

Protokoll Nr. 14

Die Reform des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte

Seit seiner Einrichtung vor 51 Jahren hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die Menschenrechte auf dem ganzen Kontinent geschützt, und zwar durch Auslegung und Anwendung der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in seinen Urteilen.

Heute schützt er die Rechte von 800 Millionen Menschen in 47 Staaten. Der Beitritt neuer Staaten zur Konvention nach dem Fall der Berliner Mauer im Jahre 1989 und ein größeres Bewusstsein um die Rolle des Gerichtshofes in ganz Europa haben einen spektakulären Anstieg an Beschwerden bewirkt, die jedes Jahr eingereicht werden. Dieser Umstand hat die Wirksamkeit und die Zukunft des Gerichtshofes in Gefahr gebracht.

Die Anzahl der beim Gerichtshof anhängigen Beschwerden ist beständig angewachsen. So wurden im Jahre 1999 einem Richterausschuss oder einer Kammer 8.400 Beschwerden zugewiesen; diese Zahl stieg auf 27.200 Beschwerden im Jahre 2003, als bereits etwa 65.000 Beschwerden anhängig waren. Im Jahre 2009 wurden 57.200 Beschwerden einer Richtergruppe zugewiesen und der Rückstand erreichte 119.300 Beschwerden.

Die übermäßige **Arbeitslast des Gerichtshofes** ist insbesondere auf zwei Faktoren zurückzuführen:

- **Die Bearbeitung einer großen Zahl von Beschwerden, die für unzulässig erklärt wurden (mehr als 90 % der Fälle, über die entschieden wird)**
- **Beschwerden in Bezug auf strukturelle Themen, über die der Gerichtshof bereits Urteile gesprochen hat, in denen eine Verletzung der Konvention festgestellt wurde und für die eine ausreichend umfangreiche Rechtsprechung vorhanden ist. Diese Beschwerden, die Wiederholungsfälle genannt werden, machen jedes Jahr etwa 60 % der Urteile des Gerichtshofes aus.**

Der Europarat hat über die Jahre nach Lösungen für diese Probleme gesucht. Im Jahre 1998 wurde ein großer Schritt für den Umgang mit der wachsenden Anzahl von Beschwerden vorgenommen: Ein ständiger Gerichtshof wurde in Straßburg eingerichtet. Diese Reform hatte auch die Vereinfachung des Systems, die Verringerung der Dauer von Verfahren und die vollständig unparteiische Führung der Verfahren zum Ziel.

Jedoch führte **die Aussicht auf einen fortgesetzten Anstieg der Arbeitslast des Gerichtshofes schon bald zu der Schlussfolgerung, dass eine Reform des Gerichtshofes erforderlich ist, wenn das System bewahrt werden sollte.** Die Staaten vereinbarten, dass eine jede Reform die einzigartigen Merkmale des Systems nicht berühren sollte: den gerichtlichen Charakter des Verfahrens und das Recht auf Individualbeschwerde.

Im Mai 2004 verabschiedete das Ministerkomitee des Europarates das [Protokoll Nr. 14 zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten](#). Das Ziel dieses Protokolls ist die **Verbesserung der Effizienz des Gerichtshofes und die Verringerung seiner Arbeitslast** sowie jener des Ministerkomitees des Europarates, das die Umsetzung der Urteile überwacht. Das oberste Ziel besteht darin, dem Gerichtshof die Konzentration auf die Fälle zu ermöglichen, die wichtige Menschenrechtsfragen aufwerfen.

Unter Berücksichtigung, dass die Verzögerungen beim Inkrafttreten von Protokoll Nr. 14 sofortige Dringlichkeitsmaßnahmen für die Verringerung des Rückstandes des Gerichtshofes erforderten, hat die Sitzung des Ministerkomitees des Europarates in Madrid im Jahre 2009 [Protokoll Nr. 14bis zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten](#) zusammen mit einer Vereinbarung über die vorläufige Anwendung bestimmter Bestimmungen von Protokoll Nr. 14 verabschiedet, die sich mit den **Zuständigkeiten von Einzelrichtern** und aus drei Richtern bestehenden Ausschüssen befassen.

