



Aktueller Begriff

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Entlastung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte durch aktuelle Reformen der Organisationsstruktur

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eröffnet 800 Millionen Bürgerinnen und Bürgern aus 47 Staaten Rechtsschutz gegen Verletzungen der Europäischen Konvention zum Schutze von Menschenrechten und Grundfreiheiten (EMRK) sowie ihrer Zusatzprotokolle. Das Beschwerdeverfahren vor dem EGMR wird als das erfolgreichste internationale System für den Schutz der Menschenrechte bezeichnet. Allerdings hat die große Zahl der Beschwerden zu einem beträchtlichen Stand an offenen Verfahren geführt. Ein Großteil der Kapazität des EGMR wird für die Bearbeitung von offensichtlich unzulässigen sowie inhaltlich ähnlich gelagerten Beschwerden beansprucht. Die Sicherstellung der langfristigen Funktionsfähigkeit des EGMR und einer angemessenen Verfahrensdauer ist Gegenstand aktueller Reformbemühungen.

Wege zur Kapazitätssteigerung

Zur Steigerung der Arbeitskapazität des EGMR wurde bereits 2004 das „Protokoll Nr. 14 zur EMRK über die Änderung des Kontrollsystems der Konvention“ unterzeichnet. Dieses Zusatzprotokoll wird jedoch erst in Kraft treten können, wenn es durch sämtliche Konventionsstaaten ratifiziert worden ist. Durch die alleinige Nicht-Ratifikation Russlands ist das Reformvorhaben bislang auf unabsehbare Zeit blockiert. Die weiter steigende Arbeitsbelastung des EGMR hat die Dringlichkeit einer Novellierung in der Zwischenzeit akut erhöht. Vor diesem Hintergrund wurden im letzten Jahr mögliche Übergangslösungen erörtert, um eine Reihe von wichtigen Entlastungsinstrumenten aus dem 14. Protokoll bereits vor dessen Inkrafttreten zu realisieren. Im Gespräch war dabei insbesondere, die vorläufige Anwendung bestimmter Regelungen des Protokolls Nr. 14 zu ermöglichen sowie ein weiteres Protokoll zur EMRK anzunehmen, das diese Regelungen enthält. Um eine möglichst schnelle Umsetzung zu gewährleisten, wurden nun beide Wege zur Zwischenreform eröffnet. Welchen Weg die Vertragsparteien jeweils beschreiten, hängt insbesondere von ihren verfassungsrechtlichen Regelungen zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen ab.

Da das Protokoll Nr. 14 keine Bestimmung zu seiner vorläufigen Anwendbarkeit enthält, bedurfte diese Lösung einer Übereinkunft zwischen allen Vertragsparteien einschließlich Russlands. Diese wurde durch die Konferenz der Vertragsparteien am 12. Mai 2009 in Madrid erzielt. Die Konventionsstaaten können durch einseitige Erklärung die Artikel 4, 6, 7 und 8 des Protokolls Nr. 14 für sich für vorläufig anwendbar erklären. Bislang haben fünf Staaten, darunter auch Deutschland, eine entsprechende Erklärung abgegeben.

Gleichzeitig wurde auf der Madrider Tagung des Ministerkomitees das **Protokoll Nr. 14 bis** zur EMRK angenommen und am 27. Mai 2009 zur Unterzeichnung aufgelegt. Dieser Weg ermöglicht eine Fortgeltung der Änderungen auch für den Fall, dass Russland seine Unterschrift unter Protokoll Nr. 14 zurückziehen sollte und damit dessen Inkrafttreten endgültig gescheitert wäre. Protokoll Nr. 14 bis wurde bis Ende Juni 2009 von neun Staaten unterschrieben. Deutschland plant, das Protokoll zu zeichnen. Insbesondere ist ein Beschluss des Bundeskabinetts erforderlich, für den zunächst eine Übersetzung des Protokolls vorliegen muss. Nach Inkrafttreten des deutschen Zustimmungsgesetzes kann Deutschland das Protokoll ratifizieren. Dänemark, Norwegen und Irland haben ohne den Vorbehalt der Ratifikation gezeichnet und erklärt, dass die Bestimmungen des Protokolls für sie vorläufig angewendet werden sollen. Da die erforderlichen drei Bindungserklä-

Nr. 62/09 (20. Juli 2009)

rungen somit vorliegen, wird Protokoll Nr. 14 bis am 1. Oktober 2009 in Kraft treten. Seine Geltungsdauer wird durch das Inkrafttreten des Protokolls Nr. 14 begrenzt.

