

JUSTIZ



Zugang zur Justiz in Europa: Ein Überblick über Herausforderungen und Chancen



FRA

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS



Dieser Bericht befasst sich mit Fragen im Zusammenhang mit dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Artikel 47), die unter das Kapitel VI „Justizielle Rechte“ der Charta der Grundrechte der Europäischen Union fallen.

**Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre
Fragen zur Europäischen Union zu finden**

Gebührenfreie Telefonnummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern oder berechnen eine Gebühr.

Foto (Umschlag): iStockphoto

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu>).

FRA – Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
Schwarzenbergplatz 11
1040 Wien
Österreich
Tel.: +43 (1) 580 30 - 0
Fax: +43 (1) 580 30 - 699
E-Mail: info@fra.europa.eu
fra.europa.eu

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende dieser Publikation.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2012

ISBN 978-92-9192-675-6
doi:10.2811/16770

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2010
Nachdruck – ausgenommen zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

Gedruckt auf FSC-zertifiziertem Papier





Zugang zur Justiz in Europa: Ein Überblick über Herausforderungen und Chancen

Vorwort

Die Durchsetzung von Rechten ist eine zentrale Bedingung, um Grundrechte in die Praxis umsetzen zu können. Der Zugang zur Justiz ist nicht nur ein Recht per se, sondern auch ein Recht, das zu eigenverantwortlichem Handeln ermächtigt, indem es dem Einzelnen die Möglichkeit bietet, seine Rechte durchzusetzen und Rechtsmittel einzulegen. Damit überträgt es Grundrechte aus der Theorie in die Praxis. Die Forschung und faktengestützte Beratung zum Zugang zur Justiz tragen deshalb auch dazu bei, dass andere Rechte wirksam werden. Der vorliegende Bericht gibt einen einführenden Überblick über den Zugang zur Justiz und ist damit eine Ergänzung der vier Berichte, die die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) im Jahr 2010 zur Grundrechte-Architektur in der Europäischen Union vorgelegt hat. Der Bericht beschreibt wesentliche Erkenntnisse über die Herausforderungen und Chancen der Umsetzung des Zugangs zur Justiz in Europa.

Der vorliegende Bericht liefert Einblicke in die Art und Funktionsweise der gerichtlichen Mechanismen in der Europäischen Union (EU) und baut dabei auf der von der Agentur organisierten Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung (EU-MIDIS) auf, die unter anderem ergeben hat, dass ethnische Minderheiten und Einwanderergruppen, die von Diskriminierung betroffen sind, nur wenig über Beschwerdemechanismen wissen bzw. nur wenig Vertrauen in diese haben. Besonderer Themenschwerpunkt dieses Berichts sind die nationalen gerichtlichen Mechanismen in den EU-Mitgliedstaaten. Um diese darzustellen, werden die Arbeitsweisen und Verfahren erörtert, die die einzelnen Länder im Bereich des Antidiskriminierungsrechts anwenden. Aufgrund der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, im Rahmen der Umsetzung des einschlägigen EU-Rechts wirksame Rechtsbehelfe im Bereich des Antidiskriminierungsrechts bereitzustellen, wurde dieses Thema als Schwerpunkt des Berichts gewählt.

Neben den Rechtsmechanismen der nationalen Ebene werden auch jene erläutert, die auf europäischer und internationaler Ebene, insbesondere über den Gerichtshof der Europäischen Union, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und die Organe zur Überwachung der Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen, zur Verfügung stehen. In diesem Bericht wird erläutert, wie diese Mechanismen funktionieren und welche Vorteile sie im Vergleich jeweils haben. Des Weiteren werden die Neuerungen hervorgehoben, die der Vertrag von Lissabon mit sich gebracht hat, beispielsweise der Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention und die geänderten Vorschriften zur Klagebefugnis. Da Grundrechte jedoch meist eine nationale Angelegenheit sind, konzentriert sich der Bericht auf die nationalen justiziellen Mechanismen und deren Herausforderungen.

Der Bericht legt dar, welche Bedenken und konkreten Hindernisse es im Hinblick auf den Zugang zur Justiz auf nationaler Ebene gibt, und beleuchtet die in der Praxis angewandten Vorgehensweisen. Zu den größten Problemen gehören die übermäßig strengen Fristen, die in einigen Ländern (nämlich in 22 der 27 EU-Mitgliedstaaten) für die Einreichung von Beschwerden gelten. Weitere bedeutende Schwierigkeiten umfassen die restriktiven Bestimmungen darüber, wer Beschwerden vorbringen darf, sowie die überhöhten Gerichtskosten und die Komplexität von Rechtsverfahren. Dieser Bericht ist die erste Studie der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, die sich vorrangig mit dem Zugang zur Justiz befasst. Diesem Bericht wird ein weiterer Bericht folgen, der die Rolle von Gleichbehandlungsstellen und ähnlichen Einrichtungen bei der Erleichterung des Zugangs zur Justiz sowie die Erfahrungen der Gleichbehandlungsstellen, Beschwerdeführer und Akteure, die den Beschwerdeführern Unterstützung anbieten, zum Gegenstand haben wird. Diese Berichte werden sich gegenseitig ergänzen und sich auf das Gerichtssystem bzw. auf die Gleichbehandlungsstellen und deren Aufgabe, die Beschwerdeführer zu unterstützen oder alternative Rechtsmittel bereitzustellen, konzentrieren. Daraus ergibt sich ein weit gefasstes Konzept des Zugangs zur Justiz. Indem dieser Bericht aufzeigt, in welchen Bereichen die wesentlichen Herausforderungen bestehen, und Beispiele für vorbildliche Verfahrensweisen gibt, kann er zu einem besseren Verständnis der Frage beitragen, mit welchen Verbesserungen dem Einzelnen die praktische Durchsetzung seiner Grundrechte ermöglicht werden kann.

Morten Kjaerum
Direktor

Inhalt

VORWORT	3
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	7
ZUSAMMENFASSUNG	9
GUTACHTEN	12
1 DER ZUGANG ZUR JUSTIZ IM EU-KONTEXT	15
1.1. Die Forschung der FRA zum Zugang zur Justiz	15
1.2. Hintergrundinformationen zum Bericht	16
1.3. Das Konzept	17
1.4. Forschung und Instrumente des Europarates zum Zugang zur Justiz	18
1.5. Der Zugang zur Justiz in der europäischen Gesetzgebung	19
1.6. Der Zugang zur Justiz in der europäischen Politik.....	24
1.7. Zusammenfassung.....	26
2 VERFÜGBARE MECHANISMEN AUF EUROPÄISCHER UND INTERNATIONALER EBENE.....	27
2.1. Gemeinsamkeiten und Unterschiede	27
2.2. Die Vertragsorgane der Vereinten Nationen	30
2.3. Die Mechanismen des Europarates	35
2.4. Gerichtshof der Europäischen Union	39
2.5. Zusammenfassung.....	42
3 ZUGANG ZUR JUSTIZ AUF NATIONALER EBENE.....	45
3.1. Einschränkungen	45
3.2. Alternativen	53
3.3. Zusammenfassung.....	56
4 PROZESSKOSTENHILFE AUF NATIONALER EBENE	57
4.1. Art und Umfang der Prozesskostenhilfe	59
4.2. Anspruch auf Prozesskostenhilfe.....	62
4.3. Ergänzende Systeme	64
4.4. Zusammenfassung.....	65
5 RECHTSMITTEL AUF NATIONALER EBENE.....	67
5.1. Arten von Rechtsmitteln	68
5.2. Höhe des Schadenersatzes.....	70
5.3. Zahlung von Rechtskosten.....	72
5.4. Beweismittel.....	74
5.5. Vollstreckung von Urteilen.....	75
5.6. Zusammenfassung.....	77
SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	78

Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1:	Zugang zur Justiz und verwandte Begriffe.....	18
Abbildung 2:	Überblick über ausgewählte Mechanismen.....	27
Abbildung 3:	Die zwei wichtigsten Wege zum Zugang zum EuGH	39
Abbildung 4:	Einschränkungen beim Zugang zum Recht in den EU-Mitgliedstaaten.....	46
Abbildung 5:	Verstöße bei der Dauer von Verfahren als Prozentsatz aller EGMR-Urteile, die Verstöße gegen die EMRK durch die EU-Mitgliedstaaten plus Liechtenstein und Norwegen feststellten, (in %) im Zeitraum 1959-2009	50
Abbildung 6:	Verzicht auf das Recht auf Zugang zu einer gerichtlichen Instanz in den EU-Mitgliedstaaten.....	54
Abbildung 7:	Zugang zu außergerichtlichen Verfahren in EU-Mitgliedstaaten	55
Abbildung 8:	Verfügbarkeit von Prozesskostenhilfe in den EU-Mitgliedstaaten.....	59
Abbildung 9:	Bedürftigkeitsprüfungen für Prozesskostenhilfe in EU-Mitgliedstaaten.....	62
Abbildung 10:	Arten von Rechtsmitteln in den EU-Mitgliedstaaten	69
Abbildung 11:	Verfügbarkeit von Schadenersatz mit Strafwirkung in den EU-Mitgliedstaaten	70
Abbildung 12:	Höhe des Schadenersatzes in den EU-Mitgliedstaaten – die höchsten erfassten Beträge (in EUR)	71
Abbildung 13:	Vorschriften zur Zahlung der Rechtskosten nach EU-Mitgliedstaaten	73
Abbildung 14:	Vollstreckung von endgültigen Urteilen in den EU-Mitgliedstaaten.....	76
Tabelle 1:	EU-Mitgliedstaaten als Vertragsparteien der UN-Übereinkommen.....	31
Tabelle 2:	Anzahl der Vertragsstaaten unter den EU-27, die das Individualbeschwerdeverfahren im Rahmen des jeweiligen Vertragsorgans angenommen haben.....	32
Tabelle 3:	Angenommene Individualbeschwerdeverfahren, nach EU-Mitgliedstaaten.....	33
Tabelle 4:	EU-Mitgliedstaaten, die Vertragsstaaten des Zusatzprotokolls zur ESC sind.....	38
Tabelle 5:	Übersicht über die Bestimmungen zum Zugang zur Justiz vor dem EuGH	40



Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BRK	Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen / UN-Behindertenrechtskonvention
CAT	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe / Ausschuss gegen Folter
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau / Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau
CEPEJ	Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (Organ des Europarates)
CERD	Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung
CFR	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
CJ	Gerichtshof, zur Abgrenzung vom Gericht; Gerichtshof und Gericht sind Bestandteile des Gerichtshofes der Europäischen Union
ECSR	Europäischer Ausschuss für soziale Rechte
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
ESC	Europäische Sozialcharta
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union (früher: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften); bezieht sich in diesem Bericht sowohl auf das Gericht als auch auf den Gerichtshof, sofern nicht anders angegeben
EU-MIDIS	Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
Fralex	Rechtssachverständigenetz der FRA
GC	Gericht (früher: Gericht erster Instanz)
IACtHR	Interamerikanischer Menschenrechtsgerichtshof
IAMRK	Interamerikanische Menschenrechtskommission
ICERD	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
ICESCR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
ICPED	Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Menschen vor dem Verschwindenlassen
ICRMW	Internationales Übereinkommen über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien
ICCPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes / UN-Kinderrechtskonvention
NRO	Nichtregierungsorganisation
UN	Vereinte Nationen
UN HRC	Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen

Zusammenfassung

Dieser Bericht enthält eine EU-weite vergleichende Analyse der Wirksamkeit des Zugangs zur Justiz als Mittel zur Gewährleistung der Rechte von Einzelpersonen im Bereich des Antidiskriminierungsrechts. Das Antidiskriminierungsrecht, wie es in der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, in der Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen (Neufassung), in der Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen und in der Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung festgelegt ist, diente dem Bericht hinsichtlich der untersuchten Fälle, der Vorschriften und der beobachteten Verfahren als Themenschwerpunkt. Dadurch war gewährleistet, dass die Untersuchung in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fiel. Der Geltungsbereich der vorliegenden Ergebnisse in Bezug auf die Herausforderungen und vorbildlichen Verfahrensweisen geht jedoch vermutlich über das materielle Recht hinaus, da sich die geltenden Bestimmungen und Verfahren tendenziell nicht nur auf das Antidiskriminierungsrecht, sondern auch auf das Zivil- und/oder Verwaltungsrecht im allgemeineren Sinne bezogen. Außerdem muss bedacht werden, dass die Forschungsarbeit grundsätzlich auf das Zivilrecht beschränkt war und gegebenenfalls auch Verwaltungsverfahren beinhalten konnte, während das Strafrecht unberücksichtigt blieb.

Für die Forschungsarbeiten zu den Länderberichten, die die Hintergrundinformationen für diesen Bericht liefern, wurden unter Berücksichtigung des Konzepts des Zugangs zur Justiz Gesetze und Verfahrensregeln analysiert sowie Fälle aus allen 27 EU-Mitgliedstaaten ausgewählt. Das weit gefasste Konzept des Zugangs zur Justiz wird anhand einer Typologie der Komponenten unterteilt. Als Grundlage für die EU-bezogenen und internationalen Bestandteile dienen die verfügbare Literatur zur Rechtsprechung sowie die entsprechende Analyse.

Der Bericht zeigt, dass es sich beim Zugang zur Justiz um ein vielseitiges Konzept handelt, zu dem zuallererst ein wirksamer Zugang zu einem unabhängigen Streitbeilegungsmechanismus gehört, kombiniert mit weiteren ähnlichen Aspekten, wie der Verfügbarkeit von Prozesskostenhilfe und angemessenen Rechtsmitteln. Sowohl auf nationaler

als auch auf europäischer bzw. internationaler Ebene stehen verschiedene Rechtswege zur Verfügung.

Europäische und internationale Ebene

In diesem Bericht werden gerichtliche und gerichtsähnliche Mechanismen auf europäischer Ebene (EU und Europarat) und internationaler Ebene (Vereinte Nationen) untersucht. Was die Vorschriften zur Klagebefugnis, die Art der Verfahren, die verfügbaren Rechtsbehelfe und die anwendbaren Überwachungsmechanismen betrifft, weisen diese beiden Ebenen sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede auf. Alle Überwachungsmechanismen fungieren als „ergänzende Möglichkeiten“ für das Einlegen von Rechtsmitteln, außer im Falle des Gerichtshofes der Europäischen Union (aufgrund der Art und Weise, in der das EU-Recht in den nationalen Systemen verankert ist). Das bedeutet, dass Einzelpersonen verpflichtet sind, zunächst auf nationaler Ebene Rechtsbehelfe einzulegen (sofern diese wirksam sind), bevor sie auf diese Verfahren zurückgreifen. Dies gibt den Ländern die Möglichkeit, bei Verletzungen ihrer Verpflichtungen zunächst im eigenen Land Abhilfe zu schaffen, bevor eine internationale Stelle die Zuständigkeit übernimmt.

Die Überwachungsorgane der Vereinten Nationen, die für die Überwachung der Durchsetzung der Menschenrechtsverträge zuständig sind, stellen einen gut zugänglichen gerichtsähnlichen Mechanismus dar. Einige der Organe sind beauftragt, sich mit Individualbeschwerden zu befassen, etwa der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, CERD) im Rahmen des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) oder der UN-Menschenrechtsausschuss (*UN Human Rights Council*, UN HRC) im Rahmen des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (*International Covenant on Civil and Political Rights*, ICCPR). Das ICERD war der erste Menschenrechtsvertrag der Vereinten Nationen, der die Einrichtung eines speziellen Überwachungsorgans, des CERD, vorsah und als Vorreiter für die Überwachungsorgane der anderen Übereinkommen (auch für den UN HRC) diente. Zu den besonderen Eigenschaften des ICERD zählt, dass der CERD nicht nur Individualbeschwerden, sondern auch Beschwerden von Gruppen von

Einzelpersonen entgegennehmen darf. Dennoch ist der UN HRC das Überwachungsorgan, das die meisten Entscheidungen über Individualbeschwerden trifft. Dabei ist anzumerken, dass die Länder die Auffassungen der Vertragsorgane nicht ausdrücklich als rechtsverbindlich anerkennen. Trotzdem stellen diese Auffassungen verbindliche Auslegungen der entsprechenden Verträge dar.

Dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) obliegt die Verantwortung, über Beschwerden zu entscheiden, die in Bezug auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) eingelegt werden. In den letzten Jahren ist die Zahl der beim EGMR eingereichten Fälle im Verhältnis zu den Kapazitäten, die dem EGMR für die Erlassung von Urteilen zur Verfügung stehen, so stark gestiegen, dass dies zu Verzögerungen bei der Bearbeitung von Fällen geführt hat. Um dieser Entwicklung zu begegnen, wurden mit dem Protokoll Nr. 14 zur EMRK eine Reihe von Maßnahmen eingeführt, darunter auch das Pilotverfahren für die Bearbeitung von wiederholten Rechtsverletzungen, also Fällen, die aufgrund systemischer Probleme auf nationaler Ebene in ähnlicher Form mehrfach auftreten. Angesichts dieser Reformen scheint sich die Bedeutung der Rolle, die der EGMR spielen wird, zu verlagern: weg von der Bereitstellung eines Rückgriffs als letztes Mittel für Einzelpersonen und hin zu einer stärkeren verfassungsgerichtlichen Rolle bei Entscheidungen über Rechtsfragen, die von allgemeinerer Bedeutung und für eine Vielzahl von Beschwerden relevant sind. Im Zusammenhang mit den Sozialrechten wird der EGMR vom Europäischen Ausschuss für soziale Rechte (ECSR) unterstützt, der die Umsetzung der Europäischen Sozialcharta (ESC) überwacht.

Eine Einzelperson kann den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) auf zweierlei Weise anrufen, um einen Rechtsbehelf gegen die EU einzulegen: Sie kann den direkten Weg wählen (über eine Nichtigkeitsklage) oder den indirekten Weg (über eine Vorabentscheidung). Während die Vorschriften zur Klagebefugnis im Rahmen der Nichtigkeitsklage durch den Vertrag von Lissabon gelockert wurden, ist der Zugang zum EuGH nach wie vor verhältnismäßig eingeschränkt.

Der Vertrag von Lissabon hat darüber hinaus noch weitere bedeutende Neuerungen mit sich gebracht. Erstens erhielt die Charta der Grundrechte der Europäischen Union einen rechtsverbindlichen Status. Zweitens wurde der Zuständigkeitsbereich des EuGH so ausgeweitet, dass er nun auch Prüfungen in jenen Bereichen des EU-Rechts durchführen kann, die zuvor außerhalb seines Aufgabenbereichs gelegen hatten. Drittens wurde die EU durch den Vertrag von Lissabon aufgefordert, der EMRK beizutreten, wodurch

dem EGMR die Zuständigkeit bei Verletzungen der EMRK durch die EU selbst übertragen wird.

Nationale Ebene

Da die Grundrechte in erster Linie auf nationaler Ebene geschützt werden müssen, stehen die gerichtlichen Mechanismen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten im Mittelpunkt dieses Berichts. Zu den wichtigsten Themen des Berichts gehören die konkreten Einschränkungen im Zusammenhang mit dem Zugang zur Justiz auf nationaler Ebene, die bestehenden Prozesskostenhilfesysteme sowie die verschiedenen Instrumente für die Entschädigung von Personen, die von diskriminierender Behandlung betroffen sind. Des Weiteren werden bestimmte Verfahren erläutert, die verschiedene EU-Mitgliedstaaten in diesen Angelegenheiten anwenden. Ferner verweisen diese Kapitel an den entsprechenden Stellen auf vorhandene Verfahren, die oft den Zweck haben, den Zugang zur Justiz zu erleichtern.

Die in diesem Bericht vorgestellten Forschungsergebnisse lassen den Schluss zu, dass der Zugang zu nationalen Gerichten für Einzelpersonen in den einzelnen Mitgliedstaaten durch folgende Sachverhalte am stärksten behindert wird: unverhältnismäßig knappe Fristen (innerhalb derer eine Beschwerde eingereicht werden muss, um ein Gerichtsverfahren einzuleiten), die restriktiven Bedingungen für die Klagebefugnis (unter Berücksichtigung fehlender oder starr angewandeter Vorschriften zu Beschwerden von öffentlichem Interesse, die sich in der Regel auf Umweltverfahren beschränken) sowie ungerechtfertigte Verzögerungen in Nichtdiskriminierungsverfahren. Insbesondere im Zusammenhang mit ungerechtfertigten Verzögerungen ist zu beachten, dass es trotz der in den nationalen Gesetzen der meisten Mitgliedstaaten verankerten Bestimmungen für eine schnelle Bearbeitung dringender oder heikler Fälle weiterhin unklar ist, ob durch solche beschleunigte Verfahren die Dauer des Gerichtsverfahrens in der Praxis tatsächlich verkürzt wird.

Um die Inanspruchnahme von potenziell langwierigen und kostspieligen Gerichtsverfahren zu reduzieren, bieten viele EU-Mitgliedstaaten den Diskriminierungsopfern alternative außergerichtliche Wege an, über die sie Rechtsmittel einlegen können. Darüber hinaus wird es den Opfern in einigen EU-Mitgliedstaaten ermöglicht, auf das Recht des Zugangs zu einer gerichtlichen Instanz zu verzichten und die Streitigkeit vorbehaltlich bestimmter Schutzmechanismen außergerichtlich beizulegen.



Grundsätzlich steht einer Partei bei Verfahren im Bereich des Antidiskriminierungsrechts in allen EU-Mitgliedstaaten Prozesskostenhilfe zu. Hierzu wird eine Bedürftigkeitsprüfung oder eine kombinierte Bedürftigkeits- und Begründetheitsprüfung durchgeführt. Trotzdem scheint Bedarf an der Zuweisung von mehr Ressourcen zu bestehen. Besondere Bedenken wurden im Hinblick auf die Budgetkürzungen infolge der Wirtschaftskrise geäußert. Diese Schwierigkeiten scheinen in einigen Ländern teilweise durch Initiativen kompensiert worden zu sein, die die Prozesskostenhilfe ergänzen sollen, z. B. kostenlose Rechtsberatungen oder Rechtsschutzversicherungen.

Den einschlägigen Forschungsergebnissen zufolge ist Schadenersatz in allen 27 EU-Mitgliedstaaten das primäre Instrument für die Entschädigung von Diskriminierungsopfern. In den meisten EU-Mitgliedstaaten wird diese finanzielle Entschädigung zudem durch andere Entschädigungen ergänzt, die nicht-finanzieller Natur sind, etwa durch die Wiedereinstellung von Personen, die aus diskriminierenden Gründen entlassen wurden.

In Bezug auf die Höhe des Schadenersatzes gibt es in den EU-Mitgliedstaaten deutliche Unterschiede. Die einschlägigen Forschungsergebnisse haben gezeigt, dass die durchschnittliche Höhe der von den nationalen Gerichten gezahlten finanziellen Entschädigungen sehr unterschiedlich ist, was nicht ausschließlich auf Faktoren wie das unterschiedliche Niveau der Lebenshaltungskosten zurückgeführt werden kann. Schadenersatz mit Strafwirkung ist nur in zwei Mitgliedstaaten vorgesehen.

In den meisten EU-Mitgliedstaaten gilt der Grundsatz, dass die unterlegene Partei die Gerichtskosten der anderen Partei zu tragen hat. Zugleich kann die Justiz in einigen Mitgliedstaaten nach eigenem Ermessen entscheiden, diesen Grundsatz nicht anzuwenden. Offenbar können Gerichtskosten aber auch so hoch sein, dass sie in einigen Mitgliedstaaten ein Hindernis für den Zugang zur Justiz darstellen.

Der Bericht zeigt zahlreiche vorbildliche Verfahrensweisen auf, mit denen der Zugang zur Justiz für Beschwerdeführer erleichtert werden kann. Dazu zählen: vereinfachte und unbürokratischere Verfahrensregeln, die die Durchsetzung von Rechten vereinfachen; Initiativen im Bereich des elektronischen Rechtsverkehrs, die für einen kostenlosen und allgemeinen Zugang zur einschlägigen Rechtsprechung sorgen sollen; weniger strenge Vorschriften zur Klagebefugnis (z. B. Popularklagen); die Verfügbarkeit anderer Rechtsmittel als der Entschädigung; unentgeltliche Maßnahmen und Rechtsberatungszentren.

In Anbetracht der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten sich sehr unterschiedlichen Herausforderungen gegenübersehen und sehr unterschiedliche Verfahren anwenden, erlauben die Ergebnisse der Forschung, die die FRA auf nationaler Ebene durchgeführt hat, nicht immer einen direkten Vergleich. Um sich ein möglichst vollständiges Bild machen zu können, stehen auf der Website der FRA weiterführende Informationen zur Verfügung, darunter nach Mitgliedstaat und Hauptkategorien geordnete Einzelheiten zum Zugang zur Justiz.

Gutachten

Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) hat die folgenden Gutachten auf der Grundlage der Ergebnisse und vergleichenden Analyse dieses Berichts erarbeitet.

Das Recht auf Zugang zur Justiz ist von zentraler Bedeutung, da alle anderen Grundrechte im Falle einer Rechtsverletzung nur auf der Grundlage dieses Rechts durchgesetzt werden können. Die Analyse der Situation in den EU-Mitgliedstaaten zeigt, dass Verfahren überdacht werden müssen, um die Wirksamkeit des Zugangs zur Justiz zu verbessern.

Klagebefugnis

Eng gefasste Vorschriften zur Klagebefugnis halten zivilgesellschaftliche Organisationen davon ab, bei Rechtsstreitigkeiten eine direktere Rolle einzunehmen. Nach dem Antidiskriminierungsrecht der EU müssen die Mitgliedstaaten Verbänden wie Nichtregierungsorganisationen (NRO) oder Gewerkschaften das Recht einräumen, sich im Namen von Beschwerdeführern oder zu deren Unterstützung an Gerichts- oder Verwaltungsverfahren beteiligen zu dürfen. Außerhalb dieses Rechtsbereichs sind solche Einrichtungen nur in manchen Mitgliedstaaten zur Einleitung von Gerichtsverfahren befugt. Gemäß ihren Verpflichtungen des Übereinkommens von Aarhus erlauben die meisten Mitgliedstaaten Popularklagen in Umweltangelegenheiten. Dies lässt den Schluss zu, dass weiter gefasste Vorschriften zur Klagebefugnis grundsätzlich akzeptiert werden und Mitgliedstaaten eine Lockerung ihrer Vorschriften zur Klagebefugnis in anderen Rechtsbereichen in Erwägung ziehen sollten.

Verzicht auf Rechte

Sieben Mitgliedstaaten räumen in ihrem Recht die Möglichkeit ein, zumindest zum Teil auf das Recht auf den Zugang zu einer gerichtlichen Instanz zu verzichten, beispielsweise durch eine Einigung oder durch eine Schieds- oder Schlichtungsklausel in einem Vertrag, sofern keine Nötigung vorliegt. Dagegen sind Vertragsbedingungen, die darauf abzielen, das Recht des Einzelnen auf Zugang zur Justiz einzuschränken oder auszuschließen, in 13 Mitgliedstaaten verboten. Es ist zwar erstrebenswert, dass für das Einlegen von Rechtsbehelfen alternative Wege angeboten werden, die weniger kostspielig oder langwierig sind als Gerichtsverfahren, diese sollten jedoch so umgesetzt

werden, dass das Recht des Einzelnen auf Zugang zur Justiz möglichst nicht übergangen wird. Außerdem sollten sämtliche Rechtsbehelfe, auf die sich in Schieds- Schlichtungs-, Vermittlungsverfahren o. Ä. verständigt wird, das Recht des Beschwerdeführers auf wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Rechtsbehelfe in vollem Umfang widerspiegeln.

Prozesskostenhilfe

Die hohen Kosten, die mit einem Gerichtsverfahren verbunden sind, etwa die Gerichts- oder Anwaltskosten, können Einzelpersonen davon abhalten, Rechtsbehelfe bei Gericht einzulegen. Die Prozesskostenhilfe ist zwar in allen Mitgliedstaaten verfügbar, doch dies allein genügt unter Umständen nicht, um allen Personen, die von Verstößen gegen das Antidiskriminierungsrecht betroffen sind, die Einreichung von Beschwerden zu ermöglichen. Vorschriften zur Ermittlung des Anspruchs auf Prozesskostenhilfe sollten so formuliert sein, dass den Personen, die nicht über ausreichend finanzielle Mittel verfügen, Zugang zu angemessener Unterstützung zugesichert wird. Dementsprechend sollten Mitgliedstaaten erwägen, die für die Bedürftigkeitsprüfung geltenden Schwellenwerte oder die der Bedürftigkeits- und Begründetheitsprüfung zugrundeliegenden Formeln zu überprüfen, um den Zugang zur Justiz für alle sicherzustellen.

Die Einführung von alternativen Streitbeilegungsmechanismen wie gerichtsähnlichen Verfahren, die bei einigen Gleichbehandlungsstellen zur Verfügung stehen, können zur Sicherstellung des Zugangs zur Justiz beitragen, indem sie Beschwerdeführern eine schnellere und kostengünstigere Alternative bieten. Jene Mitgliedstaaten, die ihre Gleichbehandlungsstellen nicht mit solchen Befugnissen ausgestattet haben, könnten erwägen, dies zu tun. Hierbei sollte angemerkt werden, dass Gleichbehandlungsstellen angemessene Ressourcen benötigen, um diese Aufgabe wahrnehmen zu können.

Zu berücksichtigen sind die alternativen oder ergänzenden Maßnahmen, die in einigen Mitgliedstaaten verfügbar sind, z. B. vereinbarte Höchstgrenzen für Anwaltshonorare, das Erlassen von Gerichtskosten für Beschwerdeführer in finanzieller Notlage oder die Rechtsschutzversicherung. Auch Fördermaßnahmen wie das Angebot von



Unterstützung durch Rechtsberatungszentren oder kostenlose Dienste sollten Beachtung finden, wobei sichergestellt sein muss, dass es sich dabei lediglich um ergänzende Maßnahmen handelt, die ein mit angemessenen Ressourcen ausgestattetes Prozesskostenhilfesystem nicht ersetzen. Ebenfalls bedacht werden sollte die Einführung vereinfachter Verfahren, bei denen Einzelpersonen nicht durch einen Anwalt vertreten werden müssen. Diese erfordern allerdings angemessene Schutzmechanismen, um die Rechte der Einzelpersonen zu sichern und dafür zu sorgen, dass sie sich angemessen an Verfahren beteiligen können.

überwachen einige dieser Organe die Umsetzung von Rechten, die derzeit nicht in der EMRK oder in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union enthalten sind, z. B. bestimmte Sozialrechte. Nur in einem Mitgliedstaat dürfen NRO derzeit Fälle vor den Europäischen Ausschuss für soziale Rechte bringen. Angesichts der Vorteile, die der Zugang zu Streitschlichtungsverfahren auf europäischer und internationaler Ebene mit sich bringt, sollten jene Mitgliedstaaten, die einen solchen Zugang nicht gestatten, in Erwägung ziehen, die Zuständigkeit dieser Stellen zu erlauben.

Verjährungsvorschriften

Beschwerdefristen sind zwar aus Gründen der Rechtssicherheit notwendig, müssen aber gegen das Recht des Beschwerdeführers auf einen Rechtsbehelf abgewogen werden. Übermäßig kurze Fristen scheinen in allen Mitgliedstaaten eines der größten Hindernisse für den Zugang zur Justiz zu sein. EU-Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Fristen auf einen angemessenen Zeitraum verlängert werden, damit sie den Standards entsprechen, die der EGMR in seiner Rechtsprechung festgelegt hat.

Dauer der Gerichtsverfahren

Muss eine Einzelperson unverhältnismäßig lange auf einen Rechtsbehelf warten, besteht die Gefahr, dass ihre Rechte unwirksam werden. Auf lange Sicht führt dies außerdem zu einer Abschreckung künftiger potenzieller Beschwerdeführer. Die analysierten Urteile des EGMR und die Fallbeispiele, die für diesen Bericht zusammengetragen wurden, legen nahe, dass es in einigen Mitgliedstaaten systemische Probleme gibt, aufgrund derer Urteile nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums erlassen werden können. Nach dem Fallrecht des EuGH müssen Rechtsbehelfe in nationalen Gerichten für Rechte, die sich aus dem EU-Recht ableiten, wirksam sein. Um dies zu gewährleisten, sollten Mitgliedstaaten erwägen, die Organisation ihrer Justizsysteme und die Zuweisung der Ressourcen zu überprüfen.

Internationale Verpflichtungen

Während alle EU-Mitgliedstaaten auch Vertragsstaaten der zentralen Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen sind, haben nicht alle zugestimmt, dass Überwachungsorgane Individualbeschwerden anhören dürfen. Aufgrund der weniger strengen Vorschriften zur Klagebefugnis und zur Zugänglichkeit der Verfahren sind diese eine wertvolle Alternative zu anderen Foren wie dem EGMR. Außerdem

1

Der Zugang zur Justiz im EU-Kontext



1.1. Die Forschung der FRA zum Zugang zur Justiz

Der vorliegende Bericht befasst sich mit dem Zugang zur Justiz in der Europäischen Union und damit mit der Frage, wie Rechte in der EU durchgesetzt werden können. Zu diesem Zweck werden die Mechanismen in den Mitgliedstaaten sowie die Mechanismen der EU, des Europarates und der Vereinten Nationen (UN) analysiert. Der Schwerpunkt liegt jedoch auf den Gerichtsmechanismen der nationalen Ebene und auf den damit verbundenen Herausforderungen und vorbildlichen Verfahrensweisen. Zur weiteren Einschränkung des Themas konzentriert sich der Bericht auf den Zugang zur Justiz im Bereich des Antidiskriminierungsrechts, wie es in den Richtlinien zur Gleichstellung der Geschlechter, in der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und in der Richtlinie zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung niedergelegt ist.¹ Diese Untersuchung befasst sich vorrangig mit Rechtsbehelfen des Zivilrechts und gegebenenfalls des Verwaltungsrechts, wohingegen der Bereich des Strafrechts unberücksichtigt bleibt. Dieser vergleichende Bericht

ist die erste Studie der FRA, die sich ausdrücklich vorrangig mit dem Zugang zur Justiz befasst.²

Dieser Bericht sollte im Kontext einer Reihe von Forschungsprojekten der FRA betrachtet werden. Die von der FRA im Jahr 2009 durchgeführte Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung (EU-MIDIS) hat gezeigt, dass das Bewusstsein in Bezug auf Abhilfemechanismen (in Diskriminierungsfällen) nur sehr schwach ausgeprägt ist, insbesondere bei gefährdeten Gruppen wie Minderheiten oder Einwanderern. Diesem Bericht über den Zugang zur Justiz wird eine Studie folgen, die die Rolle von Gleichbehandlungsstellen und ähnlichen Einrichtungen bei der Erleichterung des Zugangs zur Justiz sowie die Erfahrungen der Gleichbehandlungsstellen, Beschwerdeführer³ und Akteure, die den Beschwerdeführern Unterstützung anbieten, zum Gegenstand haben wird. Diese Studien werden sich gegenseitig ergänzen und sich auf das Gerichtssystem bzw. auf die Gleichbehandlungsstellen und deren Aufgabe, die Beschwerdeführer zu unterstützen oder alternative Rechtsmittel bereitzustellen, konzentrieren. Im Mai 2010 hat die FRA eine Reihe von Berichten veröffentlicht, die der Frage nachgingen, wie die Architektur zur Förderung und zum Schutze der Menschenrechte, insbesondere im Hinblick auf nationale Menschenrechtseinrichtungen, Datenschutzbehörden und Gleichbehandlungsstellen, in der EU verbessert

¹ Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22); Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16); Richtlinie 2004/113/EG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, (ABl. L 373 vom 21.12.2004, S. 37); Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung) (ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 23).

² Siehe auch den kürzlich veröffentlichten FRA-Bericht *Access to effective remedies: The asylum-seeker perspective*, Wien: FRA, verfügbar unter: www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/asylum-access-remedies-report-092010_en.pdf. (Alle im vorliegenden Bericht aufgeführten Hyperlinks wurden im November 2010 aufgerufen).

³ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird in diesem Bericht auf die durchgehende Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet. Es sind selbstverständlich beide Geschlechter gemeint.

werden kann.⁴ Weitere verwandte Projekte, die sich mit verschiedenen Komponenten des Zugangs zur Justiz befassen, sind u.a.:

- Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen und die Pflicht zur Aufklärung von Asylbewerbern über das Asylverfahren aus der Sicht der Asylbewerber;
- Zugang zu Rechtsbehelfen für Migranten in einer irregulären Situation;
- die Auswirkungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse – Ansichten der Gewerkschaften und der Arbeitgeber in der Europäischen Union;
- das Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung auf politische Teilhabe;
- Regierungsebenen übergreifende Zusammenarbeit: Verknüpfung von Grundrechten (einschließlich des verbesserten Zugangs zu Beschwerdemechanismen auf lokaler Ebene und deren Verbindungen zur nationalen und internationalen Ebene);
- Entwicklung von Indikatoren zum Schutz, zur Wahrung und zur Förderung der Rechte des Kindes in der Europäischen Union (kinderfreundliche Justiz);
- Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht.⁵

Im ersten Kapitel wird das Konzept des Zugangs zur Justiz erläutert und in den Kontext des europäischen Rechts- und Politikrahmens gestellt. Die folgenden vier Kapitel befassen sich mit den Zugangsmechanismen auf europäischer und internationaler Ebene (Kapitel 2) und mit dem Zugang zur Justiz auf nationaler Ebene einschließlich der gesetzlichen und verfügbaren Rechtsbehelfe (Kapitel 3 bis 5). Als Veranschaulichung dienen Beispiele von bedeutenden Fällen, mit denen nationale Gerichte, der Europäische Gerichtshof (EuGH) und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) befasst waren.

4 Erarbeitet in einer Reihe mit folgenden Veröffentlichungen: *Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I-III: National Human Rights Institutions in the EU Member States*; *Datenschutz in der Europäischen Union: die Rolle der nationalen Datenschutzbehörden*; *Auswirkungen der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse – Ansichten der Gewerkschaften und der Arbeitgeber in der Europäischen Union*. Alle Veröffentlichungen verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_de.htm.

5 Sämtliche FRA-Projekte sind unter http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_accessingjustice_en.htm, und sämtliche Veröffentlichungen der FRA unter http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_en.htm verfügbar.

