

## Beschwerde zum EGMR: Anwaltliches Mittel zur Kontrolle des BVerfG

Zum Zusammenspiel von EGMR und BVerfG\*

Rechtsanwalt Prof. Dr. Christofer Lenz, Stuttgart

**Wann aus dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) als Libero ein Gericht wird, das vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) kontrolliert wird, erläutert der Autor.**

### I. Menschenrechtsbeschwerden und Bundesverfassungsgericht

Die Beschwerde nach Art. 34 EMRK zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg (EGMR) ist ein etabliertes Rechtsschutzinstrument gegen Menschenrechtsverletzungen in Deutschland.<sup>1</sup> Das kommt zunehmend auch in der anwaltlichen Praxis an. Viele Mandanten und die meisten Anwälte kennen dieses Instrument, auch wenn sie es selbst noch nicht ausprobiert haben. Wenn es gegen Deutschland weniger Beschwerden gibt als gegen Russland oder die Türkei liegt dies erstens daran, dass es hierzulande zu weniger Verstößen kommt. Noch wichtiger ist aber die Existenz und Tätigkeit des BVerfG. Es ist bei der Abwehr von Verletzungen von Menschenrechten das, was früher im Fußball der Libero war. Wehrt er den Angriff ab, hat der Torwart nichts zu tun. Das passt auch für das Verhältnis zwischen BVerfG und EGMR, und zwar in doppelter Hinsicht. Die staatliche Einheit, die in Deutschland Menschenrechte verletzt, kann durch Anrufung des BVerfG gestoppt werden. Am BVerfG „vorbei“ muss aber auch, wer in Straßburg rügen will, von Deutschland in seinen Rechten aus der EMRK verletzt zu sein. Denn die Anrufung des EGMR ist im Regelfall nur dann zulässig, wenn zuvor alle innerstaatlichen Rechtsbehelfe ordnungsgemäß ausgeschöpft worden sind (Art. 35 Abs. 1 EMRK). Dazu gehört auch die Verfassungsbeschwerde nach §§ 90 ff. BVerfGG.

Wurde das BVerfG aber schon erfolglos angerufen, dann wandelt sich dessen Status. Es wird vom Verteidiger der Menschenrechte zum Menschenrechtsverletzer. Denn die Beschwerde muss jetzt auch dem BVerfG vorwerfen, dass es den behaupteten Verstoß gegen die Menschenrechte aus der Konvention selbst begangen hat, weil es die vorangegangenen staatlichen Maßnahmen und Entscheidungen, etwa der Fachgerichte, nicht aufgehoben und damit gebilligt hat (Beispiel: Sicherungsverwahrung). Noch deutlicher ist die Rolle des BVerfG als von Straßburg kontrolliertem Gericht, wenn die Beschwerde eine Menschenrechtsverletzung allein beim BVerfG thematisiert. Das betrifft die Fälle überlanger Verfahrensdauern in Verfahren vor dem BVerfG. Und schließlich können Menschenrechtsbeschwerden, auch wenn sie sich gegen ein Verhalten des BVerfG richten, für Karlsruhe positive Folgen haben. All das lässt sich generell, am besten aber anhand selbst geführter Verfahren verdeutlichen.

### II. Überlange Verfahrensdauer beim BVerfG

Als noch ganz junger Anwalt habe ich ein Verfahren geführt, das zur ersten Verurteilung Deutschlands wegen Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK durch überlange Verfahrensdauer beim BVerfG in einem Verfahren der konkreten Normenkontrolle (Art. 100 Abs. 1 GG) geführt hat.<sup>2</sup> Inhaltlich ging es seinerzeit um einen Streit über die Höhe der von der Landesregierung sehr niedrig festgesetzten Pachtzinsen für Kleingärten (jährlich 8 Pfennige pro Quadratmeter). Nach acht Jahren Prozessdauer vor den Fachgerichten legte das OLG Hamm dem BVerfG die Frage vor, ob die eigentumsrelevanten Regelungen des Bundeskleingartengesetzes mit Art. 14 GG vereinbar sind. In Karlsruhe passierte zunächst nichts. Nach drei Jahren hat der Betroffene Menschenrechtsbeschwerde erhoben. Das Tätigwerden von Straßburg führte dann dazu, dass das BVerfG nach einer Verfahrensdauer von fünf Jahren und drei Monaten über die Vorlage entschied und erwartungsgemäß feststellte, dass die staatliche Begrenzung des Pachtzinses mit Art. 14 GG unvereinbar war, weil sie die Verpächter in unverhältnismäßiger und unzumutbarer Weise belastet. In Straßburg bestritt das Bundesjustizministerium die Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 1 EMRK auf Verfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG vor dem BVerfG. Das blieb erfolglos, weil sich die Entscheidung des BVerfG wegen des dort konzentrierten Verwerfungsmonopols bei Parlamentsgesetzen auf die Entscheidung der Richter des zivilrechtlichen Prozesses auswirken musste. Bedeutsamer war, dass der EGMR die durchaus besondere Rolle des BVerfG nicht als Argument für eine Freistellung von der Pflicht akzeptierte, innerhalb angemessener Frist zu entscheiden.