Reforminhalte und Entlastungswirkung

Die aktuellen Änderungen gelten nur für Beschwerden aus Konventionsstaaten, die der Reform auf einem der beiden genannten Wege zugestimmt haben. Für die übrigen Beschwerden bleibt das bisherige System unverändert bestehen. Bei der Auswahl der aus Protokoll Nr. 14 übernommenen Entlastungsinstrumente war daher ein besonders gewichtiger Gesichtspunkt, ob das parallele Bestehen zweier Regime mit dem Ziel der EMRK vereinbar ist, einen einheitlichen menschenrechtlichen Mindeststandard zu gewährleisten. Nicht übernommen wurde daher die Einführung einer weiteren Zulässigkeitsvoraussetzung, nach der ein bestimmtes Gewicht einer behaupteten Verletzung notwendig ist. Dies hätte zu unterschiedlichen Niveaus des Grundrechtsschutzes durch den EGMR führen können. Die aus Protokoll Nr. 14 vorab zur Anwendung gebrachten Änderungen setzen hingegen an der Organisation der für die Beschwerden zuständigen Spruchkörper an.

Es werden **Einzelrichter** als Entscheidungskörper neben den Ausschüssen mit drei Richtern, den Kammern mit sieben und der großen Kammer mit 17 Richtern eingeführt. Die Kompetenz dieser Einzelrichter beschränkt sich auf die Unzulässigkeitserklärung oder Streichung von Beschwerden, bei denen diese Entscheidung ohne weitere Prüfung erfolgen kann. Andernfalls leiten die Einzelrichter die Beschwerde an einen Ausschuss oder eine Kammer weiter. Die Einzelrichter übernehmen somit die bisherige Aufgabe der Ausschüsse (Art. 28 EMRK). Ziel ist die Stärkung des Filtermechanismus des EGMR, indem die Zurückweisung offensichtlich unzulässiger Beschwerden durch nur einen Richter anstatt zuvor durch drei Richter in einstimmiger Entscheidung erfolgt.

Die Tätigkeit der Einzelrichter soll mit der Funktion der **nichtrichterlichen Berichterstatter** unterstützt werden. Sie gehören der Kanzlei des Gerichtshofs an und werden den Einzelrichtern unterstützend zur Seite gestellt. Anders als die Einzelrichter dürfen die Berichterstatter auch Beschwerden gegen ihr Herkunftsland bearbeiten. Sie müssen mit der Sprache und dem Rechtssystem des Beschwerdeführers ebenso vertraut sein wie mit der einschlägigen Rechtsprechung des EGMR. Die vertrauensvolle Zusammenarbeit von Einzelrichter und Berichterstatter wird für das Funktionieren des Gerichtshofs von großer Bedeutung sein.

Bisher erschöpfte sich die **Kompetenz der Ausschüsse** darin, Beschwerden durch einstimmigen Beschluss für unzulässig zu erklären oder sie von der Liste der anhängigen Fälle zu streichen. Die Aufgabe dieses Dreiergremiums besteht nunmehr vor allem darin, Wiederholungsfälle zu bearbeiten. Durch einstimmigen Beschluss sind die Ausschüsse befugt, Beschwerden vollumfänglich zu entscheiden, sofern die der Beschwerde zugrunde liegende Rechtsfrage bereits Gegenstand einer gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofs ist.

Fazit

Die Änderungen in der Organisationsstruktur dienen dazu, das Verfahren vor dem EGMR zu straffen und so wenig personelle Ressourcen wie möglich auf unzulässige bzw. zulässige, aber unkomplizierte Fälle zu verwenden. In Anbetracht der Tatsache, dass mehr als 90 % der Beschwerden vor dem EGMR für unzulässig erklärt werden und 60 % der zulässigen Beschwerden Wiederholungsfälle betreffen, ist von den dargestellten Verfahrensänderungen eine erhebliche Entlastungswirkung zu erwarten. Es werden dem Gerichtshof Mittel an die Hand gegeben, um die Beschwerdelast besser zu bewältigen und sich gezielter auf solche Beschwerden konzentrieren zu können, die einer vertieften Prüfung bedürfen. Insgesamt wird mit einer Effizienzsteigerung des Gerichtshofes um 20 bis 25 % gerechnet. Nachdem die Verfahrensordnung des EGMR geändert worden ist, können die neuen Regelungen ab dem 1. Juli 2009 in der Praxis angewandt werden.

Quellen und Literatur:

- Protokoll Nr. 14bis in englischer Fassung abrufbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/204.htm>.
- Schubert, A.: Der Europarat, Aktueller Begriff 40/09.
- Bell, Ursula/Großmann, Teresa, Internationale Menschenrechtsgerichte, Aktueller Begriff 50/09.
- Advisory Report of the Netherlands Advisory Committee on Issues of Public International Law, Netherlands International Law Review 2009, S. 71-92.
- Keller, Martina, Straßburg - 50 Jahre danach: Rechtsschutzeffektivität trotz Beschwerdeflut? Wie sich der EGMR neuen Herausforderungen stellt, Europäische Grundrechte-Zeitschrift Heft 12-15/2008, S. 359-369.
- Schwaighofer, Christoph, Das Verfahren des EGMR im Lichte der Neuerungen des 14. Protokolls, In: Menschenrechte konkret, Band 2/2007, S. 17-37.
- Wolfrum, Rüdiger/Deutsch, Ulrike (Hrsg.), The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions, Heidelberg 2007.

Verfasser: RR F. Arndt / gepr. RKn Teresa Großmann, Fachbereich WD 2, Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe