BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 10/2013
Juni 2013

Prozesskostenhilfe in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)

Mitglieder des Menschenrechtsausschusses:

Rechtsanwalt Prof. Dr. Christian Kirchberg, Karlsruhe, Vorsitzender (Berichterstatter)
Rechtsanwalt Dr. h.c. Rüdiger Deckers, Düsseldorf
Rechtsanwalt Detlev Heyder, Freiburg im Breisgau
Rechtsanwalt Bernhard Docke, Bremen
Rechtsanwalt und Notar Bernd Häusler, Berlin
Rechtsanwältin Dr. Regina Michalke, Frankfurt am Main
Rechtsanwältin Dr. Margarete Mühl-Jäckel, LL.M., Potsdam

Rechtsanwältin Kristina Wiese, LL.M., Bundesrechtsanwaltskammer

Bundesrechtsanwaltskammer
The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus
Littenstraße 9
10179 Berlin
Deutschland
Tel. +49.30.28 49 39 - 0
Fax +49.30.28 49 39 -11
Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel
Avenue des Nerviens 85/9
1040 Brüssel
Belgien
Tel. +32.2.743 86 46
Fax +32.2.743 86 56
Mail brak.bxl@brak.eu

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 161.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Der Menschenrechtsausschuss und der Gebührenrechtsausschuss der Bundesrechtsanwaltskammer haben sich mit dem von der Abgeordneten des Deutschen Bundestages Ingrid Hönlinger (Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) an die Bundesrechtsanwaltskammer herangetragenen Anliegen, zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Gewährung von Prozesskostenhilfe in Verfahren vor dem EGMR zu gelangen, befasst.

Nach Rückfragen in der deutschen Abteilung des EGMR, ergänzenden Recherchen sowie unter Berücksichtigung des inzwischen vom Bundestag verabschiedeten Gesetzes zur Einführung von Kostenhilfe für Drittbetroffene in Verfahren vor dem EGMR (G. v. 20.4.2013, BGBl. I. S. 829; s. dazu auch Behrens/Hilker, EuGRZ 2013, 247) sind die Ausschüsse - vorläufig - zu folgendem Ergebnis gelangt:

1. Die Prozesskostenhilfe für Individualbeschwerde-Verfahren vor dem EGMR ist in den Artikeln 100 - 105 der Verfahrensordnung (VerfO, Stand: 1.9.2012) geregelt. Danach kann der Kammerpräsident einem Beschwerdeführer auf dessen Antrag oder von Amts wegen für die Verfolgung seiner Sache Prozesskostenhilfe bewilligen, allerdings erst, nachdem der „beschwerdegegnerischen Vertragspartei“ die Beschwerde gem. Art. 54 Abs. 2 b) VerfO zur Kenntnis gebracht worden ist und diese zur Zulässigkeit der Beschwerde Stellung genommen hat oder nachdem die Frist hierfür abgelaufen ist, Art. 100 Abs. 1 VerfO.

   Voraussetzung für die Bewilligung der Prozesskostenhilfe ist, dass der Kammerpräsident feststellt, dass die Bewilligung dieser Hilfe für die ordnungsgemäße Prüfung der Rechtssache vor der Kammer notwendig ist und dass der Beschwerdeführer nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügt, um die anfallenden Kosten ganz oder teilweise zu begleichen, Art. 101 VerfO. Nach Eingang der genannten Unterlagen entscheidet der Kammerpräsident, ob Prozesskostenhilfe bewilligt oder abgelehnt wird, Art. 102 VerfO.

   Honorare dürfen nur einem Rechtsbeistand oder einer anderen zur Vertretung des Beschwerdeführers bestellten Person gezahlt werden. Die Prozesskostenhilfe kann außer den Honoraren auch die Fahrt- und Aufenthaltskosten sowie andere notwendige Auslagen umfassen, die dem Beschwerdeführer oder der zu seinem Vertreter bestellten Person entstehen, Art. 103 VerfO.

   Nach Bewilligung der Prozesskostenhilfe bestimmt der Kanzler die Höhe der Honorare „entsprechend den geltenden Tarifen“ und den Betrag der zu zahlenden Kosten, Art. 104 VerfO.

   Schließlich kann der Kammerpräsident die Bewilligung der Prozesskostenhilfe jederzeit rückgängig machen oder ändern, wenn er feststellt, dass die Voraussetzungen nach Art. 101 VerfO nicht mehr erfüllt sind, Art. 105 VerfO.

