

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Pilotverfahren des EGMR

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Pilotverfahren des EGMR

Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 167/08

Abschluss der Arbeit: 11.06.08

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

1. Rechtsgrundlage der Pilotverfahren

Die Pilotverfahren (pilot judgment procedure) des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zeichnet sich zum einen dadurch aus, dass das Gericht dem beklagten Konventionsstaat im Urteilstenor vorschreibt, welche konkreten Maßnahmen er zur Beendigung einer fortdauernden Konventionsverletzung zu ergreifen habe. Zum anderen handelt es sich um ein Verfahren, das eine Vielzahl rechtlich gleichgelagerter Fälle betrifft und durch ein Musterurteil Parallelverfahren zu vermeiden sucht.

Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) enthält sich weitgehend einer Aussage über den zulässigen oder unzulässigen Inhalt eines Urteils des EGMR. Sie erlegt dem EGMR lediglich eine Begründungspflicht auf (Art. 45 Abs. 1 EMRK). Der notwendige Urteilsinhalt wird in Art. 74 Abs. 1 der Verfahrensordnung (VerfO) des EGMR näher spezifiziert, wobei sich auch hier keine Aussagen über die Zulässigkeit der Anordnung konkreter Maßnahmen zur Beseitigung oder Beendigung einer festgestellten Konventionsverletzung finden. Art. 41 EMRK spricht zwar von der Wiedergutmachung durch den verurteilten Vertragsstaat, allerdings nur in dem Sinne, dass der EGMR eine gerechte Entschädigung anordnen kann, sollte die Wiedergutmachung nach innerstaatlichem Recht ganz oder teilweise ausgeschlossen sein. Schließlich sind die Vertragsstaaten der EMRK gemäß Art. 46 Abs. 1 EMRK zur Befolgung der Urteile des Gerichtshofs verpflichtet; die Überwachung der Urteilsumsetzung liegt gem. Art. 46 Abs. 2 EMRK bei dem Ministerkomitee. Angesichts dieser weitgehenden konventionstextlichen Abstinenz verwundert es nicht, dass dem EGMR noch keine in sich konsistente dogmatische Herleitung des Pilotverfahrens gelungen ist.

2. Entwicklungsgeschichte des Pilotverfahrens

Den Ausgangspunkt der Pilotrechtsprechung des EGMR bildet die Entscheidung im Fall *Asanidse* ./.. Georgien¹, in dem der EGMR erstmals in seiner Geschichte einem Konventionsstaat einen Weg aufgezeigt hat, wie dieser die fortdauernde Konventionsverletzung beenden möge. Bis dahin war das Urteil des EGMR im Fall *Marckx* ./.. Belgien² grundlegend für seine weitere Rechtsprechung. Hatte der EGMR im Fall *Irland* ./.. Vereinigtes Königreich noch offen gelassen, ob er unter gewissen Umständen zur Anordnung von Einzelmaßnahmen gegenüber dem verurteilten Staat befugt sei³, stellte er

1 EGMR (GK), *Asanidse* ./.. Georgien, Urteil vom 8.4.2004, EuGRZ 2004, 268.

2 EGMR (GK), *Marckx* ./.. Belgien, Urteil vom 13.6.1979, EuGRZ 1979, 454

3 EGMR (GK), *Irland* ./.. Vereinigtes Königreich, Urteil vom 18.1.1978, EuGRZ 1979, 149.

im Fall Marckx fest, seine Entscheidung habe „im Wesentlichen Feststellungscharakter und [überlasse] dem Staat die Wahl der Mittel in seiner innerstaatlichen Rechtsprechung, um die ihm aus Art. 53 [= Art. 46 Abs. 1 EMRK n. F.] obliegende Verpflichtung zu erfüllen“⁴. In der Folgezeit weigerte sich der Gerichtshof wiederholt unter Berufung auf seine Marckx-Rechtsprechung, konkrete Abhilfemaßnahmen anzuordnen. Nur in einigen ausgesprochen seltenen Ausnahmefällen hat der EGMR den verurteilten Vertragsstaat gewisse Hinweise gegeben, wie eine Konventionsverletzung seiner Ansicht nach behoben werden könnte. Die Hinweise fanden sich allerdings stets nur in obiter dicta und nicht im Urteilstenor. Im Vordergrund stand die Gewährung pekuniärer Entschädigung.⁵

