291
a) Bindung an die Unionsgrundrechte im Anwendungsbereich des Unionsrechts	292
aa) Unionsgrundrechte als Schranken-Schranken und als eigenständige Schranken der Grundfreiheiten	293
bb) Keine allgemeine Grundrechtsbindung	294
b) Ansätze einer Neuorientierung	295
aa) Der Fall Carpenter	295
bb) Der Fall <i>Åkerberg Fransson</i>	296
cc) Der Fall Melloni	298
dd) Reaktionen und Stellungnahme des BVerfG	300
c) Stellungnahme und post-Fransson-Rechtsprechung	301
3. EGMR als Letztentscheidungsinstanz	303
a) Keine unmittelbare Kontrolle der Unionsakte	303
b) Mittelbare Kontrolle bei unionsrechtlich determiniertem Handeln (Urteil Bosphorus ./ Irland)	304
4. Beitritt der EU zur EMRK	306
5. Fazit	307
II. Die Bedenken gegen die <i>erga omnes</i> -Wirkung der Urteile des Gerichtshofs	308
1. Grundrechte und Verfassungsidentität	308
a) Kontrollvorbehalt des BVerfG zum europäischen Integrationsprozess	309
aa) Überwachung der Grundrechte	309
bb) Identitätskontrolle	310
b) Die Relevanz einer Residualkompetenz im Konventionsrecht	311
aa) Weitergehender Schutz im nationalen Recht und Günstigkeitsprinzip	311
(1) Günstigkeitsprinzip und Grundsatz der Parlamentssouveränität	311
(2) Günstigkeitsprinzip und Grundsatz des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts	312
bb) Nationaler Schutz bleibt hinter dem Konventionsschutz zurück	315
c) Verstoß gegen tragende Verfassungsprinzipien am Beispiel des Gewaltenteilungsgrundsatzes	315
aa) Der Gewaltenteilungsgrundsatz im Wandel	316

bb) Beeinflussung der Gewaltenteilung auf nationaler Ebene durch die Rechtsprechung des EGMR	317
(1) Verhältnis Verwaltung und Gerichtsbarkeit	317
(2) Verhältnis Gerichtsbarkeit – Exekutive/Legislative	318
(a) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kein allgemein anerkanntes Prinzip	318
(b) Rezeptionsprozesse infolge des europäischen Einflusses	319
d) Fazit	320
2. Ultra-vires-Kontrolle	321
a) Vorwurf einer Kompetenzüberschreitung des EGMR	321
b) Parallele zur Diskussion im Recht der Europäischen Union	322
c) Konsequenzen für das Konventionsrecht	325
3. Mehrpolige Grundrechtsverhältnisse	325
a) Keine Beschränkung der Befolgungspflicht	326
b) Forderung nach einer Rücknahme der Kontrolldichte	327
c) Zurückhaltung gegenüber mehrpoligen Grundrechtsverhältnissen durch Achtung von Beurteilungsspielräumen	328
d) Kein generelles Zurückhaltungsgebot	329
4. Dynamik des Konventionsrechts	332
5. Fazit	333
III. Idee der Sicherung der Dynamik des Konventionsrechts durch die Kombination eines <i>erga omnes</i>-Effekts mit einem Vorabentscheidungsverfahren	334
1. Vereinbarkeit eines Vorabentscheidungsverfahrens mit den Grundgedanken der EMRK	335
2. Diskussion um die Einführung eines Vorabentscheidungsverfahrens anlässlich des 14. Protokolls zur EMRK	337
3. Keine unveränderte Übernahme des Verfahrens	338
4. Berücksichtigung eines Beitritts der Europäischen Union zur EMRK ..	340
5. Protokoll Nr. 16 zur EMRK	341
6. Gutachten des EuGH zur Vereinbarkeit des Beitritts der Europäischen Union zur EMRK	342
7. Stellungnahme und Lösungsansatz	345
a) Vorlagemechanismus im Verhältnis EuGH – EGMR	345
b) Vorlagemechanismus im Verhältnis nationale Gerichte – EGMR ..	346
c) Folge der Verflechtung der Vorlagemechanismen	346
IV. Fazit	347
Zusammenfassung	348
Literaturverzeichnis	363
Stichwortverzeichnis	388