2. Rückfragen beim EGMR (deutsche Abteilung) haben bezüglich der Praxis der Bewilligung von Prozesskostenhilfe folgendes Bild ergeben:

   Eine umfassende, allgemeine Publikation des EGMR zum Thema Prozesskostenhilfe gibt es nicht. Das gilt insbesondere auch für den jährlich erscheinenden Jahresbericht („Annual Report") des Gerichtshofs. Wenn eine Beschwerde der Regierung zur Stellungnahme zugeleitet wird, erhält der Beschwerdeführer regelmäßig die hier **als Anlage** beigefügten (öffentlichen) Informationen zur „Legal Aid" nebst Antragsformular; diese existieren allerdings offensichtlich nur in den beiden Amtssprachen des Gerichtshofs (englisch und französisch). Aus diesen Informationen ergibt sich gleichzeitig der aktuelle Tarif für die Prozesskostenhilfe, der sich auf maximal € 850,00 beläuft zuzüglich € 300,00 für den Fall einer mündlichen Verhandlung.

   Aus den genannten Beträgen erhellt, dass die Prozesskostenhilfe nur als Unterstützung gedacht ist und in den meisten Fällen nicht die tatsächlichen Kosten der Rechtsverfolgung decken kann. Hinzu kommt, dass im Falle ihrer Bewilligung und des anschließenden Obsiegens des Beschwerdeführers (im Sinne einer Verurteilung des Vertragsstaates) die gezahlte Prozesskostenhilfe von dem dem Beschwerdeführer zugesprochenen Schadensersatz wieder abgezogen wird (vgl. Karpenstein/ Mayer, EMRK, Komm., 1. Aufl. 2012, Rdnr. 12 zu Art. 34 a.E. m. Nw. aus der einschlägigen Rechtsprechung des EGMR).

   Die nach alledem sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach nur sehr eingeschränkte Bewilligung von Prozesskostenhilfe in Individualbeschwerde-Verfahren vor dem EGMR hat ihre alleinige Grundlage in den zitierten Vorschriften der Art. 100 bis 105 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs. Diese wird nach Art. 25 lit. d) EMRK in weitgehender Autonomie vom Plenum des Gerichtshofs beschlossen. In der Europäischen Menschenrechtskonvention selbst und in ihren Zusatzprotokollen ist die Gewährung von Prozesskostenhilfe nicht verankert.

3. Dementsprechend könnte wohl allenfalls politisch auf der Ebene des Europarats versucht werden, Einfluss auf die völkerrechtliche Rechtslage dahingehend zu nehmen, dass - erstens - die Prozesskostenhilfe ergänzend zum Gegenstand der Europäischen Menschenrechtskonvention gemacht wird und dass - zweitens - bei dieser Gelegenheit die entsprechenden Tarife deutlich angehoben werden, um die Rechte potenzieller Beschwerdeführer zu stärken. Denn der aktuelle Tarif (maximal € 850,00 zuzüglich € 300,00 für die Wahrnehmung einer mündlichen Verhandlung), der zudem unter dem Vorbehalt der Anrechnung auf den dem Beschwerdeführer zugesprochenen Schadensersatz steht, ist keinesfalls ausreichend, um die seriöse Wahrnehmung der Aufgaben als anwaltlicher Vertreter eines Beschwerdeführers vor dem EGMR zu finanzieren.

   Hierbei ist zu berücksichtigen, dass vor Einlegung der Menschenrechtsbeschwerde die vor den innerstaatlichen Gerichten (einschließlich des Bundesverfassungsgerichts) geführten Verfahren in Ansehung der Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention und speziell der hierzu ergangenen Rechtsprechung des EGMR durchgesehen und aufgearbeitet werden müssen, um sodann auf dieser Grundlage einen Beschwerdeschriftsatz zu erstellen. Dazu kommt die Notwendigkeit, sich mit dem Vorbringen der „beschwerdegegnerischen Vertragspartei" und ggf. auch mit dem Vorbringen von Dritten auseinanderzusetzen, die sich beim EGMR nach Zustellung der Beschwerde an die Regierung gem. Art. 36 Abs. 2 EMRK als „amicus curiae" melden und als solche zum Verfahren zugelassen werden. Gemessen an dem insoweit erforderlichen Aufwand kann die Gewährung einer Prozesskostenhilfe von maximal € 850,00 allenfalls als „Anerkennungsgebühr" oder, noch weniger, als der berühmte „Tropfen auf dem heißen Stein" gewertet werden.

Die Chancen dafür, auf politischem Wege im Europarat zu einer Verbesserung der rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Bewilligung von Prozesskostenhilfe in Individualbeschwerde-Verfahren vor dem EGMR zu gelangen, dürften bei realistischer Betrachtungsweise derzeit nicht zum Besten stehen. Unter der Ratspräsidentschaft Großbritanniens ist es hinsichtlich der Durchsetzung des subjektiven Rechtsschutzes nach der Europäischen Menschenrechtskonvention eher zu einem „roll back“ gekommen: Die Frist für die Erhebung der Menschenrechtsbeschwerde soll verkürzt und der Grundsatz der Subsidiarität zusätzlich in der Konvention verankert werden (Hierzu und zu den weiteren Vorschlägen, „um die Funktionsfähigkeit des EGMR sicherzustellen“, vgl. die Darstellung der Ergebnisse der sog. Brighton-Erklärung v. 20.4.2012, EuGRZ 2012, 264).