1.2. Hintergrundinformationen zum Bericht

Dieser Bericht stützt sich in erster Linie auf 27 nationale Studien, die das Rechtssachverständigennetz der FRA (Fralex)⁶ auf der Grundlage einer Typologie erstellt hat, die so konzipiert wurde, dass ausgewählte Schlüsselemente des Zugangs zur Justiz in einer vergleichenden Übersicht dargestellt werden konnten. Die Analyse und Informationen zur nationalen Ebene, die diesem Bericht zugrunde liegen, spiegeln die Situation von Ende 2008 wider. Die Fallbewertung und Statistiken sowie hochrangige administrative oder politische Antworten auf Fragen zum Zugang zur Justiz stammen aus dem Zeitraum 2000 bis 2009. Angaben, die sich auf die EU oder die internationale Ebene beziehen, entsprechen dem Stand vom 15. Oktober 2010.

Da dem Zugang zur Justiz kein standardisiertes Konzept zugrunde liegt, wurde die Forschung auf nationaler Ebene auf einer fünfteiligen Typologie der einzelnen Komponenten aufgebaut. Diese Typologie wurde anhand des Rechts auf ein faires Verfahren sowie des allgemeineren Rechts auf einen Rechtsbehelf gemäß Artikel 6 und Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), Artikel 2 Absatz 3 und Artikel 14 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) und Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (CFR) erstellt. Auf der Grundlage dieser Bestimmungen wurde das Konzept des „Zugangs zur Justiz“ in die folgenden Komponenten unterteilt:

1. das Recht auf einen wirksamen Zugang zu einer Streitbeilegungsstelle;
2. das Recht auf ein faires Verfahren;
3. das Recht auf eine zeitnahe Beilegung von Rechtsstreitigkeiten;
4. das Recht auf angemessene Rechtsmittel;
5. die Grundsätze der Effizienz und Wirksamkeit.

6 Fralex wurde 2007 gegründet und setzt sich aus hochqualifizierten Rechtssachverständigen auf dem Gebiet der Grundrechte in den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zusammen. Fralex erarbeitet eine Vielzahl nationaler und vergleichender Berichte, Analysen und Studien, die als Hintergrundmaterialien für die Veröffentlichungen der FRA dienen. Es wurde auch ein eigener Bericht über den Zugang zum Recht auf EU-Ebene und internationaler Ebene in Auftrag gegeben. Diesen Bericht nutzte die FRA zusammen mit den 27 nationalen Berichten sowie zusätzlichen Forschungsarbeiten als Grundlage für den vorliegenden vergleichenden Bericht.

Diese Komponenten wurden wiederum in detaillierteren Unterpunkten, sogenannte Indikatoren, unterteilt. Die Fralex-Gruppen wurden beauftragt, für drei dieser Indikatoren eine Auswahl von 50 bis 80 nationalen Fällen zu analysieren.⁷ Die Fälle mussten sich auf die „Zivilrechte“ beziehen, die durch Artikel 6 Absatz 1 der EMRK und durch Artikel 14 des ICCPR geschützt sind.⁸

Das Antidiskriminierungsrecht wurde als Schwerpunkt gewählt, um den Umfang der Untersuchungen auf ein handhabbares Niveau zu reduzieren, aber auch weil die früheren Forschungen der FRA ergeben hatten, dass in diesem Rechtsbereich ein besonders großer Bedarf an der Verbesserung und Erleichterung des Zugangs zur Justiz besteht. Dennoch ist es der Zweck dieser Studie, den Zugang zur Justiz aus einer weiter gefassten Perspektive zu betrachten. Der vorliegende Bericht ist nur der erste Schritt in diese Richtung.

Die Elemente der 27 nationalen Studien, die in Bezug auf die oben genannte Typologie zusätzliche länderspezifische Informationen über den Zugang zur Justiz liefern, stehen auf der Website der FRA zur Verfügung.⁹ In den gemäß der Typologie aufgebauten Berichten werden die Justizsysteme in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten untersucht. Diese nationalen Übersichten bieten einen Einblick in die Mechanismen des Zugangs zur Justiz im Falle von Diskriminierungen und enthalten die Details, die in diesem vergleichenden Bericht nicht berücksichtigt werden konnten bzw. für diesen Bericht nicht relevant waren.¹⁰

1.3. Das Konzept

„Zugang zur Justiz“ ist kein gebräuchlicher Terminus aus der Rechtssprache und wird zum Beispiel auch in der EMRK nicht ausdrücklich verwendet.¹¹ Die EMRK enthält stattdessen Bestimmungen zur Justiz auf ein faires Verfahren und zur Justiz auf wirksame Beschwerde (Artikel 6 bzw. Artikel 13 der EMRK).

In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) heißt es: „Jeder hat Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei den zuständigen innerstaatlichen Gerichten gegen Handlungen, durch die seine ihm nach der Verfassung oder nach dem Gesetz zustehenden Grundrechte verletzt werden“.¹² Auch der ICCPR verweist auf eine „wirksame Beschwerde“ (Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe a) in Bezug auf alle Rechte gemäß der Konvention und gewährt das Recht, „ein Verfahren vor einem Gericht zu beantragen“ (Artikel 9 Absatz 4), das Recht, dass eine Sache „in billiger Weise und öffentlich verhandelt wird“ (Artikel 14 Absatz 1), und das Recht auf ein „ohne unangemessene Verzögerung“ gefälltes Urteil (Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe c).¹³

Durch den Vertrag von Lissabon wurde jedoch mit dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ausdrücklich auf den Zugang zur Justiz verwiesen. In Artikel 67 Absatz 4 des AEUV heißt es: „Die Union erleichtert den Zugang zur Justiz, insbesondere durch den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen in Zivilsachen.“¹⁴ Die CFR, die gemäß den durch den Vertrag von Lissabon eingeführten Reformen den gleichen rechtsverbindlichen Status hat wie die Verträge, gewährt das „Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht“ (Artikel 47 CFR).¹⁵ Absatz 3 dieses Artikels verweist im Speziellen auf den Zugang zur Justiz im Kontext der Prozesskostenhilfe, doch am Ende des Artikels wird auch der Begriff „Zugang

7 In einigen Mitgliedstaaten erwies sich diese Aufgabe als schwierig, da nicht auf das Fallrecht vorinstanzlicher Gerichte zugegriffen werden konnte.

8 Weitere Informationen: UN HRC, *General Comment No. 32 – Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial*, 23. August 2007, CCPR/C/GC/32, Randnummer 16; EGMR, *Sporrong und Lönnroth gegen Schweden*, Nr. 7151/75, 23. September 1982, Randnummern 79-83. Artikel 47 der CFR scheint nicht dieselbe Einschränkung zu beinhalten, ist aber in allen Arten von Fällen anwendbar.

9 Siehe: <http://fra.europa.eu>.

10 Angaben zum Vereinigten Königreich beziehen sich in erster Linie auf die Situation in England und Wales. Die meisten der genannten Vorschriften und Verfahren gelten jedoch der Sache nach (wenn auch nicht formell) auch in Schottland sowie in geringerem Umfang in Nordirland.

11 Mauro Cappelletti befasste sich in seiner Rechtslehre in den 1970er und 1980er Jahren ausführlich mit diesem Begriff; siehe Cappelletti, M. (Hg.) (1978) *Access to Justice*, Mailand: Sijthoff & Noordhoff. Neuere Veröffentlichung: Francioni, F. (Hg.) (2007) *Access to Justice as a Human Right*, Oxford University: Oxford University Press (OUP).

12 Generalversammlung der Vereinten Nationen, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Entschließung 217 A(III), UN-Dokument A/810, S. 71 (1948), Artikel 8.

13 Der UN HRC vertritt die Ansicht, dass die Verweigerung des Zugangs zum Recht einen klaren Verstoß gegen die Menschenrechte darstellt, aufgrund dessen die Überprüfung eines Strafverfahrens gefordert werden kann, wenn das Recht auf Einreichen eines Rechtsmittels verletzt wurde. UN HRC, *Earl Pratt und Ivan Morgan gegen Jamaica*, Communications Nr. 210/1986 und Nr. 225/1987. Auffassungen vom 6. April 1989, UN-Dokument A/44/40, Vol. II, 222. Der Internationale Gerichtshof (IGH) vertritt eine ähnliche Haltung. Im Fall *Avena und andere mexikanische Staatsbürger (Mexiko gegen Vereinigte Staaten)* vom 31. März 2004 wurde eine Reihe mexikanischer Staatsangehöriger in den Vereinigten Staaten zum Tode verurteilt, ohne dass sie die konsularische Unterstützung gemäß Artikel 36 des Wiener Übereinkommens aus dem Jahr 1963 in Anspruch nehmen konnten.

14 Artikel 81 Absatz 2 Buchstabe e bezieht sich auf den „Zugang zur Justiz“ und Artikel 81 Absatz 2 Buchstabe f auf die „Beseitigung von Hindernissen für die reibungslose Abwicklung von Zivilverfahren“.

15 Der Status der CFR ist in Artikel 6 Absatz 1 des AEUV niedergelegt. Erläuterungen zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union befinden sich im ABl. C 303/17 vom 14.12.2007, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:DE:PDF>.

zu den Gerichten“ verwendet.¹⁶ Damit fasst der Artikel all die besonderen Rechte zusammen, die im Konzept „Zugang zur Justiz“ vereint sind:¹⁷

- das Recht, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen;
- das Recht, die Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandeln zu lassen;
- das Recht, sich beraten, verteidigen und vertreten zu lassen;
- das Recht auf Prozesskostenhilfe für Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, sofern diese Hilfe erforderlich ist, um einen wirksamen Zugang zur Justiz zu gewährleisten.

Auf internationaler Ebene hat der UN HRC seit seiner Einrichtung im Rahmen des ICCPR die führende Rolle unter den Vertragsorganen der Vereinten Nationen angenommen, wenn es um die Auslegung von Begriffen geht, die sich auf den Zugang zur Justiz beziehen.¹⁸

Das Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (1998)¹⁹ ist ein weiteres Dokument, in dem der Begriff „Zugang zu Gerichten“ ausdrücklich verwendet wird. Laut diesem Übereinkommen ist unter dem Zugang zu Gerichten der „Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer

anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle“ zu verstehen (Artikel 9 Absatz 1). Darüber hinaus fand der „Zugang zur Justiz“ durch das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2006) auch Eingang in ein UN-Übereinkommen.²⁰

Im aktuellen Sprachgebrauch bezieht sich „Zugang zur Justiz“ also auf eine Reihe von Begriffen, die bisweilen synonym verwendet werden oder bestimmte Teilbereiche bezeichnen sollen, beispielsweise den Zugang zu Gerichten, wirksame Rechtsbehelfe oder ein faires Verfahren. Abbildung 1 zeigt eine schematische Übersicht über die am häufigsten verwendeten Termini.

Abbildung 1: Zugang zur Justiz und verwandte Begriffe



Quelle: FRA, 2010

16 CFR, Kapitel VI „Justizielle Rechte“, Artikel 47, Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht: „Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen. Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen. Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, wird Prozesskostenhilfe bewilligt, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten.“

17 Die Begriffe „wirksamer Rechtsbehelf“ und „Zugang zu den Gerichten“ scheinen in der Tat synonym gebraucht zu werden. An der Stelle, an der in den Erläuterungen zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union (siehe Fußnote 15), S. 30, auf die entsprechende Rechtsprechung des EGMR verwiesen wird (EGMR, *Airey gegen Irland*, Nr. 6289/73, 9. Oktober 1979), wird der Zugang zu den Gerichten als wirksamer Rechtsbehelf erläutert.

18 Siehe z. B. UN HRC, *General Comment No. 32* (siehe Fußnote 8), Absätze 8-13.

19 Übereinkommen der Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) über die Transparenz und Verantwortlichkeit, das die Menschenrechte und Umweltrechte miteinander verknüpft. Der Begriff „Zugang zu Gerichten“ wird im Titel, in der Präambel sowie in den Artikeln 1, 3, 9 und 10 verwendet. Durch ihn werden den Vertragsstaaten positive Pflichten auferlegt und relativ feste Parameter definiert, die zur Erfüllung der staatlichen Pflichten und zur Gewährleistung der angemessenen Ausübung des Rechts eingehalten werden müssen.

1.4. Forschung und Instrumente des Europarates zum Zugang zur Justiz

Die Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ), ein Organ des Europarates, hat eine Reihe von Studien zum Zugang zur Justiz in den

20 Artikel 13 verpflichtet die Vertragsstaaten zur Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zur Justiz für Menschen mit Behinderungen und fordert von ihnen zu diesem Zwecke, für die im Justizwesen tätigen Personen geeignete Schulungen anzubieten. Hilfreiche Analysen zur Bandbreite der europäischen und internationalen Standards im Bereich Zugang zur Justiz sind zu finden in: McBride, J. (2009) *Access to Justice for Migrants and Asylum Seekers in Europe*, Straßburg: Council of Europe Publishing.

Mitgliedstaaten des Europarates entwickelt.²¹ Die CEPEJ trägt Rechtsdaten aus den 47 Mitgliedstaaten zusammen, analysiert Schwachstellen und neue Trends und fördert eine homogenere Datenerhebung auf nationaler Ebene. Ein umfassender Bericht über die europäischen Justizberichte („*European Judicial Systems*“, 2008-2010) befasst sich beispielsweise mit folgenden Themen: öffentliche Ausgaben für Gerichte und Prozesskostenhilfe; Arten der Prozesskostenhilfe in Strafsachen; Zahl der Fälle, bei denen Prozesskostenhilfe in Anspruch genommen wurde; Bedingungen für die Gewährung von Prozesskostenhilfe; Gerichtskostenysteme; Verfahrensdauer; Verfügbarkeit der Vertretung vor Gericht; Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen.²² Des Weiteren hat die CEPEJ einen Bericht über die Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs in Europa veröffentlicht.²³

Der Beirat Europäischer Richter (CCJE), ein beratendes Organ des Europarates, das sich mit der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Kompetenz von Richtern befasst und sich ausschließlich aus Richtern zusammensetzt, verabschiedete am 18. November 2010 die „Magna Carta of Judges (Fundamental Principles)“. Diese Magna Carta der Richter hebt die wesentlichen Grundsätze hervor, die Richter und Justizsysteme betreffen. Sie wiederholt unter anderem die wesentlichen Kriterien der Rechtsstaatlichkeit, der Unabhängigkeit der Justiz, des Zugangs zur Justiz sowie die Grundsätze der Ethik und Verantwortlichkeit in nationalem und internationalem Kontext.²⁴

Das Ministerkomitee des Europarates verabschiedete am 24. Februar 2010 seine Empfehlung CM/Rec(2010)3 über wirksame Rechtsbehelfe bei übermäßig lang

andauernden Gerichtsverfahren. Die Empfehlung verweist auf das Fallrecht des EGMR und auf dessen einschlägige Piloturteile und fordert von den Mitgliedstaaten unter anderem: die Gewährleistung von Mechanismen zur Ermittlung übermäßig langer Verfahrensdauern; wirksame Rechtsbehelfe für ein Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist; Entschädigungen (auch bei nicht finanziellen Schäden); die Berücksichtigung nicht monetärer Rechtsbehelfe bei Verfahren, deren Dauer nicht mehr angemessen ist, etwa die Kürzung von Sanktionen.²⁵

Der vorliegende Bericht der FRA ergänzt die bisherigen Forschungsarbeiten zu diesem Thema durch einen umfassenden Überblick und eine Analyse der zentralen Herausforderungen und bestehenden vorbildlichen Verfahren auf nationaler Ebene unter Berücksichtigung der Anforderungen europäischer und internationaler Menschenrechtsgesetze. In diesem Bericht werden somit bestimmte Verfahren erläutert, die die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Pflichten behindern oder unterstützen. Darüber hinaus liefert dieser Bericht den Forschungsarbeiten, die die FRA zum Zugang zur Justiz durchführt, weitere Informationen über den Zugang der Beschwerdeführer zur Justiz mit Hilfe von Gleichbehandlungsstellen.

1.5. Der Zugang zur Justiz in der europäischen Gesetzgebung

Das Recht auf Zugang zur Justiz, insbesondere der Zugang zu einem Gericht, wurde in Europa vom EGMR im Kontext von Artikel 6 der EMRK entwickelt und seither ausführlich in der wissenschaftlichen

21 Siehe vor allem folgende Veröffentlichungen der Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ): *European Judicial Systems – Edition 2008 (2006 data): Efficiency and quality of justice* sowie *Access to Justice in Europe, CEPEJ Studies Nr. 9*. In seiner Entschließung vom 19. Mai 2010 (2009/2241(INI)) über den Beitritt der EU zur EMRK hat das Europäische Parlament die EU dazu aufgerufen, der CEPEJ beizutreten. Weitere Informationen unter: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp.

22 CEPEJ (2010) *European Judicial Systems (2008-2010)*, Straßburg: Europarat, verfügbar unter: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

23 CEPEJ (2008) *Use of information and communication technologies (ICT) in European judicial systems*, Straßburg: Europarat, verfügbar unter: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes7TIC_en.pdf.

24 Der Wortlaut ist verfügbar unter: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC%282010%293&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>. Für einen breiteren Kontext siehe die Auffassung Nr. 13 des CCJE zur Rolle der Richter bei der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen, die einen wesentlichen Bestandteil eines funktionierenden Staates ausmacht, basierend auf dem am 9. Dezember 2010 angenommenen Rechtsstaatsprinzip, verfügbar unter: [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2010\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2010)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

25 Siehe auch die an die Mitgliedstaaten gerichtete Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates vom 17. November 2010 zur Unabhängigkeit, Effektivität und Verantwortung von Richtern. Die Empfehlung unterstreicht die Unabhängigkeit jedes einzelnen Richters und die Unabhängigkeit der Justiz als Ganzes, um die Unabhängigkeit einzelner Richter zu gewährleisten. Erstmals wird die richterliche Effektivität auf klare und einfache Weise als die Erbringung hochwertiger Entscheidungen innerhalb einer angemessenen Zeit und nach fairer Erwägung der Angelegenheit definiert. Weitere vorgeschlagene Maßnahmen zur Auswahl und Ausbildung von Richtern, zu deren Verantwortung sowie zur richterlichen Ethik sind weitere Schritte, um die Rolle des einzelnen Richters und der Justiz im Allgemeinen zu stärken. Die CEPEJ leitet außerdem ein Zentrum für das Zeitmanagement bei Gerichten (SATURN), das Zeitmanagementstatistiken erstellt und ausgewählte Gerichte bei der Verbesserung ihres Zeitmanagements unterstützt. Weitere Informationen unter: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Delais/default_en.asp.

Lehre erörtert.²⁶ Artikel 6 der EMRK gilt nur im Zusammenhang mit zivilrechtlichen Ansprüchen und Verpflichtungen oder strafrechtlichen Anklagen. Wenngleich der Anwendungsbereich der zivilrechtlichen Ansprüche durch die Rechtsprechung des EGMR im Laufe der Jahre nach und nach ausgeweitet wurde und dadurch heute auch ein bedeutender Anteil des Verwaltungsrechts durch die Achtung dieser Vorschrift abgedeckt wird,²⁷ ist es ein bemerkenswerter Schritt nach vorne, dass Artikel 47 der CFR diese Einschränkung aufhebt und den Zugang zur Justiz ganz bewusst für alle durch das Recht der Union garantierten Rechte oder Freiheiten gewährt.²⁸

Der ständigen Rechtsprechung des EuGH zufolge zählt der Zugang zur Justiz zu den wesentlichen Elementen einer auf Rechtsstaatlichkeit beruhenden Union.²⁹ Um dies gewährleisten, haben die Verträge ein umfassendes Rechtsschutzsystem geschaffen, das es dem EuGH ermöglicht, die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe zu kontrollieren.³⁰ Der EuGH hat das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz als einen allgemeinen Grundsatz des durch das Fallrecht

des EGMR beeinflussten Unionsrechts anerkannt.³¹ Der EuGH nutzt traditionell die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sowie Artikel 6 und Artikel 13 der EMRK als Grundlage für das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem zuständigen Gericht.

Generalanwalt Ruiz-Jarabo Colomer sagte in seinem Schlussantrag zur Rechtssache *Roda Golf & Beach Resort SL*: „Der Zugang zur Justiz bildet einen wesentlichen Pfeiler der westlichen Rechtskultur. [...] Zu den allgemeinen Prinzipien des Gemeinschaftsrechts gehört damit das Recht auf einen effektiven Rechtsschutz, das den Zugang zu den Gerichten strukturiert. [...] Der Zugang zu den Gerichten impliziert nicht nur die Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens, sondern auch, dass dieses vom zuständigen Gericht durchgeführt wird.“³² Dies bedeutet in anderen Worten, dass der Zugang zu den Gerichten weitaus mehr sein muss als eine rein formelle Möglichkeit; er muss auch praktisch durchführbar sein.

Im Rahmen der EU-Rechtsordnung wird durch das Recht auf einen effektiven Rechtsschutz sowohl der Zugang zu EU-Gerichten (in diesem Fall dem Europäischen Gerichtshof und dem Gericht) als auch der Zugang zu nationalen Gerichten für die Durchsetzung von Rechten, die sich aus dem EU-Recht ableiten, abgedeckt.

1.5.1. Aus dem EU-Recht abgeleitete Rechte vor nationalen Gerichten: Gleichwertigkeit und Effektivität

Seit der klassischen Rechtssache von *Van Gend & Loos* wird anerkannt, dass das EU-Recht unter bestimmten Umständen Rechte des Einzelnen begründet, die von

26 Entsprechende Quellen: Rechtssache *Golder* (EGMR, *Golder gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 4451/70, 21. Februar 1975); Harris, D.J., O’Boyle, M., Bates, E.P. und Buckley, C.M. (2009) *Harris, O’Boyle and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights, 2nd edition*, Oxford: OUP, Kapitel 6; van Dijk, P., van Hoof, G.J.H., van Rijn, A. und Zwaak, L. (Hrsg.) (2006) *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen: Intersentia, Kapitel 10; Frowein, A.J. und Peukert, W. (2009) *Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar*, Kehl: N.P. Engel Verlag; Grabenwarter, C. (2009) *Europäische Menschenrechtskonvention*, 4. Auflage, Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag.

27 Der EGMR hält sich mit einer konkreten Definition der „zivilrechtlichen“ Ansprüche zurück. In der Praxis scheint seine Auslegung jedoch mit der Auslegung des UN HRC übereinzustimmen (siehe *General Comment No. 32* (siehe Fußnote 8), Absatz 16). Siehe *ibid.*

28 „Im Unionsrecht gilt das Recht auf ein Gerichtsverfahren nicht nur für Streitigkeiten im Zusammenhang mit zivilrechtlichen Ansprüchen und Verpflichtungen. Dies ist eine der Folgen der Tatsache, dass die Union eine Rechtsgemeinschaft ist, wie der Gerichtshof [der Europäischen Gemeinschaften (EuGH)] in der Rechtssache 294/83, *Les Verts gegen Europäisches Parlament* (Urteil vom 23. April 1986, Slg. 1986, 1339) festgestellt hat.“ Erläuterungen zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union im ABl. C 303/17 vom 14.12.2007, S. 30, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:DE:PDF>.

29 Deutlich wird dies in der Begründung für die Einführung des Grundsatzes der unmittelbaren Wirkung (EuGH, *Van Gend & Loos gegen Niederländische Finanzverwaltung*, Rechtssache 26/62, 5. Februar 1963), des Grundsatzes des Vorrangs (EuGH, *Flaminio Costa gegen E.N.E.L.*, Rechtssache 6/64, 15. Juli 1964), des Grundsatzes der Staatshaftung (EuGH, *Andrea Francovich und Danila Bonifaci und andere gegen Italienische Republik*, Verbundene Rechtssachen C-6/90 und C-9/90, 19. November 1991) sowie in der Anforderung, dass nationale Rechtsbehelfe bei der Verletzung von Rechten, die sich aus dem Unionsrecht ableiten, mit dem Grundsatz der Effektivität und dem Grundsatz der Gleichwertigkeit in Einklang stehen müssen (EuGH, *Shirley Preston u. a. gegen Wolverhampton Healthcare NHS Trust u. a. und Dorothy Fletcher u. a. gegen Midland Bank plc.*, Rechtssache C-78/98, 16. Mai 2000).

30 Rechtssache 294/83, *Les Verts gegen Europäisches Parlament*, Nr. 25, Randnummer 23.

31 Der Ansatz des EuGH bestand grundsätzlich darin, im Hinblick auf das Recht auf ein faires Verfahren als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts der Argumentation des EGMR zu folgen. Siehe z. B. *Baustahlgewebe GmbH gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Rechtssache C-185/95, 17. Dezember 1998. Trotzdem konzentrierte sich der EuGH üblicherweise nicht im Detail auf bestimmte Aspekte dieses Rechts, und wenn er dies tat, handelte es sich häufig um einen anderen Anwendungskontext als im vorliegenden Bericht. Die Rechtsprechung des EuGH bezüglich des Kriteriums der „angemessenen Frist“ beispielsweise bezog sich schwerpunktmäßig eher auf Klagen gegen die Organe der Union. Dies könnte ihre Relevanz für den vorliegenden Bericht schmälern. Siehe z. B. EuGH, *Hoechst AG gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Rechtssache T-410/03, 18. Juni 2008, Randnummern 227-228; EuGH, *Limburgse Vinyl Maatschappij NV (LVM) gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Rechtssache C-238/99 P, 15. Oktober 2002, Randnummer 169; EuGH, *Chronopost SA und La Poste gegen Union française de l’express (UFEX) u. a.*, Rechtssache C-341/06 P, 1. Juli 2008, Randnummer 45.

32 Schlussantrag des Generalanwalts Ruiz-Jarabo Colomer, EuGH, *Roda Golf & Beach Resort SL*, Rechtssache C-14/08, 5. März 2009. Am 25. Juni 2009 sprach der Gerichtshof sein Urteil in dieser Rechtssache – die Ausführungen des Generalanwalts über den Zugang zu den Gerichten wurden in diesem Urteil jedoch nicht mehr thematisiert.



nationalen Gerichten direkt durchgesetzt werden können. In besagter Rechtssache erklärte der EuGH: „Das [...] Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen. Solche Rechte entstehen nicht nur, wenn der Vertrag dies ausdrücklich bestimmt, sondern auch auf Grund von eindeutigen Verpflichtungen, die der Vertrag den Einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt.“³³ In diesem Zusammenhang betonte der EuGH außerdem die Bedeutung der nationalen Gerichte im Hinblick auf die Wahrung der Gemeinschaftsrechte des Einzelnen, indem er in seinem Urteil erklärte, dass die betreffende Vertragsbestimmung „unmittelbare Wirkungen [erzeugt] und individuelle Rechte der Einzelnen [begründet], welche die staatlichen Gerichte zu beachten haben.“

Ferner erklärte der EuGH in seinem wegweisenden Urteil in der Rechtssache *Costa gegen E.N.E.L.*, dass der EGV (der heutige AEUV) „eine eigene Rechtsordnung geschaffen [hat], die [...] in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von ihren Gerichten anzuwenden ist“.³⁴ Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die enge Verknüpfung, die zwischen dem wirksamen Schutz der Rechte des Einzelnen und der wirksamen Durchsetzung des Unionsrechts besteht. Denn dass sich jeder Einzelne seiner Rechte bewusst ist, stellt eine zusätzliche Art der Durchsetzung des EU-Rechts dar. In der Rechtssache *Costa gegen E.N.E.L.* betonte der EuGH: „Die Wachsamkeit der an der Wahrung ihrer Rechte interessierten Einzelnen stellt eine wirksame Kontrolle dar, welche die durch die Kommission [...] ausgeübte Kontrolle ergänzt.“ Damit agieren EU-Bürger wie dezentrale Akteure, die zu einer wirksamen Umsetzung des EU-Rechts auf nationaler Ebene beitragen.

Die nationalen Gerichte sind durch das Unionsrecht zu dessen Umsetzung und zum Schutz der Rechte des Einzelnen verpflichtet. Gemäß dem Grundsatz der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie können sie zur Erfüllung dieser Verpflichtung ihre eigenen nationalen Rechtsverfahren, Rechtsbehelfe und

Sanktionen anwenden.³⁵ Der EuGH erklärte hierzu: „Außerdem sind nach ständiger Rechtsprechung mangels einer einschlägigen Gemeinschaftsregelung die Verfahrensmodalitäten, die den Schutz der dem Bürger aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung eines jeden Mitgliedstaats.“³⁶

In einer solchen Situation muss die nationale Rechtsordnung jedoch zwei Grundsätze befolgen: den Grundsatz der Gleichwertigkeit und den Grundsatz der Effektivität. Der *Grundsatz der Gleichwertigkeit* besagt, dass die nationalen Verfahrensvorschriften über die Durchsetzung des Unionsrechts nicht weniger günstig sein dürfen als die Verfahrensvorschriften, die bei der Durchsetzung des nationalen Rechts angewendet werden. Der *Grundsatz der Effektivität* bedeutet, dass durch die Anwendung nationaler Verfahrensvorschriften die Ausübung der durch das Unionsrecht verliehenen

35 Der Gerichtshof erklärte hierzu, dass „der Vertrag zwar für Privatpersonen mehrere Möglichkeiten der direkten Klage zum Gerichtshof eröffnet hat, dass er aber nicht zusätzlich zu den nach nationalem Recht bereits bestehenden Rechtsbehelfen neue Klagemöglichkeiten zur Wahrung des Gemeinschaftsrechts vor den nationalen Gerichten schaffen wollte“. Siehe die Rechtssache über Butterfahrten: *Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH und Rewe-Markt Steffen gegen Hauptzollamt Kiel*, Rechtssache 158/80, 7. Juli 1981, Randnummer 44. Siehe auch EuGH, *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) gegen Georges Heylens und andere*, Rechtssache 222/86, 15. Oktober 1987, Randnummer 14; EuGH, *Irène Vlassopoulou gegen Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg*, Rechtssache C-340/89, 7. Mai 1991.

36 EuGH, *Reemtsma Cigarettenfabriken GmbH gegen Ministero delle Finanze*, Rechtssache C35/05, 15. März 2007, Randnummer 40. Siehe auch unter anderem EuGH, *Shirley Preston u. a. gegen Wolverhampton Healthcare NHS Trust u. a. und Dorothy Fletcher u. a. gegen Midland Bank plc*, Rechtssache C-78/98, 16. Mai 2000, Randnummer 31, und i-21 *Germany GmbH, Arcor AG & Co. KG, vormals ISIS Multimedia Net GmbH & Co. KG gegen Bundesrepublik Deutschland*, Verbundene Rechtssachen C-392/04 und C-422/04, 19. September 2006, Randnummer 57. Siehe auch EuGH, *Rewe-Zentralfinanz eG und Rewe-Zentral AG gegen Landwirtschaftskammer für das Saarland*, Rechtssache 33/76, 16. Dezember 1976. Weiterhin unterstützt durch folgende Urteile: EGMR, *Zubayrayev gegen Russland*, Nr. 67797/01, 10. Januar 2008, Randnummer 105; EGMR, *Khatsiyeva und andere gegen Russland*, Nr. 5108/02, 17. Januar 2008, Randnummer 161; EGMR, *Stoica gegen Rumänien*, Nr. 42722/02, 4. März 2008, Randnummer 101.

33 EuGH, *Van Gend & Loos gegen Niederländische Finanzverwaltung*, Rechtssache 26/62, 5. Februar 1963, S. 25.

34 EuGH, *Flaminio Costa gegen E.N.E.L.*, Rechtssache 6/64, 15. Juli 1964, S. 1296.

Rechte weder praktisch unmöglich gemacht noch übermäßig erschwert werden darf.³⁷

Grundsätzlich entscheiden die nationalen Gerichte von Fall zu Fall und unter Berücksichtigung des jeweiligen Kontexts darüber, ob die nationalen Rechtsvorschriften über Rechtsbehelfe und verfahrens- und zuständigkeitsbezogene Fragen mit diesen beiden Grundsätzen vereinbar sind. Die Grundsätze können auf eine Vielzahl nationaler Rechtsbehelfe sowie verfahrens- und zuständigkeitsbezogener Bedingungen Einfluss nehmen, z. B. auf die nationalen Fristen und sonstige Verjährungsfristen, auf die Beweisvorschriften und die Beweislast, auf die Einschränkungen in Bezug auf das Klagerecht, auf die nationalen Voraussetzungen in Bezug auf Entschädigung sowie auf eine Reihe weiterer Rechtsbehelfe und Sanktionen.

Es war seit jeher eine wichtige Dimension des Grundsatzes der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie, dass die nationale Wirksamkeit des Unionsrechts „nicht zusätzlich zu den nach nationalem Recht bereits bestehenden Rechtsbehelfen neue Klagemöglichkeiten zur Wahrung des Gemeinschaftsrechts vor den nationalen Gerichten schaffen“ wollte.³⁸ Die nationalen Gerichte sind daher von Unionsrechts wegen nicht verpflichtet, Rechtsbehelfe zu nutzen, die über die im nationalen Recht vorgesehenen Rechtsbehelfe hinausgehen. In der Praxis ist es allerdings so, dass nationale Gerichte unter Umständen große Schwierigkeiten mit der Anpassung bestehender Vorschriften haben und gegebenenfalls tatsächlich neue Verfahren geschaffen werden müssen.³⁹

37 EuGH, *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS gegen Belgischer Staat*, Rechtssache C312/93, 14. Dezember 1995, Randnummer 12; EuGH, *Comet BV gegen Produktschap voor Siergewassen*, Rechtssache 45/76, 16. Dezember 1976, Randnummern 12-6; EuGH, *Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich Spanien*, Rechtssache C-96/91, 9. Juni 1992, Randnummer 12. Siehe auch EuGH, *Shirley Preston u. a. gegen Wolverhampton Healthcare NHS Trust u. a. und Dorothy Fletcher u. a. gegen Midland Bank plc*, Rechtssache C-78/98, Nr. 26, 16. Mai 2000, Randnummern 31 und 57. In diesem Fall befand der EuGH, dass eine Verfahrensvorschrift, wonach der Anspruch auf Anschluss an ein Betriebsrentensystem innerhalb von sechs Monaten nach dem Ende der Beschäftigung geltend gemacht werden muss, die Ausübung von Unionsrechten nicht übermäßig erschwere. Gleichzeitig urteilte der EuGH aber, dass durch eine Verfahrensvorschrift, nach der für die Berechnung der rentenfähigen Beschäftigungszeiten nur ein Zeitraum von zwei Jahren vor Klageerhebung berücksichtigt wird, auch wenn die betreffende Person über einen längeren Zeitraum hinweg Zahlungen geleistet hat, die Effektivität der Rechte der betreffenden Person nicht gewährleistet wird (Randnummern 35-44).

38 EuGH, *Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH und Rewe-Markt Steffen gegen Hauptzollamt Kiel*, Rechtssache 158/80, 7. Juli 1981, Randnummer 44.

39 EuGH, *The Queen gegen Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd u. a.*, Rechtssache C-213/89, 19. Juni 1990.

1.5.2. Haftung für Verstöße gegen das Unionsrecht

Der EuGH hat auch den Grundsatz der Haftung des Staates für Verstöße gegen das Unionsrecht entwickelt. Laut EuGH wäre die volle Wirksamkeit der unionsrechtlichen Bestimmungen beeinträchtigt und der Schutz der durch sie begründeten Rechte gemindert, wenn der Einzelne nicht die Möglichkeit hätte, eine Entschädigung zu erlangen, wenn seine Rechte durch einen Verstoß gegen das Unionsrecht verletzt werden, der einem Mitgliedstaat zuzurechnen ist.⁴⁰ Mangels einer unionsrechtlichen Regelung für solche Angelegenheiten ist es Sache des Staats, die Folgen des verursachten Schadens im Rahmen des nationalen Haftungsrechts zu beheben. Auch hier sind der Grundsatz der Gleichwertigkeit und der Grundsatz der Effektivität anzuwenden.

Der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Schutzes der dem Einzelnen durch das Unionsrecht verliehenen Rechte kann auch erfordern, dass nationale Gerichte all ihre Legislativmaßnahmen überprüfen und, wo angemessen, einstweilige Anordnungen erlassen müssen, selbst wenn es keine einschlägigen nationalen Vorschriften gibt, auf die derartige Anordnungen gegründet werden können.⁴¹

1.5.3. Rechtsvorschriften der Union

In der Rechtsordnung der Europäischen Union gibt es zahlreiche Rechtsinstrumente, die darauf abzielen, das Recht auf Zugang zur Justiz umzusetzen, und damit den Inhalt der nationalen Gesetzgebung mitgestalten.⁴² Ein Beispiel ist die Richtlinie 2004/38/EG über das Recht, sich frei zu bewegen und aufzuhalten (auch als „Bürger-Richtlinie“ oder „Freizügigkeitsrichtlinie“ bezeichnet),⁴³ deren Artikel 31 bestimmte Verfahrensgarantien vorsieht, um im Falle eines Verbots, in einen anderen Mitgliedstaat einzureisen oder sich dort aufzuhalten, einen hohen Schutz der Rechte des Unionsbürgers und seiner Familienangehörigen zu gewährleisten. Gemäß dieser Bestimmung müssen Unionsbürger

40 EuGH, *Andrea Francovich u. a. gegen Italienische Republik*, Verbundene Rechtssachen C-6/90 und C-9/90, 19. November 1991; EuGH, *Brasserie du Pêcheur SA gegen Bundesrepublik Deutschland und The Queen gegen Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd und andere*, Verbundene Rechtssachen C-46/93 und C-48/93, 5. März 1996.

41 EuGH, *The Queen gegen Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd u. a.*, Rechtssache C-213/89, 19. Juni 1990.

42 Siehe auch Europäische Kommission (2010) *Förderung der Gleichstellung: Antidiskriminierungsmaßnahmen im Jahr 2009*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, S. 26 ff.

43 Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77.

und deren Familienangehörige, denen untersagt wird, in einen anderen Mitgliedstaat einzureisen oder sich dort aufzuhalten, stets die Möglichkeit haben, den Rechtsweg zu beschreiten. Außerdem stellt die Richtlinie im Sinne der Rechtsprechung des EuGH sicher, dass Unionsbürger und deren Familienangehörige, gegen die ein Mitgliedstaat ein Aufenthaltsverbot verhängt hat, nach einem angemessenen Zeitraum einen neuen Antrag auf Aufhebung des Aufenthaltsverbots stellen können.