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Auffassung
a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
AMRK	Amerikanische Menschenrechtskonvention
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BRILL	Baltic Yearbook of International Law
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BYBIL	The British Year Book of International Law
ca.	circa
CDDH	Comité directeur des droits de l'homme (= Lenkungsausschuss für Menschenrechte)
CJEL	Columbia Journal of European Law
C.L.J.	Cambridge Law Journal
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EECR	East European Constitutional Review
EEHR Rev	East European Human Rights Review
EGMR	Europäische Gerichtshof für Menschenrechte
EGMR-VerfO	Verfahrensordnung des EGMR
EHRLR	European Human Rights Law Review
EIJL	European Journal of International Law
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift

EuR	Europarecht
Eur Law Rev	European Law Review
Eur Publ Law	European Public Law
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWCA Civ.	England and Wales Court of Appeal (Civil Division) Decisions
f./ff.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
GK	Große Kammer
GRCh	Charta der Grundrechte (der Europäischen Union)
GS	Gedächtnisschrift
GYIL	German Yearbook of International Law
HRA	Human Rights Act
HRC	Human Rights Committee
HRLJ	Human Rights Law Journal
HRLR	Human Rights Law Review
HRQ	Human Rights Quarterly
Hrsg.	Herausgeber
IAGMR	Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
ICLR	International Community Law Review
IGH	Internationaler Gerichtshof (siehe auch: StIGH)
ILC	International Law Commission
Int J Constitutional Law	International Journal of Constitutional Law
i.V.m.	in Verbindung mit
JBl	Juristische Blätter
JZ	Juristenzeitung
KGRE	Kongress der Gemeinden und Regionen Europas
KHRP Legal Review	The Kurdish Human Rights Project Legal Review
KJ	Kritische Justiz
KUG	Kunsturhebergesetz
MLR	The Modern Law Review
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
OER	Osteuropa-Recht
ÖZöR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht; ab Jahrgang 28 (1977): Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht

PL	Public Law
R	Der Buchstabe R steht für Rex (König) oder Regina (Königin) und wird in England in Fällen verwendet, in denen der Staat Partei des Rechtsstreits ist.
RdC	Recueil des cours
Rev.trim.dr.europ.	Revue trimestrielle de droit européen
Rev.trim.dr.h.	Revue trimestrielle des droits de l'homme
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
R.G.D.I.P.	Revue Générale de Droit International Public
R.I.A.A.	Reports of International Arbitral Awards
RIDC	Revue internationale de droit comparé
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RUDH	Revue universelle des droits de l'homme
S.	Seite
SchweizJbEurR	Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht
sog.	sogenannt
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof (engl.: Permanent Court of International Justice, PCIJ; franz.: Cour permanente de Justice internationale, CPJI). Der StIGH wurde 1946 vom Internationalen Gerichtshof (IGH) abgelöst.
StV	Strafverteidiger
SZIER	Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht
u. a.	unter anderem
UKHL	United Kingdom House of Lords
UN	Vereinte Nationen
v.	vom
VerfRF	Verfassung der Russischen Föderation
VRÜ	Verfassung und Recht in Übersee
WÜK	Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen
WVK	Wiener Vertragsrechtkonvention (auch: Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, WÜV)
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
Ziff.	Ziffer (im Zusammenhang mit den Entscheidungen des EGMR verwendet)
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZP	Zusatzprotokoll
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZStW	Zeitschrift für die Gesamte Strafrechtswissenschaft

Einleitung

„Die Zeit ist der Spiegel, der das Bild des Gerichtshofs wiedergibt und seine Veränderungen reflektiert, doch dieser Spiegel ist von einer besonderen Art: Er spiegelt nicht nur das Geschehen, sondern wir haben es mit einem aktiven Spiegel zu tun, der selbst unaufhörlich auf das Geschehen einwirkt und das Bild selbst mitgestaltet. Der Spiegel – die Zeit – und das Bild im Spiegel – der Gerichtshof – kommunizieren aktiv miteinander und wirken aufeinander ein. Die Zeit prägt den Gerichtshof, seine Struktur, seine Rechtsprechung, und der Gerichtshof beeinflusst den Gang der Ereignisse im Ablauf der Zeit.“¹

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist eine Bestandsaufnahme der Rechtswirkungen der Urteile des EGMR anhand einer Untersuchung des sog. Piloturteilsverfahrens. Bei dieser Rechtsprechungsinnovation handelt es sich um eine Reaktion des Straßburger Gerichtshofs auf die Belastung durch massenhafte Wiederholungsfälle, die zu den aktuellen Herausforderungen des Konventionssystems gehören.

