



## BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

### Stellungnahme Nr. 1/2014 Januar 2014

#### zur langfristigen Zukunft des Systems der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Mitglieder des Menschenrechtsausschusses:

**Rechtsanwalt Prof. Dr. Christian Kirchberg, Karlsruhe, Vorsitzender**  
**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**

**Verteiler:** Bundesministerium der Justiz  
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages  
Arbeitskreise Recht der Bundestagsfraktionen  
Landesjustizminister/Justizsenatoren der Länder  
Rechtsanwaltskammern  
Bundesnotarkammer  
Bundessteuerberaterkammer  
Bundesverband der Freien Berufe  
Deutscher Anwaltverein  
Deutscher Juristinnenbund  
Deutscher Notarverein  
Deutscher Richterbund  
Neue Richtervereinigung e.V.  
Patentanwaltskammer  
Steuerberaterverband  
Wirtschaftsprüferkammer  
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.  
Redaktionen der NJW, ZAP, AnwBI, DRiZ, FamRZ  
FAZ, Süddeutsche Zeitung, Die Welt, taz, FTD, Handelsblatt, dpa, Spiegel, Focus  
online-Redaktionen Beck, Jurion, Juris

#### Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar  
Barreau Fédéral Allemand  
[www.brak.de](http://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](mailto: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](mailto: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.

## **Stellungnahme**

Die Bundesrechtsanwaltskammer bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme an der Konsultation zur langfristigen Zukunft des Systems der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Nachfolgend nehmen wir wie folgt Stellung:

Der EGMR hat in den letzten Jahren durch neue Verfahren und Maßnahmen gezeigt, dass ein effektiver und europäischer Menschenrechtsschutz im bestehenden System möglich ist. Die Individualbeschwerde zu einem überstaatlichen Gericht ist eine wichtige europäische Errungenschaft. Mit seinem Fallrecht liefert der EGMR die Grundlage für ein breiteres Verständnis einer gemeinsamen europäischen Menschenrechtsordnung. Der EGMR und mit ihm der Menschenrechtsschutz in Europa gilt weltweit als beispielhaft.

Erfreulich ist, dass der Beschwerdeüberhang kontinuierlich abgebaut wird. Es sei daran erinnert, dass die Überlastung des EGMR darauf zurückzuführen ist, dass die Staaten - als die Garanten der Menschenrechte - ihre Menschenrechtsverpflichtungen nicht erfüllen. Neben erneuten Reformbestrebungen, wie sie zuletzt im April 2012 in Brighton eingeleitet wurden, sind daher Fortschritte in der Umsetzung der EMRK auf nationaler Ebene und in der Befolgung der Urteile des Gerichtshofs ebenso wichtig.

Die Bundesrechtsanwaltskammer sieht in folgenden Bereichen Reformbedarf:

### **1. Beachtung der rechtlichen Verpflichtungen aus der EMRK und der Urteile des EGMR**

Die 47 Mitgliedstaaten sind die primären Garanten der Menschenrechte. Ihnen obliegt in erster Linie die Verantwortung für die Umsetzung der EMRK auf nationaler Ebene. Um Verletzungen zu verhindern, sind Rechtssetzung und Rechtsanwendung an den Menschenrechten auszurichten. Hier ist auf allen Ebenen kontinuierlich Überzeugungsarbeit zu leisten. Dazu gehört auch eine transparente Wahl geeigneter Kandidaten zu Richtern des EGMR.

Der EGMR würde gestärkt werden, wenn es Sanktionsmaßnahmen gegenüber Staaten gäbe, die die Urteile des EGMR wiederholt ignorieren. Es wird daher angeregt, die Befugnisse des Ministerkomitees aus Art. 46 Abs. 2 der Konvention zu stärken.

### **2. Übersetzungen und Verbreitung der Urteile des EGMR**

Für die Akzeptanz der Urteile des EGMR, auch mit Blick auf die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Rechtsraumes und der Fülle von Entscheidungen, ist die Übersetzung in alle Sprachen der Mitgliedstaaten von relevanten Urteilen von enormer Bedeutung. Um eine Verurteilung durch den EGMR zu verhindern, ist auch die Rechtsprechung des EGMR gegen andere Staaten zu berücksichtigen. Das setzt voraus, dass diese bekannt und in der eigenen Sprache verfügbar sind.

