

Musterprozesse vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Probleme und Perspektiven des Piloturteilsverfahrens

Bearbeitet von
Jörn Eschment

1. Auflage 2011. Buch. XVI, 333 S. Hardcover

ISBN 978 3 631 61469 3

Format (B x L): 14,8 x 21 cm

Gewicht: 560 g

[Recht > Europarecht , Internationales Recht, Recht des Auslands > Europarecht > Europäisches Unionsrecht, Verträge, Institutionen, EMRK](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

The logo for beck-shop.de features the text 'beck-shop.de' in a bold, red, sans-serif font. Above the 'i' in 'shop' are three red dots of varying sizes. Below the main text, the words 'DIE FACHBUCHHANDLUNG' are written in a smaller, red, all-caps, sans-serif font.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Einleitung

Seit seiner Gründung am 5. Mai 1949 als westeuropäischer Gegenentwurf zu den sich seinerzeit ausweitenden so genannten östlichen „Volksdemokratien“ fungiert der Europarat noch heute gleichsam als „europäische[s] Gewissen“.¹ Gemäß Art. 1 lit. a seiner Satzung hat er zur Aufgabe,

„eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern.“

Diese sehr allgemein umrissene Aufgabenbeschreibung wird nach Art. 1 lit. b der Satzung

„mit Hilfe der Organe des Rates erstrebt durch die Prüfung von Fragen gemeinsamen Interesses, durch den Abschluss von Abkommen und durch gemeinsames Vorgehen auf den Gebieten der Wirtschaft, des sozialen Lebens, der Kultur, der Wissenschaft, der Rechtspflege und der Verwaltung sowie durch *Schutz und Weiterentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten*.“

Es ist dieser letzte Aufgabenbereich, der ungeachtet der vielfältigen Aktivitäten des Europarates der bemerkenswerteste und meistbeachtete ist. Der EGMR, obgleich selbst nicht Organ des Europarates,² bildet in vielerlei Hinsicht das institutionelle Nervenzentrum des europäischen Menschenrechtsschutzes.

A. Einführung

Unterzeichnet am 4. November 1950, trat die EMRK nach Vornahme der zehnten Ratifikation durch Luxemburg zum 3. September 1953 in Kraft. Von den bitteren Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs gezeichnet, sollte dieser völkerrechtsrechtliche Meilenstein die Errichtung eines neuen Europas auf den Ruinen eines von mörderischer Zerstörung gezeichneten Kontinents ermöglichen und befördern. Im Rückblick ist das durch die Konvention herbeigeführte Maß an

¹ Rede von Konrad Adenauer, Bundeskanzler und Außenminister der Bundesrepublik Deutschland, vor dem Europarat (Straßburg, 10. Dezember 1951).

² Vgl. Art. 10 der Satzung des Europarates (*e contrario*).

politischer und rechtlicher Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes in der Tat ansehnlich. Durch sie haben die westeuropäischen Leitvorstellungen von Frieden in Freiheit und demokratischer Stabilität ihren völkerrechtlichen Niederschlag gefunden. Nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ wurde der Geltungsbereich der EMRK *peu à peu* auf praktisch alle Länder Mittel- und Osteuropas erweitert und so zum sichtbaren Zeichen für deren Bemühungen, einen nachhaltigen Wandel zu bewirken. Künftige Historiker mögen daher durchaus zu der Überzeugung gelangen, dass das bloße Vorhandensein des Konventionssystems nach dem Zusammenbruch des Kommunismus eines seiner geschichtlich größten Verdienste war.