Ein weiteres Beispiel für ein Rechtsinstrument der EU, welches das Recht auf Zugang zur Justiz gewährt, ist Artikel 7 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, in dem es heißt: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass alle Personen, die sich durch die Nichtanwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes in ihren Rechten für verletzt halten, ihre Ansprüche aus dieser Richtlinie auf dem Gerichts- und/oder Verwaltungsweg sowie, wenn die Mitgliedstaaten es für angezeigt halten, in Schlichtungsverfahren geltend machen können“.⁴⁴ Gemäß der Richtlinie sollten Opfer von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft über einen angemessenen Rechtsschutz verfügen. Außerdem wird in der Richtlinie speziell auf Verbände oder juristische Personen verwiesen, die die Möglichkeit haben müssen, sich im Namen eines Opfers oder zu seiner Unterstützung an einem Verfahren zu beteiligen, um einen effektiveren Schutz vor den nationalen Gerichten zu gewährleisten.⁴⁵ Schließlich sind in der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse bestimmte Regeln für die Beweislastverteilung enthalten, wonach die Beweislast auf die beklagte Partei zu verlagern ist, wenn eine solche Diskriminierung nachgewiesen ist.⁴⁶ Ähnliche Bestimmungen sind auch in der Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter und in der Richtlinie zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung formuliert.

Im Unionsrecht gibt es zwei spezifische Rechtsinstrumente, die sich mit bestimmten Aspekten des Zugangs zur Justiz befassen: die Richtlinie zur Prozesskostenhilfe⁴⁷ und die Mediationsrichtlinie.⁴⁸

Die Richtlinie zur Prozesskostenhilfe fördert die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen mit grenzüberschreitendem Bezug innerhalb eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Sie soll vor allem eine angemessene Prozesskostenhilfe in Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug gewährleisten, indem gemeinsame Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe in solchen Streitsachen festgelegt werden. Die Richtlinie findet nur in zivil- und handelsrechtlichen Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug Anwendung. Jede Person, die an einer unter diese Richtlinie fallenden zivil- oder handelsrechtlichen Streitsache beteiligt ist, muss in der Lage sein, ihre Rechte geltend zu machen, auch wenn sie aufgrund ihrer persönlichen finanziellen Situation die Prozesskosten nicht tragen kann. Gemäß der Richtlinie gilt die Prozesskostenhilfe als angemessen, wenn sie dem Empfänger einen effektiven Zugang zur Justiz ermöglicht. Die Prozesskostenhilfe umfasst die vorprozessuale Rechtsberatung zur außergerichtlichen Streitbeilegung, den Rechtsbeistand bei Anrufung eines Gerichts und die rechtliche Vertretung vor Gericht sowie eine Unterstützung bei oder Befreiung von den Prozesskosten.

Gemäß der Mediationsrichtlinie sollte das Ziel der Sicherstellung eines besseren Zugangs zur Justiz den Zugang sowohl zu gerichtlichen als auch zu außergerichtlichen Verfahren der Streitbeilegung umfassen. Außergerichtliche Streitbeilegungsverfahren in Zivil- und Handelssachen können einen einfacheren und verbesserten Zugang zur Justiz ermöglichen. Die Mediation kann durch auf die Bedürfnisse der Parteien zugeschnittene Verfahren eine kostengünstige und rasche außergerichtliche Streitbeilegung in Zivil- und Handelssachen bieten. Vereinbarungen, die im Mediationsverfahren erzielt wurden, werden eher freiwillig eingehalten und wahren eher eine wohlwollende und zukunftsfähige Beziehung zwischen den Parteien. Die Richtlinie gilt für Verfahren, bei denen zwei oder mehr Parteien einer grenzüberschreitenden Streitigkeit mit Hilfe eines Mediators auf freiwilliger Basis selbst versuchen, eine gütliche Einigung über die Beilegung ihrer Streitigkeit zu erzielen. Sie gilt jedoch nicht für Rechte und Pflichten, über die die Parteien nach dem einschlägigen anwendbaren Recht nicht selbst verfügen können. Derartige Rechte und Pflichten finden sich besonders häufig im Familienrecht und im Arbeitsrecht. Die in dieser Richtlinie vorgesehene Mediation sollte ein auf Freiwilligkeit beruhendes Verfahren in dem Sinne sein, dass die Parteien selbst für das Verfahren verantwortlich sind und es nach ihrer eigenen Vorstellung organisieren und jederzeit beenden können. Nach nationalem Recht sollte es den Gerichten jedoch möglich sein, Fristen für ein Mediationsverfahren zu setzen.

44 Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22.

45 Siehe FRA (2011) *Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse: Anwendung und Herausforderungen*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

46 Siehe FRA und EGMR (erscheint 2011) *Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht*.

47 Richtlinie 2002/8/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Verbesserung des Zugangs zur Justiz bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug durch Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe in derartigen Streitsachen, ABl. L 26 vom 31.1.2003, S. 41.

48 Richtlinie 2008/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen, ABl. L 136 vom 24.5.2008, S. 3.

1.6. Der Zugang zur Justiz in der europäischen Politik

Auf politischer Ebene hat der Europäische Rat in seinen drei Programmen im Bereich Justiz und Inneres Prioritäten für einen Zeitraum von jeweils fünf Jahren festgelegt. Das jüngste Programm ist das 2009 verabschiedete Stockholmer Programm.

1.6.1. Tampere

Im Jahr 1999 hat der Europäische Rat auf seiner Tagung in Tampere hervorgehoben, dass der Zugang zur Justiz verbessert werden muss, insbesondere durch die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen und eine größere Konvergenz im Verfahrensrecht. Nach Meinung des Rates müssen Informationskampagnen gestartet, Leitfäden veröffentlicht und leicht zugängliche Informationssysteme geschaffen werden. Prozesskostenhilfe, außergerichtliche Verfahren und Mindeststandards wurden als weitere Beispiele für Bereiche angeführt, in denen Fortschritte erstrebenswert waren, nicht zuletzt in grenzüberschreitenden Fällen.

Des Weiteren betonte der Rat, dass „Mindeststandards für den Schutz der Opfer von Verbrechen – insbesondere hinsichtlich des Zugangs zur Justiz und der Schadensersatzansprüche der Opfer, einschließlich der Prozesskosten – ausgearbeitet werden [sollten]. Darüber hinaus sollten einzelstaatliche Programme zur Finanzierung von staatlichen und nichtstaatlichen Maßnahmen zur Unterstützung und zum Schutz von Opfern konzipiert werden.“⁴⁹ Es sollte angemerkt werden, dass die Initiative, wenngleich sie sich in erster Linie auf das Strafrecht bezieht, auch Angelegenheiten widerspiegelt, die auf den Zugang zur Justiz insgesamt, einschließlich zivil- und verwaltungsrechtlicher Verfahren, angewendet werden können.

1.6.2. Den Haag

Auch der Europäische Rat, der im Jahr 2004 in Den Haag tagte, kam zu dem Schluss, dass ein „europäischer Rechtsraum geschaffen werden [muss], in dem ein effektiver Rechtsschutz für alle und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen gewährleistet ist“.⁵⁰ Im Haager Programm wird hervorgehoben, dass ein solcher Zugang zur

Justiz mehr ist als „ein Raum, in dem die in einem Mitgliedstaat ergangenen Urteile in anderen Mitgliedstaaten anerkannt und vollstreckt werden. Es ist ein Raum, in dem effektiver Rechtsschutz gewährleistet wird, um gerichtliche Entscheidungen zu erwirken und vollstrecken zu lassen.“

1.6.3. Stockholm

Der im Jahr 2009 in Stockholm tagende Europäische Rat erklärte: „Europa als Raum des Rechts und der Justiz: Der europäische Rechtsraum muss so konsolidiert werden, dass die derzeitige Zersplitterung überwunden wird. Vorrangig wären Verfahren einzuführen, die den Zugang zur Justiz erleichtern, damit die Menschen ihre Rechte überall in der Union geltend machen können. Ferner sollten die Ausbildung und die Zusammenarbeit zwischen den Rechtspraktikern im öffentlichen Auftrag verbessert und Ressourcen bereitgestellt werden, um Hindernisse für die Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen in anderen Mitgliedstaaten zu beseitigen.“⁵¹ Des Weiteren heißt es in dem Programm: „Im europäischen Rechtsraum müssen die Bürger ferner ihre Rechte überall in der Union geltend machen können, indem das allgemeine Bewusstsein für diese Rechte erheblich gestärkt und der Zugang der Bürger zur Justiz erleichtert wird.“⁵² In diesem Zusammenhang wird auch auf die Bedeutung des elektronischen Rechtsverkehrs hingewiesen (siehe unten).⁵³

Der Europäische Rat hat die Europäische Kommission mit der Ausarbeitung eines Aktionsplans zur Umsetzung des Stockholmer Programms beauftragt.⁵⁴ Dieser Aktionsplan enthält zahlreiche einschlägige Maßnahmen, darunter ein *Grünbuch über Mindestnormen für Zivilverfahren und erforderliche Folgemaßnahmen* (geplante Veröffentlichung: 2013), einen *Legislativvorschlag zur Verbesserung der Kohärenz der EU-Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Zivilprozessrechts* (2014), einen *Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2003/8/EG über Prozesskostenhilfe* (2011), eine *Mitteilung/ ein Grünbuch betreffend die Förderung alternativer Methoden der Streitbeilegung in der EU* (2010)

49 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Abschnitt V, „Besserer Zugang zum Recht in Europa“, Randnummer 29 f., verfügbar unter: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/00200-r1.d9.htm.

50 Europäische Kommission (2005) *Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre – Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, KOM (2005) 0184 endgültig, 10. Mai 2005, Abschnitt 2.3.

51 Europäischer Rat, *Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger*, 2010/C 115/01, 4. Mai 2010, Abschnitt 1.1, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:DE:PDF>.

52 *Ibid.*, Abschnitt 3 und Abschnitt 3.4.

53 Vom Rat verabschiedeter *Mehrfähriger Aktionsplan 2009-2013 für die europäische E-Justiz*, 2009/C 75/01, 31. März 2009, ABl. C 75 vom 31.3.2009, Abschnitt 1, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:075:0001:0012:DE:PDF>.

54 Europäische Kommission (2010) *Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas – Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms*, KOM (2010) 171 endgültig, 20. April 2010, S. 24-25, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:DE:PDF>.



und einen *Bericht über die Umsetzung der Mediationsrichtlinie* (2013). Des Weiteren sieht der Aktionsplan ein Europäisches Justizportal vor.⁵⁵

Das Europäische Justizportal⁵⁶

Durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien werden der Zugang, die Angemessenheit der Verfahrensdauer, die Transparenz und die Rechenschaftspflicht verbessert. Dies trägt auch dazu bei, dass die Justiz effizientere Dienste bereitstellen kann. Innovationen dieser Art können Verbesserungen in all diesen Bereichen hervorbringen, wobei der Zugang zur Justiz in dem hier diskutierten Kontext von besonderer Relevanz ist. Das Europäische Justizportal zielt darauf ab, die Arbeitsweise der Justizsysteme zu verbessern, indem Angehörige von Rechtsberufen bei ihrer täglichen Arbeit unterstützt werden und die Zusammenarbeit zwischen den Rechtsbehörden gefördert wird.

Am 16. Juli 2010 wurde das Portal als zentrale Anlaufstelle für den Zugang zur EU-weiten Justiz von der EU ins Leben gerufen. Mit dieser neuen Website möchte sich die EU mit den wichtigsten Fragen zum Thema Recht auseinandersetzen und den Bürgern und Einwohnern der EU sowie Unternehmen und Angehörigen von Rechtsberufen weiterhelfen, indem sie zur Schaffung eines einheitlichen Rechtsraums beiträgt. Nach und nach werden die Instrumente und Funktionen um weitere Informationen ergänzt.

Durch künftige Versionen wird auch die Wirksamkeit der bestehenden EU-Justizinstrumente erhöht. So werden Bürger geringfügige Forderungen in grenzüberschreitenden Fällen online geltend machen können (Verordnung (EG) Nr. 861/2007 vom 11. Juli 2007), indem Bürgern und Unternehmen europaweit ein schnelles und erschwingliches Zivilverfahren ermöglicht wird, das in Zivil- und Handelssachen mit einem Streitwert von höchstens 2 000 EUR Anwendung findet. Dieses üblicherweise schriftlich durchgeführte Verfahren gilt sowohl für Geldforderungen als auch für nicht auf Zahlung gerichtete Forderungen. Die in einem solchen Verfahren ergangene Entscheidung muss in einem anderen Mitgliedstaat automatisch anerkannt und vollstreckt werden. Eine Anfechtung der Anerkennung ist nicht möglich, es sei denn, dem Beklagten wurden die entsprechenden Unterlagen nicht zugestellt.

Ein weiteres Beispiel ist die Möglichkeit, einen Europäischen Zahlungsbefehl zur Beitreibung unbestrittener Forderungen online zu beantragen (Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 vom 12. Dezember 2006). Dies ermöglicht Gläubigern die

Beitreibung unbestrittener Forderungen in Zivil- und Handelssachen nach einem einheitlichen Verfahren auf der Grundlage von Formblättern. Dieses Verfahren erfordert keine Anwesenheit der betreffenden Person bei Gericht. Es kann auf rein elektronischem Wege eingeleitet und durchgeführt werden. Der Beschwerdeführer muss lediglich seine Beschwerde einreichen, und das Verfahren läuft automatisch weiter. Die richterliche Entscheidung, die am Ende dieses Verfahrens ergeht, befindet sich in den anderen Mitgliedstaaten im freien Verkehr, und es sind keine Zwischenschritte seitens des Gläubigers erforderlich, um die Entscheidung im Ausland zu vollstrecken.

Des Weiteren werden die Gerichte grenzüberschreitende Anträge online bearbeiten und mit den Klägern und Beklagten einer bestimmten Rechtssache sowie mit den Gerichten in anderen Mitgliedstaaten kommunizieren können. Auch im Hinblick auf die Bewältigung EU-weiter Interoperabilitätsprobleme bei den elektronischen Formen der Unterschriftsabgabe, der Personenidentifizierung und der Zahlungsabwicklung werden Fortschritte erwartet. Das Europäische Justizportal wird voraussichtlich im Jahr 2013 voll funktionsfähig sein.⁵⁷

Der elektronische Rechtsverkehr allein ist nicht die Lösung

Zu beachten ist jedoch, dass der EuGH kürzlich darauf hingewiesen hat, dass Streitbeilegungsverfahren nicht nur „auf elektronischem Wege“ bereitgestellt werden sollen, da die Gefahr besteht, dass dadurch „die Ausübung der [...] Rechte für bestimmte Bürger [...] praktisch unmöglich gemacht [...] werden“ könnte.

(EuGH, *Rosalba Alassini gegen Telecom Italia SpA, Filomena Califano gegen Wind SpA, Lucia Anna Giorgia Iacono gegen Telecom Italia SpA, Multiservice Srl gegen Telecom Italia SpA*, Verbundene Rechtssachen C-317/08 bis C-320/08, 8. März 2010, Randnummer 58)

⁵⁵ *Ibid.*, S. 21 und 25.

⁵⁶ Siehe: <http://e-justice.europa.eu>.

⁵⁷ Siehe auch Abschnitt 4 des Eurobarometer Spezial 351 über die europäischen Verfahren zur Bekanntmachung und Nutzung der drei grenzüberschreitenden EU-Verfahren sowie über die Informationsquellen für die einzelnen Verfahren, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_351_en.pdf.

Weitere Beispiele für den elektronischen Rechtsverkehr auf nationaler Ebene

In **Italien** wurde an den Gerichten im Rahmen eines Projekts ein System für Online-Zivilverfahren eingeführt, bezeichnet als *Processo Civile Telematico*. Damit soll die Verfügbarkeit von Online-Diensten erhöht werden, indem der wechselseitige Austausch von Informationen und Unterlagen und die Interoperabilität der Anwendungen zwischen allen externen Benutzern (Anwälte, Sachverständige usw.), allen internen Benutzern am Gericht (Angestellte, Richter usw.) sowie allen an Zivilsachen beteiligten Behörden ermöglicht wird. Mit dem System können Anwälte, Sachverständige und andere Beteiligte ihre eigenen Rechtsakte erarbeiten, digital unterzeichnen und an das zuständige Gericht übermitteln, Mitteilungen des Gerichts über ihre zertifizierte E-Mail-Adresse empfangen und uneingeschränkt auf die Informationen und elektronischen Akten zugreifen, die ihre eigenen Zivilsachen betreffen (anhand umfangreicher Suchkriterien sowie mit Hilfe von Funktionen zum Abrufen von Informationen und zum Suchen nach Begriffen). Aufgrund der Komplexität des Systems wurde der *Processo Civile Telematico* bisher jedoch nur wenigen Provinzen im Norden Italiens verwendet (z. B. Mailand, Monza und Brescia).

In der **Tschechischen Republik** wird mit dem Regierungsprojekt *eJustice* (ein Teil des Gesamtprojekts *eGovernment*) das Ziel verfolgt, im Justizbereich elektronische Werkzeuge sowie Internetwerkzeuge einzuführen, um die Dauer von Gerichts- oder Verwaltungsverfahren zu reduzieren. Dazu zählen beispielsweise Online-Datenbanken, über die die Parteien, die an

einer Streitigkeit beteiligt sind, die einzelnen Verfahrensschritte ihres Falles verfolgen können. Da die für eine ordnungsgemäße Projektumsetzung erforderlichen finanziellen Mittel fehlen, wurden mit der Initiative zumindest bisher nur wenige Resultate erzielt.⁵⁸

Die Verfügbarkeit von Webdiensten, einschließlich der Möglichkeit, die Rechtsvorschriften und die Rechtsprechung online abzurufen, ist ein weiteres Beispiel für vorbildliche Verfahren. In diesem Zusammenhang ist vor allem das **österreichische Rechtsinformationssystem** zu nennen, über das nicht nur die Rechtsprechung sämtlicher Bereiche (Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Zivilrecht und Strafrecht) und sämtlicher Justizebenen (Oberste Gerichte, Berufungsgerichte, bis hin zu Gerichten erster Instanz) kostenlos abgerufen werden kann, sondern auch eine Vielzahl von Rechtsinstrumenten auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene. Zusätzlich zur aktuellen konsolidierten Fassung der Rechtsvorschriften liegen auch deren Erstfassung und sämtliche Änderungen sowie der formelle Text der offiziellen Veröffentlichung vor. Des Weiteren werden die offiziellen Entwürfe und Regierungsvorschläge des Bundesrechts zur Verfügung gestellt.⁵⁹

Weitere offizielle (wenngleich anscheinend weniger umfangreiche) Rechtsdatenbanken gibt es auch in anderen Mitgliedstaaten, z. B. in **Bulgarien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, im Vereinigten Königreich** und in **Zypern**.⁶⁰

1.7. Zusammenfassung

Frühere Studien der FRA zeigten, dass der Zugang zur Justiz ein wichtiges Thema ist, und befassten sich mit bestimmten Aspekten des Zugangs zur Justiz. Dies ist nun der erste Bericht, den die FRA zu diesem Thema erarbeitet hat. Als Grundlage für die Forschung auf der nationalen Ebene der Mitgliedstaaten wurde hierfür eine Typologie des Zugangs zur Justiz erarbeitet, um eine möglichst hohe Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu erreichen.

Der Zugang zur Justiz ist ein vielseitiger Begriff, der zwar nicht explizit in den Rechtsvorschriften

der Mitgliedstaaten verwendet wird, dessen Grundidee jedoch auch in anderen Begriffen oder Konzepten zum Ausdruck kommt, z. B. im Zugang zu den Gerichten oder im Zugang zur Justiz. Auf europäischer und internationaler Ebene wird der Begriff „Zugang zur Justiz“ selten verwendet. In der Grundrechte-Charta der EU beispielsweise ist in Artikel 47 Absatz 3 vom „Zugang zu den Gerichten“ die Rede. Der EGMR und der EuGH entwickelten zusammen den Bereich des Zugangs zur Justiz. In den Rechtsvorschriften und den politischen Maßnahmen auf EU-Ebene wird der Erleichterung des Zugangs zur Justiz ein hoher Stellenwert eingeräumt.

⁵⁸ Siehe: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/ejustice>.

⁵⁹ Siehe: www.ris.bka.gv.at.

⁶⁰ Siehe: www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Operation_of_justice/Information_technology/Links; siehe auch die EU-Seite N-Lex mit der nationalen Gesetzgebung von 23 EU-Mitgliedstaaten, verfügbar unter: http://eur-lex.europa.eu/n-lex/index_de.htm, sowie Informationen zur Rechtsprechung mehrerer Mitgliedstaaten, verfügbar unter: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_case_law-13-de.do.

2

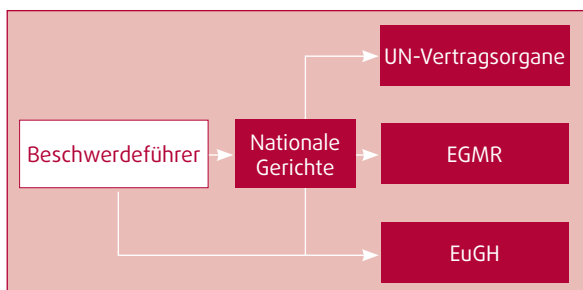
Verfügbare Mechanismen auf europäischer und internationaler Ebene



Zu den wesentlichen Zielen dieses Berichts zählt die Darstellung einer Übersicht über die verfügbaren Mechanismen des Zugangs zur Justiz in Europa.⁶¹ Während in den folgenden Kapiteln ausschließlich die Gerichte der nationalen Ebene behandelt werden, konzentriert sich dieses Kapitel auf die gerichtlichen und gerichtsähnlichen Mechanismen auf europäischer und internationaler Ebene. Vereinfacht betrachtet können Einzelpersonen außerhalb ihres Landes Streitbelegungsverfahren auf drei verschiedenen Ebenen in Anspruch nehmen: bei der EU (vor dem EuGH), beim Europarat (vor dem EMRK und dem ECSR) und bei den Vereinten Nationen (vor den Vertragsüberwachungsorganen). Im ersten Abschnitt werden bestimmte allgemeine Merkmale erläutert, in denen sich diese drei Systeme voneinander unterscheiden oder die ihnen gemein sind.

Da der ECSR nicht mit Einzelklagen sondern nur mit Sammelklagen befasst ist, wird er in der folgenden Abbildung nicht dargestellt.

Abbildung 2: Überblick über ausgewählte Mechanismen



Quelle: FRA, 2010

61 Eine vergleichende Übersicht über die Streitbelegungsverfahren des EGMR und der UN in Menschenrechtsangelegenheiten ist zu finden in: Butler, I. (2007) *Unravelling Sovereignty: Human rights actors and the structure of international law*, Antwerpen: Intersentia, Kapitel 4.

2.1. Gemeinsamkeiten und Unterschiede

2.1.1. Die Beziehung zwischen nationalen und internationalen Mechanismen

Das Verhältnis zwischen der nationalen Rechtsprechung der Mitgliedstaaten und der Rechtsprechung des EuGH unterscheidet sich von der Rechtsprechung der Mitgliedstaaten und jener des EGMR, der ECSR und der UN-Vertragsorgane. Dies liegt daran, dass sich das EU-Recht von den anderen Arten des internationalen Rechts (etwa dem der EMRK oder der UN-Verträge) in zwei Punkten grundlegend unterscheidet. Erstens sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, dem EU-Recht auf nationaler Ebene „unmittelbare Wirkung“ zu verleihen. Das bedeutet, dass sich eine Einzelperson vor einem nationalen Gericht direkt auf das EU-Recht stützen können muss (Grundsatz der unmittelbaren Wirkung).⁶² Zweitens müssen die EU-Mitgliedstaaten sicherstellen, dass das EU-Recht stets Vorrang vor nationalen Rechtsvorschriften hat, die im Widerspruch zum EU-Recht stehen (Grundsatz des Vorrangs).⁶³ Dadurch ist das EU-Recht in gewissem Sinne automatisch in das nationale Gesetz der EU-Mitgliedstaaten integriert. Dieser Sachverhalt spiegelt sich in

62 Zuerst müssen bestimmte Kriterien erfüllt werden. Siehe EuGH, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos gegen Netherlands Inland Revenue Administration*, Rechtssache 26/62, 5. Februar 1963, Slg. 1963, 3. Darüber hinaus ist die unmittelbare Wirkung (allgemein gesprochen) nicht von Natur aus horizontal und gilt daher bei Beziehungen zwischen Einzelpersonen und dem Staat und nicht bei Beziehungen zwischen Einzelpersonen untereinander (siehe EuGH, *Paola Faccini Dori gegen Recreb Srl.*, Rechtssache 91/92, 14. Juli 1994, Slg. 1994, I-3325).

63 EuGH, *Flaminio Costa gegen E.N.E.L.*, Rechtssache 6/64, 15. Juli 1964, Sammlung 1964, 1194.

den Verfahren wider, die einer Einzelperson auf europäischer Ebene zur Verfügung stehen. Wenn eine Einzelperson die ordnungsgemäße Auslegung oder die Gültigkeit einer EU-Rechtsvorschrift prüfen lassen will, kann sie dies in erster Linie über ein Vorabentscheidungsersuchen erreichen. Im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens kann sich ein nationales Gericht bei Fragen zur Auslegung des EU-Rechts an den EuGH wenden, damit dieser ihm bei der Entscheidung in diesem Fall weiterhilft. Das autonome Urteil des nationalen Gerichts stützt sich dann auf die jeweilige Auslegung des EuGH und wird durch die im nationalen Recht vorgesehenen Verfahren vollstreckt. Dadurch ist das EU-Recht sowohl der Form als auch der Sache nach eng mit dem nationalen Recht und den nationalen Gerichten verknüpft.

Im Gegensatz dazu verpflichten sich die beteiligten Länder im Rahmen der EMRK, der ESC und der UN-Verträge zur Sicherung der Rechte, die in ihren nationalen Rechtsrahmen niedergelegt sind. Wenngleich ein Staat nach internationalem Recht auch weiterhin die Verantwortung für die Nichteinhaltung dieser Rechtsinstrumente trägt, gibt es anders als im EU-Recht keine entsprechende automatische Verpflichtung nach nationalem Recht, wonach diese Rechtsinstrumente unmittelbar anwendbar sind oder Vorrang gegenüber dem nationalen Recht haben. Bei Verstößen eines Staates muss die betroffene Einzelperson als Beschwerdeführer zwei verschiedene Verfahren in Gang setzen. Zunächst muss sich der Beschwerdeführer vor den nationalen Gerichten um die Klärung der Beschwerde bemühen; diese sind nicht verpflichtet, den betreffenden Vertrag direkt anzuwenden oder ihm gegenüber dem nationalen Recht Vorrang einzuräumen. Ist eine Klärung auf nationaler Ebene nicht möglich, kann der Beschwerdeführer ein Verfahren vor dem EGMR, dem ECSR oder einem UN-Vertragsorgan veranlassen.

2.1.2. Die Beziehung zwischen internationalen Mechanismen

Die drei oben erläuterten Systeme sind zwar voneinander unabhängig, aber trotzdem miteinander verflochten. So sind alle Mitgliedstaaten der EU gleichzeitig auch Vertragsstaaten der EMRK sowie einiger zentraler UN-Menschenrechtsverträge mit ihren eigenen gerichtsähnlichen Mechanismen. Das bedeutet, dass ein Einzelner unter Umständen zwischen diesen drei Systemen wählen kann.

Alle drei Mechanismen haben im Vergleich offensichtliche Vor- und Nachteile. Die EU beispielsweise nimmt auf nationaler Ebene durch

ihre Rechtsvorschriften und Urteile deutlichen und unmittelbaren Einfluss. Dabei ist der EuGH nicht der erste Weg, den Einzelpersonen für den Zugang zur Justiz einschlagen würden, um sich vor Gericht über einen Verstoß gegen die Grundrechte zu beschweren. Im Jahr 2009 wurden beim EuGH insgesamt fast 1 000 Fälle eingereicht,⁶⁴ wobei sich davon nur ein kleinerer Anteil mit Grundrechtsfragen befasste. Demgegenüber gingen im selben Jahr beim EGMR nahezu 60 000 neue Beschwerdeanträge wegen mutmaßlicher Verletzungen von Grundrechten ein.⁶⁵ Beim UN HRC, dem derzeit aktivsten der fünf Vertragsorgane, die Individualbeschwerden bearbeiten, sind seit 1977 (dem Jahr, in dem er mit der Entgegennahme von Anträgen begann) weniger als 2 000 Beschwerdeanträge eingegangen.⁶⁶ Die Menge an Fällen ist also offenbar nicht der einzige Faktor, der für den Einfluss dieser Stellen entscheidend ist. Sie kann jedoch ein Indiz dafür sein, wie bekannt diese Mechanismen sind, welches Organ die Beschwerdeführer als das wirksamste empfinden, wie gut der Zugang zu diesen Stellen in Bezug auf Kosten und Zulässigkeit ist und über welche Ressourcen diese Organe verfügen (die UN-Überwachungsorgane beispielsweise sind nur auf Teilzeitbasis aktiv).

Des Weiteren wird die Verknüpfung der drei Systeme daran deutlich, dass sich die gerichtlichen und gerichtsähnlichen Organe selbst oft am Fallrecht der anderen Organe orientieren, wenn sie ähnlich formulierte Bestimmungen auslegen. Besonders üblich ist dies bei der Auslegung von Menschenrechtsvorschriften. Der EuGH hat sich somit bei der Entwicklung von Menschenrechtsstandards für das EU-Recht an den Menschenrechtsverträgen orientiert, die die Mitgliedstaaten unterzeichnet haben, insbesondere an der EMRK, aber auch an Verträgen der Vereinten Nationen.⁶⁷

64 Davon entfallen 561 Fälle auf den Gerichtshof und 568 Fälle auf das Gericht; siehe EuGH, *Annual Report 2009*, S. 81 und S. 165, verfügbar unter: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j02_7000/.

65 EGMR, *Annual Report 2009*, Straßburg: Kanzlei des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, S. 139, verfügbar unter: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/C25277F5-BCAE-4401-BC9B-F58D015E4D54/0/Annual_Report_2009_Final.pdf.

66 Weiteres Beispiel für die Zahl der bei den UN-Vertragsorganen eingereichten Fälle: Beim Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung gingen insgesamt 45 Fälle ein.

67 Siehe z. B. *Gutachten 2/94 des Gerichtshofes, Beitritt der Gemeinschaft zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten* Slg. 1996, I-1759; *Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union*, Rechtssache C-540/03, 27. Juni 2006, Slg. 2006, I-5769. Ein Beispielfall, in dem sich der EGMR auf die UN-Verträge stützte: EGMR, *Opuz gegen Türkei*, Nr. 33401/02, 9. Juni 2009. Siehe auch Rosas, A. (2009) „Fundamental Rights in the EU, with Special Emphasis on the Case-law of the European Court of Justice (Luxembourg)“ in: Alfredsson, G. et al. (Hrsg.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden: Martinus Nijhoff.



Schließlich wurde die EU durch den Vertrag von Lissabon aufgefordert, der EMRK beizutreten. Damit darf eine Einzelperson direkt vor dem EGMR Anklage gegen die EU erheben.⁶⁸

2.1.3. Verfahrensfragen

Gerichtliche und gerichtsähnliche Verfahren

Die Verfahren vor dem EuGH und dem EGMR unterscheiden sich in ihrer Art leicht von den Verfahren vor dem ECSR und den UN-Vertragsorganen. Während sich Erstere stärker an den traditionellen Streitbelegungsmechanismen orientieren, müssten Letztere eigentlich eher als „gerichtsähnliche“ Verfahren beschrieben werden. Bei der gerichtlichen Streitbeilegung auf internationaler Ebene geht es um eine Streitbeilegung, die durch ein Gremium formell gewählter Richter, auf der Grundlage der von den beteiligten Parteien vorgebrachten Beweise und gemäß dem geltenden Recht herbeigeführt wird, und an deren Ende ein rechtsverbindliches Urteil steht. Bei der gerichtsähnlichen Streitbeilegung handelt es sich um die Streitbeilegung durch ein Gremium unabhängiger Sachverständiger, die die Beweise und Argumente der Parteien in Bezug auf das Gesetz erwägen und letztlich eine Entscheidung treffen, die von den Parteien nicht ausdrücklich als rechtsverbindlich anerkannt wird.⁶⁹

Klagebefugnis⁷⁰

Im ersten Fakultativprotokoll zum ICCPR ist festgelegt, dass nur einzelne Opfer oder deren benannte Vertreter eine Beschwerde vorbringen dürfen.⁷¹ Das bedeutet, dass NRO Opfer zwar mit deren ausdrücklicher Einwilligung vertreten dürfen, es aber keine Beschwerden im öffentlichen Interesse (Popularklagen) gibt. Bei der Verletzung der Rechte von Angehörigen einer Minderheit (Artikel 27) befand der UN HRC, dass der Anführer einer Gemeinschaft eine die gesamte Gruppe betreffende Beschwerde einreichen darf, ohne dass er dafür von jedem einzelnen Betroffenen eine

schriftliche Bewilligung einholen muss.⁷² Das im ICCPR niedergelegte Recht auf Selbstbestimmung ist zwar auch ein Gruppenrecht, doch nach Auffassung des UN HRC ist es im Rahmen des Fakultativprotokolls nicht justiziabel.⁷³ Auch nach dem Recht der EMRK muss der Beschwerdeführer das Opfer des mutmaßlichen Rechtsverstoßes oder dessen benannter Vertreter sein.⁷⁴

Zulässigkeitskriterien

Bevor der EuGH, der EGMR oder die UN-Vertragsorgane über den Inhalt einer Beschwerde entscheiden, muss der Beschwerdeführer eine Reihe von Zulässigkeitskriterien erfüllen. Dabei unterscheiden sich die Kriterien des EuGH in der Art von jenen des EGMR und der UN-Vertragsorgane. Dies liegt vor allem an der bereits erläuterten Verflechtung zwischen der Rechtsprechung der Mitgliedstaaten und der Rechtsprechung dieser Organe. Da der EGMR und die UN-Vertragsorgane fast identische Zulässigkeitskriterien anwenden, werden diese hier erläutert. Die Kriterien des EuGH werden später behandelt.

Erstens muss der EGMR oder das UN-Vertragsorgan davon überzeugt sein, dass der Beschwerdeführer alle Rechtsbehelfe auf nationaler Ebene ausgeschöpft hat. Darunter sind alle Rechtsbehelfe zu verstehen, die in zumutbarer Weise zugänglich sind. Damit legen sowohl die UN-Vertragsorgane als auch der EGMR dieses Kriterium „opferfreundlich“ aus, da sie vom Beschwerdeführer nicht verlangen, auch die Rechtsbehelfe auszuschöpfen, die unwirksam sind oder unverhältnismäßig viel Zeit in Anspruch nehmen.⁷⁵ Die Vorschrift selbst bezweckt, dass ein Staat die Möglichkeit haben sollte, Rechtsverletzungen zunächst intern zu beheben, bevor ein Fall auf internationaler Ebene

68 Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union.

69 Steinberger, H. (1981) „Judicial Settlement of International Disputes“ in: Bernhardt, R. (Hg.) *Encyclopaedia of Public International Law*, Holland: Max Planck, S. 120; Steiner, H. (2000) „Individual Claims in a World of Mass Violations: What Role for the Human Rights Committee?“, in: Alston, P. und Crawford, J. (Hrsg.) *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 29-30.

70 Die Klagebefugnis einer Einzelperson vor dem EuGH wird insbesondere in Abschnitt 2.4.1. („Die Nichtigkeitsklage“) erörtert.

71 Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Artikel 1 und Verfahrensordnung des Menschenrechtsausschusses, Artikel 96 Buchstabe b, UN-Dokument CCPR/C/3/Rev.8, 22. September 2005.

72 Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen (UN HRC) *Chief Bernard Ominayak und the Lubicon Lake Band gegen Kanada*, CCPR/C/38/D/167/1984, 26. März 1990, verfügbar unter: www.unhcr.org/refworld/docid/4721c5b42.html.

73 *Ibid.*

74 Es muss jedoch angemerkt werden, dass der EGMR in bestimmten Fällen für einen wirksamen Schutz der Menschenrechte den Begriff „Opfer“ freier interpretieren musste, um auch potenzielle oder indirekte Opfer einzuschließen; siehe z. B. EGMR, *Klass und andere gegen Deutschland*, Nr. 5029/71, 6. September 1978 oder EGMR, *Norris gegen Irland*, Nr. 10581/83, 26. Oktober 1988. Die zentrale Rechtsprechung des EGMR über den allgemeinen Begriff „Opfer“ ist verfügbar unter: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0F2B45AE-4F54-41AB-AA8B-1E12D285110C/0/COURT_n1976742_v4_Key_caselaw_issues_Article_34_The_concept_of_the_victim_trad_eng.pdf.

75 UN HRC, *Hugo Rodriguez gegen Uruguay*, Communication Nr. 322/1988, 9. August 1994, Randnummer 6.2; EGMR, *Akdivar und andere gegen Türkei*, Nr. 21893/93, 16. September 1996, Randnummer 65.

vorgebracht wird.⁷⁶ Zweitens muss sich die jeweilige Beschwerde auf ein Recht beziehen, das durch den jeweiligen Vertrag geschützt wird,⁷⁷ und einen Verstoß betreffen, der von einer Vertragspartei dieses Vertrags begangen wurde.⁷⁸

2.2. Die Vertragsorgane der Vereinten Nationen

Bisher gibt es kein internationales Gerichtsforum, bei dem Einzelpersonen Beschwerden in Menschenrechtsangelegenheiten einlegen können. Demnach hat der EGMR kein Pendant auf internationaler Ebene. Stattdessen bieten die Vereinten Nationen Mechanismen an, die dazu beitragen, den Zugang zur Justiz weltweit zu ermöglichen. Es handelt sich hierbei um gerichtsähnliche Vertragsüberwachungsorgane, die auch mit der Bearbeitung von Individualbeschwerden beauftragt sind.⁷⁹

Alle EU-Mitgliedstaaten haben die sechs „zentralen“ Menschenrechtsverträge unterzeichnet, die unter der Federführung der Vereinten Nationen ausgearbeitet wurden: das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) aus dem Jahr 1965, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) aus dem Jahr 1966, den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) aus dem Jahr 1966, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) aus dem Jahr 1979, das Übereinkommen gegen Folter (CAT)

aus dem Jahr 1984 und die Kinderrechtskonvention (KRK) aus dem Jahr 1989. Es wird erwartet, dass alle EU-Mitgliedstaaten die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (auch: Behindertenrechtskonvention, BRK) unterzeichnen; 17 Mitgliedstaaten hatten dies im Januar 2011 bereits getan.⁸⁰ Auch die EU selbst hat die BRK am 23. Dezember 2010 unterzeichnet.⁸¹

In fünf der „zentralen“ UN-Menschenrechtsverträge ist derzeit vorgesehen, dass das jeweils zuständige Vertragsüberwachungsorgan mit Einwilligung des Staates Individualbeschwerden (auch als Petitionen oder Mitteilungen bezeichnet) entgegennehmen und über die Sache entscheiden kann.⁸²

76 Unterbreitet eine Einzelperson eine Beschwerde sowohl dem EGMR als auch einem UN-Vertragsorgan, verweigert der EGMR gemäß Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe b der EMRK die Bearbeitung der Beschwerde (siehe: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/53FEB066-3AB2-4382-A3D6-06AFB88B2491/0/COURT_n1978459_v2_Key_caselaw_issues__Matter_already_examined__Article_35__2b__trad__eng2p.pdf). Des Weiteren prüft der EGMR keine Beschwerde, die nicht gemäß der Sechs-Monats-Regel innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach der endgültigen Entscheidung eingereicht wurde (siehe: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/41EFF42A-FBE7-4E41-987C-0A141AAE294A/0/COURT_n1356862_v3_Key_caselaw_issues__Sixmonth_rule_art__3513.pdf).