Ferner schlägt die Bundesrechtsanwaltskammer vor, sowohl den Text der EMRK und ihrer Zusatzprotokolle als auch insbesondere die (Anfang des Jahres novellierte) Verfahrensordnung in allen Sprachen der Vertragsstaaten auf der Website des EGMR zu dokumentieren und ebenso – zumindest in Auszügen – die Jahresberichte („Annual Reports“).

### **3. Prozesskostenhilfe**

Die Prozesskostenhilfe in Individualbeschwerdeverfahren vor dem EGMR hat ihre Grundlage in Art. 100 bis 105 der Verfahrensordnung. In der EMRK selbst und in ihren Zusatzprotokollen ist die Gewährung von Prozesskostenhilfe nicht verankert.

Wenn eine Beschwerde der Regierung zur Stellungnahme zugeleitet wird, erhält der Beschwerdeführer regelmäßig Informationen zur „Legal Aid“ nebst Antragsformular. Diese existieren allerdings nur in den beiden Amtssprachen des Gerichtshofs (englisch und französisch).

Der aktuelle Tarif für die Prozesskostenhilfe beläuft sich auf maximal 850 EUR zuzüglich 300 EUR für den Fall einer mündlichen Verhandlung. Er steht unter dem Vorbehalt der Anrechnung auf den dem Beschwerdeführer zugesprochenen Schadensersatz. Der Tarif ist nicht ausreichend, um die Wahrnehmung der Aufgaben als anwaltlicher Vertreter eines Beschwerdeführers vor dem EGMR zu finanzieren. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass vor der Einlegung der Menschenrechtsbeschwerde die vor den innerstaatlichen Gerichten (einschließlich des Bundesverfassungsgerichts) geführten Verfahren in Ansehung der Garantien der EMRK 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 gegebenenfalls auch mit dem Vorbringen von Dritten auseinanderzusetzen, die sich beim EGMR nach Zustellung der Beschwerde gem. Art. 36 Abs. 2 der Konvention melden und als solche zum Verfahren zugelassen werden (können).

Die Bundesrechtsanwaltskammer schlägt vor, die Prozesskostenhilfe ergänzend zum Gegenstand der EMRK zu machen. Bei dieser Gelegenheit sollten die entsprechenden Tarife deutlich angehoben werden, um die Rechte potenzieller Beschwerdeführer zu stärken und für eine effektivere Durchsetzung des Menschenrechtsschutzes zu sorgen. Zudem wird angeregt, die Informationen über die Prozesskostenhilfe in alle Sprachen der Mitgliedstaaten zu übersetzen.

### **4. Gleichstellung der in ihren Rechten betroffenen Dritten mit den Beschwerdeführern**

Wie Dr. Almut Wittling-Vogel in ihrem Festschriftbeitrag<sup>1</sup> spricht sich auch die Bundesrechtsanwaltskammer für die Besserstellung der in eigenen Rechten Drittbetroffenen aus:

Sowohl die Konvention als auch die Verfahrensordnung des Gerichtshofs sehen die Verfahrensbeteiligung von Dritten an Verfahren vor dem EGMR vor (Art. 36 der Konvention, Art. 44 der Verfahrensordnung). Dabei werden alle Drittbeteiligten gleich behandelt, ohne die besondere Stellung des in seinen Rechten betroffenen Dritten ausreichend zu berücksichtigen.

---

<sup>1</sup> Dr. Almut Wittling-Vogel, Die Beteiligung Dritter in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte – ein Plädoyer für die Besserstellung der in eigenen Rechten Betroffenen, in: Vom Recht auf Menschenwürde, 60 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention, herausgegeben von Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Mohr Siebeck 2013.

Vor dem Gerichtshof sind oftmals Verfahren anhängig, die sich aus Gerichtsverfahren zwischen zwei Privatpersonen auf der nationalen Ebene entwickelt haben. Nach dem Ausschöpfen des nationalen Rechtsweges wendet sich die unterlegene Partei nach Straßburg. Damit wird der zwischen Privaten bestehende Rechtsstreit in einen Rechtsstreit zwischen der unterlegenen Partei und dem Staat. Die auf nationaler Ebene obsiegende Partei wird nicht Partei des Verfahrens vor dem EGMR. Es gibt jedoch Konstellationen, wie zum Beispiel in der Vergangenheit im Familien-, Arbeits- oder Presserecht<sup>2</sup>, bei denen auch die subjektiven Rechte der Drittbetroffenen tangiert sind. Der Gerichtshof muss ebenso die Menschenrechte der Drittbeteiligten bei seiner Urteilsfindung in den Blick nehmen.