Protokoll Nr. 14 wird schließlich am 1. Juni 2010 in Kraft treten, drei Monate nach seiner Ratifizierung durch Russland, dem letzten Staat, der es noch ratifizieren musste.

Was sind die wesentlichen durch Protokoll Nr. 14 eingeführten Änderungen?

Das Protokoll führt Änderungen in drei großen Bereichen ein:

- Stärkung der Filtermöglichkeiten des Gerichtshofes für den Umgang mit eindeutig unzulässigen Beschwerden
- Ein neues Zulassungskriterium in Bezug auf Fälle, in denen der Beschwerdeführer keinen bedeutenden Nachteil erlitten hat
- Maßnahmen für die effizientere Behandlung von Wiederholungsfällen

Die wesentlichen Änderungen zur Konvention sind folgende Punkte:

Wahl der Richter: Richter werden für eine Amtszeit von neun Jahren ohne Verlängerungsmöglichkeit gewählt. Im aktuellen System werden die Richter für eine Amtszeit von sechs Jahren gewählt, die um weitere sechs Jahre verlängert werden kann. Das Ziel der Reform ist die Erhöhung der richterlichen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit. Die Altersgrenze von 70 Jahren bleibt bestehen.

Befugnisse von Einzelrichtern: Ein einziger Richter kann eindeutig unzulässige Beschwerden abweisen, jene, „bei denen eine Entscheidung ohne weitere Betrachtung getroffen werden kann“. Diese Entscheidung ist dann rechtskräftig. Vor dem Inkrafttreten von Protokoll Nr. 14 erforderte dieser Vorgang eine Entscheidung durch einen mit drei Richtern besetzten Ausschuss. In Zweifelsfällen hinsichtlich der Zulässigkeit verweist der Einzelrichter die Beschwerde an einen Richterausschuss oder an eine Kammer. Wenn ein Richter als Einzelrichter handelt, soll er keine Beschwerden gegen den Staat prüfen, für den er oder sie gewählt wurde.

Befugnisse der mit drei Richtern besetzten Ausschüsse: Ein mit drei Richtern besetzter Ausschuss kann Beschwerden für zulässig erklären und bei eindeutig begründeten Fällen und bei jenen Fällen, bei denen eine etablierte Rechtsprechung vorhanden ist, in der Sache selbst entscheiden. Zurzeit können mit drei Richtern besetzte Ausschüsse Beschwerden nur mit

Einstimmigkeit für unzulässig erklären, jedoch nicht zur Sache selbst entscheiden. Diese Fälle werden von Kammern mit sieben Richtern oder von der Großen Kammer (17 Richter) behandelt.

Im Gegensatz zur vorherigen Situation ist auch dann, wenn ein Ausschuss mit drei Richtern über die Begründetheit einer Beschwerde gegen einen Staat entscheidet, der für den betroffenen Staat gewählte Richter nicht zwingend auch Mitglied des Ausschusses. Ein Ausschuss kann diesen Richter auffordern, als Ersatz an die Stelle eines seiner Mitglieder zu treten, aber nur aus besonderen Gründen wie zum Beispiel dann, wenn die Beschwerde einen Bezug zu der Erschöpfung der nationalen Rechtsmittel aufweist.

Entscheidungen zur Zulässigkeit und zur Sache: Um der Kanzlei und den Richtern eine schnellere Abwicklung von Fällen zu ermöglichen, werden die Entscheidungen über die Zulässigkeit und Begründetheit bei Individualbeschwerden gemeinsam getroffen. Dies ist bereits übliche Praxis am Gerichtshof geworden. Jedoch kann der Gerichtshof immer entscheiden, getrennte Entscheidungen zu bestimmten Beschwerden zu treffen. Dies gilt nicht für Beschwerden zwischen Staaten.