77 Siehe z. B. UN HRC, *Chadzjian gegen die Niederlande*, Communication Nr. 1494/2006, 22. Juli 2008; EGMR, *Skorobogatykh gegen Russland*, Nr. 37966/02, 9. Juni 2006.

78 UN HRC, *H.v.d.P. gegen die Niederlande*, Communication Nr. 217/1986, 8. April 1987; EGMR, *Loizidou gegen Türkei (Preliminary Objections)*, Nr. 15318/89, 23. März 1995.

79 Allgemeine Informationen unter: www.ohchr.org. In Bezug auf Vertragsorgane siehe z. B. Kjaerum, M. (2009) „State Reports“ in: Alfredsson, G. et al. (Hrsg.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff. Einzelpersonen können auch im Rahmen der Sonderverfahren des UN-Menschenrechtsrates Individualbeschwerden einreichen. Diese Verfahren gleichen jedoch im Allgemeinen eher einer auf diplomatischem Wege herbeigeführten Streitbeilegung. Weitere Informationen zu den Sonderverfahren („Special Procedures“) unter: www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm. Informationen über die Vertragsorgane unter: www2.ohchr.org/english/bodies/petitions/index.htm.

80 Darüber hinaus sind einige Mitgliedstaaten auch Vertragsstaaten des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Menschen vor dem Verschwindenlassen (ICPED) aus dem Jahr 2006. Das Internationale Übereinkommen über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien (ICRMW) aus dem Jahr 1990 wurde bisher von noch keinem Mitgliedstaat unterzeichnet.

81 Siehe den Beschluss des Rates 2010/48 über den Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK) durch die Europäische Gemeinschaft, ABl. L 23 vom 27. Januar 2010, S. 35.

82 Mit Inkrafttreten des Fakultativprotokolls zum ICESCR aus dem Jahr 2008 wird sich auch der Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte mit Individualbeschwerden befassen können. Zurzeit ist mit Spanien nur ein EU-Mitgliedstaat Vertragsstaat; weitere acht EU-Mitgliedstaaten haben bis dato dieses Protokoll unterzeichnet. Die entsprechende Bestimmung wird entweder direkt im Vertrag (z. B. im ICERD) oder im Rahmen eines separaten Instruments (z. B. im Fakultativprotokoll zum ICCPR) festgelegt.



Tabelle 1: EU-Mitgliedstaaten als Vertragsparteien der UN-Übereinkommen

	ICERD	ICCPR	ICESCR	CEDAW	CAT	KRIK	ICRMW	ICPED	BRK	Anzahl der vom EU-Mitgliedstaat angenommenen „zentralen“ UN Menschenrechtskonventionen (von insgesamt 9)
Belgien	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	u	✓	7
Bulgarien	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	u	u	6
Dänemark	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	u	✓	7
Deutschland	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	8
Estland	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	u	6
Finnland	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	u	u	6
Frankreich	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	8
Griechenland	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	u	u	6
Irland	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	u	u	6
Italien	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	u	✓	7
Lettland	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	7
Litauen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	u	✓	7
Luxemburg	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	u	u	6
Malta	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	u	u	6
Niederlande	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	u	u	6
Österreich	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	u	✓	7
Polen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	u	6
Portugal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	u	✓	7
Rumänien	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	u	✓	7
Schweden	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	u	✓	7
Slowakei	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	u	✓	7
Slowenien	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	u	✓	7
Spanien	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	8
Tschechische Republik	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	7
Ungarn	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	7
Vereinigtes Königreich	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	7
Zypern	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	u	u	6

✓ = Vertragsstaat u = unterzeichnet x = nicht unterzeichnet

Quelle: FRA, 2010

Tabelle 2: Anzahl der Vertragsstaaten unter den EU-27, die das Individualbeschwerdeverfahren im Rahmen des jeweiligen Vertragsorgans angenommen haben

Vertragsorgane	Anzahl der EU-Mitgliedstaaten
Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD)	23
Menschenrechtsausschuss (UN HRC) (im Rahmen des ICCPR)	26
Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW)	24
Ausschuss gegen Folter (CAT)	27
Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen	14

Quelle: FRA, 2010

Alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs haben der Rechtsprechung des UN HRC bezüglich der Bearbeitung von Individualbeschwerden zugestimmt, indem sie das Erste Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ratifiziert haben.⁸³ Den übrigen vier Vertragsorganen, die Individualbeschwerden entgegennehmen dürfen, haben zwischen 14 und 27 EU-Mitgliedstaaten zugestimmt. Die bisher wenigsten EU-Mitgliedstaaten haben das erst kürzlich verabschiedete Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus dem Jahr 2008 angenommen.⁸⁴

Tabelle 2 zeigt die fünf Vertragsorgane, die mit der Bearbeitung von Individualbeschwerden beauftragt sind. Tabelle 3 zeigt, welche EU-Mitgliedstaaten die einzelnen Individualbeschwerdeverfahren angenommen haben.⁸⁵

83 Siehe z. B. UN HRC, *Czernin et al gegen die Tschechische Republik*, Communication Nr. 823/1998, 26. Juni 2003, über die Vollstreckung eines Urteils; UN HRC, *Åärelä gegen Finnland*, Communication Nr. 779/1997, 24. Oktober 2001, über die Festsetzung der Kosten von Anhörungen in Antidiskriminierungsfällen; UN HRC, *Moraël gegen Frankreich*, Communication Nr. 207/1986, 28. Juli 1989, über die Verfahrensdauer (keine Verletzung) sowie UN HRC, *Pezoldova gegen die Tschechische Republik*, Communication Nr. 757/1997, 5. Oktober 2002, über den Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf. 13 EU-Mitgliedstaaten haben Vorbehalte geäußert (bezüglich Artikel 5 Absatz 2), wonach miteinander im Konflikt stehende Beschwerden zwischen dem EGMR und dem UN HRC geregelt werden sollen, um mögliche sich widersprechende Entscheidungen der beiden Instanzen zu verhindern.

84 Informationen über die Einreichung einer Beschwerde oder eines Antrags sind verfügbar unter: www2.ohchr.org/english/bodies/question.htm. Einige Vertragsorgane stellen Musterformulare zur Verfügung, die zeigen, welche Informationen ein Antrag enthalten muss und wie dieser aufgebaut sein muss, siehe z. B.: www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/modelform-E.PDF.

85 Estland, Griechenland, Lettland, Litauen und das Vereinigte Königreich haben das Individualbeschwerdeverfahren im Rahmen von ICERD nicht angenommen, und Estland, Lettland und Malta haben dem Individualbeschwerdeverfahren im Rahmen von CEDAW nicht zugestimmt. Dänemark, Estland, Griechenland, Irland, Lettland, die Niederlande und Polen haben das Fakultativprotokoll zur BRK bisher nicht einmal unterzeichnet.

Da der UN HRC das Vertragsorgan ist, bei dem die meisten Beschwerden eingegangen sind, steht er im Mittelpunkt der Diskussionen über die UN-Vertragsbehörden. Außerdem ist zu beachten, dass die meisten Vertragsorgane bei Individualbeschwerden ähnliche Verfahren anwenden und der UN HRC dabei als Beispiel für die Vorgehensweise der Vertragsorgane dient.⁸⁶ Da der Schwerpunkt dieses Berichts jedoch auf dem Antidiskriminierungsrecht liegt, wird neben dem UN HRC auch kurz auf das CERD eingegangen.

2.2.1. Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen

Wenn der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen Individualbeschwerden bearbeitet, agiert er dabei als gerichtsähnliche Einrichtung.⁸⁷ Dies bedeutet in erster Linie, dass der Vertragsstaat die Auffassungen des UN HRC bezüglich der ihm vorgetragenen Fälle – anders als die Urteile des EGMR – nicht ausdrücklich als rechtsverbindlich anerkennt. Trotzdem handelt es sich bei den Auffassungen des UN HRC um verbindliche Auslegungen des Inhalts der rechtsverbindlichen Vertragspflichten. Der UN HRC argumentiert hierbei, dass sich jeder Vertragsstaat gemäß Artikel 2 des ICCPR verpflichtet hat, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen zu gewährleisten und im Falle einer Rechtsverletzung einen wirksamen und durchsetzbaren Rechtsbehelf

86 Butler, I. (2007) *Unravelling Sovereignty: Human rights actors and the structure of international law*, Antwerpen: Intersentia, S. 123-131.

87 Siehe auch De Zayas, A. (2009) „The Human Rights Committee's Optional Protocol Procedure“ in: Alfredsson, G. et al. (Hrsg.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff.



Tabelle 3: Angenommene Individualbeschwerdeverfahren, nach EU-Mitgliedstaaten

	ICERD	ICCPR	CEDAW	CAT	BRK
Belgien	✓	✓	✓	✓	✓
Bulgarien	✓	✓	✓	✓	u
Dänemark	✓	✓	✓	✓	x
Deutschland	✓	✓	✓	✓	✓
Estland	x	✓	x	✓	x
Finnland	✓	✓	✓	✓	u
Frankreich	✓	✓	✓	✓	u
Griechenland	x	✓	✓	✓	u
Irland	✓	✓	✓	✓	x
Italien	✓	✓	✓	✓	✓
Lettland	x	✓	x	✓	✓
Litauen	x	✓	✓	✓	✓
Luxemburg	✓	✓	✓	✓	u
Malta	✓	✓	x	✓	u
Niederlande	✓	✓	✓	✓	x
Österreich	✓	✓	✓	✓	✓
Polen	✓	✓	✓	✓	x
Portugal	✓	✓	✓	✓	✓
Rumänien	✓	✓	✓	✓	u
Schweden	✓	✓	✓	✓	✓
Slowakei	✓	✓	✓	✓	✓
Slowenien	✓	✓	✓	✓	✓
Spanien	✓	✓	✓	✓	✓
Tschechische Republik	✓	✓	✓	✓	u
Ungarn	✓	✓	✓	✓	✓
Vereinigtes Königreich	x	x	✓	✓	✓
Zypern	✓	✓	✓	✓	u
✓ = Vertragsstaat/zutreffend u = unterzeichnet x = nicht unterzeichnet					

Quelle: FRA, 2010

bereitzustellen. Um gegen eine festgestellte Rechtsverletzung einen Rechtsbehelf einzulegen, muss der Staat somit die Auffassungen des UN HRC angemessen berücksichtigen, da dieser nach dem Fakultativprotokoll mit der Auslegung des ICCPR beauftragt ist.⁸⁸

Verfahren vor dem UN-Menschenrechtsausschuss und Prozesskostenhilfe

Verfahren vor den Vertragsorganen werden in der Regel auf schriftlichem Wege geführt. Jede Partei hat die Möglichkeit, während des Verfahrens auf die Argumente der anderen Parteien zu reagieren. Eine offensichtliche Schwäche des Beschwerdeverfahrens vor UN-Vertragsorganen besteht darin, dass die Beschwerdeführer keine Prozesskostenhilfe beantragen können. In Fällen, in denen NRO Unterstützung bieten können, kann dieser Mangel natürlich kompensiert werden, doch das ist derzeit nur auf Ad-hoc-Basis möglich. Gleichzeitig darf nicht vergessen werden, dass die Verfahrenskosten niedrig gehalten werden können, da die Verfahren in der Regel schriftlich abgewickelt werden und für den Beschwerdeführer kein Rechtsbeistand obligatorisch ist.⁸⁹ Dem Vertragsorgan steht es außerdem frei, den Staat nach Abschluss des Falles zur Übernahme der Rechtskosten aufzufordern.⁹⁰

Rechtsbehelfe

Die UN-Vertragsorgane können Staaten dazu auffordern, vorläufige Maßnahmen zu ergreifen, mit denen ein nicht wiedergutzumachender Schaden für das Opfer vermieden werden kann.⁹¹ Dies ist insbesondere für jene Fälle wichtig, die die Bedrohung eines Menschenlebens oder Folter betreffen. Der Zweck einer vorläufigen Maßnahme besteht in der Aufrechterhaltung des Status quo, bis endgültig über die Sache entschieden wird. Entscheidet das Vertragsorgan zugunsten des Beschwerdeführers, kann es einfach auf eine Vertragsverletzung erkennen, ohne weitere Empfehlungen für einen bestimmten Rechtsbehelf abzugeben. Das Vertragsorgan wird den Staat jedoch in der Regel dazu aufrufen, eine Maßnahme zu ergreifen, beispielsweise die Eröffnung eines Verfahrens auf nationaler Ebene (Ermittlung oder Strafverfolgung),⁹² eine Gesetzesreform,⁹³ die

Freilassung oder Wiedereinstellung eines Opfers⁹⁴ und in manchen Fällen eine Entschädigung⁹⁵ oder die Übernahme der Rechtskosten.⁹⁶

Dauer der Gerichtsverfahren

Der Menschenrechtsausschuss ist wie die anderen Vertragsorgane keine ständige Einrichtung. Da er in der Regel dreimal im Jahr für eine Dauer von drei Wochen zusammentritt, ist die Zeit, die ihm neben den übrigen Aufgaben für die Erwägung von Individualbeschwerden übrigbleibt, begrenzt. Wie lange es im Durchschnitt dauert, bis nach der Registrierung einer Beschwerde eine endgültige Entscheidung getroffen wird, kann nicht genau gesagt werden. Fest steht jedoch, dass es eine Menge noch unbearbeiteter Fälle gibt und diese Menge stetig wächst. Es wird gemeldet, dass jedes Jahr mehr als 200 neue Fälle registriert, aber im gleichen Zeitraum nur 50 bis 100 Fälle abgeschlossen werden.⁹⁷

Vollstreckung von Entscheidungen

In den Verfahrensordnungen der UN-Vertragsorgane ist vorgesehen, dass die Umsetzung von zu Individualbeschwerden verabschiedeten Auffassungen, kontrolliert wird.⁹⁸ Der dadurch geschaffene Anreiz für die Staaten beschränkt sich jedoch auf den Druck, den der benannte Berichtersteller des Vertragsorgans ausüben kann, beispielsweise indem er im Jahresbericht des Organs bekanntgibt, inwieweit die Verfahrensordnung eingehalten wurde. Während die Jahresberichte der Vertragsorgane der UN-Generalversammlung vorgelegt werden, wird die Einhaltung einzelner Entscheidungen von der Generalversammlung nicht auf einzelstaatlicher Basis geprüft.⁹⁹

2.2.2. Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung

Das ICERD war der erste Menschenrechtsvertrag der Vereinten Nationen, der die Einrichtung eines

88 Siehe z. B. UN HRC, *Sooklal v Trinidad and Tobago*, Communication Nr. 928/2000, 8. November 2001, Randnummer 7.

89 De Zayas, A. (2001) „Petitioning the United Nations“ in: *American Society of International Law (ASIL)*, Proceedings of the 95th Annual meeting, Washington D.C., April 2001.

90 Siehe z. B. UN HRC, *Laptsevich gegen Weißrussland*, Communication Nr. 780/1997, 20. März 2000.

91 Siehe z. B. Verfahrensordnung des Menschenrechtsausschusses, Artikel 92, UN-Dokument CCPR/C/3/Rev.8, 22. September 2005.

92 Siehe z. B. UN HRC, *Blazek et al. gegen Tschechische Republik*, Communication Nr. 857/1999, 12. Juli 2001.

93 *Ibid.*

94 Siehe z. B. UN HRC, *Mansaraj et al. gegen Sierra Leone*, Communication Nr. 839/1998, 16. Juli 2001; UN HRC, *Chongwe gegen Sambia*, Communication Nr. 821/1998, 20. Oktober 2000.

95 Siehe z. B. UN HRC, *Laptsevich gegen Weißrussland*, Communication Nr. 780/1997, 2. März 2000.

96 *Ibid.*

97 UN HRC, *Report of the HRC, 2008, UN-Dokument A/63/40, Volume I*, Kapitel V.

98 Verfahrensordnung des Menschenrechtsausschusses, Artikel 101, UN-Dokument CCPR/C/3/Rev.8, 22. September 2005; Verfahrensordnung des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Artikel 73, UN-Dokument A/56/38 (Supplement) und A/62/38 (Supplement), Kapitel V; Verfahrensordnung des Ausschusses gegen Folter, Artikel 114, UN-Dokument CAT/C/3/Rev.4, 9. August 2002; Verfahrensordnung des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Artikel 95; *Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, UN-Dokument A/60/18, Supplement Nr. 18, 19. August 2005, S. 170.

99 Siehe z. B. UN GA Resolution 64/152, *International Covenants on Human Rights*, 26. März 2010.

speziellen Überwachungsorgans, des CERD, vorsah und als Vorreiter für die Überwachungsorgane der anderen Übereinkommen (auch für den UN HRC) diente.¹⁰⁰ Zu den besonderen Eigenschaften des ICERD zählt, dass der CERD nicht nur Individualbeschwerden, sondern ausdrücklich auch Beschwerden von Gruppen von Einzelpersonen entgegennehmen darf.

Wie Tabelle 2 bereits zeigte, haben 23 EU-Mitgliedstaaten das Individualbeschwerdeverfahren gemäß ICERD angenommen. Um diesem Verfahren zustimmen zu können, muss ein Staat kein Vertragsstaat eines einzelnen Instruments sein, sondern nur eine entsprechende Erklärung abgeben. Estland, Griechenland, Lettland, Litauen und das Vereinigte Königreich haben dem Verfahren nicht zugestimmt.

Des Weiteren kann gemäß Artikel 14 Absatz 2 des Übereinkommens eine nationale Stelle bestimmt werden, die für die Entgegennahme von Beschwerden zuständig ist, die mit einem in diesem Übereinkommen vorgesehenen Recht in Zusammenhang stehen. Nur fünf EU-Mitgliedstaaten haben von dieser Option Gebrauch gemacht: Belgien,¹⁰¹ Luxemburg,¹⁰² Österreich, Portugal¹⁰³ und Rumänien.¹⁰⁴ Österreich hat sich dieses Recht allerdings nur vorbehalten, aber keine Stelle explizit benannt.¹⁰⁵

Insgesamt hat der CERD in seinen 25 Tätigkeitsjahren rund 40 Fälle bearbeitet, von denen jeder Vierte zur Verabschiedung von Auffassungen führte, die eine Rechtsverletzung aufdeckten.¹⁰⁶ Von allen EU-Mitgliedstaaten hat Dänemark die meisten einzelnen Mitteilungen eingereicht – nämlich fast die Hälfte. Davon resultierten allerdings nur vier in verabschiedeten Auffassungen. Des Weiteren gingen von fünf anderen EU-Mitgliedstaaten jeweils ein bis drei Individualbeschwerden ein.

2.3. Die Mechanismen des Europarates

2.3.1. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Der EGMR ist der Rechtsmechanismus, der den Zugang zur Justiz auf Ebene des Europarates gewährt. Obwohl er sich hauptsächlich mit bürgerlichen und politischen Rechten befasst, ist er ein wichtiger Mechanismus, nicht nur um in Einzelfällen Zugang zur Justiz zu gewähren, sondern auch in einem allgemeineren Kontext, indem er durch seine Rechtsprechung Standards für die Vertragsstaaten der EMRK entwickelt.¹⁰⁷

Der durch den Vertrag von Lissabon veranlasste Beitritt der EU zur EMRK hat dazu geführt, dass der EGMR für Fälle zuständig ist, die in den Bereich der EMRK fallen und mit einer Handlung bzw. der Unterlassung einer Handlung eines EU-Organs oder eines EU-Mitgliedstaates bezüglich der Umsetzung des EU-Rechts zu tun haben.

Wie bereits erläutert wurde, gibt es einige Zulässigkeitskriterien, etwa die Ausschöpfung nationaler Rechtsbehelfe, die eine Einzelperson als Beschwerdeführer zunächst erfüllen muss. Anders als bei den beim UN HRC eingereichten Fällen muss eine Beschwerde beim EGMR innerhalb von sechs Monaten nach der letzten richterlichen Entscheidung in diesem Fall (in der Regel ein Urteil des Obersten Gerichts des betreffenden Landes) gestellt werden. Diese sechsmonatige Frist beginnt an dem Tag, an dem der Beschwerdeführer von der seine Beschwerde betreffenden Handlung oder Entscheidung erfährt, das heißt also an dem Datum, an dem davon ausgegangen werden kann, dass die Einzelperson die nationalen Rechtsbehelfe ausgeschöpft hat.¹⁰⁸

Verfahren vor dem EGMR und Prozesskostenhilfe

Die große Anzahl an Fällen, die dem EGMR vorliegen, bedeutet in der Praxis, dass die Fälle in einem schriftlichen Verfahren bearbeitet werden. Trotzdem

¹⁰⁰ Van Boven, T. (2009) „The Petition System under ICERD: An Unfulfilled Promise“ in: Alfredsson, G. et al. (Hrsg.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff.

¹⁰¹ Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (*Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme*, siehe: www.diversiteit.be).

¹⁰² Ständige Sonderkommission gegen Rassendiskriminierung (*Commission spéciale permanente contre la discrimination raciale*).

¹⁰³ Hochkommissar für Migration und interkulturellen Dialog (*Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural*).

¹⁰⁴ Rat zur Bekämpfung der Diskriminierung (*Consiliul National pentru Combaterea Discriminării*).

¹⁰⁵ Erklärung Österreichs vom 20. Februar 2002.

¹⁰⁶ Anzahl der Mitteilungen, die der CERD im Rahmen eines Verfahrens gemäß Artikel 14 bearbeitet hat (Stand vom 22. Juli 2010): www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERDSURVEYArt14.xls.

¹⁰⁷ Im Hinblick auf den durch die EMRK gewährleisteten Schutz vor Diskriminierung schreibt Artikel 14 der EMRK vor, dass die in der EMRK anerkannten Rechte ohne Diskriminierung ausgeübt werden dürfen. Darüber hinaus sieht das Protokoll Nr. 12 zur EMRK ein allgemeines Diskriminierungsverbot vor, wonach niemand aus irgendwelchen Gründen von einer Behörde diskriminiert werden darf. Bisher wurde das Protokoll Nr. 12 jedoch nur von fünf EU-Mitgliedstaaten ratifiziert.

¹⁰⁸ Betrifft die Beschwerde eine andauernde Situation, beginnt die Frist mit der Beendigung dieser Situation. Solange die Situation andauert, kann die Sechs-Monats-Regel jedoch nicht greifen; siehe z. B. EGMR, *Papamichalopoulos und andere gegen Griechenland*, Nr. 14556/89, 24. Juni 1993 oder EGMR, *Ülke gegen Türkei*, Nr. 39437/98, 1. Juni 2004.

führt der EGMR in besonderen Fällen gelegentlich öffentliche Anhörungen durch. Für Verfahren vor dem EGMR fallen keine Gebühren an. Außerdem brauchen Beschwerdeführer in den ersten Phasen eines EGMR-Verfahrens keinen Anwalt, der sie vertritt. Ein Anwalt ist jedoch nötig, sobald ein Staat von einer Beschwerde in Kenntnis gesetzt wird. In dieser Phase kann der Präsident der Kammer entweder auf Ersuchen des Beschwerdeführers oder von Amts wegen in Verbindung mit der Vorstellung des Falles vor dem EGMR dem Beschwerdeführer Prozesskostenhilfe gewähren. Diese Prozesskostenhilfe kann für die Deckung der Gebühren von Vertretern sowie für Reise- und Aufenthaltskosten oder andere erforderliche Ausgaben des Beschwerdeführers oder des benannten Vertreters gewährt werden. Die vom EGMR bereitgestellten Beträge gelten jedoch vorrangig als Beiträge zu den Rechtskosten, und es steht dem Beschwerdeführer frei, die tatsächlichen Rechtskosten, die im Rahmen von Artikel 41 der EMRK angefallen sind, beim Gewinn des Prozesses wieder hereinzuholen.¹⁰⁹

Die Prozesskostenhilfe wird nicht automatisch gewährt. Der Präsident der Kammer muss davon überzeugt sein, dass sie notwendig ist, damit der Fall vor dem EGMR ordnungsgemäß verhandelt werden kann, und dass der Beschwerdeführer nicht über ausreichend Mittel verfügt, um die damit verbundenen Kosten vollständig oder teilweise zu tragen. Ist der Präsident der Kammer der Überzeugung, dass diese Voraussetzungen nicht mehr erfüllt werden, kann er die Gewährung der Prozesskostenhilfe jederzeit widerrufen oder ändern.¹¹⁰

Rechtsbehelfe

Der EGMR kann wie der UN HRC nach Einreichen einer Beschwerde auf Antrag des Beschwerdeführers gemäß Artikel 39 seiner Verfahrensordnung veranlassen, dass der beklagte Staat vorläufige Maßnahmen ergreift. Vorläufige Maßnahmen beschränken sich auf Situationen, in denen die unmittelbare Gefahr eines nicht wiedergutzumachenden Schadens besteht.¹¹¹ In der Praxis werden vorläufige Maßnahmen meist in Fällen beantragt, die die Auslieferung oder die Ausweisung aus einem Staat betreffen. In diesen Fällen kann das Gericht den betreffenden Staat auffordern, eine gegen den Beschwerdeführer vorliegende Ausweisungsverfügung auszusetzen.

¹⁰⁹ Harris, D.J., O'Boyle, M., Bates, E.P. und Buckley, C.M. (2009) *Harris, O'Boyle and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, S. 841.

¹¹⁰ Verfahrensordnung des EGMR, 1. Juni 2010, Kapitel XI, Prozesskostenhilfe, Artikel 100-105.

¹¹¹ Siehe EGMR, *Mamatkulov und Askarov gegen Türkei*, Nr. 46827/99 und Nr. 46951/99, 4. Februar 2005 oder EGMR, *Paladi gegen Moldau*, Nr. 39806/05, 10. März 2009.

Der EGMR spricht der obsiegenden Partei üblicherweise eine Erstattung der Rechtskosten (einschließlich der auf nationaler Ebene angefallenen Kosten) zu¹¹² und gewährt in manchen Fällen sogar eine Schadenersatzzahlung.¹¹³ In der Regel fordert der EGMR den Staat nicht auf, bestimmte Maßnahmen zur Abhilfe der Rechtsverletzung zu ergreifen, da er oft der Auffassung ist, dass die Übernahme der Rechtskosten und die Erklärung einer Rechtsverletzung genügen.¹¹⁴ Stattdessen wird es dem Staat selbst überlassen, in Verbindung mit der Durchsetzungsfunktion des Ministerrates (siehe unten) zu entscheiden, ob ein bestimmtes Vorgehen (z. B. eine Gesetzesreform) angebracht ist.

Dauer der Gerichtsverfahren

Ende 2009 lagen dem EGMR 120 000 noch nicht abgeschlossene Beschwerden vor.¹¹⁵ Angesichts dieser Zahl kann es ein Jahr dauern, bis der EGMR den Antrag eines Beschwerdeführers erstmals prüft. Wie lange Gerichtsverfahren vor dem EGMR dauern, kann nicht genau gesagt werden. Der EGMR ist bemüht, einen Fall innerhalb von drei Jahren zu bearbeiten, doch während manche Fälle schneller abgewickelt werden können, nimmt die Prüfung bei anderen mehr Zeit in Anspruch.

Die Dauer eines Gerichtsverfahrens vor dem EGMR hängt offensichtlich vom jeweiligen Fall, von der jeweils zuständigen Besetzung und von der Sorgfalt ab, mit der die Parteien dem EGMR die Informationen bereitstellen. Aber auch viele andere Faktoren spielen eine Rolle, etwa eine Anhörung oder eine Verweisung an die Große Kammer. Einige Beschwerden können als dringend eingestuft und mit Vorrang bearbeitet werden, insbesondere wenn die mutmaßliche und unmittelbare Gefahr eines körperlichen Schadens für den Beschwerdeführer besteht.¹¹⁶

In jedem Fall wird das wirksame Funktionieren des EGMR dadurch gefährdet, dass die Zahl an Rechtsstreitigkeiten in den vergangenen zehn Jahren rasant gestiegen ist. Das am 1. Juni 2010 in Kraft getretene Protokoll Nr. 14 ist eine Reaktion auf diese

¹¹² Siehe z. B. EGMR, *Zimmermann und Steiner gegen Schweiz (Merits and Just Satisfaction)*, Nr. 8737/79, 13. Juli 1983.

¹¹³ EGMR, *Kingsley gegen Vereinigtes Königreich (GC)*, Nr. 35605/97, 28. Mai 2002.

¹¹⁴ EGMR, *Le Compte, Van Leuven und De Meyere gegen Belgien (Just Satisfaction)*, Nr. 6878/75 und 7238/75, 18. Oktober 1982. Ausnahme siehe EGMR, *Assanidze gegen Georgien (GC)*, Nr. 71503/01, 8. April 2004.

¹¹⁵ EGMR (2010) *Annual Report 2009*, Straßburg: Kanzlei des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, S. 139, verfügbar unter: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/C25277F5-BCAE-4401-BC9B-F58D015E4D54/0/Annual_Report_2009_Final.pdf.

¹¹⁶ Fälle dieser Art stehen meist mit einer Auslieferung oder einer Ausweisung aus einem Staat in Verbindung.



Entwicklung.¹¹⁷ Sein Zweck ist es, durch optimierte Sortier- und Bearbeitungsvorgänge bei Beschwerden die langfristige Effizienz des EGMR sicherzustellen, d. h., die Arbeitslast und Dauer der Verfahren zu reduzieren. Das Protokoll sieht vor allem neue justizielle Besetzungen vor, die sich mit repetitiven Fällen (die auf ein systemisches Problem hinweisen) sowie mit eindeutig unzulässigen Fällen befassen. Außerdem führt es ein neues Zulässigkeitskriterium ein, nämlich das des „erheblichen Nachteils“.¹¹⁸

Reform des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte

Am 18. und 19. Februar 2010 fand in Interlaken in der Schweiz eine Ministerkonferenz statt, auf der die Reform des überlasteten EGMR entscheidend vorangetrieben werden sollte. In der Erklärung, die von den Vertretern der 47 Mitgliedstaaten des Europarates am Ende der Konferenz unterzeichnet wurde, wird gefordert, dass in erster Linie ein Gleichgewicht zwischen eingehenden und erledigten Fällen erzielt werden soll und die Menge der rund 120 000 noch ausstehenden Fälle reduziert werden muss. Außerdem muss sichergestellt werden, dass neue Beschwerden innerhalb eines angemessenen Zeitraums bearbeitet werden. Des Weiteren sollen die Vollstreckung der Urteile des EGMR auf nationaler Ebene verbessert und eine wirksame Überwachung des Vollstreckungsprozesses durch das Ministerkomitee gewährleistet werden. Zur Erreichung dieser Ziele enthält die politische Erklärung einen Aktionsplan mit einer Liste von kurz- und mittelfristigen Maßnahmen sowie eine Agenda für deren Umsetzung.¹¹⁹

ausgewählten Fälle werden mit dem Ziel bearbeitet, eine Entscheidung zu finden, die auch auf alle ähnlich gelagerten Fälle angewendet werden kann. Eine solche Entscheidung wird als „Piloturteil“ bezeichnet.

Eine wichtige Eigenschaft des Piloturteilverfahrens ist die Möglichkeit, die Untersuchung sämtlicher verwandter Fälle zu vertagen oder für eine gewisse Zeit auszusetzen. Dies ist ein weiterer Anreiz für die nationalen Behörden, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Eine Aussetzung gilt in der Regel für eine bestimmte festgelegte Dauer und vorbehaltlich der Bedingung, dass der beklagte Staat die Schlussfolgerungen des Piloturteils schnell und wirksam umsetzt.¹²¹

Piloturteile

Mit der Einführung von Piloturteilen¹²⁰ wollte der EGMR einem der durch die hohe Fallzahl hervorgerufenen Hauptprobleme begegnen, nämlich den repetitiven Fällen („Klonfällen“), die in großer Zahl eingereicht werden und im Wesentlichen dieselbe Angelegenheit betreffen. In einem Pilotverfahren kann der EGMR, wenn er sehr viele Fälle mit demselben Beschwerdegrund erhält, beschließen, einen oder mehrere dieser Fälle für eine vorrangige Bearbeitung auszuwählen. Diese

¹¹⁷ Europarat, Protokoll Nr. 14 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Änderung des Kontrollsystems der Konvention, CETS Nr. 194, verfügbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/194.htm>.

¹¹⁸ Siehe z. B. EGMR, *Rinck gegen Frankreich*, Nr. 18774/09, 17. November 2010.

¹¹⁹ Siehe: www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/europa/euroc.Par.0133.File.tmp/final_en.pdf.

¹²⁰ Das Verfahren der Piloturteile fand erstmals in der Rechtssache des EGMR, *Broniowski gegen Poland*, Nr. 31443/96, 22. Juni 2004, Anwendung. Erörtert wird das Verfahren in Björgvinsson, D.T. (2009) „The ‘pilot-judgment’ procedure of the European Court of Human Rights“ in: Alfredsson, G. et al. (Hrsg.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden: Martinus Nijhoff.

¹²¹ In einem Piloturteil (in der Sache EGMR, *Maria Atanasiu und andere gegen Rumänien*, Nr. 30767/05 und 33800/06, 12. Oktober 2010) vertagte der EGMR die Bearbeitung von Beschwerden bezüglich Eigentum, das während der kommunistischen Ära in Rumänien verstaatlicht worden war. Die Aussetzung sollte andauern, bis auf nationaler Ebene allgemeine Maßnahmen ergriffen wurden.

Die Einführung des Piloturteilverfahrens ist zwar nicht die Lösung für alle Probleme, die sich durch die hohe Arbeitslast des EGMR ergeben, sie kann aber dazu beitragen, die Menge an noch ausstehenden Fällen deutlich zu reduzieren und einige der Probleme auszumerzen, die den repetitiven Beschwerden zugrunde liegen. Außerdem bietet das Verfahren den benachteiligten Parteien einen Rechtsbehelf.¹²²

Vollstreckung von Urteilen

Sobald das Urteil des EGMR endgültig wird, wird es an das Ministerkomitee übermittelt, das sich aus den Außenministern aller Mitgliedstaaten des Europarates bzw. deren ständigen diplomatischen Vertretern in Straßburg zusammensetzt. Anschließend ruft der Ministerrat den beklagten Staat auf, ihn über die Schritte zu informieren, die im Hinblick auf die vom EGMR verhängten Kosten oder Entschädigungen unternommen werden. Dies erfordert oft die Verabschiedung allgemeiner Maßnahmen, insbesondere Gesetzesänderungen.¹²³ Die Befolgung der EGMR-Urteile durch den beklagten Staat erreicht das Ministerkomitee dadurch, dass es seinen Einfluss geltend macht und diplomatischen Druck ausübt, was nicht zuletzt in Form eines Verweises auf den Verstoß gegen die EMRK und entsprechende Maßnahmen erfolgt. Erst wenn der betreffende Staat zufriedenstellende Maßnahmen ergreift, erlässt das Ministerkomitee eine endgültige Entscheidung und streicht den Fall damit von seiner Liste. Zudem ist der Staat weiterhin verpflichtet, Erläuterungen vorzulegen oder die erforderliche Maßnahme zu ergreifen.

2.3.2. Europäischer Ausschuss für soziale Rechte

Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte (ECSR) überwacht die Umsetzung der Europäischen Sozialcharta (ESC) und unterstützt den EGMR durch die Überwachung wirtschaftlicher und sozialer Rechte. Der direkte Zugang zum ECSR ist über einen Kollektivbeschwerdemechanismus möglich, der Organisationen offen steht, die bestimmte Kriterien erfüllen.¹²⁴ Staaten, die das Zusatzprotokoll zur ESC

unterzeichnen, ermöglichen dadurch internationalen und nationalen Arbeitnehmerverbänden und Gewerkschaften sowie internationalen NRO die Einreichung von Beschwerden gegen den betreffenden Staat, wenn dieser gegen die ESC verstößt.¹²⁵ Auch nationale NRO können von den Staaten zur Einreichung von Beschwerden autorisiert werden. Da dieser Mechanismus für Kollektivbeschwerden genutzt wird, haben die Beschwerden eher systemische als individuelle Vertragsverletzungen zum Gegenstand. Seit Inkrafttreten des Zusatzprotokolls im Jahr 1999 wurden über 60 Beschwerden registriert.

Bisher sind zwölf EU-Mitgliedstaaten Vertragsstaaten des Zusatzprotokolls.¹²⁶ Tabelle 4 zeigt neben diesen Vertragsstaaten auch die Staaten, die das Protokoll noch nicht ratifiziert, aber bereits unterzeichnet und damit ihre Absicht zum Ausdruck gebracht haben, zu einem späteren Zeitpunkt Vertragsstaat zu werden.

Tabelle 4: EU-Mitgliedstaaten, die Vertragsstaaten des Zusatzprotokolls zur ESC sind

Vertragsstaaten (12)
Belgien, Bulgarien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Niederlande, Portugal, Schweden, Slowenien, Zypern
Unterzeichnerstaaten (5)
Dänemark, Österreich, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn

Quelle: FRA, 2010

¹²² Weitere Informationen unter: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF4E8456-77B3-4E67-8944-B908143A7E2C/o/Information_Note_on_the_PJP_for_Website.pdf.