Das Ministerkomitee des Europarats hat in seiner Empfehlung Rec(2004)6 vom 12.05.04⁶ den Weg für den künftigen Umgang mit Piloturteilen vorgezeichnet: Es sprach sich für eine einzelfallabhängige Vorgehensweise aus und nannte als Beispiele den Gebrauch vorhandener oder die Einführung neuer innerstaatlicher Rechtsmittel, durch die es dem EGMR ermöglicht werden würde, anhängige Parallelbeschwerden als unzulässig abzuweisen. Die rückwirkende Umsetzung derartiger Maßnahmen wurde empfohlen, jedoch nicht für unbedingt zwingend erachtet. In der am selben Tag verabschiedeten Resolution Res(2004)3⁷ forderte das Ministerkomitee den EGMR auf, in seinen Urteilen erkennbare strukturelle Probleme zu identifizieren und auf ihre Ursachen hinzuweisen. Derartige Urteile sollten nicht nur dem betroffenen Staat und dem Ministerkomitee, sondern auch der Parlamentarischen Versammlung, dem Generalsekretär und dem Menschenrechtskommissar notifiziert werden.

Grund für das Tätigwerden des Ministerkomitees war die exorbitant hohe Zahl der vom EGMR zu bearbeitenden Verfahren. Von den 2002 gesprochenen 844 Urteilen des EGMR handelte es sich bei rund 65 % um Parallelverfahren. Im Jahr 2003 veröffentlichte der EGMR 703 Urteile, von denen rund 60 % der Fälle Parallelverfahren betrafen⁸ – Zahlen, die zeigen, dass derartige Fälle geeignet sind, die Funktionsfähigkeit des Konventionssystems in eine tiefe Krise zu stürzen. Die Ursache für die Überlastung des EGMR durch massenhafte Parallelverfahren liegt vor allem in den „strukturellen Problemen“ in manchen Mitgliedstaaten (überlange Verfahrensdauer bzw. konventionswidrige Zustände in der Gesetzgebung und Verwaltungspraxis).⁹

4 EGMR (GK), Marckx ./ Belgien, Urteil vom 13.6.1979, EuGRZ 1979, 454 (458).

5 Breuer, Zur Anordnung konkreter Abhilfemaßnahmen durch den EGMR, EuGRZ 2004, 257 (258).

6 Rec(2204)6, Appendix Ziff.13.

7 Res(2004)3, Ziff. I. und II.

8 Protocoll No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, Explanatory Report, Ziff. 7.

9 Eindrucksvolle Informationen über die Arbeitsbelastung des EGMR und über Reformvorstellungen bei Ress, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, seine Reform und die Rolle der nationa-

Das Pilotverfahren wurde erstmals im Fall Broniowski ./ Polen¹⁰ angewandt.

3. Exemplarische Piloturteile

3.1. Broniowski ./ Polen

Im Fall Broniowski ./ Polen¹¹ ging es um Ansprüche auf Entschädigung für jenseits des Flusses Bug verlorenes Vermögen. Diese Ansprüche hatte der polnische Staat den Betroffenen gesetzlich zwar eingeräumt, dann aber nicht erfüllt. Der EGMR stellte eine Verletzung von Art. 1 des Zusatzprotokolls zur EMRK (Schutz des Eigentums) fest und führte dies auf ein strukturelles Problem zurück, nämlich das Versagen der polnischen Gesetzgebung und Verwaltung. Zur Durchführung des Urteils seien allgemeine Maßnahmen notwendig, die alle betroffenen Personen, nicht nur die Beschwerdeführer, berücksichtigen müssten. Der EGMR stellt in seinem Urteil Überlegungen an, welche gesetzlichen Maßnahmen notwendig sind. Die Beteiligten haben daraufhin einen Vergleich geschlossen, in dem auch von allgemeinen gesetzlichen Maßnahmen die Rede ist, worauf der EGMR die Sache mit Urteil vom 28.09.05 nach Art. 37 EMRK im Register gestrichen hat.¹²

In diesem Urteil wies der EGMR darauf hin, er habe mit seinem Urteil in der Hauptsache ein Musterverfahren (pilot judgment procedure) angewendet. Das Urteil bezeichnete der EGMR als Musterentscheidung, um eine möglichst schnelle und wirksame Lösung eines allgemeinen Problems zu erreichen. Auf diese Weise würden viele Wiederholungsfälle vermieden, und das System werde entlastet.

3.2. Hutten-Czapska ./ Polen

Ein weiteres Beispiel für ein Pilotverfahren bildet der Fall Hutten-Czapska ./ Polen¹³, in dem der EGMR „arge Mängel im polnischen Rechtssystem“ feststellte, „von denen eine große Anzahl von Personen ... betroffen sind.“

Nach der politischen Wende war in Polen ein neues Wohnraumgesetz erlassen worden, bei dem vor allem der Schutz der Mieter vor finanziellen Belastungen während der

len Gerichte, in: Karl (Hrsg.), Internationale Gerichtshöfe und nationale Rechtsordnung, 2005, 39 (44 ff.).