Anders als klassische völkerrechtliche Verträge enthält die EMRK nicht nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen Staaten, sondern hat darüber hinaus ein regelrechtes Netzwerk objektiver Pflichten geschaffen, das ihrer Präambel zufolge von einer „kollektiven Garantie“ getragen wird. Demnach sind die in der EMRK verbrieften Rechte Angelegenheit aller Vertragsstaaten und also Verpflichtungen *erga omnes*. Seit inzwischen über einem halben Jahrhundert stellen der EGMR und das Ministerkomitee als politischer Arm des Europarates deren Einhaltung sicher.³ Immer wieder hat Straßburg auf diese Weise in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen tiefgreifende Veränderungen gezeitigt.⁴ In den fünfzig Jahren seines Bestehens hat sich das EMRK-System fest als europaweit wirkungsvollster⁵ und weltweit beispielgebender⁶ Mechanismus des Menschenrechtsschutzes etabliert. Der Konventionsrechtsraum und damit die Zuständigkeit des EGMR erstrecken sich inzwischen auf über 800 Millionen Menschen in 47 Europaratsstaaten, von denen ein jeder die EMRK in der einen

³ Der EGMR wurde am 20. April 1959 feierlich eingeweiht. Sein fünfzigjähriges Bestehen wurde 2009 mit mehreren Veranstaltungen begangen.

⁴ Vgl. für die Bundesrepublik Deutschland jüngst etwa EGMR (Fünfte Sektion), Zaunegger ./ Deutschland, BNr. 22028/04, Urteil vom 3. Dezember 2009. Darin sah die zuständige Kammer das Diskriminierungsverbot (Art. 14 EMRK) sowie das Recht auf Achtung des Familienlebens (Art. 8 EMRK) verletzt, weil die Regelung des § 1626a Abs. 2 BGB in ihrer Auslegung durch die deutschen Gerichte es dem beschwerdeführenden Vater eines unehelich geborenen Kindes unverhältnismäßig erschwere, das (gemeinsame) Sorgerecht zu erlangen.

⁵ Laurence Helfer/Anne-Marie Slaughter, *Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication*, 107 YLJ 1997, S. 273-391 (296).

⁶ Das EMRK-Modell diene als Blaupause für die AMRK sowie in mancherlei Hinsicht auch für die ACMRdV; vgl. Rolv Ryssdal, *On the Road to a European Constitutional Court*, Winston Churchill Lecture, Florenz, 21. Juni 1991.

oder anderen Form in innerstaatliches Recht inkorporiert hat.⁷ Die im Konventionstext niedergelegten Maßgaben und Grundsätze sind ihrerseits durch eine Reihe von Zusatzprotokollen materiell-rechtlich ergänzt und erweitert worden. Der ihm obliegenden Auslegungsfunktion ist der EGMR stets mit viel Innovationskraft und Flexibilität nachgekommen. Dabei hat er die Konvention als *living instrument* verstanden, das nicht statisch, sondern stets im Licht der aktuell bestehenden gesellschaftlichen Bedingungen zu interpretieren sei.⁸

B. Problemstellung

Trotz (oder gerade wegen) seiner Reputation als durchsetzungsstarkes und erfolgreiches Forum des europäischen Menschenrechtsschutzes sieht sich der EGMR seit langem einer stetig steigenden Arbeitsbelastung gegenüber. Letztere hat nicht erst zu Beginn des 21. Jahrhunderts ein Ausmaß angenommen, das viele Beobachter zutreffend von einer wahren Beschwerdeflut sprechen lässt. Deren Eindämmung und Kanalisierung war seit den frühen 1990er Jahren die erklärte Absicht verschiedener institutioneller Reformmaßnahmen. Dennoch hat sich die Situation nicht entscheidend verbessert. Dies zeigen nicht zuletzt die Ende 2009 beim EGMR anhängigen rund 120.000 (!) Beschwerden.⁹ Dessen Arbeitskapazitäten werden dabei in besonders hohem Maße durch massenhafte Parallelverfahren (*repetitive cases*) in Anspruch genommen. Dieses Phänomen beruht regelmäßig auf weitverbreiteten strukturellen Dysfunktionen in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen, welche ihrerseits eine Vielzahl tatsächlich und/oder rechtlich gleichgelagerter Beschwerden nach sich ziehen. Auf die hieraus resultierende erhöhte Arbeitsbeanspruchung hat der EGMR im Fall