Obsiegt der Beschwerdeführer vor dem EGMR, hat das für den auf der nationalen Ebene in dem Rechtsstreit Begünstigten weitreichende Folgen. Gemäß Art. 46 Abs. 1 der Konvention sind die Vertragsparteien verpflichtet, das Urteil zu befolgen. Daher wird der obsiegende Beschwerdeführer in der Regel in einem neuen nationalen Verfahren zu einer für ihn positiven Entscheidung kommen. Aber selbst wenn dies nicht der Fall sein sollte, werden dem Gegner die Belastungen eines neuen kosten- auslösenden Verfahrens aufgebürdet.

Daraus folgt, dass der Dritte genau wie der Beschwerdeführer ein großes Interesse daran hat, selbst an dem Verfahren ausreichend beteiligt zu sein, um seine Sicht der Dinge authentisch darzustellen. Er kann sich nicht darauf verlassen, dass der belangte Staat, der nicht zwingend immer die gleiche Interessensrichtung hat, sich für ihn einsetzt. Gerade der Drittbetroffene hat die Sachnähe und unmittelbare Kenntnis. Nicht zu vergessen ist, dass das Individualbeschwerdeverfahren vor dem EGMR geschaffen wurde, weil die Bürger ihren Regierungen gerade nicht immer vertrauen können. Eine Beteiligung des Drittbetroffenen führt in der Regel eher zu einer Akzeptanz des Verfahrens und der am Ende getroffenen Entscheidung. Im Hinblick auf die Verfahrens- und Waffengleichheit ist die Verfahrensstellung von Dritten, die in ihren Rechten betroffen sind, daher zu stärken.

In Deutschland kann nach einem Obsiegen vor dem EGMR in jeder Gerichtsbarkeit die Wiederaufnahme des Verfahrens beantragt werden. Dies könnte eine Anregung für andere Mitgliedstaaten sein, in denen eine vergleichbare Möglichkeit zur Wiederaufnahme des Verfahrens nicht besteht.

**a) Benachrichtigung des in seinen Rechten betroffenen Dritten zeitgleich mit der Zustellung der Sache an den belangten Staat**

Nach Art. 44 Abs. 3 b der Verfahrensordnung sind Anträge, als Dritter zu dem Verfahren zugelassen zu werden, schriftlich und mit angemessener Begründung in einer der Amtssprachen des Gerichtshofs einzureichen. Dies muss innerhalb einer Frist von zwölf Wochen nach Zustellung der Sache an den belangten Staat geschehen, wobei eine Fristverlängerung nur in Ausnahmefällen gewährt wird. Hier fragt sich, wie ein betroffener Dritter von dem Verfahren erfahren soll. Es kann nicht ernsthaft angenommen werden, dass Dritte regelmäßig die auf der Homepage des Gerichtshofs veröffentlichte Liste der zugestellten Fälle durchsehen. Nicht zu vergessen ist dabei auch, dass die Zustellung an den belangten Staat wegen der Überlastung des EGMR erst Jahre nach der Einreichung der Beschwerde und Verkündung des letztinstanzlichen nationalen Urteils erfolgt. Es kann daher passieren, dass ein Individualbeschwerdeverfahren vor dem EGMR stattfindet, ohne dass der in seinen Menschenrechten betroffene Dritte überhaupt davon erfährt. Der betroffene Dritte wiegt sich wegen der nationalen letztinstanzlichen Entscheidung aber in Rechtssicherheit, die Jahre später wieder zerstört werden kann bzw. wird.

---

<sup>2</sup> Zaunegger ./ Deutschland, Beschwerde-Nr. 22028/04; Tsikakis ./ Deutschland, Beschwerde-Nr. 1521/06; Anayo ./ Deutschland, Beschwerde-Nr. 20578/07; Schneider ./ Deutschland, Beschwerde-Nr. 17080/07; Schüth ./ Deutschland, Beschwerde-Nr. 38254/04; Heinisch ./ Deutschland, Beschwerde-Nr. 2827/08, v. Hannover ./ Deutschland, Beschwerde-Nr. 5932/00.