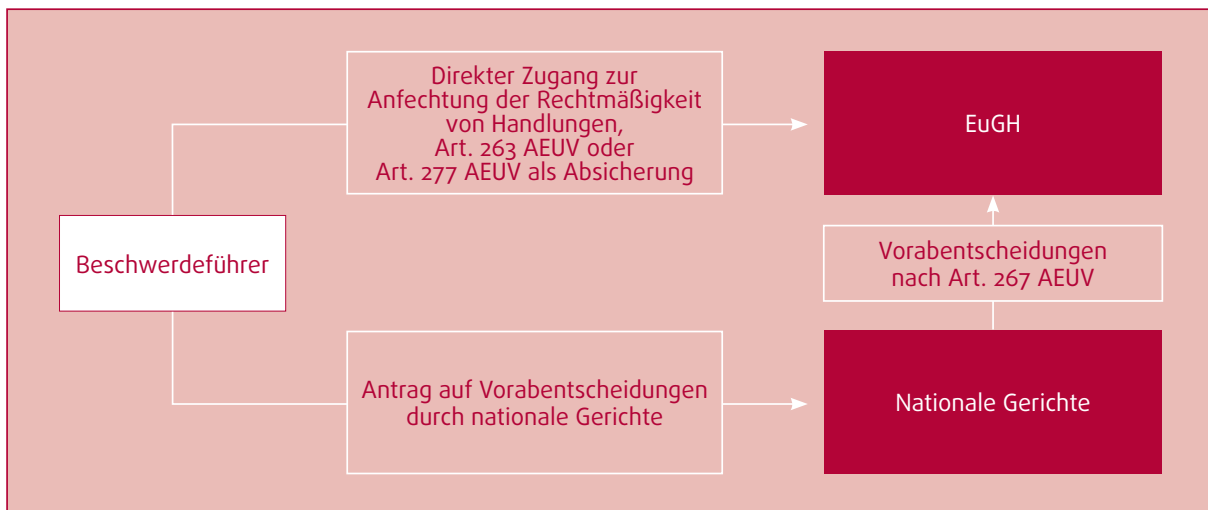
¹²³ Siehe Artikel 41 und Artikel 46 der EMRK. Siehe den Jahresbericht 2009 des Ministerkomitees des Europarates über die Vollstreckung von Urteilen des EGMR, verfügbar unter: www.coe.int/t/DGHL/MONITORING/EXECUTION/Source/Publications/CM_annreport2009_en.pdf.

¹²⁴ Eine Übersicht über die EU-Mitgliedstaaten, die Vertragsstaaten der ESC sind, und über die Länder, die das Zusatzprotokoll über Kollektivbeschwerden angenommen haben, sowie Einzelheiten zu den im Rahmen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannten Rechten: FRA (2010) *Annual Report 2010*, Wien: FRA, S. 167-170, verfügbar unter: www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/AR_2010-conf-edition_en.pdf. Eine Liste der zum Einreichen einer Beschwerde befugten Organisationen: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/OrganisationsEntitled/OrganisationsIndex_en.asp.

¹²⁵ Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden, 1995, CETS Nr. 158. Internationale NRO können dieses Recht erwerben, indem sie beim Regierungsausschuss (bestehend aus Vertretern der Vertragsstaaten) einen entsprechenden Antrag stellen.

¹²⁶ Eine Übersicht über die Ratifizierungen und Unterzeichnungen (Stand: 3. März 2010) ist verfügbar unter: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/Overview_en.asp. Die revidierte Fassung der ESC aus dem Jahr 1996 bietet ferner die Möglichkeit, sich nach der Ratifizierung der Charta mittels einer Notifikation an das Zusatzprotokoll über Kollektivbeschwerden zu binden (Teil IV, Artikel D der ESC (revidiert), Bulgarien und Slowenien haben diese Möglichkeit genutzt).

Abbildung 3: Die zwei wichtigsten Wege zum Zugang zum EuGH



Quelle: FRA, 2010

Finnland ist das einzige Land, das auch den nationalen NRO das Beschwerderecht eingeräumt hat.

Die Entscheidungen über diese Kollektivbeschwerden werden vom ECSR erlassen. Wird in einer Entscheidung eine Rechtsverletzung festgestellt, ist – wie beim EGMR – auch hier das Ministerkomitee dafür zuständig, dem betreffenden Vertragsstaat eine Lösung zu empfehlen. Unabhängig vom Ausgang des Falles erlässt das Ministerkomitee eine Entschließung, die bei Vorliegen einer Verletzung Empfehlungen enthalten kann.¹²⁷ Anschließend muss der Staat in seinem nächsten regelmäßigen Bericht (der alle vier Jahre vorzulegen ist) dem ECSR Auskunft über die Maßnahmen erteilen, die er zur Umsetzung der Entscheidung ergriffen hat.¹²⁸

2.4. Gerichtshof der Europäischen Union

Die Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften wird vom EuGH sichergestellt. Dieser ist mit Fällen befasst, die entweder die Einrichtungen der EU oder – in Angelegenheiten, die in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fallen – die Mitgliedstaaten betreffen. Der EuGH besteht aus dem Gericht und

dem Gerichtshof.¹²⁹ Im Kontext des vorliegenden Berichts sind zwei Hauptmechanismen relevant, mit denen Einzelpersonen die Gültigkeit jener Maßnahmen überprüfen lassen können, die die EU oder die Mitgliedstaaten zur Umsetzung des EU-Rechts ergreifen: Nichtigkeitsklagen und Ersuchen um Vorabentscheidung. Die Entscheidungen in Nichtigkeitsklagen werden vom Gericht gefasst und können beim Gerichtshof angefochten werden. Vorabentscheidungsersuchen werden direkt vom Gerichtshof bearbeitet. Des Weiteren bietet die EU außergerichtliche Mechanismen an, etwa den Europäischen Bürgerbeauftragten, der Beschwerden über Missstände in der Verwaltungstätigkeit der Organe der EU entgegennimmt.¹³⁰ Im Mittelpunkt dieses Berichts sollen aber die über den EuGH verfügbaren gerichtlichen Verfahren stehen.

2.4.1. Die Nichtigkeitsklage

Mit einer Nichtigkeitsklage nach Artikel 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), früher Artikel 230 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV),¹³¹ kann jede natürliche oder juristische Person beantragen, dass eine rechtsverbindliche Maßnahme eines Organs oder einer Stelle der EU für nichtig erklärt wird.¹³² Dies beschränkt sich nicht nur auf die in

¹²⁷ Siehe Artikel 9 des Protokolls. Bisher wurden erst in einem Fall Empfehlungen gegeben, stattdessen enthalten Entschließungen eine Reihe detaillierter Abhilfemaßnahmen für den beklagten Staat.

¹²⁸ Siehe Artikel 10 des Protokolls. Gemäß Artikel 21 hat eine Berichterstattung eigentlich alle zwei Jahre zu erfolgen, in der Entscheidung des Ministerkomitees aus dem Jahr 2006 wurde der Zeitraum jedoch auf vier Jahre verlängert. Siehe Brillat, R. (2009) „The European Social Charter“ in: Alfredsson, G. et al. (Hrsg.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden: Martinus Nijhoff, S. 508.

¹²⁹ In diesem Bericht steht „EuGH“ für die gesamte Institution, sofern zwischen dem Gerichtshof und dem Gericht nicht unterschieden werden muss.

¹³⁰ Ein Überblick über die Tätigkeit ist verfügbar unter: www.ombudsman.europa.eu.

¹³¹ Ein ähnliches Verfahren ermöglicht eine Klage gegen die Organe, wenn diese es entgegen ihrer Verpflichtung unterlassen, tätig zu werden; siehe Artikel 265 AEUV.

¹³² Durch den Vertrag von Lissabon wurde der frühere Artikel 230 der EGV so geändert, dass der EuGH nun nicht nur die Handlungen der Organe, sondern auch die Handlungen der „Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“ auf Rechtmäßigkeit prüfen kann.

Tabelle 5: Übersicht über die Bestimmungen zum Zugang zur Justiz vor dem EuGH

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)	Artikel 263 AEUV	Artikel 267 AEUV	Artikel 277 AEUV
Art	Nichtigkeitsklage	Vorabentscheidungs- verfahren	„Indirekte“ (Inzident-)Prüfung
Zweck	Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der EU	Klärung einer das EU Recht betreffenden Angelegenheit	Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der EU
EuGH	Gericht (anfechtbar vor dem Gerichtshof)	Gerichtshof	Gerichtshof
Art des Zugangs	direkt	indirekt über nationale Gerichte	indirekt über nationale Gerichte

Quelle: FRA, 2010

Artikel 288 des AEUV genannten rechtsverbindlichen Maßnahmen (Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse).¹³³ Für die Klagebefugnis gelten allerdings restriktive Bedingungen. Eine Einzelperson kann gegen einen speziell an sie gerichteten Rechtsakt Klage erheben, beispielsweise gegen eine Entscheidung, die die Europäische Kommission im Kontext des Wettbewerbsrechts gegen ein Gewerbeunternehmen erlassen hat. Eine Klage muss innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntmachung der betreffenden Maßnahme eingelegt werden. Ist der betreffende Rechtsakt nicht gegen den Kläger gerichtet, muss der Kläger nachweisen, dass er „individuell“ betroffen ist, das heißt, dass sich diese Maßnahme so auf ihn auswirkt, als sei sie ausdrücklich an ihn gerichtet. In der Praxis wurde diese Bestimmung bis auf wenige Ausnahmefälle so ausgelegt,¹³⁴ dass ein Kläger nicht die Gültigkeit einer allgemeinen Legislativmaßnahme (etwa einer Verordnung oder Richtlinie) anfechten kann.¹³⁵ Dies wird damit begründet, dass diese Rechtsinstrumente allgemeine Regeln schaffen und sich nicht gegen bestimmte Einzelpersonen richten sollen.

¹³³ Siehe z. B. Rechtssache 216/83, *Les Verts gegen Europäisches Parlament*, Slg. 1984, 3325.

¹³⁴ Siehe Rechtssache 25/62, *Plaumann & Co. gegen Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Slg. 1963, 95.

¹³⁵ Die Ausnahmefälle, in denen die Klagebefugnis erteilt wurde, um gegen eine allgemeine Legislativmaßnahme vorzugehen, betrafen in der Regel Situationen, in denen nur eine einzelne Person durch die betreffende Maßnahme möglicherweise besonders beeinträchtigt wurde. Siehe z. B. Rechtssache C-309/89, *Codorniu SA gegen Rat der Europäischen Union*, Slg. 1994, I1853; Rechtssache C-358/89, *Extramet Industrie SA gegen Rat der Europäischen Gemeinschaften*, Slg. 1991, I-2501.

2.4.2. Das Ersuchen um Vorabentscheidung

Im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens kann ein nationales Gericht den EuGH zur Auslegung einer Bestimmung des EU-Rechts befragen, die zur ausstehenden Klärung eines Rechtsstreits auf nationaler Ebene erforderlich ist (Artikel 267 des AEUV). Gleichzeitig kann der EuGH selbst eine gerichtliche Überprüfung der betreffenden EU-Maßnahme durchführen (Artikel 277 des AEUV). In diesem Sinne können die restriktiven Vorschriften zur Klagebefugnis im Fall der Nichtigkeitsklage durch das Vorabentscheidungsersuchen gemäß Artikel 263 des AEUV abgeschwächt werden (siehe Tabelle 5). Infolgedessen wurden diese beiden Mechanismen zusammen als ein „umfassendes Rechtsschutzsystem“ bezeichnet, „innerhalb dessen dem Gerichtshof die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe übertragen ist“.¹³⁶

2009 legten die nationalen Gerichte der EU-Mitgliedstaaten insgesamt 302 neue Ersuchen um Vorabentscheidung vor.¹³⁷ Dabei reichte Deutschland

¹³⁶ Rechtssache 294/83 *Les Verts gegen Europäisches Parlament*, Slg. 1986, 1339, Randnummer 23. Einzelpersonen können nach Artikel 268 des AEUV (Artikel 235 des EGV) bei den Gerichten der Union auch eine Schadenersatzklage bei einem im Rahmen der außervertraglichen Haftung der Union verursachten Schaden einreichen (vgl. Artikel 340 Absatz 2 des AEUV). Nach der letztgenannten Bestimmung kann der EuGH allerdings keine gegen das Unionsrecht verstoßende Rechtsvorschriften aufheben. Der Einzelne obsiegt zudem nur bei offensichtlichen Gesetzesverstößen. Siehe z. B. Rechtssache 175/84 *Krohn & Co. Import-Export GmbH & Co. KG gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Slg. 1986, 753.

¹³⁷ Statistiken zur juristischen Aktivität des Gerichtshofes sind verfügbar unter: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/rao9_stat_cour_final_en.pdf (S. 82). Im Jahr 2009 wurden drei Vorabentscheidungen im Eilverfahren beantragt.

die meisten Ersuchen (59) ein, Irland und Luxemburg hingegen gar keines. Zu den Ländern, aus denen mehr als 20 Ersuchen eingingen, gehören Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, die Niederlande und das Vereinigte Königreich. In der Praxis entscheiden jedoch in der Regel die nationalen Gerichte über Angelegenheiten, die das EU-Recht betreffen, ohne beim EuGH ein Ersuchen um Vorabentscheidung gemäß Artikel 267 AEUV einzureichen.

2.4.3. Das „umfassende Rechtsschutzsystem“

Das Vorabentscheidungsersuchen kann als eine geeignete Ergänzung zur Nichtigkeitsklage betrachtet werden, da es Einzelpersonen die Möglichkeit bietet, die Rechtmäßigkeit der von den Organen verabschiedeten Maßnahmen überprüfen zu lassen. Dabei sind jedoch einige Aspekte zu berücksichtigen: Zunächst ist es nicht der Einzelne, der über die Einreichung eines Vorabentscheidungsersuchens beim EuGH oder über die Parameter des Antrags entscheidet, da dies den nationalen Gerichten obliegt.¹³⁸ Zweitens muss dem nationalen Gericht ein konkreter Rechtsstreit vorliegen, damit es im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens eine entsprechende Überprüfung gemäß Artikel 277 beantragen kann. Dies kann dann problematisch sein, wenn für die zu prüfende Maßnahme auf nationaler Ebene keine Durchführungsvorschriften erlassen werden müssen, z. B. bei einer Verordnung über die Einstellung von Agrarsubventionen, die per definitionem unmittelbar anwendbar ist.¹³⁹ Ohne nationale Durchführungsmaßnahme gibt es auch keine nationale Maßnahme, auf die sich die Parteien tatsächlich berufen könnten, um ein nationales Gerichtsverfahren einzuleiten, in dessen Folge das nationale Gericht eine Vorabentscheidung beantragen könnte.

Letztgenanntem Aspekt wird zum Teil im Vertrag von Lissabon Rechnung getragen, der den früheren Artikel 230 des EGV (nun Artikel 263 des AEUV) dahin gehend geändert hat, dass Einzelpersonen „gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen“ Klage erheben dürfen. Das bedeutet, dass Einzelpersonen auch in solchen Angelegenheiten vor den EuGH treten können, in denen es keine nationalen Durchführungsvorschriften und damit auch keine nationale Maßnahme gibt, die vor den nationalen Gerichten angefochten werden könnte. Das Problem, dass nicht die Parteien, sondern nur das nationale Gericht ein Vorabentscheidungsersuchen einleiten und die Parameter einer dem EuGH vorgelegten Frage festlegen kann, wird durch den Vertrag von Lissabon allerdings nicht gelöst.

Der Vertrag von Lissabon hat noch zwei weitere Neuerungen hervorgebracht, die erwähnt werden sollten. Erstens verlieh er der Charta der Grundrechte (CFR), in deren Artikel 47 das „Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht“ gewährt und speziell auf den „Zugang zu den Gerichten“ verwiesen wird, einen rechtsverbindlichen Status. Zweitens wird die EU durch den Vertrag von Lissabon aufgefordert, der EMRK beizutreten, die in ihren Artikeln 6 und 13 eine Reihe von Garantien verlangt, die im Zusammenhang mit dem Zugang zur Justiz umgesetzt werden müssen. In welchem Umfang das Vorabentscheidungsersuchen und die Nichtigkeitsklage den Zugang zur Justiz gewährleisten, muss daher unter Umständen unter Berücksichtigung dieser Bestimmungen erwogen werden.

2.4.4. Der Zuständigkeitsbereich des EuGH

Im Rahmen seiner Zuständigkeit darf sich der EuGH nur mit Angelegenheiten befassen, die die Auslegung oder Anwendung des EU-Rechts betreffen. Wenn die betreffende Maßnahme also ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fällt, darf der EuGH kein Urteil in dieser Sache fällen. Deutlich wird dies in dem Fall *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd gegen Stephen Grogan und andere*, bei dem eine Organisation zum Schutz des ungeborenen Kindes in Irland eine einstweilige Verfügung gegen eine Gruppe von Universitätsstudenten erwirkte, die Literatur mit Kontaktdaten von Abtreibungskliniken im Vereinigten Königreich verteilt hatte. Vor dem EuGH wurde

¹³⁸ Siehe Rechtssache 283/81 *Srl CILFIT und Lanificio di Gavardo SpA gegen Ministero della Sanità*, Slg. 1982, 3415, Randnummer 9, wo es heißt, dass „Artikel 177 (später Artikel 234, nun Artikel 267 des AEUV) keinen Rechtsbehelf für die Parteien eines bei einem innerstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreits eröffnet. Das betreffende Gericht muss also nicht schon allein deshalb, weil eine Partei geltend macht, der Rechtsstreit werfe eine Frage nach der Auslegung des Gemeinschaftsrechts auf, davon ausgehen, dass eine Frage im Sinne von Artikel 177 gestellt wird.“ Beispiel für eine einschlägige nationale Rechtsprechung ist der Beschluss 2 BvR 2661/06 des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 6. Juli 2010, verfügbar unter: www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg10-069.html. Danach wird das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nicht verletzt, wenn eine Sache bei vorliegender Rechtsprechung nicht an den Gerichtshof überwiesen wird. Das Bundesarbeitsgericht war nicht verpflichtet, den vorliegenden Fall dem Gerichtshof vorzulegen, solange es seine Entscheidung nicht scheinbar willkürlich fasste, sondern gut begründen konnte.

¹³⁹ Diese Situation lag in folgendem Fall vor: Rechtssache C-50/00 P *Unión de Pequeños Agricultores gegen Rat der Europäischen Union*, Slg. 2002, I-6677.

argumentiert, dass Irland durch den Eingriff in den freien Verkehr von Dienstleistungen (hier: in einem anderen Mitgliedstaat angebotene Abtreibungen) gegen das EU-Recht verstoßen hatte und dass die einstweilige Verfügung einer Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung gleichkam. Der EuGH war der Auffassung, dass er diese Angelegenheit übernehmen konnte, da sie den durch das EU-Recht geschützten freien Verkehr von Dienstleistungen betraf. Das Recht auf freie Meinungsäußerung hingegen wurde nicht durch das EU-Recht geregelt und lag deshalb außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des EuGH.¹⁴⁰ Damit wäre der EGMR die geeignetere Instanz gewesen, da die freie Meinungsäußerung ein Recht ist, das durch die EMRK geschützt wird.

Vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon war der EuGH nur für die Anhörung von Angelegenheiten zuständig, die die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts betrafen. Er war also nicht befugt, über Beschwerden in Angelegenheiten der zweiten oder dritten Säule zu entscheiden.¹⁴¹ Im Rahmen von Artikel 263 und Artikel 267 darf der EuGH nun ein breiteres Spektrum an Maßnahmen der EU überprüfen. Eine Ausnahme bildet die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. In diesem Bereich sind Überprüfungen nur im Zusammenhang mit „restriktive[n] Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen“ gestattet (Artikel 275 Absatz 2 AEUV).

2.4.5. Beschleunigte Verfahren

Durch das beschleunigte Verfahren hat der EuGH in sehr dringlichen Fällen die Möglichkeit, rasch zu einem Urteil zu kommen, indem die Fristen verkürzt und bestimmte Verfahrensschritte gestrichen werden. Auf Antrag einer der Parteien kann der Präsident des EuGH entscheiden, ob die spezielle Dringlichkeit der Sache ein beschleunigtes Verfahren erfordert. Ein solches Verfahren kann auch in Vorabentscheidungsersuchen vor dem EuGH angewandt werden. In diesem Fall wird der Antrag von dem nationalen Gericht gestellt, der das Ersuchen um Vorabentscheidung einreicht. Bei heiklen Angelegenheiten im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts kann das Verfahren noch mehr beschleunigt und gekürzt werden.¹⁴² Artikel 267 Absatz 4 sieht in einem nationalen Fall, der „eine inhaftierte Person betrifft“, eine Vorabentscheidung „innerhalb kürzester Zeit“ vor.

¹⁴⁰ Rechtssache C-159/90 *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd gegen Stephen Grogan und andere*, Slg. 1991, I-4685.

¹⁴¹ Einen Überblick über die Verfahren des EuGH liefert dessen Jahresbericht: EuGH, *Annual Report 2009*, verfügbar unter: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000.

¹⁴² Verfahrensordnung des Gerichtshofs, 13. April 2010, Kapitel 3a, Beschleunigte Verfahren, Artikel 62a; Verfahrensordnung des Gerichts, 13. April 2010, Kapitel 3a, Beschleunigte Verfahren, Artikel 76a.

2.4.6. Prozesskostenhilfe

Bei Rechtsstreitigkeiten vor dem EuGH kann eine Partei, die außerstande ist, die Kosten des Verfahrens ganz oder teilweise zu bestreiten, jederzeit Prozesskostenhilfe beantragen. Mit dem Antrag sind Unterlagen einzureichen, aus denen die Bedürftigkeit des Antragstellers hervorgeht, insbesondere eine entsprechende Bescheinigung der zuständigen Behörde. Der Antrag unterliegt nicht dem Anwaltszwang. Der Antrag wird an einen Spruchkörper des EuGH verwiesen, der über die Bewilligung der Prozesskostenhilfe entscheidet. Der Spruchkörper kann die Prozesskostenhilfe jederzeit von Amts wegen oder auf Antrag entziehen, wenn sich die Voraussetzungen, unter denen sie bewilligt wurde, im Laufe des Verfahrens ändern.¹⁴³

2.5. Zusammenfassung

Dieses Kapitel lieferte einen kurzen Überblick über die Rechtswege, die dem Einzelnen im Rahmen der Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten für den Zugang zur Justiz zur Verfügung stehen. Diese Rechtswege können gerichtlicher oder gerichtsähnlicher Art sein. In dem Kapitel wurden die wichtigsten komparativen Vor- und Nachteile dieser Rechtswege aufgezeigt. Wenngleich es schon seit vielen Jahren das Konzept der Individualbeschwerde gibt, ist es in fünf EU-Mitgliedstaaten noch nicht erlaubt, eine solche bei den UN-Vertragsorganen einzulegen. Auch im Hinblick auf die Annahme künftiger Individualbeschwerdemechanismen im Rahmen des ICESCR haben sich die EU-Mitgliedstaaten zunächst zurückhaltend gezeigt.

Sowohl in Bezug auf die Menge der Fälle als auch hinsichtlich seines Einflusses ist der EGMR der bedeutendste Mechanismus für den Zugang zur Justiz in Europa jenseits der nationalen Ebene. Die Zahl der eingereichten Beschwerden zeigt, dass die Strukturen auf nationaler Ebene verbessert werden müssen, um repetitiven Beschwerden aufgrund systemischer Probleme im Vorfeld zu begegnen. Außerdem wird daran deutlich, dass die Reformmaßnahmen, die der EGMR zur Bewältigung des Drucks eingeführt hat (z. B. die Anerkennung von Piloturteilen zur Bearbeitung ähnlich gelagerter Fälle), unterstützt werden müssen. Der ECSR, der die Arbeit des EGMR durch die Überwachung wirtschaftlicher und sozialer Rechte ergänzt, hat einen Kollektivbeschwerdemechanismus eingeführt, über den internationale Arbeitgeberorganisationen, Gewerkschaften sowie internationale NRO Beschwerden einreichen dürfen.

¹⁴³ Verfahrensordnung des Gerichtshofs, 13. April 2010, Sechstes Kapitel, Prozesskostenhilfe, Artikel 76; Verfahrensordnung des Gerichts, 13. April 2010, Siebtes Kapitel, Prozesskostenhilfe, Artikel 94-97.



Erwähnenswert ist die Tatsache, dass nur in Finnland neben den internationalen NRO auch die nationalen NRO Beschwerden vorbringen dürfen. Damit ist der ECSR eine nicht ausgeschöpfte Ressource, durch die die Zivilgesellschaft zur Verbesserung des Systems beitragen könnte, indem sie auf die systemischen Schwachstellen auf nationaler Ebene hinweist.

Insgesamt stellt die Ausgewogenheit zwischen der Anzahl an Fällen und der Kapazität der Entscheidungsfassung sowohl für den EGMR als auch für die UN-Vertragsorgane ein erhebliches Problem dar. Dies unterstreicht, wie wichtig die angemessene Umsetzung der Menschenrechte auf nationaler Ebene ist, um einer nicht mehr zu bewältigenden Fallzahl vorzubeugen.

Bei der Bereitstellung eines Zugangs zur Justiz innerhalb der EU spielt der EuGH eine zentrale Rolle. Das System der Rechtsbehelfe wird unter Umständen trotzdem nicht immer als wirksam empfunden, da es relativ schwierig ist, überhaupt vor den EuGH zu treten. Durch den Vertrag von Lissabon hat sich die Situation ein wenig verbessert. Mit dem künftigen Beitritt der EU zur EMRK wird sich die Zusammenarbeit zwischen dem EGMR und dem EuGH verstärken und Weiterentwicklungen für eine Vielzahl von Themen hervorbringen, auch im Hinblick auf den Zugang zur Justiz. Außerdem wird es Einzelpersonen ermöglicht, direkt vor dem EGMR Beschwerden gegen die EU einzureichen.

3

Zugang zur Justiz auf nationaler Ebene



Es ist schwierig, einen Überblick über den Zugang zur Justiz auf nationaler Ebene in allen 27 Mitgliedstaaten der EU zu geben. Zwar erkennen alle Mitgliedstaaten das allgemeine Recht auf Rückgriff auf eine gerichtliche Instanz zur Beilegung von Rechtsstreitigkeiten in Verbindung mit der Verletzung eines Rechts an, jedoch unterscheiden sich die jeweiligen Arten der Umsetzung sehr stark. Die Justizsysteme der Mitgliedstaaten beispielsweise können anhand von zwei wesentlichen Faktoren unterschieden werden: zum einen daran, ob es ein separates Verfassungsgericht gibt, und zum anderen daran, ob ein vereinheitlichtes Gerichtswesen im Gegensatz zu einem Gerichtswesen mit getrennten Justizbehörden für unterschiedliche Rechtszweige, z. B. Verwaltungsrecht, vorhanden ist.¹⁴⁴ Immer mehr Mitgliedstaaten verfügen über ein separates Verfassungsgericht, das sich unter anderem mit Beschwerden wegen mutmaßlicher Verletzungen von Grundrechten befasst. Derzeit ist in einem Drittel der Mitgliedstaaten eine solche Einrichtung nicht vorhanden.¹⁴⁵ Auch kann zwischen Staaten mit einer eigenen Justizbehörde für (zumindest einige Angelegenheiten im Bereich) Verwaltungsrecht (das französische Modell)¹⁴⁶ und Staaten mit einer

einzigsten Justizbehörde (das englische Modell)¹⁴⁷ unterschieden werden. Die meisten Mitgliedstaaten verfügen jedoch über getrennte Justizbehörden.¹⁴⁸

Anstatt auf alle Feinheiten der verschiedenen Rechts- und Justizsysteme einzugehen, beschreibt dieser Bericht die Ergebnisse der Vergleiche auf der Grundlage der vorstehend genannten Typologie.¹⁴⁹ Nachfolgend werden die relevantesten Bereiche mit besonderem Augenmerk auf den Einschränkungen des Zugangs zur Justiz beschrieben.

Dieses Kapitel analysiert die ermittelten Einschränkungen des Zugangs zur Justiz unter den folgenden Überschriften: i) Fristen, ii) Klagebefugnis, iii) Dauer der Verfahren, iv) Rechtskosten, v) Verfahrensformalitäten und -anforderungen und vi) Komplexität der Rechtsvorschriften. Anschließend werden kurz Alternativen zum Rechtsweg untersucht, d. h. außergerichtliche Verfahren und die Möglichkeit des Verzichts auf das Recht, Streitigkeiten vor einem Gericht zu regeln.

3.1. Einschränkungen

Es ist mittlerweile allgemein anerkannt, dass das „Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf [einen allgemeinen Grundsatz] des Gemeinschaftsrechts“

¹⁴⁴ Bei näherer Betrachtung ergibt sich jedoch möglicherweise ein leicht verändertes Bild: So hat z. B. der Österreichische Verfassungsgerichtshof (der bereits mindestens seit 1920 besteht und damit der älteste in Europa ist) auch heute noch keine Entscheidungsgewalt bei Berufungen gegen Urteile der ordentlichen Rechtsprechung und des Verwaltungsgerichtshofes, wogegen Finnland zwar über kein Verfassungsgericht verfügt, aber seit dem Jahr 2000 ausdrücklich die Möglichkeit der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit vorsieht. Siehe auch EuGH (2009) *Les juridictions des États Membres de l'Union Européenne*, Luxemburg: EuGH, verfügbar unter: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-11/qd7707226frc.pdf>.

¹⁴⁵ Dänemark, Estland, Finnland, Griechenland, Irland, die Niederlande, Schweden, das Vereinigte Königreich und Zypern.

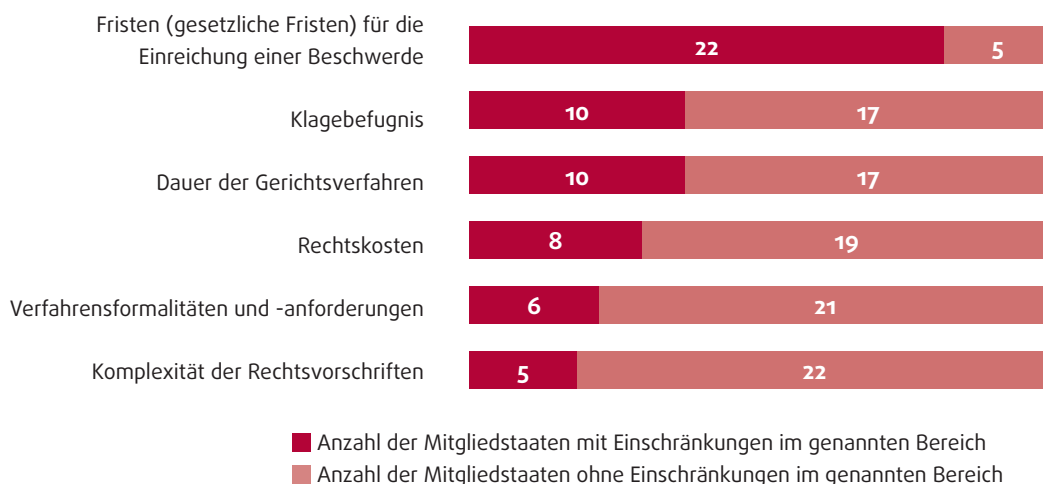
¹⁴⁶ Siehe Aguila, Y., Kreins, Y. und Warren, A. (2007) *La justice administrative en Europe. Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques (OMI)* de l'Université de Limoges, Paris: Presses universitaires de France, S. 16.

¹⁴⁷ *Ibid.*, S. 16.

¹⁴⁸ Das rein englische Modell wird abgesehen vom Vereinigten Königreich nur in Irland, Rumänien, der Slowakei und Ungarn angewendet. In Spanien wird das Verwaltungsrecht durch separate Kammern geregelt, die in die Gerichte allgemeiner Zuständigkeit integriert sind. Dieses Modell findet auch in Estland (wo getrennte administrative Instanzen nur auf unterster Ebene vorhanden sind), Lettland und Slowenien (wo die allgemeine Zuständigkeit bei den obersten Gerichtshöfen liegt) Anwendung. In Italien ist der Verwaltungsgerichtshof mittlerweile nahezu unabhängig vom allgemeinen Kassationsgerichtshof.

¹⁴⁹ Siehe Abschnitt 1.2. Hintergrundinformationen zum Bericht.

Abbildung 4: Einschränkungen beim Zugang zum Recht in den EU-Mitgliedstaaten



Quelle: FRA, 2010

darstellt.¹⁵⁰ Dementsprechend erkennt das EU-Recht ein allgemeines Recht auf Zugang zu einer gerichtlichen Instanz an, um Rechtsstreitigkeiten in Bezug auf Rechte zu klären, die sich aus EU-Recht ableiten. Auch der EGMR hat das Recht auf die Einleitung eines Verfahrens vor Gerichten bei Zivilsachen als einen Aspekt des Rechts auf ein faires Verfahren interpretiert, das in Artikel 6 der EMRK verankert ist.¹⁵¹

Es ist jedoch ebenfalls anerkannt, dass dieses Recht nicht absolut ist und Einschränkungen unterliegen kann.¹⁵² Gemäß der Rechtsprechung des EGMR sind Einschränkungen des Zugangs zur Justiz insoweit zulässig, als sie verhältnismäßig in Bezug auf die Erreichung eines rechtmäßigen Ziels sind und den verbleibenden Zugang der betroffenen Person nicht in einer Weise oder in einem Ausmaß limitieren oder schmälern, die bzw. das den fundamentalen Inhalt des Rechts einschränkt. Die Verhältnismäßigkeit bestimmter Beschränkungen hängt daher stark von den konkreten Umständen der Rechtssache ab.

In den folgenden Abschnitten werden die ermittelten Einschränkungen analysiert und die

alternativen Wege für die außergerichtliche Klärung einer Streitigkeit untersucht.

Abbildung 4 zeigt die sechs wesentlichen Einschränkungen beim Zugang zur Justiz, die den Forschungsergebnissen zufolge in den EU-Mitgliedstaaten am häufigsten anzutreffen sind.

3.1.1. Fristen

Die Untersuchungen ergaben, dass in 22 EU-Mitgliedstaaten in Diskriminierungsfällen die spezifischen Vorschriften zu Fristen (Ausschluss- oder Verjährungsfristen, die den Zeitrahmen festlegen, innerhalb dessen eine Beschwerde eingereicht werden muss) eines der Haupthindernisse beim Zugang zur Justiz sind (Abbildung 4). Solche Fristen sollen in der Theorie die Rechtssicherheit und Rechtskraft gewährleisten.¹⁵³ Damit solche Fristen vom Standpunkt eines wirksamen Zugangs zu Gerichten akzeptabel sind, sollte ihre Dauer jedoch so festgesetzt werden, dass das Recht auf ein Gerichtsverfahren grundsätzlich unangetastet bleibt.¹⁵⁴

Von den EU-Mitgliedstaaten, deren Gesetzgebung das Recht auf Einleitung eines Verfahrens vor einem Gericht zeitlich einschränkt, sieht die

¹⁵⁰ EuGH, *Alliance for Natural Health u. a. gegen Secretary of State for Health*, verbundene Rechtssachen C-154/04 und C-155/04, 12. Juli 2005, Randnummer 126; EuGH, *Unibet gegen Justizminister*, C-432/05, 13. März 2007, Randnummer 37; EuGH, *Angelidaki u. a. gegen Organismos Nomarchiakis Autodioikisis Rethymnis*, Rechtssache C-378/07, 23. April 2009; EuGH, *Sahlstedt u. a. gegen Kommission*, C-362/06 P, 23. April 2009; EuGH, *Angelidaki u. a. gegen Organismos Nomarchiakis Autodioikisis Rethymnis*, C-378/07, 23. April 2009. In Zitaten wird der Begriff „Gemeinschaft“ beibehalten, im übrigen Text wird einheitlich „Union“ verwendet.

¹⁵¹ EGMR, *Golder gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 4451/70, 21. Februar 1975 (siehe Fußnote 26).

¹⁵² EGMR, *Osman gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 23452/94, 28. Oktober 1998.

¹⁵³ EGMR, *Stubbings gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 22083/93 und 22095/93, Randnummer 51. Der Europäische Gerichtshof gab ebenfalls an, dass Verjährungsfristen der Rechtssicherheit dienen. Siehe EuGH, *Slagterier gegen Bundesrepublik Deutschland*, C-445/06, 24. März 2009, Randnummer 32; EuGH, *Aprile gegen Amministrazione delle Finanze dello Stato*, C-228/96, 17. November 1998, Randnummer 19; EuGH, *Marks & Spencer gegen Commissioners of Customs & Excise*, C-62/00, 11. Juli 2002, Randnummer 35.

¹⁵⁴ So vertrat der Oberste Gerichtshof von Estland beispielsweise die Auffassung, dass der Gesetzgeber zwar einen breiten Ermessensspielraum bei der Entscheidung über die Dauer von Fristen für Beschwerden hat, diese Einschränkungen aber nicht unverhältnismäßig kurz sein dürften.

Mehrheit zwei Arten von Fristen vor, die in diesem Bereich des Rechts gelten: eine für zivilrechtliche Beschwerden im Allgemeinen und eine für spezifische Rechtsbereiche wie die Diskriminierung im Beschäftigungsbereich. Verjährungsfristen für allgemeine zivilrechtliche Beschwerden haben eine Dauer von durchschnittlich drei bis fünf Jahren mit Ausnahme von Polen, Belgien und den Niederlanden, wo dieser Zeitraum 10, 20, bzw. 30 Jahre beträgt. Im Gegensatz zu Verjährungsfristen in allgemeinen zivilrechtlichen Angelegenheiten sind die spezifischen Verjährungsfristen in Fällen von Diskriminierung im Beschäftigungsbereich in der Regel viel kürzer – in einigen Fällen beträgt sie nur acht Tage.¹⁵⁵ Solch kurze Fristen, die zweifellos sehr viel restriktiver sind als die Fristen in normalen zivilrechtlichen Beschwerden, werden zu einem gewissen Ausmaß durch die unbürokratischeren Verfahren ausgeglichen, die in Fällen im Beschäftigungsbereich in einigen Mitgliedstaaten angewendet werden.¹⁵⁶

Fristen bei Nichtigkeitsklagen vor dem EuGH

Vor dem EuGH sind Nichtigkeitsklagen im Sinne von Artikel 263 Absatz 6 AEUV (ehemaliger Artikel 230 Absatz 5 EGV) „binnen zwei Monaten zu erheben; diese Frist läuft je nach Lage des Falles von der Bekanntgabe der betreffenden Handlung, ihrer Mitteilung an den Kläger oder in Ermangelung dessen von dem Zeitpunkt an, zu dem der Kläger von dieser Handlung Kenntnis erlangt hat.“ Die Tatsache, dass die Frist beginnt, wenn der Kläger von der Maßnahme erfährt, schafft ein Gleichgewicht zwischen der Rechtssicherheit und dem Recht, eine Beschwerde vor einem Gericht einzureichen.