⁷ Jens Meyer-Ladewig, Europäische Menschenrechtskonvention – Handkommentar, 2. Aufl. 2006, Baden-Baden: NOMOS, Einleitung, Ziff. 44. Zumeist hängt der Rang der EMRK von den innerstaatlichen Regeln über das Verhältnis zwischen nationalem Recht und Völkervertragsrecht ab; vgl. dazu Andrew Drzemczewski, *European Human Rights Convention in Domestic Law*, 1998, Oxford: OUP, S. 59 ff., 260 ff.; Albert Bleckmann, *Verfassungsrang der Europäischen Menschenrechtskonvention*, 21 EuGRZ 1994, S. 149 ff. (150 ff.). Für die Bundesrepublik Deutschland ist mit der Rechtsprechung und herrschenden Lehre anzunehmen, dass der EMRK der Rang eines einfachen Bundesgesetzes zukommt; vgl. BVerfGE 74, S. 358 ff.; BVerfG vom 14. Oktober 2004, NJW 2004, S. 3407 ff. (3408); BGHSt 21, S. 81 (84).

⁸ Die Bezugnahme auf die EMRK als *living instrument* findet sich erstmals in EGMR (K), Tyrer *J.* Vereinigtes Königreich, BNr. 5856/72, Urteil vom 25. April 1978, Serie A Nr. 26, EGMR-E 1, S. 268, Ziff. 31.

⁹ Jean-Paul Costa, *Welcoming Speech*, Colloquium on remedies for gross and systematic human rights violations, Straßburg, 3. Dezember 2009, S. 1-3 (2).

Broniowski ./. Polen erstmals mit Einleitung eines Piloturteilsverfahrens (*pilot-judgment procedure*) reagiert. Dessen grundsätzlicher Ablauf stellt sich überblicksartig wie folgt dar. Aus der Gesamtmenge bereits anhängiger Parallelverfahren wählt der Gerichtshof *pars pro toto* einen Pilotfall zur prioritären Entscheidung aus. Die Bearbeitung aller übrigen Parallelverfahren ruht in der Zwischenzeit. Nach Prüfung des Pilotfalls gibt der EGMR dem betreffenden Mitgliedstaat vor, welche individuellen und auch allgemeinen (!) Abhilfemaßnahmen er zur Beendigung der strukturellen Konventionsverletzung zu ergreifen hat. Der jeweilige Staat wird mit anderen Worten verpflichtet, das Strukturproblem gleichsam bei der Wurzel zu fassen, d. h. nicht nur weitere Rechtsverstöße in ähnlichen Situationen *für die Zukunft* auszuschließen, sondern auch einen effektiven innerstaatlichen Rechtsbehelf für *bereits geschehene* EMRK-Verletzungen zu schaffen. Nach Umsetzung des Piloturteils können sämtliche Parallelverfahren sodann im Rahmen eines Folgeverfahrens unter vereinfachten Bedingungen erledigt werden.

Seit seiner Premiere im Juni 2004 hat das Piloturteilsverfahren wiederholt und in unterschiedlichen Variationen Anwendung gefunden. Nichtsdestotrotz ist der Entwicklungsstand dieser verfahrenstechnischen Neuentwicklung nach wie vor als embryonal zu bezeichnen. Hinzu kommt, dass innerhalb des Europarates, ja sogar innerhalb des EGMR selbst, der aktuelle und künftige Umgang mit dem neuen Instrument stark umstritten ist. Auch die in geringem Maße vorhandene wissenschaftliche Literatur lässt Unklarheiten im Hinblick nicht nur auf die Definition und Anwendungsvoraussetzungen des Piloturteilsverfahrens, sondern auch hinsichtlich seiner Potentiale und Schwachstellen erkennen. Dies hat sicherlich auch damit zu tun, dass der Gerichtshof mit seiner Entwicklung völker(verfahrens)rechtliches Neuland betreten hat. Sein Präsident hat deshalb bereits explizit dazu aufgefordert,

„to look into the possibilities offered by this procedure and the context in which it should be implemented.“¹⁰

Gut fünf Jahre nach Eröffnung des ersten Piloturteilsverfahrens ist genau dies nun Hauptanliegen der vorliegenden Arbeit. Die Darstellung orientiert sich dabei an folgender Grobstruktur:

¹⁰ Jean-Paul Costa, Comments on the Wise Persons' Report – from the perspective of the European Court of Human Rights, in: Applying and Supervising the ECHR – Future developments of the European Court of Human Rights in the light of the Wise Persons' Report, Bericht vom Kolloquium in San Marino, 22.-23. März 2007, S. 34-43 (41).