10 EGMR(GK), Urteil vom 22.6.2004, NJW 2005, 1521.

11 EGMR (Fn. 10).

12 Vgl. dazu Wildhaber, Europäischer Grundrechtsschutz aus der Sicht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, EuGRZ 2005, 689 (691).

13 EGMR v. 22.02.05, 35014/97 Nr. 141, 189; Urteil der GrK v. 19.06.06 Nr. 231, 239.

Übergangsphase zur freien Marktwirtschaft im Vordergrund stand. Spätere Änderungen der Rechtslage haben – auch nach Aufhebung mancher Gesetzesbestimmungen durch das polnische Verfassungsgericht – weder die gesetzlichen Einschränkungen hinsichtlich der Beendigung der Miete beseitigt noch ein gesetzliches System etabliert, durch das der Vermieter einen gänzlichen oder wenigstens teilweisen Ersatz für die durch Instandhaltungskosten verursachten Einbußen erhalten könnte. Nach Auffassung des EGMR konnte daher auch ein ergangenes Urteil des polnischen Verfassungsgerichts die konventionswidrige Situation nicht beseitigen.

Der Gerichtshof hielt ausdrücklich fest, dass die Durchführung des „Pilot-Verfahrens“ eine Beurteilung des Falles über die Situation der Beschwerdeführer hinaus, nämlich hinsichtlich der Ergreifung notwendiger – allgemeiner – Maßnahmen zum Schutz von ähnlich betroffenen Personen notwendig mache. Der EGMR erkannte an, dass „Polen angesichts der prekären Wohnungssituation mit extrem sensiblen Fragen konfrontiert“ war. Er kam aber zu einer anderen Einschätzung der Lage als der nationale Gesetzgeber und hielt eine andere Ablegungsentscheidung für geboten. Als Ergebnis gelangte der EGMR (im Endurteil) unter der Abschnittsüberschrift „Empfehlung allgemeiner Maßnahmen“ zur Anordnung einer konkreten Handlungspflicht des nationalen Gesetzgebers: „Polen ist verpflichtet, im Wege der Ergreifung geeigneter gesetzgeberischer oder anderer Maßnahmen einen Mechanismus zur Verfügung zu stellen, mit dem ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen den Interessen der Vermieter einschließlich ihres Rechts auf Erzielung von Gewinn durch Mieteinnahmen und jenen der Gemeinschaft an der Zurverfügungstellung von ausreichendem Wohnraum für finanziell Schwache hergestellt werden kann.“

4. Bewertung der Piloturteile

Die Einschätzung der Piloturteile bleibt vorläufig umstritten.¹⁴ Positiv sieht sie etwa der ehemalige EGMR-Richter Caflisch.¹⁵ Er meint, dass der EGMR „keine direkte Normenkontrolle vornimmt.“ Gegebenenfalls sei es dem Ministerkomitee als dem politischen Arm des Europarates vorbehalten, Vertragsstaaten zur Beseitigung konventionswidriger Gesetzgebung oder systematischer Missstände anzuhalten. „Dergleichen Ermahnungen sind oft von Erfolg gekrönt“, lautet seine empirische Befundnahme. Solange die Piloturteile „maßvoll gehandhabt werden“ – man solle nicht überall System- und Strukturprobleme wittern – sei diese Entwicklung positiv zu werten. Demgegenüber

14 Schäffer, Die Grundrechte im Spannungsverhältnis von nationaler und europäischer Perspektive, ZÖR 2007, 1 (33).

15 Caflisch, Rechtsfolgen von Normenkontrolle – Die Rechtsprechung des EGMR: Die Technik der Pilotfälle, EuGRZ 2006, 521 (523).



plädieren andere für einen sparsamen Einsatz der Pilot-Urteilstechnik – „schon allein um die Reaktionen von Verfassungsgerichten zu vermeiden, die insgesamt für den Menschenrechtsschutz nicht förderlich sind“.¹⁶

Die Piloturteile des EGMR zeigen bei aller Behutsamkeit indes eine unausweichliche Konsequenz: Der EGMR entwickelt ausgehend vom Einzelfall eine systematische (generelle) Kontrolle der nationalen Gesetzgebung am Maßstab der Konvention und wächst damit tendenziell in die Rolle eines europäischen Verfassungsgerichts hinein.¹⁷ Dass die Berufung auf die wachsende Verfahrenslast keine taugliche dogmatische Begründung für die Pilotrechtsprechung hergibt, betonen selbst einzelne Richter des EGMR in ihren Sondervoten.¹⁸