3.1.2. Klagebefugnis

Die Klagebefugnis stellt den Einstieg in den Zugang zur Justiz dar. Vorschriften in Bezug auf die Klagebefugnis können in drei Klassen aufgeteilt werden. Eng gefasste Vorschriften zur Klagebefugnis auf der einen Seite beschränken die Möglichkeit, einen bestimmten Anspruch zu erheben, auf die Person, die den betreffenden Schaden erlitten hat, oder auf deren Vertreter (wenn beispielsweise die betroffene Person verstorben ist). Auf der anderen Seite können weit gefasste Vorschriften zur Klagebefugnis zulassen, dass jede Einzelperson Beschwerde bei einem Schaden einreichen kann, den eine dritte Person erlitten hat. Dies wird manchmal als Popularklage oder *actio popularis* bezeichnet. Vorschriften zur Klagebefugnis dieser Art sind oftmals auf bestimmte Rechtsbereiche beschränkt, die mit

einem Gebiet von allgemeinem öffentlichen Interesse in Verbindung stehen, z. B. der Umwelt. Zwischen diesen beiden Extremen kann es Vorschriften zur Klagebefugnis geben, die es bestimmten Dritten mit einem Interesse an bestimmten rechtlichen Fragen gestatten, Beschwerden in Verbindung mit Verletzungen von Gesetzen in ihrem jeweiligen Fachgebiet einzureichen. Beispiele: NRO, Gewerkschaften und Gleichbehandlungsstellen.

Im Bereich des Antidiskriminierungsrechts verpflichten die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (Artikel 7), die Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung (Artikel 9), die Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen (Neufassung) (Artikel 12) und die Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (Artikel 8) die Mitgliedstaaten dazu, im Einklang mit dem nationalen Recht zu gewährleisten, dass Verbände, Organisationen oder andere juristische Personen Gerichts- oder Verwaltungsverfahren im Namen oder zur Unterstützung von Opfern mit deren Einwilligung einleiten können. Zu solchen Verbänden können NRO, Gewerkschaften oder Gleichbehandlungsstellen gehören.¹⁵⁷

In Dänemark, Finnland, Schweden und im Vereinigten Königreich scheint es keine Vorschriften für die Beteiligung von Verbänden an Diskriminierungsverfahren zu geben.¹⁵⁸ Einzelne Anwälte, die für Verbände wie NRO oder Gewerkschaften arbeiten, können jedoch ein Opfer mit dessen Einwilligung vertreten. In anderen Mitgliedstaaten gibt es hierzu spezifischere Vorschriften. In vielen Mitgliedstaaten können NRO entweder im Namen des Opfers oder in ihrem eigenen Namen die rechtliche Vertretung übernehmen oder Gerichtsverfahren einleiten. NRO können unter bestimmten Umständen (z. B. bei Sammelklagen) Fälle ohne Einwilligung des Opfers vor Gericht bringen, beispielsweise in Bulgarien, Italien, der Slowakei und Ungarn. In anderen Mitgliedstaaten ist die Einwilligung des Opfers erforderlich, z. B. in Lettland, Litauen und Spanien (in Spanien jedoch nur in Fällen außerhalb des Beschäftigungsbereichs). In anderen Mitgliedstaaten scheint die Klagebefugnis von NRO entweder auf das

¹⁵⁷ Siehe FRA (2011) *Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse: Anwendung und Herausforderungen*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

¹⁵⁸ Chopin, I. und Gounari, E.N. (2009) *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 27 EU-Mitgliedstaaten*, ein Bericht für das Europäische Netz unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Nichtdiskriminierung, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen, S. 67.

¹⁵⁵ Zum Beispiel in Slowenien.

¹⁵⁶ Zum Beispiel im Vereinigten Königreich.

Erscheinen vor bestimmten Einrichtungen oder auf ein Recht auf Nebenintervention beschränkt zu sein.¹⁵⁹

In mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten haben Opfer in zumindest einigen Foren für die Klärung von Rechtsstreitigkeiten einen Anspruch auf die Vertretung durch Gewerkschaften: Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Irland, Italien, Lettland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Vereinigtes Königreich und Zypern. In einigen Mitgliedstaaten bieten Gewerkschaften darüber hinaus finanzielle Unterstützung zur Deckung der Rechtskosten für Personen an, die an Rechtsstreitigkeiten beteiligt sind. In den folgenden Mitgliedstaaten können Gewerkschaften außerdem Gerichtsverfahren einleiten, wenn bestimmte Kriterien erfüllt sind: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Frankreich, Italien, Malta, Niederlande, Polen, Rumänien, Schweden und Spanien. In Italien, Ungarn und Zypern können Gewerkschaften „Sammelbeschwerden“ einreichen (nämlich, wenn viele Einzelpersonen betroffen sind oder es kein identifizierbares Opfer gibt).¹⁶⁰

In einigen wenigen Mitgliedstaaten (z. B. in Ungarn und im Vereinigten Königreich) können Gleichbehandlungsstellen für die Vertretung von Privatpersonen sorgen, die rechtliche Schritte vor einem Gericht einleiten. In etwa einem Drittel der Mitgliedstaaten können Gleichbehandlungsstellen selbst Gerichtsverfahren im Namen des Opfers und/oder in ihrem eigenen Namen einleiten (obwohl in einigen Fällen die Einwilligung des Opfers erforderlich ist). In Belgien, Irland und Ungarn können die Gleichbehandlungsstellen Klagen zu potenziell weitverbreiteter Diskriminierung beispielsweise dann vorbringen, wenn es kein identifizierbares Opfer gibt, wenn ein Diskriminierungsmuster vorliegt oder wenn es um Angelegenheiten von öffentlichem Interesse geht (Popularklage).¹⁶¹

Die Rolle von NRO in den interamerikanischen und afrikanischen Gerichtssystemen

Die Möglichkeit, dass zivilgesellschaftliche Organisationen Opfer unterstützen oder in ihrem Namen Fälle vorbringen können, kann die finanziellen und persönlichen Belastungen rechtlicher Maßnahmen für den einzelnen Beschwerdeführer mindern. In diesem Zusammenhang ist die Rolle der NRO vor der Interamerikanischen Menschenrechtskommission, dem Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof und der Afrikanischen Kommission der Menschenrechte und der Rechte der Völker hervorzuheben. Laut der Verfahrensordnungen dieser Systeme können NRO Beschwerden in ihrem eigenen Namen vorbringen. Im Hinblick auf das afrikanische System wird die überwiegende Mehrheit der Beschwerden von NRO eingereicht.¹⁶² Dies veranschaulicht die wichtige Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen bei der Vereinfachung des Zugangs zur Justiz, insbesondere für Beschwerdeführer mit finanziellen Einschränkungen.

In der Praxis sind zivilgesellschaftliche Organisationen in ihrer Möglichkeit, Fälle vor Gericht zu bringen, durch zwei Faktoren eingeschränkt. Zum einen bestimmen die verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen die Anzahl der Fälle, die sie vor Gericht bringen können. Zum anderen schränken die durch das nationale Recht auferlegten Kriterien, die solche Organisation erfüllen müssen, um zur Ausübung dieser Funktion berechtigt zu sein, die Anzahl der Organisationen ein, die den Opfern offen stehen. So muss beispielsweise in Deutschland ein Verband, der als Rechtsbeistand für ein Opfer auftreten möchte, gemeinnützig und unbefristet operieren und mindestens 75 Mitglieder haben oder sich aus mindestens sieben Verbänden zusammensetzen, die zusammen agieren. In Italien müssen sich Verbände zunächst bei den öffentlichen Behörden registrieren, was sich über einen längeren Zeitraum hinziehen kann. In Frankreich und Luxemburg müssen solche Verbände seit mindestens fünf Jahren bestehen.

Außerhalb des Antidiskriminierungsrechts zeigen die Untersuchungsergebnisse, dass in 10 der 27 Mitgliedstaaten die nationalen Vorschriften zur Klagebefugnis als übermäßig streng erachtet werden (Abbildung 4). Somit ist die Klagebefugnis

¹⁵⁹ Siehe FRA (2010) *Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse: Anwendung und Herausforderungen*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Interamerikanische Menschenrechtskommission, Rules of Procedure, OAS/Ser.L/V/II.4 rev. 13, 30. Juni 2010, Vorschrift 23; Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker, 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 Rev. 5, Artikel 55; weitere Informationen: Butler, I. (2007) *Unravelling Sovereignty: Human rights actors and the structure of international law*, Antwerpen: Intersentia, S. 104.



eine der wesentlichen Einschränkungen des Rechts auf Zugang zur Justiz. Die Gesetzgebung zur Klagebefugnis in diesen zehn Mitgliedstaaten gestattet Einzelpersonen nur dann die Einreichung einer Beschwerde vor Gericht, wenn diese voll rechtsfähig (also beispielsweise nicht geistig behindert sind) und von der jeweiligen Angelegenheit direkt betroffen sind. Zwar ist in diesen Mitgliedstaaten in eingeschränkten Fällen eine Beschwerde zum Schutz eines mutmaßlichen Rechts oder Interesses einer anderen Person oder der Öffentlichkeit zulässig, jedoch wurden solche Beschwerden meist in Fällen angenommen, in denen dies ausdrücklich durch nationales Gesetz vorgeschrieben ist – beispielsweise im Fall von Eltern, die Beschwerden im Namen ihres Kindes einreichen können. Dritte, die nur ein entferntes Interesse haben oder ausschließlich das öffentliche Interesse vertreten, haben daher keinen Zugang zu einem Gericht.¹⁶³ Außer in Umweltverfahren hat es die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten abgelehnt, ein allgemeines Recht auf Beschwerden im öffentlichen Interesse (Popularklage) zu akzeptieren, das es einer Einzelperson oder einer anderen juristischen Person gestattet, einen Rechtsbehelf im Namen der allgemeinen Öffentlichkeit einzulegen, ohne selbst das Opfer zu sein oder direkt beauftragt worden zu sein, das Opfer zu vertreten.¹⁶⁴ Im Zuge der Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus kann in Umweltverfahren auf das Erfordernis, über ausreichend Interesse verfügen oder direkt betroffen sein zu müssen, verzichtet werden, wenn es um Angelegenheiten des Umweltschutzes geht, bei denen in den meisten EU-Mitgliedstaaten eine Art Popularklage mittlerweile akzeptiert ist.¹⁶⁵

3.1.3. Dauer der Gerichtsverfahren

Die Gesamtdauer von Gerichtsverfahren wirkt sich zweifellos auf den Zugang zur Justiz aus. Wenn

Rechtsstreitigkeiten nicht zügig beigelegt werden, ist der Zugang zur Justiz laut dem EGMR unter Umständen nur noch theoretisch vorhanden und rein illusorisch, da das Hauptmotiv für das Vorbringen einer Klage eine Abhilfe ist. Verzögerungen bei Gerichtsverfahren führen dazu, dass die betroffene Person lange im Ungewissen bleibt, was wie eine Rechtsverweigerung empfunden werden kann.¹⁶⁶

Laut den Statistiken des EGMR betrifft eine große Zahl von Fällen, die dem EGMR vorgelegt werden, das durch Artikel 6 der EMRK zugesicherte Recht auf ein Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist. Von allen Bereichen, die durch die EMRK abgedeckt werden, betreffen die meisten Urteile des EGMR übermäßige Verzögerungen in den Verfahren. Im Zeitraum 1959 bis 2009 hat der EGMR mehr als 12 000 Urteile zu Verletzungen der EMRK verkündet, von denen mehr als ein Viertel die übermäßige Dauer der Verfahren (in allen mittlerweile 47 teilnehmenden Staaten) betraf.¹⁶⁷ Abbildung 5 zeigt die Gesamtzahl der Urteile des EGMR, bei denen auf eine Verletzung des Rechts auf eine Verhandlung innerhalb einer angemessenen Frist erkannt wurde. Dargestellt wird dies als Prozentsatz aller Urteile des EGMR zu Verstößen, die durch die entsprechenden derzeitigen 27 EU-Mitgliedstaaten im Zeitraum von 1959 bis 2009 begangen wurden.¹⁶⁸ Laut Abbildung 5 betrafen mehr als 95 % aller Urteile gegen Slowenien Verstöße gegen Artikel 6 der EMRK aufgrund ungerechtfertigter Verzögerungen in den Verfahren; in Ungarn waren es über 80 % und in der Slowakei über 75 %.

Wie auch bereits in Abbildung 4 gezeigt, weisen die Erkenntnisse darauf hin, dass in 10 der 27 Mitgliedstaaten die Probleme aufgrund von Verzögerungen in Gerichtsverfahren systemischer

¹⁶³ Es ist außerdem zu beachten, dass NRO, die sich speziell mit der Bekämpfung von Diskriminierung befassen, in einigen EU-Mitgliedstaaten als privilegierte Antragsteller erachtet werden und kein besonderes Interesse nachweisen müssen, um vor nationalen Gerichten klagen zu dürfen.

¹⁶⁴ In Zypern gibt es sehr spezifische Einschränkungen in Bezug auf das Klagerecht. Bei Beschwerdeführern, die bestimmten Kategorien zugeordnet werden oder denen bestimmte Merkmale zugeschrieben werden, scheint das Risiko besonders hoch zu sein, dass ihnen der Zugang verwehrt wird; ein Beispiel für eine solche Kategorie sind türkische Zypriern, die gegenüber der Einrichtung des *Custodian of Turkish Cypriot Properties* (Verwalter türkisch-zypriischer Liegenschaften), also gegenüber dem Innenminister, Anspruch auf ihre Liegenschaften erheben, die sich in den von der Republik Zypern kontrollierten Gebieten befinden.

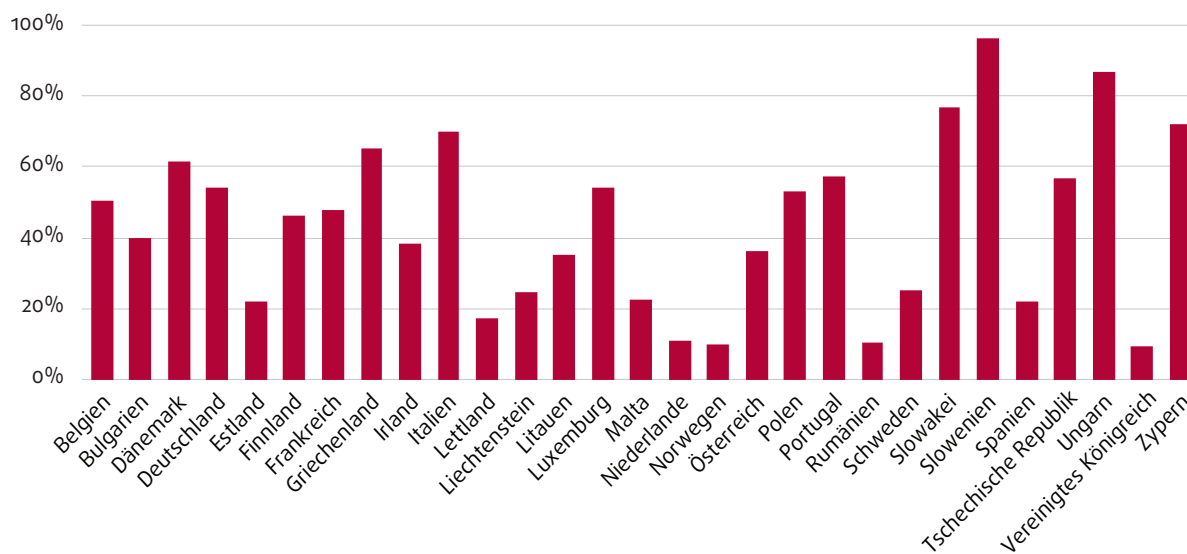
¹⁶⁵ Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE), Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zum Recht in Umweltangelegenheiten (Übereinkommen von Aarhus), verabschiedet am 25. Juni 1998. Beispiele für einschlägiges EuGH-Fallrecht sind die Vorabentscheidungsersuchen in der Rechtssache *Lesoochránárske Zoskupenie VLK gegen Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09, 15. Juli 2010 und in der Rechtssache *Marie-Noëlle Solvay u. a. gegen Région wallonne*, C-182/10, eingereicht am 9. April 2010.

¹⁶⁶ Edel, F. (2007) *The Length of Civil and Criminal Proceedings in the Case-Law of the European Court of Human Rights*, Straßburg: Council of Europe Publishing. Trotz der Tatsache, dass eine übermäßige Verzögerung einer Verweigerung gleichkommt, gilt nicht der Umkehrschluss, dass ein sehr schnelles Verfahren auch zu einer guten Rechtsprechung führt. Bestimmte beschleunigte Verfahren, in denen die Geschwindigkeit eine höhere Priorität als die Rechte der Verteidigung hat, können die Qualität der Rechtsprechung negativ beeinflussen. Der EGMR hat schon immer die Auffassung vertreten, dass der Grundsatz der verantwortungsvollen Verwaltung der Gerechtigkeit weit über den Begriff der angemessenen Dauer hinausgeht und längere, aber fairere Verfahren rechtfertigt. Siehe Calvez, F. (2006) *Length of court proceedings in the Member States of the Council of Europe based on the Case Law of the European Court of Human Rights*, Bericht verabschiedet von der Europäischen Kommission für die Effizienz und Qualität der Justiz (CEPEJ) auf ihrer 8. Plenarsitzung, Straßburg: CEPEJ, verfügbar unter: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/delais/Calvez_en.pdf.

¹⁶⁷ Siehe EGMR (2010) *50 Years of Activity: European Court of Human Rights. Some Facts and Figures*, Straßburg: EGMR, verfügbar unter: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/ACD46A0F-615A-48B9-89D6-8480AFC29FD/0/FactsAndFiguresENAvril2010.pdf.

¹⁶⁸ Die verwendeten Daten betreffen sowohl zivilrechtliche als auch strafrechtliche Verfahren.

Abbildung 5: Verstöße bei der Dauer von Verfahren als Prozentsatz aller EGMR-Urteile, die Verstöße gegen die EMRK durch die EU-Mitgliedstaaten plus Liechtenstein und Norwegen feststellten, (in %) im Zeitraum 1959-2009



Quelle: EGMR, „50 Years of Activity: European Court of Human Rights. Some Facts and Figures“, 2010¹⁶⁹

Natur sind.¹⁷⁰ Strukturelle Probleme in Bezug auf die übermäßig lange Dauer von Gerichtsverfahren haben zu einer hohen Anzahl von Verletzungen des Artikels 6 der EMRK geführt. Sie stellen oftmals die Haupthindernisse dar, denen Einzelpersonen in Bezug auf den Zugang zur Justiz gegenüberstehen. In Zypern beispielsweise streben Nutzer von Gerichtsdiensten in zivilrechtlichen Fällen aufgrund der Dauer der Verfahren eher eine außergerichtliche Einigung an. Daher werden in Zypern nur wenige Zivilsachen vor Gericht entschieden. Ein interessanter Aspekt dabei ist die Tatsache, dass es in manchen Mitgliedstaaten starke regionale Unterschiede bei der durchschnittlichen Dauer von Zivilverfahren gibt. In der Tschechischen Republik beispielsweise, wo die übermäßige Dauer der Verfahren offenbar entmutigend auf Diskriminierungsopfer wirkt, kann die durchschnittliche Dauer von Zivilverfahren in

einer Region mehrere Jahre und in einer anderen Region lediglich einige Monate betragen.¹⁷¹

Die Ursachen für lange Gerichtsverfahren in Antidiskriminierungsfällen wie für Zivilverfahren im Allgemeinen sind in den EU-27 unterschiedlich. Die Studien ergaben die folgenden Hauptursachen: zu hohe Arbeitsbelastung und zu wenige Richter, ineffiziente Organisation der gerichtlichen Abläufe, übermäßige Verzögerungen zwischen der Verkündung eines Urteils und der Mitteilung an die Parteien sowie Verzögerungen zwischen einzelnen Verhandlungen, mangelnde Kommunikation zwischen den Richtern und den Parteien des Verfahrens, Starrheit der Verfahrensregeln, einschließlich der Beweisregeln.

Die Untersuchungen haben gezeigt, dass besonders in Lettland Wirtschaftskrisen die durchschnittliche Dauer von Verfahren verlängern. Gründe für die Verzögerungen in Verfahren waren vor allem die steigende Zahl an Fällen mit sozioökonomischen Ursachen und die zu geringe Kapazität der Gerichte aufgrund von Haushaltskürzungen.

¹⁶⁹ Verfügbar unter: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/ACD46AoF-615A-48B9-89D6-8480AFCC29FD/0/FactsAndFiguresENAvril2010.pdf.

¹⁷⁰ Die Erkenntnisse sollten jedoch nur als Richtwerte betrachtet werden, da die überwiegende Mehrheit der nationalen Forschungsteams ausdrücklich auf den Mangel an empirischen Daten aufgrund fehlender einschlägiger Datenbanken und Statistiken hingewiesen hat.

¹⁷¹ Am 1. Mai 2009 unterzeichnete der polnische Präsident ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes vom 17. Juni 2004 über Beschwerden zu einer Verletzung des Rechts auf ein Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist. Die Änderung verpflichtet das Gericht bei einer übermäßig langen Haftdauer zur Zahlung eines angemessenen Geldbetrags („odpowiednia suma pieniężna“) in einer Höhe von 2000 PLN (ca. 500 EUR) bis 20 000 PLN (ca. 5 000 EUR). Auch das finnische Parlament hat einen Gesetzesentwurf für die Entschädigung bei übermäßig langen Gerichtsverhandlungen verabschiedet. Das Gesetz trat am 1. Januar 2010 in Kraft und gesteht den Beteiligten in übermäßig langen Gerichtsverfahren Schadenersatz zu. Das Gesetz gilt für zivilrechtliche und strafrechtliche Verfahren sowie für Petitionen vor der ordentlichen Gerichtsbarkeit, aber nicht für erweiterte verwaltungsrechtliche Verfahren oder Verfahren vor Fachgerichtsbarkeiten. Beweggrund für das Gesetz war eine Reihe von Urteilen des EGMR gegen Finnland aufgrund der Dauer von Verfahren (Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 der EMRK).

Arten von beschleunigten Verfahren

Um die Verfahren bei Beschwerden im Zusammenhang mit gleicher Bezahlung zu beschleunigen, hat das **Vereinigte Königreich** zwei spezifische Verfahren eingeführt: die *Equal Value Dispute Procedure* (Verfahren für Rechtsstreitigkeiten um Gleichwertigkeit) und die *Questionnaire Procedure* (Fragebogenverfahren). In durchschnittlichen, unkomplizierten Rechtssachen („average straightforward cases“) sieht der Zeitplan vor, dass bei Beschwerden ohne Hinzuziehung eines unabhängigen Sachverständigen zwischen der Einreichung der Beschwerde bis zur Hauptverhandlung nicht mehr als 25 Wochen vergehen dürfen. Bei Fällen, in denen ein unabhängiger Sachverständiger hinzugezogen wird, wird von einer Dauer von maximal 37 Wochen ausgegangen. Eine andere Art des beschleunigten Verfahrens in Diskriminierungsfällen im Vereinigten Königreich ist das Fragebogenverfahren. Diese Art von Verfahren soll Beschwerdeführer dabei unterstützen, die Gründe für die Behandlung aufzudecken, gegen die sie Beschwerde einlegen, und festzustellen, ob Diskriminierung vorliegt. Mit diesem Verfahren kann ein Beschwerdeführer entscheiden, ob er Beschwerde einlegen soll und wie er seine Beschwerde am wirksamsten formulieren und vorbringen kann.

In **Belgien** sehen die Antidiskriminierungsgesetze in dringenden Fällen Verfahren mit einstweiligen Verfügungen vor. In diesen Verfahren kann der Präsident eines Gerichts die Einstellung einer

Verletzung anordnen, wenn die benachteiligten Parteien unter Berufung auf Diskriminierung einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung (*action en cessation*) stellen, und Strafgebühren bei einer fortdauernden Verletzung verhängen. Die Verfahrensdauer beträgt hier oftmals nur einige Tage.

In **Ungarn** sieht die Antidiskriminierungsgesetzgebung, in den folgenden Fällen ein beschleunigtes Verfahren und eine Verfahrensdauer von höchstens 45 Tagen nach Eingang des Antrags bzw. nach Einleitung des Verfahrens vor: i) Der Mandant ist minderjährig; ii) das Verfahren wurde durch einen Parlamentarischen Beauftragten eingeleitet; oder iii) das Verfahren wurde durch den Staatsanwalt eingeleitet.

In **Österreich** sieht die Zivilprozessordnung ein beschleunigtes Verfahren in Zivilsachen zu Geldforderungen in einer Höhe von maximal 75 000 EUR vor. Das Gericht ordnet für den Antragsgegner ohne mündliche Anhörung eine Zahlung binnen 14 Tagen an. Der Antragsgegner kann binnen vier Wochen Widerspruch gegen die Anordnung einlegen. Bei einem Widerspruch muss das Gericht eine Anhörung ansetzen. Dieses lange bestehende nationale System operiert in ähnlicher Weise wie das Europäische Mahnverfahren nach Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 vom 12. Dezember 2006.

3.1.4. Rechtskosten

Abbildung 4 zeigt, dass in acht EU-Mitgliedstaaten die hohen Rechtskosten, die sich hauptsächlich aus Anwalts- und Gerichtskosten zusammensetzen, den Zugang zur Justiz einschränken.¹⁷² Die Analyse der einschlägigen Rechtsprechung dieser Staaten belegt, dass die Angst vor den anfallenden Kosten ein entscheidender Faktor sein kann, der

beeinflusst, ob bzw. inwieweit ein Opfer rechtliche Ansprüche verfolgt, insbesondere angesichts des in der EU vorherrschenden Grundsatzes, dass die unterlegene Partei die Kosten der obsiegenden Partei zu tragen hat.¹⁷³ Aus diesem Grund verfügen einige nationale Gerichte über einen gewissen Spielraum bei der Entscheidung, ob die Zahlung der Rechtskosten angeordnet wird. Abhängig von der finanziellen Lage der betroffenen Person und den wesentlichen Punkten des Streitfalls können sie entscheiden, eine Partei vollständig oder teilweise von den Rechtskosten zu befreien. Zusätzlich kann die Person andere Arten von Prozesskostenhilfen vom Staat erhalten, beispielsweise die Benennung eines Anwalts zur Vertretung in Gerichtsverfahren.

In den Niederlanden besteht zwischen der niederländischen Anwaltskammer (*Nederlandse Orde van Advocaten*) und der Justiz eine Liquidationstarifregelung (*Liquidatietarieven*) auf der Grundlage fester Tarife, die einerseits von der Bedeutung des Falles und andererseits von der Anzahl

¹⁷² Im Vereinigten Königreich z. B. wurde Lord Justice Jackson im November 2008 beauftragt, eine grundlegende Überarbeitung der Vorschriften und Grundsätze zu den Kosten von Zivilprozessen durchzuführen und Empfehlungen abzugeben, um den Zugang zur Justiz zu angemessenen Kosten zu fördern. In seinen Ergebnissen, die im Januar 2010 veröffentlicht wurden, gab er an, dass in einigen Bereichen der Zivilprozessführung die Kosten unangemessen hoch seien und den Zugang zu Gerichten einschränken würden. Weitere Informationen: www.judiciary.gov.uk/NR/rdonlyres/8EB9F3F3-9C4A-4139-8A93-56F09672EB6A/0/jacksonfinalreport140110.pdf. Siehe auch EGMR, *Marina gegen Lettland*, Nr. 46040/07, 26. Oktober 2010. Dort wurde festgesetzt, dass das Erfordernis der Zahlung von Gebühren an Zivilgerichte zum Zeitpunkt der Einreichung der Beschwerde nicht als eine Einschränkung des Rechts auf Zugang zur Justiz, die an sich nicht mit Artikel 6 der EMRK vereinbar ist, betrachtet werden kann, sofern der grundlegende Inhalt des Rechts auf Zugang zu einem Gericht nicht eingeschränkt ist. In diesem Zusammenhang mussten Einschränkungen rein finanzieller Natur, die in keinerlei Zusammenhang mit den Erfolgsaussichten der Beschwerde gestanden hatten, im Interesse der Belange der Gerechtigkeit besonders gründlich überprüft werden.

¹⁷³ In Abschnitt 5.3 über Vorschriften zur Zahlung von Rechtskosten wird der Grundsatz, dass die unterlegene Partei die Gerichtskosten der anderen Partei zu tragen hat, näher analysiert.

und der Art der Aktivitäten abhängen. Dies bedeutet, dass die Kosten nicht über einen bestimmten Betrag hinaus steigen können, wenn eine Partei einen übermäßig teuren Anwalt oder einen unerfahrenen Anwalt, der zu viele Stunden in Rechnung stellt, verpflichtet hat. Laut dem niederländischen nationalen Team wäre die Rechtsprechung der vorinstanzlichen Gerichte ohne die Liquidationstarifregelung vermutlich sehr uneinheitlich. In dieser Hinsicht kann dieses Justizinstrument (zu einem gewissen Grad) Ungleichheiten verhindern und die Rechtssicherheit gewährleisten.

Wenn ein Mandant in Zypern Einwände gegen die Rechnung seines Anwalts hat, kann er beim Urkundsbeamten eine Senkung des Rechnungsbetrags beantragen. Der Beamte entscheidet nach eigenem Ermessen, ob der Rechnungsbetrag gekürzt wird, indem er alle wesentlichen Umstände berücksichtigt, insbesondere die Komplexität, Schwierigkeit oder Neuheit des Falles, das erforderliche Fachwissen und die notwendige Verantwortlichkeit sowie die aufgewendete Zeit des Anwalts, die Anzahl der aufgesetzten Dokumente, die Dringlichkeit und Bedeutung der Sache für den Mandanten und den Geld- oder Eigentumswert des Gegenstands der Sache.

Wirksamer Rechtsbehelf – Rechtskosten

Der Beschwerdeführer hatte ein Verfahren gegen den Staat über eine Entschädigung für ungerechtfertigte Untersuchungshaft eingeleitet. Die nationalen Gerichte erkannten auf Schadenersatz, allerdings machten die Gerichtskosten annähernd 90 % der Entschädigung aus. Der EGMR befand, dass die Auferlegung einer erheblichen finanziellen Belastung mit Fälligkeit nach Abschluss der Verhandlungen eine Einschränkung des Rechts auf Zugang zu einem Gericht darstelle.

Im Zuge dieses Urteils und anderer ähnlicher Rechtssachen wurde eine neue niedrige feste Gebühr eingeführt, die die bis dahin gültige auf einem prozentualen Anteil des Schadenersatzbetrags basierende Formel ablöste.

(EGMR, *Stankov gegen Bulgarien*, Nr. 68490/01, 12. Oktober 2007)

Wirksamer Rechtsbehelf – Rechtskosten

Der Beschwerdeführer verklagte die Gemeinde Plock auf Unterlassung der Fassung eines Verwaltungsbeschlusses, wodurch dem Beschwerdeführer ein wirtschaftlicher Schaden entstanden war. Er beantragte eine Befreiung von den Gerichtskosten. Das Gericht wies das Argument des Beschwerdeführers ab, er könne die Gerichtskosten nicht zahlen, senkte jedoch den Betrag auf das durchschnittliche Jahresgehalt des Landes. Der Betrag war für den Beschwerdeführer jedoch weiterhin zu hoch, so dass er die Gebühren nicht entrichtete. Das Verfahren wurde aus diesem Grund eingestellt, und sein Fall wurde nicht verhandelt. Der EGMR erkannte auf eine Verletzung von Artikel 6 der EMRK. Dieses Urteil führte zu Änderungen der Gerichtsgebührenordnung, die das System effizienter und transparenter machten.

(EGMR, *Kreuz gegen Polen*, Nr. 28249/95, 19. Juni 2001)

3.1.5. Verfahrensformalitäten

Aus den Forschungsergebnissen geht hervor, dass in sechs EU-Mitgliedstaaten bestimmte in der nationalen Gesetzgebung festgelegte Verfahrensformalitäten und anforderungen den Zugang zur Justiz einschränken. Diese Anforderungen beziehen sich auf die Form oder den Inhalt einführender Dokumente, mit denen eine Einzelperson ein Gerichtsverfahren einleitet, und/oder auf bestimmte Verfahrensschritte im Vorfeld des Verfahrens, die jede Person einhalten muss, bevor sie vor Gericht tritt.

In Bulgarien beispielsweise muss in zivilrechtlichen Verfahren eine Beschwerde schriftlich eingereicht werden und die folgenden Informationen enthalten: Angabe des Gerichts, Name des Beschwerdeführers und weitere Angaben zu seiner Person, vollständiger Name und Anschrift des Beschwerdegegners, das Wesen der Verletzung, den Gegenstand des Streits und die Unterschrift der Person, die die Beschwerde einreicht. Außerdem ist der Beschwerdeführer verpflichtet, in seiner Beschwerde die Nachweise anzugeben, die seines Erachtens zu sammeln sind, und schriftlich die Nachweise zu erbringen, über die er verfügt. Wenn die Beschwerde nicht die erforderlichen Informationen enthält oder nicht in der vorgeschriebenen Form eingereicht wird, kann sie zurückgewiesen werden, ohne dass ein Gericht die wesentlichen Punkte der Sache untersucht hat.

In den Niederlanden unterscheidet das einschlägige Gesetz zwischen dem Antragschriftverfahren (*verzoekschriftprocedure*) und dem Klageschriftverfahren (*dagvaardingsprocedure*).



Grundsätzlich werden Beschwerden in Verbindung mit Eigentumsrechten über das Antragschriftverfahren abgewickelt, wogegen für alle anderen Beschwerden das Klageschriftverfahren gilt. Anträge müssen bestimmte Informationen enthalten, beispielsweise Name und Wohnsitz von Beschwerdeführer und Beschwerdegegner, die Beschwerde und die zugehörigen Beweggründe, das zuständige Gericht und – sofern eine Sitzung bei Gericht stattfindet – weitere Einzelheiten wie Datum und Uhrzeit der Sitzung sowie Beweismittel. Antragschriften sollten von einem Gerichtsvollzieher (*deurwaarder*) gemäß Gesetz auf eine bestimmte Art und Weise gestellt werden. Klageschriften sind weniger formalisiert. Mängel in diesen Dokumenten können akzeptiert werden. In einigen Fällen sieht das niederländische Recht außerdem obligatorische Vorverfahren vor. Dies kann die Verpflichtung zur Beratung mit dem Beklagten umfassen. Mit solchen Vorschriften soll die gütliche Beilegung von Streitigkeiten gefördert werden. Auch in Estland weisen Richter eine Beschwerde zurück, wenn eine Person die obligatorischen Verfahrensanforderungen vor dem Gerichtsverfahren nicht eingehalten hat.

3.1.6. Komplexität der Rechtsvorschriften

In Österreich scheint die Komplexität des Rechtsrahmens, der sich über mehrere Gesetze erstreckt, diejenigen, die ihr Recht auf ein Antidiskriminierungsverfahren wahrnehmen möchten, vor übermäßige Schwierigkeiten zu stellen.

Auch in Polen gibt es kein Einzelgesetz über Antidiskriminierung, das Diskriminierung aus jedwedem Grund untersagt, und die Bestimmungen sind über mehrere Rechtsvorschriften verteilt. In Verbindung mit einem Mangel an Wissen über Rechtsmittel und mit den bestehenden Lücken in der Gesetzgebung kann dies ein erhebliches Hindernis beim Zugang zur Justiz darstellen.

In der Tschechischen Republik scheint die Position des Antidiskriminierungsgesetzes im Verhältnis zu anderen Gesetzen, die ebenfalls Bestimmungen zum Thema Diskriminierung enthalten, unklar zu sein. Obwohl das Antidiskriminierungsgesetz das übergeordnete Gesetz (*lex generalis*) sein soll, ergänzt es lediglich einige der Gesetze, die besondere Bestimmungen zu Diskriminierung umfassen, wogegen andere einschlägige Gesetze unverändert bleiben. Es mangelt also weiterhin an Klarheit über die Bestimmungen der verschiedenen Gesetze, was die Rechtssicherheit beeinträchtigt und den Zugang zu Gerichten in Diskriminierungsfällen potenziell einschränkt.