Diese Entscheidung hatte kurz- und langfristige Folgen. Kurzfristig führte sie dazu, dass der Beschwerdeführer eine gerechte Entschädigung erhielt und zwar nicht wie sonst aus Mitteln des Bundesjustizministeriums, sondern wegen der Stellung des BVerfG als eigenes Verfassungsorgan unmittelbar aus dessen Haushalt. Weil die Verfahrensdauern beim BVerfG nicht durchgehend kurz genug wurden, wurde eine spezielle Verzögerungsbeschwerde eingeführt (§§ 97a bis 97e BVerfGG). Die vom Gesetzgeber dabei vorausgesetzte Bereitschaft zur hinreichenden Selbstkritik hat sich bislang nicht in stattgebenden Entscheidungen der Beschwerdekammer niedergeschlagen. Deshalb ist zweifelhaft, ob in der Verzögerungsbeschwerde nach den §§ 97a ff. BVerfGG das vom EGMR geforderte effektive Rechtsbehelfe im Sinne von Art. 13 EMRK liegt. Eine diese Frage aufwerfende Menschenrechtsbeschwerde hat der EGMR der Bundesregierung zur Stellungnahme zugeleitet.<sup>3</sup>

\* Erweiterte Fassung des als Praxisbericht angelegten Vortrags „Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte – Einzelfälle und ihre Folgen“ auf dem DAV-Forum Menschenrechte am 29. November 2013 in Berlin (vgl. Bericht AnwBl 2014, 169).

1 Aus anwaltlicher Sicht etwa: Lenz, Rechtsschutz vor europäischen Gerichten, in: Quaas/Zuck, Prozesse in Verwaltungssachen, 2. Aufl. 2011, S. 949 ff.

2 EGMR, Urteil vom 1.7.1997 – 48/1996/667/853, EuGRZ 1997, 310 – Pammel ./, Deutschland. Der gleichzeitig entschiedene Parallelfall Probstmeier führte zu einer Verurteilung Deutschlands wegen überlanger Verfahrensdauer in einem Verfassungsbeschwerdeverfahren: EGMR, Urteil vom 1.7.1997 – 125/1996/744/943, NJW 1997, 2809.

3 Beschwerde Nr. 68919/10. Die vom Verfasser geführte Menschenrechtsbeschwerde richtet sich gegen den ersten Beschluss, den die Beschwerdekammer des Bundesverfassungsgerichts zu §§ 97a ff. BVerfGG getroffen hat (Beschluss vom 1.10.2012 – 1 BvR 170/06-Vz 1/12, NVwZ 2013, 789); kritisch zu diesem Beschluss Zuck, NVwZ 2013, 779 ff.

### III. Umstrittene Wiedergutmachungsgesetzgebung

Normalerweise gelingt es dem BVerfG, durch seine Entscheidungen einen Streit um wichtige legislative Entscheidungen zu befrieden. Nicht gelungen war das allerdings bei den für viele Betroffene enttäuschenden gesetzlichen Regelungen des wiedervereinigten Deutschlands zur Kompensation von Enteignungen nach 1945 auf dem Gebiet der späteren DDR. Die Regelungen des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes (EALG) hielten einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung zwar stand (BVerfGE 102, 254). Die Überzeugungskraft des Karlsruher Urteils war aber schon dadurch geschwächt, dass vier der acht Richter in bestimmten Konstellationen die Leistungen als zu gering und die Verfassung verletzend bewertet hatten. Gegenstand der von den Verfassungsbeschwerdeführern erhobenen Menschenrechtsbeschwerde war deshalb auch die Entscheidung des BVerfG. Dieser Fall verdeutlicht im Übrigen, dass Menschenrechtsbeschwerden nicht nur von Menschen erhoben werden können, sondern auch von Unternehmen. Im konkreten Fall gehörte zu den von mir vertretenen Beschwerdeführern auch ein Unternehmen des MAN-Konzerns.