Kapitel 1 skizziert den historisch-rechtstheoretischen Hintergrund sowie die Funktionsweise des Konventionssystems nach dem 11. ZP-EMRK. Sodann stellt es die wesentlichen Bemühungen zu seiner Reform, insbesondere das bis vor kurzem durch die Ablehnung Russlands blockierte 14. ZP-EMRK sowie das übergangsweise in Kraft getretene Protokoll *Nr. 14bis* vor. Zum Schluss gelangt das Phänomen massenhafter Parallelverfahren als eine der aktuell heikelsten Herausforderungen des Konventionssystems zur Erörterung.

Kapitel 2 stellt das Piloturteilsverfahren als *prozessuales Konzept* zum effektiven Umgang mit Parallelverfahren vor. Ein erster Schwerpunkt liegt dabei auf der Analyse seiner funktionalen Zielsetzungen. Hierauf basierend wird in einem zweiten Schritt eine konsolidierte Definition erarbeitet. Das Kapitel beschäftigt sich außerdem mit Rechtsnatur und Entstehungsgeschichte des Piloturteilsverfahrens. Vor diesem Hintergrund erfolgt eine kritische Bewertung seiner rechtlichen Begründung *de lege lata* sowie den Vor- und Nachteilen einer Kodifizierung *de lege ferenda*. Den Abschluss bildet eine einzelfallbasierte Auslotung des gegenwärtigen und potenziellen Anwendungsbereichs der neuen Verfahrenstechnik.

Basierend auf dieser umfänglichen Rechtsprechungsanalyse zeigt Kapitel 3 das Piloturteilsverfahren sodann erstmalig in den Einzelheiten seiner *praktischen Anwendung*. Der Aufbau folgt den drei wesentlichen Verfahrensabschnitten: Verfahrenseröffnung, Hauptsacheverfahren im Pilotfall sowie Folgeverfahren in Parallelsachen. Da die Untersuchung kein juristisches *l'art pour l'art* sein soll, mündet sie, wann immer möglich, in die Formulierung konkreter Empfehlungen für notwendige oder doch wünschenswerte Korrekturen ein. Auf diese Weise sollen das subjektive Rechtsschutzinteresse des *civis europaeus*, das kollektive Interesse der Konventionsstaaten an einer Lösung struktureller Probleme sowie das institutionelle Interesse des EGMR an einer effektiven Justizverwaltung in eine angemessene prozessuale Balance gebracht werden, ohne dabei gleichzeitig die Durchschlagskraft der Piloturteilstechnik über Gebühr zu verringern.

Die Auseinandersetzung mit der bestehenden Anwendungspraxis bereitet den Boden für einige abschließende Bemerkungen im Hinblick auf die Perspektiven der Piloturteilstechnik. Dazu diskutiert Kapitel 4 zunächst, ob *in naher Zukunft* weiterhin mit dem Einsatz dieser Form der Verfahrensführung zu rechnen ist. *Auf lange Sicht* dürften Piloturteile als prozessuale Strategie bei der Lösung struktureller Probleme nur dann Bestand haben, wenn sie von den betreffenden Mitgliedstaaten auch zeitnah und nachhaltig umgesetzt werden. Deshalb werden

in einem zweiten Schritt eine Reihe diesbezüglicher Empfehlungen unterbreitet. Zuletzt ist zu erörtern, wie sich eine langfristig positive Fortführungsprognose für das Piloturteilsverfahren auf den *ordre public européen* insgesamt auswirken würde. Im Zentrum steht die Frage, ob eine konstitutionelle Metamorphose des EGMR dadurch wahrscheinlicher wird.