Die Geschichte der EMRK ist eine wandlungsvolle, die schon viele Hürden gemeistert hat. Als die EMRK ins Leben gerufen wurde, waren die Grausamkeiten und Verbrechen des Zweiten Weltkrieges noch allgegenwärtig. Gleichzeitig schien der erst wieder gewonnene Frieden durch den Kalten Krieg ernsthaft bedroht. Mit der Unterzeichnung der EMRK am 4. November 1950 wollten die Gründerstaaten ein klares Zeichen setzen und ihren Glauben an die Trias Demokratie, Rechtsstaat und Schutz der Menschenrechte als Fundament für ein friedliches Zusammenleben bekräftigen. Die Gründungsväter konnten nicht wissen, dass hierdurch der Grundstein für die größte Erfolgsgeschichte des europäischen Menschenrechtsschutzes gelegt wurde.²

¹ Bernhardt, in: Karl (Hrsg.), Internationale Gerichtshöfe und nationale Rechtsordnung, S. 21 (21 f.).

² Die Entwicklung des Konventionsschutzes wird allgemein als Erfolgsgeschichte wahrgenommen, siehe beispielhaft Dicke, Vorbedingungen der Erfolgsgeschichte der EMRK, in: Grewe/Gusy (Hrsg.), Menschenrechte; Hutter, Die Erfolgsgeschichte der EMRK, in: Grewe/Gusy (Hrsg.), Menschenrechte. Der ehemalige EGMR-Präsident Jean-Paul Costa bezeichnete die Geschichte der Konvention sogar als wundersam („something of a miracle“ – Costa, Eröffnungsrede v. 30.1.2009, S. 3). Seit dem 1. November 2012 (Stand: 30.9.2015) ist der Luxemburger Dean Spielmann amtierender Präsident des Gerichtshofs.

Die EMRK beinhaltete einen verbindlichen Katalog an Rechten und Freiheiten, die dem Individuum erstmals Rechte unabhängig von dem Heimatstaat auf der völkerrechtlichen Ebene gewährte. Um diese Rechte hinreichend zu sichern, war die effiziente Ausgestaltung des verfahrensrechtlichen Schutzes von Anfang an ein besonderes Anliegen der Staaten. Mit der Individualbeschwerde wurde den Bürgern die Möglichkeit gegeben, sich unmittelbar an den EGMR zu wenden. Obwohl die Individualbeschwerde zunächst von der Anerkennung durch die Staaten abhängig gemacht worden war, entwickelte sie sich schnell zum zentralen Element des Konventionsschutzes, die zusammen mit der fundierten Rechtsprechung des EGMR das Vertrauen der Bürger in das Konventionssystem gewann. Durch eine dynamische Interpretation der garantierten Rechte, die Einführung neuer Gewährleistungen durch Zusatzprotokolle und den Beitritt neuer Staaten konnte das Schutzsystem weiter ausgebaut werden. Heute gilt die Konvention in allen europäischen Staaten mit über 800 Millionen Einwohnern, ausgenommen Belarus. Ihr Einfluss reicht sogar über Europa hinaus, denn sie diente als Vorbild für die Errichtung regionaler Schutzsysteme wie die Amerikanische Menschenrechtscharta und die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker. Die Konvention, die im Herbst 2015 ihr 65-jähriges Bestehen feiert, wird deshalb zu Recht als das erfolgreichste Experiment des transnationalen gerichtlichen Schutzes der Menschenrechte weltweit betrachtet.³

Doch der EGMR droht Opfer seines eigenen Erfolgs zu werden.⁴ Die Zahl der eingehenden Beschwerden ist in den letzten Jahren stark angestiegen und damit die Arbeitslast des Gerichtshofs. In den ersten vierzig Jahren seines Bestehens erließ der Gerichtshof ca. 800 Urteile, also ca. 20 Urteile im Jahr. In dieser Zeit trug die Hauptarbeit die Europäische Kommission für Menschenrechte (EKMR), die 1998 abgeschafft wurde. Seither hat der Gerichtshof zehntausende Unzulässigkeitsentscheidungen getroffen und über 9.000 Urteile über die Begründetheit erlassen; das bedeutet im Durchschnitt mehr als 1.000 Urteile im Jahr.⁵ Zwischen der Zahl der erlassenen Urteile und Entscheidungen und der Zahl der eingehenden neuen Beschwerden besteht eine große Kluft, die kontinuierlich wächst. Dieser Rückstau an unerledigten Beschwerden bedroht die Effektivität des Rechtsschutzsystems. Berücksichtigt man weiterhin, dass der Großteil der festgestellten Konventionsverletzungen das Problem der überlangen Verfahrensdauer betrifft, der Gerichtshof aber selbst kaum noch die von ihm aufgestellten