In Deutschland ist es daher üblich geworden, dass die Verfahrensbevollmächtigten der Bundesregierung vor dem EGMR die Drittbetroffenen informieren, wenn ein Fall zugestellt wurde. Es erfolgt ein Hinweis auf die Möglichkeit der Drittbeteiligung sowie die zu beachtenden Fristen. Bekannt ist, dass nicht alle Staaten so verfahren.

Es sollte aber grundsätzlich Aufgabe des Gerichtshofs und nicht des belangten Staates sein, für ein ordnungsgemäßes und faires Verfahren unter Beachtung der Verfahrens- und Waffengleichheit zu sorgen. Daher schlägt die Bundesrechtsanwaltskammer vor, den in seinen Rechten betroffenen Dritten zeitgleich mit der Zustellung an den belangten Staat von dem Beschwerdeverfahren zu informieren. Namen und Adressen der Dritten können den Entscheidungen der nationalen Gerichte entnommen werden, gegebenenfalls werden die Regierungen behilflich sein, die zur Kooperation mit dem Gerichtshof verpflichtet sind (Art. 34 Satz 2 der Konvention, Art. 44A der Verfahrensordnung).

#### **b) Zulassung des in seinen Rechten betroffenen Dritten zum Verfahren und zur mündlichen Verhandlung**

Es liegt im Ermessen des Präsidenten, ob er die Beteiligung eines Dritten am Verfahren zulässt oder ob er einem Dritten Gelegenheit gibt, an der mündlichen Verhandlung teilzunehmen (Art. 36 der Konvention). § 44 Abs. 3 a der Verfahrensordnung beschränkt dieses Ermessen, in dem die Teilnahme an der mündlichen Verhandlung nur in besonderen Fällen zugelassen werden soll.

Angesichts der oftmals auch auf Seiten der Drittbetroffenen tangierten Menschenrechte sollte er stattdessen verpflichtet sein, die Drittbetroffenen zu einer Stellungnahme aufzufordern bzw. gegebenenfalls die Drittbetroffenen zur mündlichen Verhandlung zuzulassen.

Unverständlich ist, dass der Gerichtshof bei der Zulassung des Antrages des in seinen Rechten Drittbetroffenen nach Art. 36 Abs. 2 der Konvention darauf hinweist, dass er weder zu dem Sachverhalt noch zu der Beurteilung des Falles Stellung nehmen soll. Was bleibt dann aber noch? Darüber hinaus ist die Stellungnahme des Drittbetroffenen auf zehn Seiten begrenzt. Der Beschwerdeführer darf demgegenüber unbegrenzt und wiederholt Stellung nehmen. Zudem kann er bereits bei Einreichung seiner Beschwerde umfangreiche Erläuterungen abgeben.

Der Beschwerdeführer hat gemäß Art. 35 Abs. 1 der Konvention (bislang noch) sechs Monate lang Zeit nach der letztinstanzlichen nationalen Entscheidung zum Einlegen und Begründen seiner Beschwerde. Den Drittbetroffenen wird dagegen lediglich eine Frist zur Stellungnahme von vier Wochen gewährt.

#### **c) Gleichstellung in Bezug auf den Gebrauch der Amtssprachen und auf die schriftlichen Stellungnahmen**

Gemäß Art. 44 Abs. 3 b der Verfahrensordnung muss der Dritte seinen Antrag auf Zulassung zu dem Verfahren in einer der Amtssprachen begründen. Diese Bestimmung entspricht den für die Vertragsstaaten geltenden strengeren Regeln. Der Präsident der zuständigen Kammer kann Beschwerdeführern die Nutzung der eigenen Sprache erlauben. In diesem Fall trifft die Kanzlei des Gerichtshofs die notwendigen Vorkehrungen für die Übersetzungen, sofern erforderlich (Art. 34 Abs. 3 a, b der Verfahrensordnung). Nach Art. 34 Abs. 3 c der Verfahrensordnung werden die Kosten nur ausnahmsweise auferlegt.

Drittbeteiligte werden dagegen wie Regierungen behandelt (Art. 34 Abs. 4 d der Verfahrensordnung). Das heißt, sie können sich in ihrer eigenen Sprache äußern, müssen jedoch eine Übersetzung nachreichen bzw. die Kosten einer durch die Kanzlei veranlassten Übersetzung tragen (Art. 34 Abs. 4 a-c der Verfahrensordnung).