Beim EGMR hat die zuständige Sektion die Beschwerde wegen der Bedeutung der aufgeworfenen Fragen zur Auslegung der Konvention an die Große Kammer abgegeben (Art. 30 EMRK). Hauptproblem war, dass die Enteignungen nicht unter Geltung der Konvention vorgenommen worden waren. Deshalb musste der EGMR prüfen, ob den Betroffenen eine Eigentumsposition im Sinne einer berechtigten Erwartung dahingehend zustand, dass ihnen das wiedervereinigte Deutschland wenn schon nicht die Vermögensgegenstände zurückzugeben, so doch weite Teile ihres Wertes zu erstatten hat. Die Große Kammer hat die Gemeinsame Erklärung zwischen der Bundesrepublik und der DDR vom 15.6.1990 dahingehend ausgelegt, dass zwar eine berechnete Erwartung auf irgendeine Form von finanzieller Wiedergutmachung bestand, nicht aber eine berechnete und von Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK geschützte Erwartung auf eine dem Verkehrswert entsprechende oder sonst substantielle Wiedergutmachung.<sup>4</sup>

Die Wirkung war überraschend. Zwar hat auch die Straßburger Entscheidung die Beschwerdeführer und die vergleichbar Betroffenen nicht überzeugen können. Sie hat aber doch eine spürbar größere Akzeptanz gefunden als die vorangegangene Entscheidung des BVerfG. Das lag sicher auch daran, dass die Entscheidung jetzt nicht nur von Richtern getragen wurde, die ihr Amt einem deutschen Staatsorgan verdanken. Letztlich hat der EGMR der deutschen Wiedergutmachungsgesetzgebung eine Legitimation gespendet, die ihr weder der deutsche Gesetzgeber noch das BVerfG geben konnten.

### IV. Innerstaatliche Durchsetzung von Entscheidungen des BVerfG

Straßburger Entscheidungen können aber auch dazu führen, dass innerstaatlich die Missachtung von Entscheidungen des BVerfG sanktioniert und kompensiert wird. In solchen Fällen tut man als Anwalt des Beschwerdeführers nicht nur et-

was für die Verwirklichung der Menschenrechte, sondern auch für die Rechte des BVerfG. Ein Beispiel aus meiner Praxis ist die Verurteilung Deutschlands in einem Fall, in dem ein Justizministerium eine zugestellte einstweilige Anordnung des BVerfG missachtet hat.<sup>5</sup> Den Sachverhalt hätte man eher anderen Ländern zugetraut. Ein Rechtsanwalt hatte seine Nichtberücksichtigung bei der Besetzung von Anwaltsnotarstellen durch ein Justizministerium angegriffen. Er hatte beim BVerfG eine einstweilige Anordnung nach § 32 BVerfGG erwirkt. Sie verbot es dem Justizministerium, die fraglichen sechs Anwaltsnotarstellen zu besetzen. Die einstweilige Anordnung wurde dem Justizministerium zugestellt. Es besetzte gleichwohl in den Tagen nach Zugang der Entscheidung sämtliche Stellen. Anschließend berief es sich auf den Grundsatz der Ämterstabilität, der eine Rücknahme der Notarernennungen verbiete. Der Rechtsanwalt rief wiederum die Fachgerichte und danach erneut das BVerfG an, erstaunlicherweise ohne Erfolg. Deshalb war es der EGMR, der auf die dann erhobene Menschenrechtsbeschwerde die effektive Wirkung von einstweiligen Anordnungen des BVerfG verteidigt hat. Festgestellt wurde eine Verletzung von Art. 6 EMRK, der mit dem Recht auf ein Gericht auch das Recht auf Vollzug eines rechtskräftigen Urteils gewährt. Das gilt auch für Gerichtsentscheidungen im einstweiligen Rechtsschutz, wenn sie für das betroffene staatliche Organ verbindlich sind und ihre Nichtbeachtung sich unmittelbar auf das Hauptverfahren auswirken kann. Das wurde vom EGMR in dieser Entscheidung für die einstweiligen Anordnungen des BVerfG nach § 32 BVerfGG erstmals bejaht.

Um den Druck auf Deutschland aufrechtzuerhalten, hat der EGMR eine Entscheidung über eine gerechte Entschädigung nach Art. 41 EMRK zurückgestellt. Zwischenzeitlich hatte der Beschwerdeführer in einem Amtshaftungsverfahren ein rechtskräftiges Urteil gegen das Trägerland des Justizministeriums erreicht, wonach ihm eine materielle Entschädigung für den Verdienstausfall als Notar bis zur Altersgrenze zusteht.

Und dann hat es doch noch ein wirklich schönes Happy End in diesem Menschenrechtsschutzfall gegeben. Der Beschwerdeführer ist zwischenzeitlich auf einer anderen Notarstelle zum Anwaltsnotar ernannt worden.

<sup>4</sup> EGMR (Große Kammer), Entscheidung vom 2.3.2005, EuGRZ 2005, 305 – u. a. MAN Ferrostaal / Deutschland.

<sup>5</sup> EGMR, Urteil vom 13.1.2011 – 32715/06, NJW 2011, 3703 – Kübler / Deutschland.



**Prof. Dr. Christofer Lenz, Stuttgart**

Der Autor ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht. Er ist Partner der Kanzlei OPPENLÄNDER Rechtsanwälte und Mitglied des Verfassungsrechtsausschuss der Bundesrechtsanwaltskammer.

Leserreaktionen an [anwaltsblatt@anwaltverein.de](mailto:anwaltsblatt@anwaltverein.de).