³ So Greer, HRQ 30 (2008), S. 680 (680): „(...) the most successful experiment in the transnational, judicial protection of human rights in the world.“

⁴ So eine gängige Formulierung, siehe z.B. Gattini, Mass Claims, in: Breitenmoser u.a. (Hrsg.), FS Wildhaber, S. 271 (271); Karper, Reformen, S. 100; Keller, EuGRZ 2008, S. 359 (360); Schlette, ZaöRV 56 (1996), S. 905 (931); Siess-Scherz, EuGRZ 2003, S. 100 (100).

⁵ Costa, Eröffnungsrede v. 30.1.2009, S. 1 (4).

Anforderungen an ein zügiges Verfahren erfüllt, so stehen Autorität und Glaubwürdigkeit des Gerichtshofs auf dem Spiel.

Reformen wie durch das Protokoll Nr. 14 zur EMRK, das am 1. Juni 2010 in Kraft getreten ist, haben für eine erste Entlastung gesorgt. Die Änderungen sind aber nicht ausreichend, um den Erfolg des Konventionssystems langfristig zu sichern. Neben der großen Zahl an unzulässigen Beschwerden stellen die Wiederholungsfälle das Hauptproblem für den Gerichtshof dar; sie betreffen ca. 65% der von dem Gerichtshof gefällten Urteile.⁶ Das Piloturteilsverfahren ist eine Selbsthilfemaßnahme des Gerichtshofs, um dieses Phänomen zu bewältigen. Den Ausgangspunkt markierte das Urteil *Broniowski ./ Polen* aus dem Jahr 2004.⁷ Hier stellte der EGMR eine Verletzung des Konventionsrechts auf Achtung des Eigentums infolge einer unzureichenden Regelung der Entschädigung der polnischen Bürger für Vermögensverluste in Gebieten jenseits des Flusses Bug fest. Der Gerichtshof deckte die strukturelle Dimension dieses Problems auf, das eine große Zahl von Menschen betraf und zu einer Vielzahl substantierter Beschwerden geführt hat. Statt jede Beschwerde separat zu behandeln führte der Gerichtshof eine Art Musterverfahren durch und trug dem beklagten Staat auf, generelle Abhilfemaßnahmen in Form von geeigneten gesetzlichen und verwaltungstechnischen Maßnahmen zu ergreifen, die Wirkung über den Einzelfall hinaus entfalten. Gleichzeitig suspendierte er die Entscheidungen über die gerechte Entschädigung und über die parallelen Beschwerden der weiteren von dem strukturellen Mangel betroffenen Beschwerdeführer, um dem beklagten Staat die Gelegenheit einzuräumen, das Problem durch Einleitung der generellen Abhilfemaßnahmen auf nationaler Ebene zu lösen. Diese Form der Behandlung systemischer oder struktureller Probleme in der innerstaatlichen Rechtsordnung durch den EGMR wird als „Piloturteilsverfahren“ bezeichnet.⁸

Die Einbindung der parallelen Beschwerden in die Falllösung durch das Piloturteilsverfahren birgt großes Entlastungspotential. Nach Maßgabe der EMRK stellt der EGMR aber lediglich eine Konventionsverletzung im Einzelfall fest. Die Rechtsprechung wirft daher zahlreiche dogmatische Fragen auf: Darf der EGMR über die bloße Feststellung der Konventionsverletzung hinausgehen und den Konventionsstaaten Anordnungen erteilen? Wo ist die Kompetenzgrundlage für ein solches Vorgehen? Wird das Feststellungsurteil hierdurch in ein Leistungsurteil verwandelt? Greift der EGMR durch die Anordnung und Kontrolle

⁶ Siehe hierzu die Ausführungen unter Teil 1 B. II.

⁷ EGMR (GK), Urteil v. 22.6.2004 – Broniowski ./ Polen, Nr. 31443/96, EuGRZ 2004, S. 472 ff.

⁸ Der Begriff „Piloturteilsverfahren“ verwendet der EGMR erstmals ausdrücklich in dem Urteil zur gültlichen Einigung im Fall Broniowski, EGMR (GK), Urteil v. 28.9. 2005 – Broniowski ./ Polen, gültliche Einigung, EuGRZ 2005, S. 563 (566), Ziff. 34. Zu den Merkmalen des Verfahrens im Einzelnen siehe Teil 2 B. II.