3.2. Alternativen

Nach der Analyse der Bestimmungen und Praktiken in Verbindung mit dem Zugang zu Gerichten werden in den beiden folgenden Abschnitten Alternativen zum Rechtsweg untersucht. Zwar wird das Recht auf die Einleitung eines Verfahrens vor einem Zivilgericht als wesentlich für einen wirksamen Zugang zur Justiz betrachtet, jedoch kann es Fälle geben, in denen eine Person Gerichtsverfahren umgehen möchte, da diese oft übermäßig formell und kostspielig sind oder zu lange dauern. Diskriminierungsopfer können hierzu auf ihr Recht verzichten, eine Beschwerde vor einem Zivilgericht einzureichen. Statt für einen Rechtsbehelf vor Gericht können sich Diskriminierungsopfer außerdem für die Einleitung eines Verfahrens bei einer außergerichtlichen Stelle entscheiden. Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (Artikel 7), die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (Artikel 9), die Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter (Neufassung, Artikel 17) und die Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (Artikel 8) erlauben es den Mitgliedstaaten, für Einzelpersonen Vermittlungs- und Schlichtungsverfahren als Rechtsbehelf bei der Verletzung ihrer Rechte vorzusehen. Es ist jedoch daran zu erinnern, dass auch bei diesen Instrumenten die Rechtsbehelfe wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen.¹⁷⁴

3.2.1. Verzicht auf den Zugang

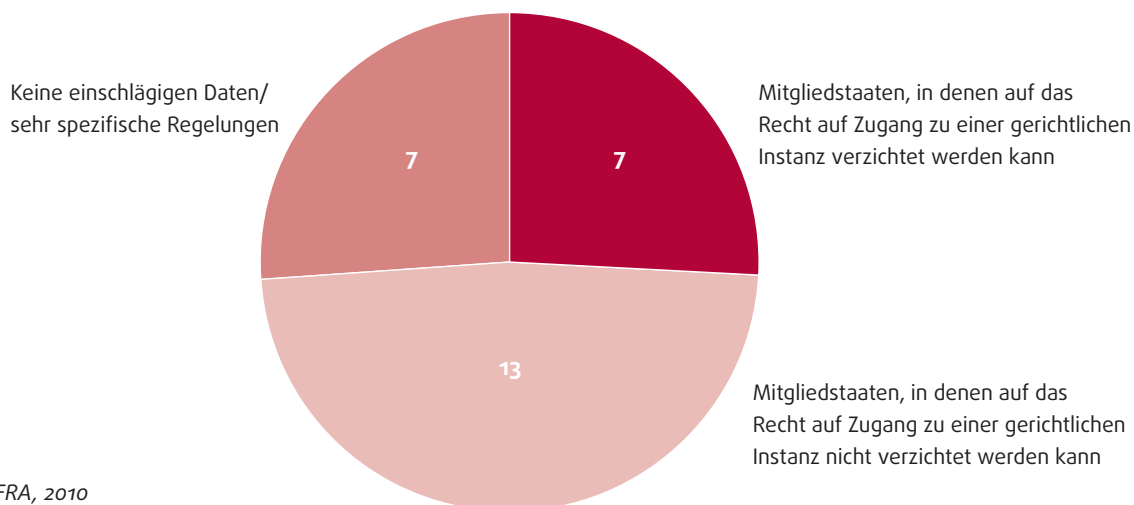
Gemäß der Rechtsprechung des EGMR hat es den Anschein, als könne grundsätzlich zumindest teilweise auf das Recht auf Zugang zu einer gerichtlichen Instanz verzichtet werden, beispielsweise in Form einer Schiedsklausel in einem Vertrag.¹⁷⁵ Außerdem ist es offenbar grundsätzlich zulässig, durch die Vereinbarung einer gütlichen Einigung auf nationaler Ebene auf das Recht auf Zugang zu einem Gericht zu verzichten, sofern keine Nötigung vorliegt.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, Artikel 15; Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter (Neufassung), Artikel 25; Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, Artikel 14; Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, Artikel 17.

¹⁷⁵ EGMR, *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis gegen Griechenland*, Nr. 13427/78, 9. Dezember 1994, Randnummern 44-45; EGMR, *Regent Company gegen Ukraine*, Nr. 773/03, 3. April 2008, Randnummern 51-61.

¹⁷⁶ EGMR, *Popov gegen Moldau*, Nr. 74153/01, 18. Januar 2005, Randnummer 48.

Abbildung 6: Verzicht auf das Recht auf Zugang zu einer gerichtlichen Instanz in den EU-Mitgliedstaaten



Quelle: FRA, 2010

Auf der Grundlage der Analyse der FRA (Abbildung 6) ist es offenbar in sieben EU-Mitgliedstaaten möglich, zumindest teilweise auf das Recht auf Zugang zu einer gerichtlichen Instanz zu verzichten.¹⁷⁷ In diesen Mitgliedstaaten scheint dieser Verzicht beispielsweise in Form einer gütlichen Einigung oder einer Schieds- oder Schlichtungsklausel in einem Vertrag zulässig zu sein. Als Vorsichtsmaßnahme bewerten die nationalen Gerichte in diesen Fällen jedoch die Zulässigkeit des Rechtsverzichts, und der Verzicht wird nur dann als rechtsgültig anerkannt, wenn keine Nötigung vorliegt.

In 13 EU-Mitgliedstaaten sehen die nationalen Antidiskriminierungsgesetze dagegen keine Möglichkeit für Diskriminierungsopfer vor, auf ihr Recht auf Zugang zu einer gerichtlichen Instanz zu verzichten. Die entsprechenden Rechtsvorschriften legen fest, dass eine Vertragsbedingung, die das Recht einer Einzelperson auf den Zugang zu einem Gericht ausschließt oder einschränkt, nichtig ist.

3.2.2. Zugang zu außergerichtlichen Verfahren

Sowohl der EuGH als auch der EGMR akzeptieren die Rechtsgültigkeit außergerichtlicher Streitbelegungsmechanismen, sofern die Entscheidungen solcher Stellen letztendlich der Überwachung durch eine gerichtliche Instanz unterliegen (was an sich den Bestimmungen in Artikel 6 der EMRK genügt) und die alternativen Mechanismen selbst die allgemeinen Anforderungen

der Fairness erfüllen.¹⁷⁸ Diese Kriterien der Fairness sind weniger streng als diejenigen, die bei gerichtlichen Verfahren nach Artikel 6 der EMRK anzuwenden sind. Die Rechtsprechung umfasst die folgenden Bestimmungen in Bezug auf außergerichtliche Verfahren: Unabhängigkeit und Unbefangenheit der betreffenden Stelle oder des betreffenden Beamten, Möglichkeit des Beschwerdeführers, Beweismittel vorzulegen und anzufechten, und die Möglichkeit dieser Stelle, eine rechtsverbindliche Entscheidung zu treffen.¹⁷⁹

Aus Abbildung 7 geht hervor, dass in 14 EU-Mitgliedstaaten Diskriminierungsopfer die Möglichkeit haben, über außergerichtliche Verfahren Rechtsbehelfe einzulegen.¹⁸⁰ Die Vorteile dieser Verfahren bestehen darin, dass sie in der Regel kostenlos, weniger komplex und zudem für Diskriminierungsopfer zugänglicher sind als Gerichte. Außergerichtliche Verfahren werden normalerweise als Ergänzung zu anderen Rechtsbehelfen betrachtet und unterliegen im Allgemeinen der gerichtlichen Aufsicht.

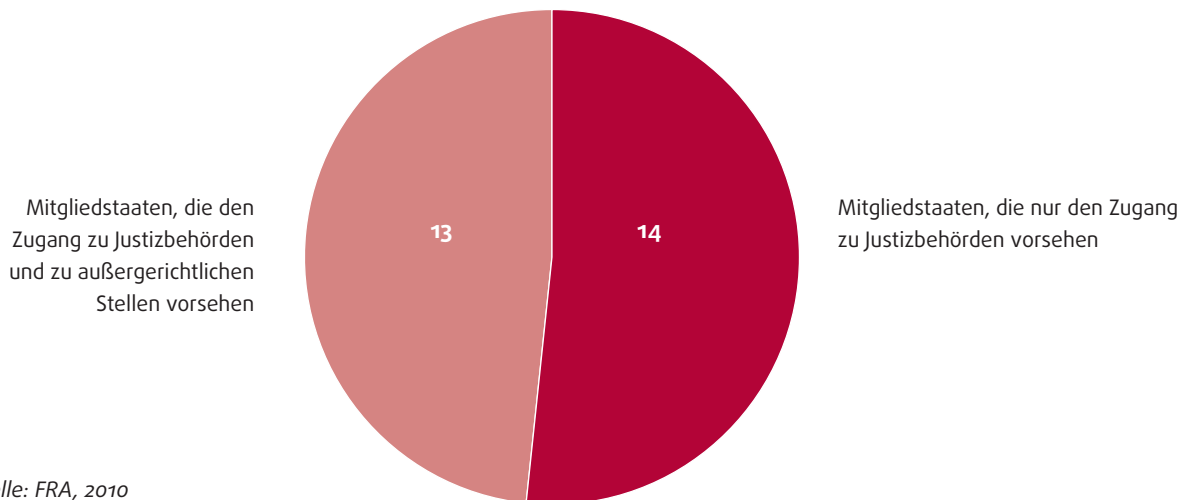
¹⁷⁸ EGMR, *Peck gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 44647/98, 28. Januar 2003, Randnummer 109.

¹⁷⁹ Siehe z. B. EuGH, *Evans gegen The Secretary of State for Environment, Transport and the Regions und The Motor Insurers' Bureau*, C-63/01, 4. Dezember 2003, Randnummern 48-58; EGMR, *Silver gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 5947/72, 25. März 1983, Randnummer 116; EGMR, *Campbell und Fell gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 7819/77 und Nr. 7878/77, 28. Juni 1984, Randnummer 126.

¹⁸⁰ Es ist anzumerken, dass diese Abbildung nur die Gleichstellungseinrichtungen oder außergerichtlichen Instanzen abdeckt, die befugt sind, mutmaßliche widerrechtliche Diskriminierungsfälle zu untersuchen, und die befähigt sind, Beschwerden zwischen Privatpersonen zu klären, rechtsverbindliche Entscheidungen zu treffen und Strafen zu verhängen. In diesem Zusammenhang siehe auch FRA (2010) *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen. Dieser Bericht befasst sich mit Datenschutzbehörden, Gleichstellungseinrichtungen und nationalen Menschenrechtsbehörden, die einen Eckpfeiler des Grundrechtensystems in der EU darstellen.

¹⁷⁷ Es ist anzumerken, dass in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten bestimmte Ausnahmeregelungen vorliegen (insbesondere im Hinblick auf arbeitsrechtliche Streitsachen) und daher ein gewisses Maß an Generalisierung erforderlich war, um zu ermitteln, in welche Kategorie ein Mitgliedstaat einzuordnen ist. Außerdem gibt es in sieben EU-Mitgliedstaaten entweder besonders spezifische Regelungen oder es liegen nicht genügend Daten vor, um den entsprechenden Mitgliedstaat einzuordnen.

Abbildung 7: Zugang zu außergerichtlichen Verfahren in EU-Mitgliedstaaten



Quelle: FRA, 2010

Schlichtung

Wie oben erwähnt, erkennen die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, die Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter und die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf den Mitgliedstaaten bei Verstößen gegen Antidiskriminierungsgesetze nicht nur Verfahren vor Gericht, sondern auch Vermittlungs- und Schlichtungsverfahren als Rechtsbehelfe an. Vorteile der Schlichtung sind das Vermeiden von Rechtskosten und Verzögerungen, die mit Gerichtsverfahren einhergehen, sowie die Vermeidung der Konflikte und Polarisierungen, zu denen es bei Verfahren zur Streitbeilegung im Allgemeinen kommen kann. Es ist jedoch unabdingbar, dass die erzielten Einigungen die Ergebnisse widerspiegeln, die auch über reguläre Beilegungswege zur Verfügung stehen, und die Interessen des Opfers in angemessener Weise geschützt werden. In einigen Mitgliedstaaten ist ein Schlichtungsversuch obligatorisch, bevor eine Streitigkeit in die Phase der Gerichtsverhandlung übergeht. So ist die Schlichtung z. B. in Frankreich, Portugal und Spanien ein obligatorischer Teil des Gerichtsverfahrens, während sie in der Slowakei und in Ungarn zwar verpflichtend, aber nicht Bestandteil des Gerichtsverfahrens ist.¹⁸¹ Gleichbehandlungsstellen können entweder direkt Schlichtungsdienste anbieten oder Fälle an einen externen Schlichter überweisen. Wenn Gleichbehandlungsstellen direkt an der

Schlichtung beteiligt sind oder erzielte Einigungen von der Gleichbehandlungsstelle genehmigt werden müssen, kann dies den angemessenen Schutz der Interessen der Opfer gewährleisten, indem sichergestellt ist, dass sie einen wirksamen und verhältnismäßigen Rechtsbehelf erhalten, der eine abschreckende Wirkung auf den Täter hat.¹⁸²

Gerichtsähnliche Mechanismen

Im Kontext der Antidiskriminierungsgesetze laufen die wesentlichen alternativen Verfahren zur Streitbeilegung über die Gleichbehandlungsstellen, die die Mitgliedstaaten im Sinne der Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter und der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse benannt haben. Die Mitgliedstaaten sind zwar nicht verpflichtet, diesen Einrichtungen eine gerichtsähnliche Rolle einzuräumen, jedoch ist dies in einigen Mitgliedstaaten der Fall.

Die Befugnisse dieser Einrichtungen sind nicht in allen Ländern gleich. Die Entscheidungen der bulgarischen Kommission für den Schutz vor Diskriminierung (CPAD), des rumänischen nationalen Rates zur Bekämpfung der Diskriminierung (NCCD) und der ungarischen Behörde für Gleichbehandlung sind rechtsverbindlich. Außerdem können sie bei Erkennen auf Diskriminierung eine Einstellung der diskriminierenden Handlung anordnen und eine Geldstrafe verhängen. In diesen Ländern sind durch die Gleichbehandlungsstelle verhängte Geldstrafen die wahrscheinlichste Strafe in Diskriminierungsfällen.

¹⁸¹ Chopin, I. und Gounari, E.N. (2009) *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 27 EU-Mitgliedstaaten*, ein Bericht für das Europäische Netz unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Nichtdiskriminierung, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen, S. 62.

¹⁸² Siehe FRA (2011) *Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse: Anwendung und Herausforderungen*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

In Rumänien kann ein Diskriminierungsopfer außerdem beim NCCD Beschwerde einreichen, der Verwaltungsanktionen verhängen kann: administrative Verwarnungen und Geldstrafen; und/oder Einreichung einer Zivilklage vor dem Gericht, das eine Entschädigung für immaterielle und materielle Schäden anordnen kann; oder Wiederherstellung des Status quo ante oder Aufhebung der durch die Diskriminierung entstandenen Lage im Einklang mit dem Zivilrecht. Die Gerichte können zudem entscheiden, dass die öffentlichen Behörden die amtliche Anerkennung juristischer Personen zurückziehen oder aussetzen, die infolge diskriminierender Handlungen erheblichen Schaden verursacht haben oder die Bestimmungen der Antidiskriminierungsgesetzgebung wiederholt verletzt haben. Diese Wege schließen sich nicht gegenseitig aus, und der Kläger kann beide gleichzeitig oder lediglich einen davon beschreiten.

In den Niederlanden und in Österreich sind die Entscheidungen der jeweiligen Gleichbehandlungskommissionen nicht rechtsverbindlich und können keine Geldstrafe oder sonstige Sanktionen umfassen. In den Niederlanden können Beschwerdeführer zwar im Anschluss an eine Stellungnahme der niederländischen Gleichbehandlungskommission (CGB) eine gerichtliche Verfügung über Schadenersatz oder andere Arten von Sanktionen beantragen, jedoch nehmen die meisten Beschwerdeführer diese Möglichkeit nicht in Anspruch.¹⁸³ In Österreich ist die Lage ähnlich. Die Entscheidung der Gleichbehandlungskommission gilt als Gutachten eines Rechtssachverständigen mit Schwerpunkt auf der Frage, ob Diskriminierung vorliegt. Die Entscheidung kann in einem ggf. angeschlossenen Gerichtsverfahren verwendet werden, um eine Entschädigung zu verlangen, jedoch ist das Gericht nicht verpflichtet, dem Folge zu leisten. In der Praxis scheint es nicht üblich zu sein, dass nach Erlass einer Entscheidung durch die Gleichbehandlungskommission eine Gerichtsverhandlung angestrengt wird. Infolgedessen wird in diesen beiden Mitgliedstaaten relativ selten Schadenersatz aufgrund von Diskriminierung zugesprochen.

3.3. Zusammenfassung

Abschnitt 3.1. enthielt eine Vergleichsanalyse der wesentlichen Hindernisse, die potenziell das Recht der Opfer auf den Zugang zu einem Gericht einschränken können. Die Einschränkungen wurden unter den folgenden Überschriften untersucht: i) Fristen, ii) Klagebefugnis, iii) Dauer der Verfahren, iv) Rechtskosten, v) Verfahrensformalitäten und anforderungen und vi) Komplexität der Rechtsvorschriften. Der Faktor Fristen (d. h. gesetzliche Fristen für die Einreichung einer Beschwerde) wird in 22 EU-Mitgliedstaaten am häufigsten genannt, wogegen die Komplexität der Gesetzgebung lediglich in fünf EU-Mitgliedstaaten als Einschränkung erwähnt wird.

In Abschnitt 3.2. wurden mögliche Alternativen zu Gerichtsverfahren untersucht, auf die Diskriminierungsopfer zurückgreifen können. Daraus ging hervor, dass Diskriminierungsopfer sich erstens dafür entscheiden können, auf ihr Recht auf Zugang zu einer gerichtlichen Instanz zu verzichten, beispielsweise durch eine Schiedsklausel in einem Vertrag oder die Vereinbarung einer gütlichen Einigung, sofern keine Nötigung vorliegt (in sieben EU-Mitgliedstaaten). Zweitens haben Opfer in vielen EU-Mitgliedstaaten (13) ebenfalls die Möglichkeit, Verfahren vor außergerichtlichen (Gleichstellungs-)Einrichtungen einzuleiten. Die Befugnisse der Gleichbehandlungsstellen bei der Fassung rechtsverbindlicher Entscheidungen, der Verhängung von Geldstrafen und der Einleitung von Gerichtsverfahren sind nicht in allen Mitgliedstaaten identisch. Allgemein können außergerichtliche Rechtsbehelfe insofern als Bestandteil des Rechts auf Zugang zur Justiz betrachtet werden, als sie dazu beitragen, dass ein wirksamer Rechtsbehelf zur Verfügung steht. Trotzdem spielen sie nur eine ergänzende Rolle, da das Recht auf ein faires Verfahren erst dann als gegeben gilt, wenn der außergerichtliche Mechanismus der Prüfung durch eine gerichtliche Instanz unterzogen werden kann.

¹⁸³ Die CGB verfolgt eine Philosophie der aktiven Nachverfolgung. Bei einschlägigen Fällen, in denen auf Diskriminierung erkannt wurde, bleibt die CGB mit dem Beschwerdeführer und der anderen Partei (Arbeitgeber, Dienstleister) in Verbindung. Ziel ist es, sicherzustellen, dass die Gegenpartei die Stellungnahme umsetzt, indem sie individuelle oder strukturelle Maßnahmen ergreift, um die Diskriminierung abzustellen. Wie oben in Absatz [24] beschrieben, ist die „Erfolgsquote“ hoch: In rund 70 % aller (einschlägigen) Fälle wendet die Gegenpartei Maßnahmen an. In Rassendiskriminierungsfällen liegt der Anteil mit 86 % sogar noch höher. Siehe Commissie Gelijke Behandeling (2005) *Het verschil gemaakt: evaluatie AWGB en werkzaamheden CGB 1999-2004*, Utrecht: CGB, S. 77-84.



4

Prozesskostenhilfe auf nationaler Ebene



Artikel 47 der CFR besagt: „Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, wird Prozesskostenhilfe bewilligt, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten.“ Wenn also einer Person Prozesskostenhilfe verweigert wird, kann dies eine Verletzung des Grundrechts auf Zugang zur Justiz darstellen, wenn die versagte Prozesskostenhilfe beispielsweise zu einer „Waffenungleichheit“ führt, durch die die Person erheblich benachteiligt wäre.

Richtlinie über Prozesskostenhilfe

Die Richtlinie über Prozesskostenhilfe soll den grenzüberschreitenden Zugang zur Justiz innerhalb der EU verbessern.¹⁸⁴ Die Richtlinie legt den Grundsatz fest, dass Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, um ihre gesetzmäßigen Rechte zu verteidigen, Anspruch auf den Erhalt einer angemessenen Prozesskostenhilfe haben. In der Richtlinie sind die Leistungen aufgeführt, die zur Verfügung stehen müssen, damit die Prozesskostenhilfe als angemessen erachtet wird: vorprozessuale Rechtsberatung, Rechtsbeistand und die rechtliche Vertretung vor Gericht und Unterstützung bei oder Befreiung von den Prozesskosten, einschließlich der Kosten in Verbindung mit dem grenzüberschreitenden Charakter des Rechtsstreits.

¹⁸⁴ Die Richtlinie 2002/8/EG des Rates wurde am 27. Januar 2003 verabschiedet, um Mindeststandards zur Gewährleistung eines angemessenen Niveaus der Prozesskostenhilfe bei grenzüberschreitenden Rechtssachen festzulegen (siehe Fußnote 47). Weitere Informationen siehe: http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_aid/legal_aid_ec_de.htm sowie das Europäische Justizportal e-Justice unter <https://e-justice.europa.eu/home.do?action>. Diese Websites bieten zwar keinen umfassenden Vergleich, stellen jedoch eine wertvolle Informationsquelle zu den Systemen der Prozesskostenhilfe in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten dar.

In seiner Rechtsprechung merkte der EGMR an, dass der Staat Sorgfalt walten lassen müsse, damit für diese Personen eine tatsächliche und wirksame Inanspruchnahme der unter Artikel 6 zugesicherten Rechte gewährleistet werden könne.¹⁸⁵ In der Rechtssache *Mirosław Orzechowski gegen Polen* befand der EGMR, dass die Entscheidung, die Gewährung von Prozesskostenhilfe abzulehnen, gegen den fundamentalen Inhalt des Rechts des Beschwerdeführers auf Zugang zu den Gerichten verstoße. Seine Argumentation gründete auf der Tatsache, dass der Antragsteller mittellos war (und dabei für eine Befreiung von den Gerichtskosten in Frage kam) und das nationale Gericht seine Ablehnung nicht begründet hatte.¹⁸⁶

Übereinkommen des Europarates über Prozesskostenhilfe

Für den Europarat wurde im Jahr 1977¹⁸⁷ unter der Federführung des Europarates das europäische Übereinkommen über die Übermittlung von Anträgen auf Bewilligung der Prozesskostenhilfe verabschiedet. Alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Deutschland sind diesem Übereinkommen beigetreten. Das Übereinkommen führt ein Verfahren ein, bei dem eine Person, die ihren gewöhnlichen Wohnsitz im Staatsgebiet einer der Parteien hat und Prozesskostenhilfe im Staatsgebiet einer anderen Partei beantragen möchte, einen Antrag bei dem Staat stellen kann, in dem sie ihren gewöhnlichen Wohnsitz hat. Dieser Staat übermittelt den Antrag an den anderen Staat, es sei denn, der Antrag wurde nicht offenkundig in gutem Glauben gestellt.

¹⁸⁵ EGMR, *Mirosław Orzechowski gegen Polen*, Nr. 13526/07, 13. Januar 2009, Randnummer 20.

¹⁸⁶ *Ibid.*, Randnummern 21-22.

¹⁸⁷ Weitere Informationen siehe: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/092.htm>.

In einem ähnlichen Ausnahmefall befanden sich die Antragsteller in der Verteidigung im Rahmen einer langwierigen und komplizierten Rechtssache, und da die Möglichkeit bestand, dass gegen sie eine erhebliche Schadenersatzforderung ausgesprochen wird, hätte ihnen Prozesskostenhilfe zugestanden.¹⁸⁸ Somit besteht zwar offenbar kein Recht auf Prozesskostenhilfe in Zivilverfahren, jedoch kann es Umstände geben, unter denen es die Belange des Rechts auf Zugang zur Justiz verlangen, dass diese dennoch gewährt wird.¹⁸⁹

Prozesskostenhilfe für Personen mit psychischen Gesundheitsproblemen

Der Antragsteller, der unter psychischen Gesundheitsproblemen litt, war an einem zivilrechtlichen Verfahren beteiligt. Obwohl er wiederholt auf sein niedriges Einkommen und sein fehlendes juristisches Fachwissen verwies und vor zwei gerichtlichen Instanzen juristischen Beistand anforderte, wurde sein Antrag zurückgewiesen, da das Gesetz zu diesem Zeitpunkt keine Prozesskostenhilfe in Zivilverfahren vorsah. Der Antragsteller verlor die Rechtssache vor den nationalen Gerichten und reichte eine Beschwerde beim EGMR ein.

Angesichts der Bedeutung des Ergebnisses der Rechtssache, der Komplexität des Verfahrens, des Grundsatzes der „Waffengleichheit“ und der psychischen Gesundheitsprobleme des Antragstellers befand der EGMR, dass Prozesskostenhilfe erforderlich war und demnach eine Verletzung von Artikel 6 Absatz 1 vorlag.

(EGMR, *Nenov gegen Bulgarien*, Nr. 33738/02, 16. Juli 2009)

Prozesskostenhilfe – wirksame Vertretung

Die Antragsteller in zwei Rechtssachen gaben an, dass die Anwälte, die im Rahmen eines Prozesskostenhilfesystems benannt wurden, nicht die erforderlichen Schritte unternommen hätten, um die Interessen der Antragsteller wirksam zu vertreten. Laut der Zivilprozessordnung war im Fall einer Kassationsbeschwerde beim Obersten Gerichtshof gegen ein Urteil des Berufungsgerichts eine rechtliche Vertretung vorgeschrieben. Die benannten Anwälte weigerten sich, die Kassationsbeschwerde einzureichen, mit der Begründung, die Beschwerde habe keine Aussicht auf Erfolg. Die Antragsteller wurden jedoch erst spät über die Ablehnung informiert, so dass vor dem Ablauf der Frist für die Einreichung der Beschwerde nicht mehr genügend Zeit war und eine Alternative damit nicht mehr möglich war.

Allein die Weigerung eines im Rahmen der Prozesskostenhilfe benannten Anwalts, eine Kassationsbeschwerde vorzubereiten, ist kein ausreichender Grund dafür, dass der Rechtssache im Rahmen der Prozesskostenhilfe automatisch ein neuer Anwalt zugeteilt wird. Dennoch sollte ein im Rahmen der Prozesskostenhilfe benannter Anwalt bestimmte Qualitätsanforderungen einhalten, wenn er es ablehnt, eine Kassationsbeschwerde vorzubereiten und einzureichen, z. B. die Schriftform und die zeitnahe Bekanntgabe.

Der EGMR erkannte auf eine Verletzung von Artikel 6 der EMRK. In der Folge dieses Urteils führten die polnische Anwaltskammer und die Kammer der Rechtsberater neue ethische Anforderungen für Anwälte ein, die Kassationsbeschwerden vorbereiten.

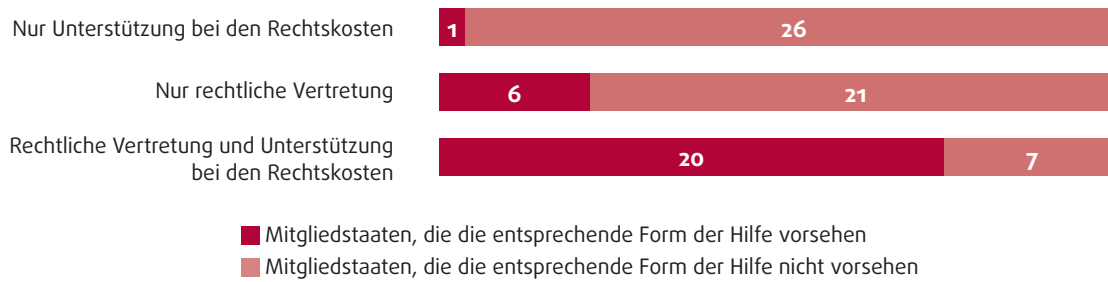
(EGMR, *Staroszczyk gegen Polen*, Nr. 59519/00, *Siałkowska gegen Polen*, Nr. 8932/05 und 59519/00, 22. März 2007)

Alle EU-Mitgliedstaaten haben ein System für Prozesskostenhilfe eingeführt, um unabhängig von Einkommen und Vermögen den wirksamen Zugang zur Justiz für Personen sicherzustellen. Die Untersuchungen für diesen Bericht befassten sich mit einer Reihe von Faktoren in Bezug auf das Wesen und den Umfang der verfügbaren Prozesskostenhilfe und die Bedingungen für deren Gewährung. Der Überblick über die Ergebnisse wird in den beiden folgenden Abschnitten dargelegt. Die Untersuchungen ergaben außerdem, dass in einigen Mitgliedstaaten verschiedene Systeme zur Ergänzung der Prozesskostenhilfesysteme vorhanden sind. Auf diesen Punkt wird in Abschnitt 4.3. eingegangen.

¹⁸⁸ EGMR, *Steel & Morris gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 68416/01, 15. Februar 2005.

¹⁸⁹ Die Rechtsprechung in Straßburg hat jedoch einige Einschränkungen hinsichtlich der angemessenen Verteilung der Prozesskostenhilfe akzeptiert, um das legitime Ziel zu verfolgen, die angemessene Nutzung öffentlicher Mittel sicherzustellen. So gilt es erstens als vertretbar, Bedingungen für die Verfügbarkeit von Prozesskostenhilfe je nach finanzieller Lage der prozessführenden Partei festzulegen. Zweitens wurde anerkannt, dass die Erfolgsaussichten des Rechtsstreits berücksichtigt werden können, wenn die Rechtssache vor Gericht geht. Siehe z. B. EGMR *Airey gegen Irland*, Randnummer 16, oder EGMR, *Munro gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 10594/83, 14. Juli 1987.

Abbildung 8: Verfügbarkeit von Prozesskostenhilfe in den EU-Mitgliedstaaten



Quelle: FRA, 2010

Initiativen zur Prozesskostenhilfe auf internationaler Ebene

Auf internationaler Ebene enthält außerdem das Übereinkommen über den internationalen Zugang zur Rechtspflege aus dem Jahr 1980 Bestimmungen über die Übermittlung von Anträgen auf Prozesskostenhilfe zwischen den Vertragsstaaten in Form eines gemeinsam vereinbarten Modells.¹⁹⁰ Dieses Übereinkommen legt fest, dass Angehörigen eines Vertragsstaats und Personen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in einem Vertragsstaat haben, in einem anderen Vertragsstaat unter denselben Voraussetzungen Prozesskostenhilfe gewährt werden muss wie Angehörigen dieses Staats, die dort ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Außerdem regelt das Übereinkommen, dass diese Personen bei ihren Verfahren in einem anderen Vertragsstaat Anspruch auf die unentgeltliche Zustellung von Dokumenten, Rechtshilfeersuchen und Sozialberichten sowie auf Prozesskostenhilfe für die Sicherstellung der Anerkennung und Vollstreckung der erlassenen Entscheidung haben.¹⁹¹ Der derzeitige Geltungsbereich des Übereinkommens ist jedoch weiterhin eher eingeschränkt, da es lediglich von 19 EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wurde¹⁹² und als solches keinen echten „universellen“ Zugang zur Justiz auf internationaler Ebene gewährleistet.¹⁹³

4.1. Art und Umfang der Prozesskostenhilfe

Im Grunde gibt es zwei ergänzende Formen der Prozesskostenhilfe:¹⁹⁴ i) Befreiung von oder Unterstützung bei der Zahlung der Gerichtskosten; und/oder ii) Unterstützung durch einen Anwalt, der vorprozessuale Rechtsberatungsleistungen¹⁹⁵ bereitstellt und die betroffene Person entweder unentgeltlich oder gegen eine reduzierte Gebühr vertritt. Abbildung 8 fasst die Ergebnisse der Studien mit Blick auf die Frage zusammen, ob Personen mit nicht ausreichenden Mitteln in den Mitgliedstaaten Prozesskostenhilfe zur Verfügung steht, und in welcher Form Prozesskostenhilfe gewährt werden kann.¹⁹⁶

Abbildung 8 zeigt, dass die Mehrzahl der Mitgliedstaaten (20) beide Formen der Prozesskostenhilfe zur Verfügung stellt: rechtliche Vertretung und Unterstützung bei den Gerichtskosten (Gebühren).¹⁹⁷ In sechs Mitgliedstaaten ist

¹⁹⁰ Weitere Informationen siehe: www.hcch.net/index_de.php?act=conventions.text&cid=91.

¹⁹¹ Weitere Einzelheiten zu diesen und anderen Bestimmungen siehe: www.hcch.net/upload/outline29e.pdf.

¹⁹² Die folgenden EU-Mitgliedstaaten haben das Übereinkommen ratifiziert: Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, die Niederlande, Polen, Rumänien, Schweden, die Slowakei, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik und Zypern. Offizielle Statustabelle über die Unterzeichnungen und Ratifizierungen: www.hcch.net/index_de.php?act=conventions.status&cid=91.

¹⁹³ Im Jahr 2008 erarbeitete das Ständige Büro der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht einen Fragebogen zur Auswertung der praktischen Umsetzung des Haager Übereinkommens über den internationalen Zugang zur Rechtspflege vom 25. Oktober 1980; unter folgender Adresse ist eine vergleichende Synthese und Analyse der eingegangenen Antworten verfügbar: <http://hcch.e-vision.nl/upload/wop/2008pd15e.pdf>.

¹⁹⁴ Der Begriff der Prozesskostenbeihilfe umfasst hier sowohl das Konzept der unentgeltlichen rechtlichen Vertretung als auch die Unterstützung bei den Gerichtskosten (Gebühren).

¹⁹⁵ Es ist zu beachten, dass nicht alle Mitgliedstaaten ein System einsetzen, bei dem der Rechtsbeistand bereits im Vorfeld der Verhandlungen bereitzustellen ist (z. B. in Form von vorprozessualer Rechtsberatung).

¹⁹⁶ Die Fälle, in denen die finanzielle Unterstützung nur zur Deckung der Kosten der rechtlichen Vertretung bereitgestellt wurde, werden in die Rubrik „Nur rechtliche Vertretung“ eingeordnet. Die Fälle, in denen die finanzielle Förderung zur Deckung der Kosten der rechtlichen Vertretung und zur Unterstützung bei den Rechtskosten (Gebühren) gewährt wurde, werden in die Rubrik „Rechtliche Vertretung und Unterstützung bei den Rechtskosten (Gebühren)“ eingeordnet.

¹⁹⁷ In Dänemark beispielsweise scheint in der Praxis die Schwierigkeit darin zu bestehen, dass es oftmals in größeren Städten einfacher ist, Prozesskostenhilfe zu erhalten, als in kleineren Städten.

Prozesskostenhilfe nur in Form von unentgeltlicher rechtlicher Vertretung verfügbar.¹⁹⁸

In Bezug auf den Umfang der Bereitstellung von Prozesskostenhilfe basieren die Prozesskostenhilfesysteme der meisten Mitgliedstaaten auf staatlichen „Zuschüssen“ im Gegensatz zu einer vollständigen Übernahme der Kosten durch den Staat. Im ersten Fall müssen die Antragsteller einen Beitrag zu den Kosten leisten. Der Betrag eines solchen Zuschusses hängt in der Regel vom Einkommen der betroffenen Person ab. In einigen Ländern, z. B. in Irland, sieht das Gesetz einen Mindestpflichtbetrag vor, den eine Person in jedem Fall entrichten muss, um Rechtsberatung zu erhalten.¹⁹⁹

Letztlich ist es in den meisten Mitgliedstaaten so, dass auch bei Gewährung von Prozesskostenhilfe weiterhin das erhebliche Risiko besteht, dass die Streitkosten der gegnerischen Partei gezahlt werden müssen, wenn diese obsiegt.²⁰⁰

Die Prozesskostenhilfesysteme der EU-Mitgliedstaaten arbeiten auf unterschiedliche Weise. In Litauen ist das System in primäre und sekundäre Prozesskostenhilfe unterteilt. Die primäre Prozesskostenhilfe erstreckt sich auf die Bereitstellung von rechtlichen Informationen, Rechtsberatung und die Abfassung der an den Staat und die kommunalen Behörden zu übermittelnden Dokumente, mit Ausnahme der Verfahrensunterlagen. Diese

Art der Prozesskostenhilfe deckt außerdem die Beratung bei der außergerichtlichen Einigung in einer Streitigkeit, Maßnahmen für die gütliche Beilegung einer Streitigkeit und das Aufsetzen einer Einigungsvereinbarung ab. Die sekundäre Prozesskostenhilfe umfasst die Abfassung von Dokumenten, die Verteidigung und Vertretung vor Gericht einschließlich Vollstreckungsmaßnahmen, die Vertretung während der außergerichtlichen Phase im Vorfeld der Verhandlung einer Streitigkeit, wenn ein solches Verfahren gesetzlich oder durch einen Gerichtsbeschluss vorgesehen ist. Diese Prozesskostenhilfe deckt außerdem die Streitkosten in Zivil- und Verwaltungsverfahren sowie die Kosten in Verbindung mit der Verhandlung über eine Zivilklage in einer Strafsache ab. Der Staat garantiert und erstattet 100 % der Kosten der primären Prozesskostenhilfe. Bei der sekundären Prozesskostenhilfe werden Vermögen und Einkommen der betroffenen Person berücksichtigt.²⁰¹

Als Beispiel für vorprozessuale Kostenbeihilfe dient Belgien, wo in jedem Gerichtsdistrikt (*arrondissement*) eine spezielle Kommission für Prozesskostenhilfe (*Commissie voor Juridische Bijstand – Commission d'Aide Juridique*) eingerichtet wurde. Sie besteht aus Vertretern der örtlichen Anwaltskammer und der öffentlichen Zentren für Sozialfürsorge. Ihre Hauptaufgabe besteht in der Bereitstellung praktischer Informationen (z. B. Zulassungsvoraussetzungen für Prozesskostenhilfe), rechtlicher Informationen oder vorprozessualer Rechtsberatung.

¹⁹⁸ Es ist anzumerken, dass rechtliche Vertretung im Vereinigten Königreich nur in einer begrenzten Anzahl von Fällen vor den County Courts (Grafschaftsgerichte erster Instanz mit zivilrechtlicher Zuständigkeit) verfügbar ist, jedoch nicht bei geringfügigen Beschwerden (bis zu 5 814 EUR, also 5 000 GBP (Wechselkurs vom September 2010)). Ebenfalls keine rechtliche Vertretung wird vor den Employment Tribunals (Arbeitsgerichten) bereitgestellt, bei denen es sich um unabhängige gerichtliche Instanzen handelt, die Rechtsstreitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern über Beschäftigungsthemen regeln, einschließlich ungerechtfertigte Entlassungen, Abfindungen und Diskriminierung (wobei hier in vielen Fällen Gewerkschaften Unterstützung leisten).

¹⁹⁹ In diesem Zusammenhang ist es interessant zu erwähnen, dass es in Österreich Vorschriften gibt, wonach die betroffene Person die gewährte Prozesskostenhilfe zurückzahlen muss, wenn sie binnen drei Jahren nach der Gewährung der Prozesskostenhilfe zu ausreichenden finanziellen Mitteln kommt.

²⁰⁰ Abschnitt 5.3. über die Zahlung von Rechtskosten enthält weitere Einzelheiten über die Minderung dieses Risikos durch Ermessensentscheidungen der gerichtlichen Instanz.

²⁰¹ Gemäß der „Bedürftigkeitsprüfung“, siehe Erläuterung in Abschnitt 4.2. Anspruch auf Prozesskostenhilfe.