Wohl unbestritten dürfte sein, dass der Rechtsprechung des EGMR eine normative Leitfunktion zukommt, an der sich die Vertragsstaaten orientieren müssen,¹⁹ und sie eine Orientierungswirkung entfaltet²⁰. Auch wenn die EMRK bei der Anfechtung von Gesetzen zum Prüfungsmaßstab eines Verfassungsgerichts oder eines funktionell vergleichbaren nationalen Gerichts gehört, ist dieses nach innerstaatlichem Recht zwar an die „Auslegung“ des EGMR aus dem konkreten Urteil heraus rechtlich nicht gebunden. Wenn sich das nationale Gericht dennoch daran orientiert, geschieht dies unter Berücksichtigung des Umstands, dass die Konvention an sich die Staaten bindet und dass eine andere, vom Urteil des EGMR abweichende Praxis der Gerichte voraussichtlich zur Feststellung einer Konventionsverletzung führen würde. Deshalb kann von einer rechtlichen Bindung an die Konvention in der durch den EGMR konkretisierten Wirkung gesprochen werden.²¹

16 Grabenwarter, in: Dupuy, Fassbender, Shaw, Sommermann (Hrsg.), *Völkerrecht als Wertordnung*, Festschrift für Christian Tomuschat, 193 (204).
17 Schäffer (Fn. 14), 34.
18 Sondervotum des Richters Zupančič im Fall Broniowski ./ Polen (siehe EuGRZ 2004, 483 f.) und des Richters Casadevall im Fall Kudla ./ Polen (siehe EuGRZ 2004, 488).
19 BVerfG NVwZ 2002, 87.
20 Mosler, *Europäischer Menschenrechtsschutz*, 1982, 366.
21 Grabenwarter, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 3. Auflage 2008, 98; Ress, *Supranationaler Menschenrechtsschutz und der Wandel der Staatlichkeit*, ZaöRV 2004, 621 (630): „quasi erga omnes Effekt“.



5. Vergleichbare internationale und nationale Verfahren

5.1. Amerikanische Menschenrechtskonvention

Gemäß Art. 63 Abs.1 Satz 2 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK)²² kann der Inter-Amerikanische Gerichtshof nach der Feststellung einer Konventionsverletzung anordnen, dass die Folgen der Maßnahme oder Situation, die die Rechtsverletzung beinhaltete, beseitigt werden.²³

Von dieser Befugnis machte der Inter-Amerikanische Gerichtshof beispielsweise im Fall Las Palmeras Gebrauch, der ein vom kolumbianischen Militär oder der kolumbianischen Polizei begangenes Massaker betraf, um u. a. die folgenden Maßnahmen anzuordnen: Identifizierung eines unbekanntes Toten, seine Exhumierung sowie die Übergabe der sterblichen Überreste an die Verwandten. Zu deren Ermittlung wurde dem kolumbianischen Staat aufgegeben, an mindestens drei nicht aufeinander folgenden Tagen in den nationalen Medien (Zeitung, Rundfunk und Fernsehen) eine Bekanntmachung zu veröffentlichen, dass die Verwandten des Opfers gesucht würden, um ihnen eine Entschädigung auszahlen zu können. Schließlich wurde Kolumbien verpflichtet, im Amtsblatt wie auch in einer Presseveröffentlichung der Polizei und der Streitkräfte die Hauptsacheentscheidung des Menschenrechtsgerichtshofs zu veröffentlichen.²⁴

5.2. Bundesverfassungsgerichtsgesetz

Die Piloturteile des EGMR sind, was ihre Bindungswirkung angeht, mit Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vergleichbar, die nach § 31 Abs. 2 BVerfGG in Gesetzeskraft erwachsen. Es handelt sich dabei um die Fälle des § 13 Nr. 6, 6a, 12 und 14 BVerfGG (abstrakte Normenkontrolle). Da es sich um objektive und keine kontradiktorischen Verfahren handelt, kommt den entsprechenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ebenso wie den Piloturteilen des EGMR eine erga omnes-Wirkung zu.



22 Art. 63 Abs. 1 AMRK lautet: „[I]f the Court finds that there has been a violation of a right or freedom protected by the Convention, the Court shall rule that the injured party be ensured the enjoyment of his right or freedom that was violated. It shall also rule, if appropriate, that the consequences of the measure or situation that constituted the breach of such right or freedom be remedied and that fair compensation be paid to the injured party”.

23 Überblickartig zur diesbezüglichen Rechtsprechung des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs Pasquallucci, *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, 2003, 230.

24 Inter-Amerikanischer Gerichtshof, Las Palmeras Case (Art. 63 Abs. 1 AMRK), Urteil v. 26.11.2002, Series C No. 96.