Neues Zulassungskriterium: Das Protokoll schafft ein zusätzliches Werkzeug, um dem Gerichtshof die Konzentration auf Fälle zu ermöglichen, die bedeutende Menschenrechtsthemen aufwerfen. Dieses Werkzeug bevollmächtigt den Gerichtshof, Beschwerden für unzulässig zu erklären, wenn der Beschwerdeführer keinen bedeutenden Nachteil erlitten hat und welche im Hinblick auf die Menschenrechte keine Prüfung der Sache selbst durch den Gerichtshof erfordern oder keine ernststen Fragen aufwerfen, die die Anwendung oder die Auslegung der Konvention oder bedeutende Fragen in Bezug auf das nationale Recht betreffen.

Kommissar für Menschenrechte: Der Kommissar wird das Recht haben, dem Verfahren als Dritter beizutreten, und zwar durch Vorlage schriftlicher Kommentare und durch Teilnahme an Anhörungen. Bis jetzt war es möglich, dass der Präsident des Gerichtshofes den Kommissar einlud, laufenden Fällen beizutreten.

Gütliche Einigungen: Zur Verringerung der Arbeitslast des Gerichtshofes ermutigt Protokoll Nr. 14 zu gütlichen Einigungen zu einem frühen Zeitpunkt im Verfahren, insbesondere für Wiederholungsfälle. Es sieht auch die Möglichkeit der Überwachung der Durchführung der Entscheidungen über diese gütlichen Einigungen durch das Ministerkomitee vor.

Vollzug von Urteilen: Das Protokoll bevollmächtigt das Ministerkomitee, den Gerichtshof anzurufen, um ein rechtskräftiges Urteil auszulegen, wenn Schwierigkeiten zur Auslegung bei der Überwachung des Vollzugs auftreten. Um den Gerichtshof bei Unstimmigkeiten im Ministerkomitee im Hinblick auf die Auslegung eines Urteils nicht zu überlasten, kann eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden.

Unter Berücksichtigung der großen Bedeutung eines schnellen Vollzugs von Urteilen, insbesondere in strukturelle Probleme betreffenden Fällen, um Wiederholungsbeschwerden zu vermeiden, ermöglicht das Protokoll dem Ministerkomitee, unter außergewöhnlichen Umständen und mit einer Zweidrittelmehrheit zu entscheiden, Verfahren über Verstöße in der Großen Kammer des Gerichtshofes einzuleiten, um den betroffenen Staat zur Umsetzung des ursprünglichen Urteils des Gerichtshofes zu verpflichten. Diese Verfahren vor dem Gerichtshof würden zu einem anderen Urteil mit Bezug auf den Mangel eines wirksamen Vollzugs führen.

Beitritt der Europäischen Union: Artikel 17 des Protokolls beinhaltet die Möglichkeit, dass die Europäische Union der Konvention beitrifft. Der im Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon erklärt, dass die Europäische Union der Konvention beitreten soll. Damit dieser Beitritt möglich wird, muss die Konvention erneut geändert werden. Der Beitritt der EU würde einen großen Schritt in die Richtung der Schaffung eines europäischen Gebietes der Grundrechte darstellen. [Link zum Fact Sheet zum Beitritt der EU](#)

Wird Protokoll Nr. 14 auf die vor dem Gerichtshof anhängigen Beschwerden Anwendung finden?

Bei seinem Inkrafttreten können seine Bestimmungen sofort auf alle anhängigen Beschwerden angewandt werden. Die einzige Ausnahme bezieht sich auf das neue Zulassungskriterium, welches keine Anwendung auf Beschwerden finden soll, die vor seinem Inkrafttreten für zulässig erklärt wurden. In den zwei Jahren nach dem Inkrafttreten kann dieses Kriterium nur von den Kammern und der Großen Kammer angewandt werden.