4. Angesichts dessen spricht nach Auffassung des Menschenrechtsausschusses der Bundesrechtsanwaltskammer sehr viel dafür, die effektivere Durchsetzung des Menschenrechtsschutzes nach der EMRK durch großzügigere Handhabung der Prozesskostenhilfe zum Gegenstand der nationalen Gesetzgebung zu machen.

   Als Beispiel bzw. als Beleg hierfür könnte das bereits angesprochene, aktuell vom Bundestag verabschiedete Gesetz über die Gewährung von Prozesskostenhilfe für Drittbetroffene in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte dienen. Diese - im Prinzip sehr lobenswerte - Initiative will Drittbetroffenen, die sich gem. Art. 36 Abs. 2 EMRK an Individualbeschwerde-Verfahren beteiligen oder an ihnen beteiligt werden, über die für den EGMR geltenden Regelungen der Verfahrensordnung hinaus, aber zu den gleichen Bedingungen wie dort, eine finanzielle Unterstützung zukommen lassen; für die Prüfung der Voraussetzungen und für die Bewilligung der Kostenhilfe soll das Bundesamt für Justiz zuständig werden.

   Das entsprechende Vorhaben der Bundesregierung erscheint angesichts der gleichzeitig in Aussicht genommenen Einsparungen und Begrenzungen im Bereich der Prozesskostenhilfe (Prozesskostenhilfebegrenzungsgesetz, BT.-Drs. 17/1216) überraschend. Es kann eigentlich nur damit erklärt werden, dass der entsprechende finanzielle Mehraufwand und die damit einhergehende Belastung des Bundeshaushalts ausweislich des Regierungsentwurfs (vgl. erneut BT.-Drs. 17/11211, S. 9) mit maximal 1000 - 3000 Euro pro Jahr prognostiziert werden; das machte es der Bundesregierung vergleichsweise leicht, die von ihr im Gesetzentwurf aus rechtsstaatlichen Gründen (Prinzip der „Waffengleichheit“) propagierte finanzielle Gleichbehandlung von Beschwerdeführer und Drittbetroffenem bei der Bewilligung von Prozesskostenhilfe vor dem EGMR in Aussicht zu nehmen bzw. zu realisieren. Dementsprechend ist es nachzuvollziehen, wenn der Abgeordnete Jens Petermann (DIE LINKE) bei der 1. Lesung des Gesetzes in der 119. Sitzung des Deutschen Bundestages am 31.1.2013 auf das Missverhältnis zwischen der Gewährung von Prozesskostenhilfe für Drittbetroffene in Verfahren vor dem EGMR („für eine Handvoll Anträge“) einerseits und der Kürzung der Beihilfe zu den Kosten von Rechtsstreitigkeiten vor deutschen Gerichten („für 126.000 Geringverdiener“) andererseits hingewiesen hat.

5. Vor diesem Hintergrund erscheint es zwar nicht sehr erfolgversprechend, aber gleichwohl geboten, die Prozesskostenhilfe-Gewährung in Verfahren vor dem EGMR zum Gegenstand einer breiter angelegten Diskussion zu machen und sich ganz generell nicht nur im Blick auf Drittbetroffene, sondern vor allem auch im Blick auf die Beschwerdeführer selbst für die Erhöhung der Prozesskostenhilfe auf ein realistisches Maß nach Maßgabe einer entsprechenden innerstaatlichen Gesetzgebung einzusetzen.

   Mit andern Worten: Aus der „Almosengewährung“ sollte eine Prozesskostenhilfe-Bewilligung nach bewährtem rechtsstaatlichen Muster gemacht werden, wobei die Rechtsprechung des

Bundesverfassungsgerichts hierzu (vgl. etwa Beschl. v. 13.3.1990, BVerfGE 81, 347, 356 f.) und speziell diejenige zu der (gesetzlich allerdings nicht geregelten) Gewährung von Prozesskostenhilfe im Verfahren der Verfassungsbeschwerde (vgl. dazu Lenz/Hansel, BVerfGG, Komm., 1. Aufl. 2013, Rdnrn. 118 ff. zu § 34 a m.w.Nw.) zu berücksichtigen wäre. Dazu würde insbesondere gehören, die Prozesskostenhilfe nicht erst nach der Zustellung an die „beschwerdegegnerische Vertragspartei“, sondern - wie beim Bundesverfassungsgericht - nach Einreichung der Beschwerde zu gewähren bzw. hierüber zu entscheiden.

Die Bundesrechtsanwaltskammer würde ein solches Vorhaben auf jeden Fall unterstützen.

Anlage:

Informationen zur „Legal Aid“ des EGMR