Darüber hinaus gibt es - anders als für die Beschwerdeführer - kein Merkblatt des Gerichtshofs für die Dritten, das die Verfahrenssituation erklärt.

#### **d) Gleichstellung mit dem Beschwerdeführer im Bereich der Prozesskostenhilfe**

Gemäß §§ 100 ff. der Verfahrensordnung kann der Gerichtshof dem Beschwerdeführer eine Kostenhilfe gewähren. Für die Drittbeteiligten besteht diese Möglichkeit nicht. Angesichts der oben dargestellten Interessenslage des Dritten darf seine Beteiligung nicht daran scheitern, dass die Kosten einer anwaltlichen Vertretung, ohne die eine solche Beteiligung vernünftigerweise nicht unternommen werden kann, nicht aufgebracht werden können.

Deutschland hat im vergangenen Jahr durch das Gesetz zur Einführung von Kostenhilfe für Drittbetroffene in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte<sup>3</sup> für eine Gleichstellung der Dritten mit den Beschwerdeführern gesorgt. Davon sind jedoch nur Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland betroffen und kann insofern nur als Behelfslösung bezeichnet werden.

#### **e) Fazit**

Die Verfahrensrechte der in ihren Rechten betroffenen Dritten sollten den Verfahrensrechten der Beschwerdeführer gleichgestellt werden. Die Bundesrechtsanwaltskammer schlägt vor, in Art. 44 der Verfahrensordnung die in ihren Rechten betroffenen Dritten als eigene Gruppe aufzunehmen und ihre Verfahrensrechte gesondert zu regeln. Insoweit wird überwiegend ein Verweis auf die Regelungen für die Beschwerdeführer genügen. Eine Änderung der Konvention ist nicht notwendig. Vorzugswürdig wäre aber, wenn die Differenzierung zwischen den *amicus curiae* und den Dritten, die in ihren eigenen Rechten betroffen sind, schon dort angelegt wäre.

Es sei darauf hingewiesen, dass keinesfalls gefordert wird, dass der EGMR ein Gericht vierter Instanz werden soll. Lediglich die Rechte des Drittbetroffenen sollen in ausreichendem Maße Berücksichtigung finden.

### **5. Menschenrechtsbildung**

Damit Anwälte, Richter, Staatsanwälte und die Verwaltung die EMRK und ihre Zusatzprotokolle sowie die Rechtsprechung des EGMR in ihre tägliche Arbeit einbeziehen, müssen deren Rechtskenntnisse im Bereich der Menschenrechte geschult sein. Richter sind sich bewusst, dass die eigene Entscheidung letztendlich nochmals vom EGMR überprüft werden kann. Das hat zur Folge, dass das nationale Gericht sein Urteil umfassend begründen muss, damit die Urteilsbegründung für die nachfolgenden Instanzen nachvollziehbar bleibt. In diesem Bewusstsein müssen Anwälte für ihre Mandanten das Verfahren führen und – in geeigneten Fällen – menschenrechtlich argumentieren. Dies zwingt den Richter dazu, sich mit der Rechtsprechung des EGMR auseinanderzusetzen und anzuwenden. Hierfür ist Voraussetzung, dass die Akteure die entsprechenden menschenrechtlichen Kenntnisse haben.

---

<sup>3</sup> Gesetz zur Einführung von Kostenhilfe für Drittbetroffene in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sowie zur Änderung der Finanzgerichtsordnung vom 20.04.2013 - Bundesgesetzblatt Teil I 2013 Nr. 19 24.04.2013 S. 829.

Daher sollten die Menschenrechte bereits in der juristischen Ausbildung aber auch in der Fortbildung für die Berufsträger stärker in den Fokus genommen werden.

Darüber hinaus ist es wichtig, das Bewusstsein für die wechselseitigen Beziehungen der nationalen Rechtsordnung, der Europäischen Union und des Europarates zu fördern. Der Schwerpunkt in politischen Debatten oder der medialen Berichterstattung liegt stets auf der Europäischen Union und weniger auf dem Europarat. Die Rolle des Europarates im Menschenrechtsschutz sowie in der Förderung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien ist weniger bekannt. Es scheint erforderlich, ein größeres öffentliches Bewusstsein für den Europarat und seine gewichtigen Aufgaben zu schaffen, um auf nationaler Ebene ein besseres Verständnis zu erreichen.

\*\*\*