Was geschieht mit Protokoll Nr. 14bis und der Vereinbarung von Madrid, wenn Protokoll Nr. 14 in Kraft ist?

Protokoll Nr. 14bis und die Vereinbarung von Madrid hatten die Erhöhung der kurzfristigen Fähigkeit des Gerichtshofes zur Bearbeitung von Beschwerden zum Ziel, und zwar durch die Ermöglichung der sofortigen Anwendung von zwei Bestimmungen von Protokoll Nr. 14, solange dieses noch nicht in Kraft getreten ist: die Bestimmung, dass ein Einzelrichter eindeutig unzulässige Beschwerden abweisen darf und dass ein aus drei Richtern bestehender Ausschuss Beschwerden für zulässig erklärt und bei Wiederholungsfällen über die Sache selbst entscheidet. Protokoll Nr. 14bis und die Vereinbarung von Madrid waren ausschließlich auf Beschwerden anwendbar, die gegen Staaten eingereicht wurden, welche ihre Zustimmung zu diesen Verfahren zum Ausdruck gebracht hatten.

Protokoll Nr. 14bis und die Vereinbarung von Madrid werden ab dem Datum des Inkrafttretens von Protokoll Nr. 14 außer Kraft gesetzt oder nicht mehr angewandt. In der Praxis werden sie keine Auswirkung auf die Arbeit des Gerichtshofes haben, weil die Bestimmungen von Protokoll Nr. 14bis und der Vereinbarung von Madrid in Protokoll Nr. 14 enthalten sind.

Wird Protokoll Nr. 14 das Problem der hohen Zahl an Beschwerden am Gerichtshof lösen?

Es wird die Wirksamkeit des Gerichtshofes erheblich verbessern, doch wird es nicht den Rückstand an Beschwerden lösen. Eine weitere Reform des Systems der Konvention ist erforderlich.

Im Jahre 2006 legte eine Gruppe Rechtssachverständiger, die sich aus bedeutenden Juristen zusammensetzte, dem Ministerkomitee eine Reihe von Vorschlägen vor. Die Gruppe empfahl unter anderem die Einrichtung eines neuen richterlichen Filtermechanismus und einer Regelung bezüglich bestimmter organisatorischer Elemente der Arbeitsweise des Gerichtshofes, welche dann flexibler angepasst werden könnten, als der für die Konvention erforderliche Prozess internationaler Abkommen.

Was sind die nächsten Schritte für eine weitere Reform des Gerichtshofes?

Eine Ministerkonferenz über die Zukunft des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte wurde im Februar 2010 in Interlaken (Schweiz) abgehalten. Die Vertreter der 47

Mitgliedstaaten gaben eine gemeinsame Erklärung mit einem Aktionsplan mit kurz- und mittelfristigen Maßnahmen sowie eine Agenda für die Umsetzung dieser Maßnahmen heraus.

Einige Vorschläge weisen einen Bezug auf die Filterverfahren bei Beschwerden, die Überwachung des Vollzugs von Urteilen oder die Umsetzung der Konvention auf nationaler Ebene auf. In dem letzteren Fall werden staatliche Parteien aufgefordert, das Ministerkomitee vor Ende 2011 über die ergriffenen Maßnahmen zu informieren.

Das Ministerkomitee sollte in den Jahren 2012 bis 2015 evaluieren, in welchem Umfang die Umsetzung von Protokoll Nr. 14 und der Aktionsplan von Interlaken die Lage des Gerichtshofes verbessert haben. Vor Ende 2019 sollte das Komitee entscheiden, ob tiefgreifendere Änderungen erforderlich sind.

Kontakt:

Presseabteilung des Europarates

+33 (0)3 88 41 25 60

pressunit@coe.int

www.coe.int

Tel.:

Aktualisiert: 15. Mai 2010