Besondere nationale Mechanismen zur Prozesskostenhilfe

Damit in **Ungarn** Roma unentgeltlichen Zugang zur Justiz erhalten, unterhält das Ministerium für Justiz und Strafverfolgung seit dem Jahr 2001 das *Roma Anti-dizkriminációs Ügyfélszolgálati Hálózat* (IRM-RAÜH, Antidiskriminierungsnetz für Roma). Die an diesem Netz teilnehmenden Anwälte leisten insbesondere in Fällen, in denen die Rechte der Mandanten aufgrund ihrer Roma-Herkunft verletzt werden, unentgeltlich rechtlichen Beistand (Rechtsberatung, Abfassung juristischer Dokumente, Einleitung von Gerichtsverfahren und Vertretung vor Gericht). Das Ministerium stellt die Mittel für den Betrieb des Netzes (Anwaltskosten) bereit und trägt die potenziellen Kosten für die Einleitung von Gerichtsverfahren. Das Netz wird kontinuierlich erweitert: Im Jahr 2001 umfasste es lediglich 23 Anwälte, im Jahr 2003 waren es 27, und im Jahr 2005 stieg die Zahl auf 30. Derzeit können Mandanten in 44 Büros Rechtshilfe erhalten. In Regionen, in denen Roma einen hohen Bevölkerungsanteil ausmachen, stehen mehr Anwälte bereit. Laut den verfügbaren Informationen über die Ergebnisse der Aktivitäten des Netzes geht es allerdings nur in einem Bruchteil der Fälle um Diskriminierung.²⁰² Gemäß einem noch unveröffentlichten Forschungspapier, das vom Ministerium für Justiz und Strafverfolgung in Auftrag gegeben wurde, fehlt es den Anwälten des Netzes außerdem an klaren Richtlinien und Methoden sowie an einer spezifischen Ausbildung. Darüber hinaus muss das Netz selbst an andere Zweige des Rechtsschutzes angebunden werden, insbesondere an die Behörde für Gleichbehandlung (d. h. die ungarische Gleichbehandlungsstelle).²⁰³

In den **Niederlanden** werden die Aktivitäten von Antidiskriminierungsagenturen (ADA) im Bereich der Unterstützung von Opfern und der Sensibilisierung der Öffentlichkeit auf lokaler Ebene finanziell gefördert. Diese Agenturen wurden Anfang der 1980er Jahre erstmals eingerichtet und im Laufe der Zeit zu professionellen Organisationen weiterentwickelt, die speziell für die Beratung von Opfern von Diskriminierung aus verschiedensten Gründen geschult waren. Zusätzlich zu ihrer lokalen Präsenz unterstützt eine spezielle Hotline Opfer bei der Einreichung von Beschwerden, die in einer nationalen Datenbank registriert werden. Die Erfahrung hat über die Jahre gezeigt, dass viele Fälle lokal über ADA ohne Gerichtsverhandlungen beigelegt wurden. Seit der Verabschiedung des Gesetzes über kommunale Antidiskriminierungseinrichtungen im Jahr 2009 haben alle Bürger in den Niederlanden Zugang zu einer örtlichen professionell geführten Antidiskriminierungsagentur, wo sie Hilfe und Unterstützung in Diskriminierungsfällen erhalten können. Im Vergleich zum früheren System decken diese Einrichtungen nun das gesamte Land ab. Bei dieser Art von Rechtshilfe für Diskriminierungsopfer erhalten Personen Informationen über ihre Lage, Beratung hinsichtlich der Vorgehensweise in ihrer konkreten Situation sowie Unterstützung in Fällen, in denen ein Gerichtsverfahren die bestmögliche Lösung ist. Die Rolle der ADA sieht vor, dass sie die relevanten Fälle an die niederländische Gleichbehandlungskommission und die Gerichte weitergeben.²⁰⁴

²⁰² Zwischen dem 15. Oktober 2001 und dem 31. Juli 2005 leisteten die Anwälte des Netzes in 4908 Fällen Unterstützung, von denen 328 Diskriminierung betrafen (hauptsächlich in Bezug auf die Wohnungssituation, Bildung und Ausbildung, Vollstreckung von Urteilen und Klagen zur Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche); weitere Informationen siehe: <http://irm.gov.hu/index.php?mi=2&katid=2&id=103&cikkid=2839> (9.3.2009).

²⁰³ László Pap, A. (2008) *A Roma anti-dizkriminációs ügyfélszolgálati hálózat szerepe a jogvédelemben* (Die Rolle des Antidiskriminierungsnetzes für Roma im Rechtsschutz), unveröffentlichtes Forschungspapier.

²⁰⁴ Siehe: www.binnenlandsbestuur.nl/nieuws/2009/01/sukkelende-aanpak-discriminatie.106816.lynkx.

4.2. Anspruch auf Prozesskostenhilfe

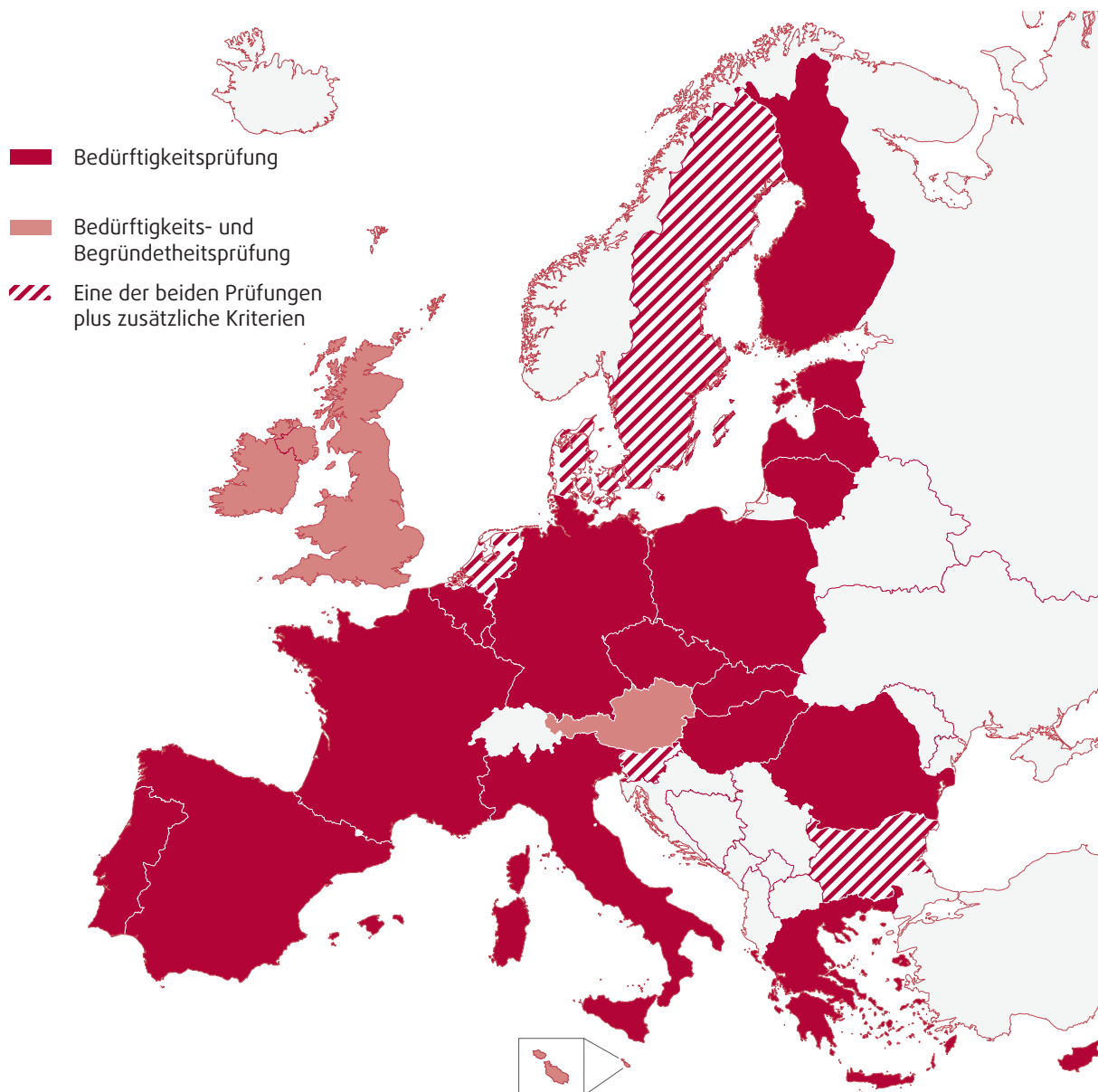
Aus der Analyse der Forschungsergebnisse aus den 27 EU-Mitgliedstaaten geht hervor, dass es in der EU zwei wesentliche Herangehensweisen an die Frage gibt, ob eine Person einen Anspruch auf Prozesskostenhilfe hat. Für die Entscheidung, ob Prozesskostenhilfe gewährt wird, wenden die Mitgliedstaaten im Normalfall eine der folgenden Prüfungen an:

- „Bedürftigkeitsprüfung“ (unter Berücksichtigung des Vermögens und der familiären Situation);
- „Bedürftigkeits- und Begründetheitsprüfung“.

Bei der Durchführung einer dieser Prüfungen berücksichtigen einige nationale Gerichte weitere Kriterien, beispielsweise die Bedeutung des Falles, den jeweiligen Schadenersatzbetrag oder die Verfügbarkeit von Versicherungsschutz.

Abbildung 9 zeigt, dass die Gerichtsbarkeiten der folgenden 18 Länder nur Einkommensprüfungen ohne Berücksichtigung der Begründetheit durchführen: Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Polen, Portugal, Rumänien, Spanien, die Slowakei, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern. In Polen beispielsweise

Abbildung 9: Bedürftigkeitsprüfungen für Prozesskostenhilfe in EU-Mitgliedstaaten



Quelle: FRA, 2010

wurde ein spezieller Einkommensfragebogen als erster Schritt eingeführt, der den Prozess für den Erhalt einer Gebührenbefreiung und eines von Amts wegen bestellten Anwalts objektiver machen soll. Neben dem Einkommen der betroffenen Person prüfen diese Länder zudem die Vermögens- und Familienverhältnisse (z. B. die Anzahl der unterhaltsberechtigten Familienangehörigen) der Person.

Wenn eine Bedürftigkeitsprüfung in Kombination mit einer Begründetheitsprüfung durchgeführt wird, sind die Bedingungen strenger, da hierbei auch die juristische Begründetheit²⁰⁵ der Sache und deren wahrscheinlicher Ausgang berücksichtigt werden.²⁰⁶ Abbildung 9 zeigt, dass die folgenden Länder sowohl Einkommens- als auch Begründetheitsaspekte in die Entscheidung über die Gewährung von Prozesskostenhilfe einfließen lassen: Irland, Malta,²⁰⁷ Österreich und das Vereinigte Königreich.

Aus Abbildung 9 geht außerdem noch hervor, dass einige Mitgliedstaaten neben einer der beiden Prüfungen weitere Kriterien in Betracht ziehen, um über die Gewährung von Prozesskostenhilfe zu entscheiden. In den Niederlanden und in Slowenien beispielsweise spielen die Bedeutung der Sache und der strittige Betrag eine Rolle bei der Bewertung des Anspruchs auf Prozesskostenhilfe. In Bulgarien wird der Anspruch nicht nur im Hinblick auf die Höhe des Einkommens, sondern z. B. auch unter Berücksichtigung der Krankenversicherung, des Beschäftigungsstatus und des Alters bewertet. In Dänemark ist der Antrag auf unentgeltliche Prozesskostenhilfe der Rechtsschutzversicherung untergeordnet. Wenn eine Person über eine solche Versicherung verfügt und diese die Ausgaben des konkreten Falles deckt, kann die Befreiung von den Gerichtskosten oder die Benennung eines Anwalts zur Vertretung der Person im Rahmen des Verfahrens nicht genehmigt werden. In Schweden gibt es einen ähnlichen Mechanismus.

Ungeachtet der Art, auf die die Mitgliedstaaten den Anspruch auf Prozesskostenhilfe bewerten, scheinen die meisten Länder die Prozesskostenhilfe auf die weniger vermögenden Bevölkerungsschichten auszurichten.

Waffengleichheit und Prozesskostenhilfe

Die Antragsteller standen mit London Greenpeace in Verbindung. Sie produzierten und verbreiteten eine Broschüre mit dem Titel „What’s wrong with McDonald’s?“ (Was ist falsch an McDonald’s?). McDonald’s leitete gegen London Greenpeace ein Verfahren aufgrund von Verleumdung ein, und die Antragsteller bestritten den Anspruch. Den Antragstellern wurde Prozesskostenhilfe verweigert, da diese bei Verleumdungsklagen nicht vorgesehen war. Sie wurden zur Zahlung von Schadenersatz verurteilt, und obwohl die Summe im Zuge eines Berufungsverfahrens reduziert wurde, war im Vergleich zum Einkommen und zu den Ressourcen der Antragsteller nach wie vor ein beträchtlicher Betrag zu zahlen.

Im Zentrum des Begriffs eines fairen Verfahrens stand der Grundsatz, dass einer prozessführenden Partei nicht die Möglichkeit verwehrt werden darf, ihre Sache wirksam vorzubringen, und dass zwischen der prozessführenden und der gegnerischen Partei Waffengleichheit herrschen muss. Es wurde entschieden, dass die Ungleichheit zwischen dem Niveau des rechtlichen Beistands der Antragsteller und von McDonald’s so groß war, dass dies die Fairness des Verfahrens beeinträchtigt haben muss. Unter diesen Umständen stellte die fehlende Verfügbarkeit von Prozesskostenhilfe für mittellose prozessführende Parteien eine Verletzung des Rechts auf wirksamen Zugang zu einem Gericht dar, und der EGMR erkannte auf eine Verletzung von Artikel 6 Absatz 1 der EMRK.

(EGMR, *Steel & Morris gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 68416/01, 15. Februar 2005)

²⁰⁵ Für die Bewertung der Begründetheit der Sache muss untersucht werden, ob der Antragsteller vertretbare Gründe dafür hat, ein Verfahren vor Gericht einzuleiten oder sich vor Gericht zu verteidigen.

²⁰⁶ Dieser Ansatz wird verfolgt, damit ein Gleichgewicht zwischen einem vertretbaren Ausmaß des Zugangs einer Person zu einem Gericht und der Arbeitsbelastung der Gerichte erzielt wird.

²⁰⁷ In Malta muss der Antragsteller die Aussagen über seine Mittel außerdem unter Eid bestätigen.

Zugang zur Justiz – irregulärer Einwanderer

Ein brasilianischer Bürger mit Wohnsitz in Portugal beantragte bei der Behörde für Solidarität und Sozialfürsorge (*Instituto Português de Solidariedade e Segurança Social*) Prozesskostenhilfe in einem Arbeitskonflikt. Die Behörde wies den Antrag ab, da es sich bei der Person um einen irregulären Einwanderer handelte. Das Arbeitsgericht von Lissabon befand, dass Prozesskostenhilfe unabhängig vom Einwanderungsstatus gewährt werden müsse, solange die Person zu Sozialleistungen berechtigt ist und Steuern zahlt. Das Verfassungsgericht hielt seine Entscheidung aufrecht.

(Portugiesisches Verfassungsgericht, 17/04, 24. März 2007, verfügbar unter: www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040208.html)

Zugang zu Prozesskostenhilfe für alle, unabhängig von Nationalität und Einwanderungsstatus

Der spanische Bürgerbeauftragte reichte eine Beschwerde beim Verfassungsgericht ein und berief sich auf die Verfassungswidrigkeit von Artikel 2 Buchstabe a von Gesetz 1/1996 über Prozesskostenhilfe.

Artikel 2 Buchstabe a lautete: „Personenbezogener Anwendungsbereich des Antrags: [...] Die folgenden Personen haben Anspruch auf unentgeltliche Prozesskostenhilfe:

a) Bürger Spaniens, Bürger anderer EU-Mitgliedstaaten und Ausländer mit rechtmäßigem Wohnsitz in Spanien,

deren finanzielle Mittel nicht ausreichen, um rechtliche Schritte einzuleiten.“

Der Bürgerbeauftragte argumentierte, dass die Formulierung „Ausländer mit rechtmäßigem Wohnsitz“ das Recht auf einen wirksamen Rechtsschutz der Ausländer verletzt, denn Ausländer verfügen in jedem Fall über dieses Recht und damit auch über das Recht auf unentgeltliche Prozesskostenhilfe.

Das Verfassungsgericht vertrat die Position, dass jede Person unabhängig von ihrer Nationalität das Recht auf einen wirksamen Rechtsschutz habe, da dieses aus dem Recht auf die Menschenwürde hervorgehe.

Daher erklärte das Verfassungsgericht den Begriff „Ausländer mit rechtmäßigem Wohnsitz“ für verfassungswidrig. In der Folge haben auch Ausländer, die keinen rechtmäßigen Wohnsitz in Spanien haben, Anspruch auf Prozesskostenhilfe (oder die Vertretung durch einen benannten Rechtsbeistand) in allen Verfahren aller Gerichtsbarkeiten, denen sie angehören, und zwar nicht nur in strafrechtlichen Verfahren oder verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten im Zusammenhang mit ihrer Ausweisung aus dem spanischen Staatsgebiet oder in Verbindung mit Asyl.

(Spanien, *Pleno del Tribunal Constitucional* (Plenum des Verfassungsgerichts), STC 95/2003, Beschwerde Nr. 1555/96, 22. Mai 2003, verfügbar unter: www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=8064)

Prozesskostenhilfe, das interamerikanische System der Menschenrechte und gefährdete Gruppen

Das interamerikanische System für den Schutz der Menschenrechte hat Fälle verurteilt, in denen besonders gefährdete Gruppen der Gesellschaft systematisch vom Recht auf den Zugang zur Justiz ausgeschlossen werden. Dabei betonte das interamerikanische System insbesondere die Verpflichtung des Staates, unentgeltliche Rechtsdienstleistungen bereitzustellen und zu diesem Zweck Gemeinschaftsmechanismen zu stärken, um diesen Gruppen den Zugang zu gerichtlichen Instanzen zu ermöglichen. Außerdem vertrat das System die Auffassung, dass diese Sektoren mehr Informationen über die Ressourcen, die ihnen im Justizsystem zur Verfügung stehen, sowie über ihre Rechte benötigen.

4.3. Ergänzende Systeme

Aufgrund von Lücken in den staatlich finanzierten Prozesskostenhilfesystemen und begrenzten öffentlichen Ressourcen wurden mit der Zeit ergänzende Systeme eingeführt. Dazu zählen Rechtsschutzversicherungen, Rechtsberatungszentren, gemeinnützige Arbeit (unentgeltliche Dienstleistungen, z. B. von Anwaltskanzleien) und Selbsthilfedienste.

In Dänemark und Schweden werden juristische Beschwerden in erster Linie durch den privaten Sektor über Rechtsschutzversicherungen finanziert. Offensichtlich gibt es sogar eine Art „Subsidiaritätsprinzip“ zwischen derartigen Versicherungen und der Prozesskostenhilfe. Es ist festgelegt, dass Personen mit einer Rechtsschutzversicherung in der Regel keinen

Anspruch auf unentgeltliche Prozesskostenhilfe haben und stattdessen ihre Versicherung nutzen müssen.

In vielen Mitgliedstaaten gibt es verschiedene NRO und „Rechtsberatungsstellen“, die Lösungen für Prozesskostenhilfe als Ergänzung des staatlichen Systems anbieten. Diese Stellen sind oftmals auf die Beratung von Diskriminierungsopfern spezialisiert. Darüber hinaus wurden verschiedene spezialisierte Zentren/Behörden eingerichtet, um dem Fehlen angemessener Rechtsdienstleistungen für benachteiligte Gruppen Rechnung zu tragen (z. B. die Gemeinschaft der Fahrenden in Irland).²⁰⁸ Darüber hinaus bieten nationale Anwälte in vielen Gerichtsbarkeiten ihre Dienste unentgeltlich an.²⁰⁹

Ein Beispiel für ein Selbsthilfesystem, bei dem fehlende Prozesskostenhilfe für die Vertretung bei geringfügigen Beschwerden vor nationalen Gerichten offenbar durch weniger strenge Verfahrensregeln ausgeglichen wird, findet sich im Vereinigten Königreich.²¹⁰ Nach diesen Verfahrensregeln haben benachteiligte Personen nicht nur das Recht, sich selbst vor Gericht zu vertreten, sondern werden implizit sogar dazu ermutigt.²¹¹

Rechtsberatungszentren und NRO

Das Irish Traveller Movement in **Irland** ist ein spezialisiertes Rechtszentrum mit folgenden Zielsetzungen: Schutz der Menschenrechte und rechtsbezogenen Rechte von Fahrenden durch Bereitstellung des Zugangs zu rechtlicher Fachberatung; Förderung ihrer Menschenrechte durch die Gerichte; Verbesserung der Wahrnehmung der Gemeinschaft der Fahrenden; Weiterbildung der Gemeinschaft der Fahrenden hinsichtlich des Umgangs mit den für sie relevanten rechtlichen Aspekten.

In anderen EU-Mitgliedstaaten gibt es verschiedene NRO oder NRO-ähnliche Einrichtungen, die unentgeltlich Rechtsberatungsleistungen und sonstige Beratungsleistungen für Diskriminierungsopfer zur

Verfügung stellen, z. B. in **Frankreich, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Schweden, der Slowakei, Spanien, der Tschechischen Republik** und im **Vereinigten Königreich**. In einigen Ländern (Polen, Rumänien, Slowakei und Tschechische Republik) können diese Organisationen ihre Mandanten (Diskriminierungsopfer) auch in Gerichtsverfahren vertreten. In anderen Mitgliedstaaten wie den Niederlanden hat der Staat die Einrichtung unabhängiger und leicht zugänglicher Antidiskriminierungsbüros im ganzen Land angeordnet. Ihre Aufgabe besteht darin, in Diskriminierungsfällen unabhängigen Rechtsbeistand und Unterstützung zu leisten sowie alle Diskriminierungsbeschwerden einzureichen.

4.4. Zusammenfassung

Den Forschungsergebnissen in diesem Kapitel zufolge kann gesagt werden, dass in allen EU-Mitgliedstaaten im Rahmen von Verfahren in Diskriminierungsfällen eine Art von Prozesskostenhilfesystem vorhanden ist.

Abschnitt 4.1. befasste sich mit einer Reihe von Themen in Bezug auf die Art und den Umfang der verfügbaren Prozesskostenhilfe und zeigte, dass die Mehrzahl der Mitgliedstaaten (20) beide Formen der Prozesskostenhilfe zur Verfügung stellt: rechtliche Vertretung und Unterstützung bei den Gerichtskosten.

Angesichts der Forschungsergebnisse aus den 27 EU-Mitgliedstaaten (siehe Abschnitt 4.2.) kann festgestellt werden, dass es in der EU zwei wesentliche Herangehensweisen an die Frage gibt, ob eine Person einen Anspruch auf Prozesskostenhilfe hat: entweder mit Hilfe einer „Bedürftigkeitsprüfung“ (unter Berücksichtigung der Vermögens- und Familienverhältnisse) oder mit Hilfe einer „Bedürftigkeits- und Begründetheitsprüfung“. In einigen EU-Mitgliedstaaten werden möglicherweise weitere Kriterien berücksichtigt, beispielsweise die Bedeutung des Falles, der jeweilige strittige Betrag oder die Verfügbarkeit von Versicherungsschutz.

Abschnitt 4.3. untersuchte ergänzende Systeme, die in einigen EU-Mitgliedstaaten vorhanden sind und erfolgreich einige Lücken in den nationalen Bestimmungen zur Prozesskostenhilfe schließen. Dazu zählen Rechtsschutzversicherungen, Rechtsberatungszentren, gemeinnützige Arbeit und Selbsthilfedienste.

²⁰⁸ Siehe Irish Traveller Movement, verfügbar unter: www.itmtrav.ie.
²⁰⁹ In Bulgarien beispielsweise wurden die meisten geprüften

Diskriminierungssachen von Anwälten eingeleitet und geführt, die für Menschenrechts-NRO arbeiten und den Antragstellern grundsätzlich unentgeltlichen Rechtsbeistand anbieten. Siehe auch FRA (2009) *EU-MIDIS, Erster Bericht der Reihe „Daten kurz gefasst“: Die Roma*, Budapest: Elanders, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/EUmidis/index_en.htm.

²¹⁰ Noch weniger strenge Verfahrensregeln existieren in Bezug auf Verfahren vor Arbeitsgerichten, für die ebenfalls keine Prozesskostenhilfe (Rechtsbeistand) zur Verfügung steht.

²¹¹ Ungeachtet des informellen Charakters solcher Verfahren kann dieser Ansatz jedoch Fragen im Hinblick auf die Gleichbehandlung aufwerfen. Laut den Forschungsergebnissen im Vereinigten Königreich wird die Möglichkeit des Beschwerdeführers, sich selbst zu vertreten, durch den Mangel an unentgeltlicher, detaillierter Unterstützung während des Verfahrens und der erforderlichen Vorbereitung bei solchen Beschwerden beeinträchtigt.

5

Rechtsmittel auf nationaler Ebene



Ein wirksamer Zugang zur Justiz setzt voraus, dass das Opfer die Möglichkeit hat, nicht nur die Urheber vor Gericht zu bringen, sondern auch eine angemessene und schnelle Wiedergutmachung für den erlittenen Schaden zu erhalten. Die Bereitstellung wirksamer Entschädigungen für eine Person, die mutmaßt, dass ihre Rechte verletzt wurden, ist unabdingbar, da ohne eine solche Entschädigung das materielle Recht, um das es geht, gegenstandslos wird. Im Hinblick auf das Antidiskriminierungsrecht müssen die Mitgliedstaaten wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Rechtsbehelfe vorsehen.²¹²

Der UN HRC hat festgelegt, dass, wenn ein Staat ein Recht im Sinne des ICCPR nicht garantiert, die Wiedergutmachung im Allgemeinen eine angemessene Entschädigung umfasst. Der UN HRC merkt sogar an, dass davon ausgegangen wird, dass Schadenersatz als primäre Art der Abhilfe erachtet werden sollte.²¹³ Eine Wiedergutmachung kann jedoch auch andere Formen annehmen, z. B. Rückerstattung, Rehabilitation und Entschädigungsmaßnahmen wie öffentliche Entschuldigungen, öffentliche Gedenkstätten, Zusicherungen der künftigen Unterlassung und Änderungen der einschlägigen Gesetze und Praktiken.²¹⁴

Der EGMR hat in dieser Hinsicht weniger explizite Aussagen getroffen, da er sich im Hinblick auf Rechtsbehelfe im Allgemeinen auf diejenigen konzentriert hat, die er selbst in den vor ihm verhandelten Rechtssachen anbieten kann, anstatt die Angemessenheit der auf nationaler Ebene angebotenen Rechtsbehelfe zu bewerten. Auf allgemeiner Ebene hat der EGMR erklärt, dass ein Staat, der gegen seine Verpflichtungen verstößt, diesen Verstoß einstellen müsse und dessen Folgen auf eine Weise wiedergutzumachen habe, die die Situation, die vor dem Verstoß Bestand hatte, weitestgehend wiederherstellt (*restitutio in integrum*).²¹⁵ Auch wenn gemäß dem EGMR die Gewährung von Schadenersatz nicht notwendigerweise als inhärentes und dauerhaftes Element des Rechts auf einen Rechtsbehelf betrachtet werden sollte, so ist es in vielen Fällen schwerlich vorstellbar, eine solche Wiederherstellung ohne Schadenersatz zu bewerkstelligen.²¹⁶ Bei schwerwiegenden Verstößen scheint der EGMR implizit anzunehmen, dass die Verfügbarkeit von Schadenersatz auf nationaler Ebene eine Mindestvoraussetzung ist und diese durch andere Maßnahmen ergänzt werden sollte, z. B. durch die Durchführung einer Untersuchung oder einer strafrechtlichen Verfolgung.²¹⁷

²¹² Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, Artikel 15; Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter (Neufassung), Artikel 25; Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, Artikel 14; Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, Artikel 17.

²¹³ Siehe z. B. UN HRC, *Lnenicka gegen Tschechische Republik*, Communication Nr. 1484/2006, 9. Februar 2009, Randnummer 8; UN HRC, *Howell gegen Jamaika*, Communication Nr. 798/1998, 20. Januar 1998, Randnummer 8; UN HRC, *Zheludkov gegen Ukraine*, Communication Nr. 726/1996, 20. Oktober 2002, Randnummer 10; UN HRC, *Boodoo gegen Trinidad und Tobago*, Communication Nr. 721/1996, 13. Juni 1994, Randnummer 8.

²¹⁴ UN HRC, *General Comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, Randnummer 16.

²¹⁵ EGMR, *Mentes gegen Türkei*, Nr. 23186/94, 25. Juli 1998, Randnummer 24.

²¹⁶ Bei der Verfolgung dieses Ansatzes hat der UN HRC angegeben, dass bei der Entwendung von Eigentum für die Wiederherstellung die Rückgabe des Eigentums erforderlich sei. Wenn dies nicht möglich ist, müsse Schadenersatz gewährt werden. Siehe UN HRC, *Persa gegen Tschechische Republik*, Communication Nr. 1479/2006, 24. März 2009, Randnummer 9; UN HRC, *De Fours gegen Tschechische Republik*, Communication Nr. 747/1997, 21. November 1996, Randnummer 9.2; UN HRC, *Brok gegen Tschechische Republik*, Communication Nr. 774/1997, 23. Dezember 1996, Randnummer 9.

²¹⁷ EGMR, *Zubayrayev gegen Russland*, Nr. 67796/01, 10. Januar 2008, Randnummer 105; EGMR, *Khashiyv und Akayeva gegen Russland*, Nr. 57942/00, 24. Februar 2005, Randnummer 183.

Der EuGH hat nicht allgemein vorgeschrieben, dass Schadenersatz als Bestandteil des Rechts einer Person auf einen wirksamen Rechtsschutz vorgesehen sein muss. Das sekundäre EU-Recht, z. B. Artikel 15 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, gibt in dieser Hinsicht an, dass Strafen für Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot Schadenersatzleistungen umfassen „können“. Dennoch nimmt der EuGH offenbar stark an, dass für Personen, die in einer Rechtssache Recht bekommen haben, Schadenersatz vorgesehen sein sollte, damit „eine Gleichheit“ wiederhergestellt werden kann, es sei denn, es gibt ein anderes Mittel, um dies zu bewerkstelligen, beispielsweise die Wiedereinstellung einer Person, die unrechtmäßig entlassen worden ist.²¹⁸ Gleichzeitig schreibt der vom EuGH entwickelte „Äquivalenzgrundsatz“ vor, dass die Rechtsbehelfe, die Personen auf nationaler Ebene für die Sicherung ihrer Rechte nach EU-Recht zur Verfügung stehen, nicht weniger günstig sein dürfen als die Rechtsbehelfe, die für ähnliche Fälle unter nationalem Recht verfügbar sind.²¹⁹ Wenn also in ähnlichen nationalen Verfahren in der Regel Schadenersatz verfügbar ist, sollte dieser auch im Rahmen des Antidiskriminierungsrechts verfügbar sein. Darüber hinaus fordert der EuGH, dass Rechtsbehelfe „wirksam“ sein sollten. Hierzu hat er vorgeschrieben, dass angemessener Schadenersatz vorzusehen ist, wenn dieser erforderlich ist, um den Schaden wiedergutzumachen, der einer Person aufgrund eines Verstoßes gegen ihre Rechte nach EU-Recht entstanden ist. In diesem Zusammenhang legte der EuGH fest, dass Obergrenzen bei

den zu zahlenden Schadenersatzbeträgen den Rechtsbehelf unwirksam machen können.²²⁰

In den nachstehenden Abschnitten werden die folgenden Aspekte des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf untersucht: i) Arten von Rechtsmitteln, ii) Höhe des Schadenersatzes, iii) Vorschriften für die Zahlung von Rechtskosten, iv) Beweismittelvorschriften und v) Vollstreckung von endgültigen Urteilen mit Schadenersatz für die Opfer oder anderen Arten der Entschädigung.

5.1. Arten von Rechtsmitteln

In Diskriminierungsfällen umfassen Rechtsmittel in der Regel Schadenersatz. Laut den Forschungsergebnissen der nationalen Teams besteht das primäre Instrument für die Entschädigung einer Person, deren Rechte aufgrund von Diskriminierung verletzt wurden, in allen 27 EU-Mitgliedstaaten in der Leistung von Schadenersatz (Abbildung 10).

Die Vergleichsanalyse ergibt, dass derartige Schadenersatz in den meisten EU-Mitgliedstaaten sowohl für materielle als auch für immaterielle Schäden verfügbar ist. Im ersten Fall handelt es sich um wirtschaftliche Schäden, während der Schadenersatz im zweiten Fall für das durch den Rechtsverstoß verursachte Leid und die damit zusammenhängenden Unannehmlichkeiten gewährt wird. Wenn Schadenersatz sowohl für materielle als auch für immaterielle Schäden möglich ist, liegt der Schwerpunkt in Diskriminierungsfällen eher auf den immateriellen Schäden.²²¹

In 19 EU-Mitgliedstaaten wird der materielle Schadenersatz durch andere Entschädigungen ergänzt, die nicht finanzieller Natur sind (Abbildung 10).²²² Unter den Formen der immateriellen Entschädigung sind in den EU-Mitgliedstaaten die folgenden am häufigsten:

²¹⁸ EuGH, *Marshall gegen Southampton and South West Hampshire Area Health Authority II*, C-271/91, 2. August 1993, Randnummer 25. Sowohl der EuGH als auch der EGMR scheinen zu akzeptieren, dass für Personen auch die Möglichkeit vorgesehen sein sollte, eine einstweilige Maßnahme, eine Notfallmaßnahme oder eine Präventivmaßnahme zu beantragen, wenn ein mutmaßlicher Verstoß gegen ihre Rechte andernfalls zu einem irreversiblen Schaden führen würde: EuGH, *Factortame*, C-213/89, 19. Juni 1990, Randnummer 20; EuGH, *Gerhard Köbler gegen Republik Österreich*, C-224/01, 30. September 2003, Randnummer 61; EGMR, *Salah Sheekh gegen die Niederlande*, Nr. 1948/04, 11. Januar 2007, Randnummer 153. Zum Vergleich sollte die Rechtssache EGMR, *Soering gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 14038/88, 7. Juli 1989, Randnummer 123, analysiert werden, in der der EGMR die Auffassung vertrat, dass das Vorhandensein der Möglichkeit, eine einstweilige Verfügung zu erlassen, keinen Einfluss auf die Wirksamkeit des betreffenden Rechtsbehelfs haben würde, da die Gerichte im Vereinigten Königreich die Auslieferung einer Person nicht gestatten würden, solange deren Anspruch noch anhängig ist.

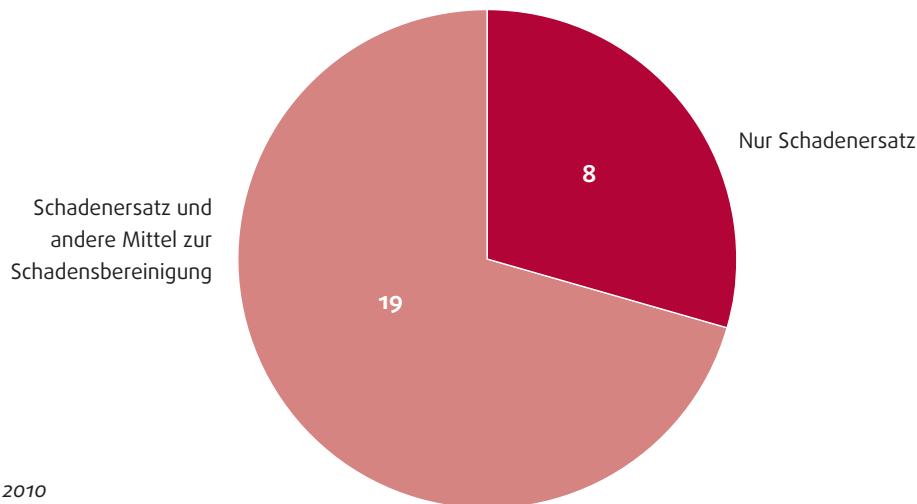
²¹⁹ Rechtssache C-78/98 *Preston*, Slg. 2000, I-3201, Randnummer 31.

²²⁰ Rechtssache C-271/91 *M. Helen Marshall gegen Southampton and South West Hampshire Area Health Authority*, Slg. 1993, I-4367, Randnummern 0-31; Rechtssache C-180/95 *Nils Draehmpaehl gegen Urania Immobilienservice OHG*, Slg. 1997, I-2195. In diesen Fällen wurde festgelegt, dass von vornherein festgelegte Obergrenzen für den Entschädigungsbetrag nicht zulässig sind, wenn diese verhindern, dass das Niveau des Schadenersatzes den tatsächlich erlittenen Schaden widerspiegelt. Obergrenzen können jedoch für diejenigen Ansprüche zugelassen sein, in denen nachgewiesen werden kann, dass die betroffene Person die gleiche Behandlung auch bei nicht erfolgter Diskriminierung erhalten würde.

²²¹ Es gibt jedoch Länder (z. B. Malta), in denen Schadenersatz nur für den tatsächlich erlittenen Schaden verfügbar ist und es keine Hinweise darauf gibt, dass immaterielle Schäden berücksichtigt oder entschädigt werden. Außerdem ist anzumerken, dass in Polen zwar Schadenersatz für immaterielle Schäden möglich ist, dieser in der Praxis von den Gerichten jedoch selten gewährt wird.

²²² Interessanterweise werden in Italien als Abhilfe für den Schaden, den ein Diskriminierungsopfer erlitten hat, eher immaterielle Formen der Entschädigung verwendet als Schadenersatz.

Abbildung 10: Arten von Rechtsmitteln in den EU-Mitgliedstaaten



Quelle: FRA, 2010

- Anordnung der Wiedereinstellung in eine frühere Position;
- Anordnung der Annullierung einer diskriminierenden Vertragsklausel;
- Anordnung der Gleichbehandlung oder Anordnung, dass eine bestimmte Maßnahme ergriffen wird, um die geschädigte Partei zu entschädigen.

In einigen Fällen können die Gerichte sogar Anordnungen allgemeinerer Art aussprechen, die nicht nur die Parteien der Rechtssache betreffen. So wurde z. B. in Irland in der Rechtssache *58 Named Complainants vs Goode Concrete Ltd.*²²³ unter den *Employment Equality Acts* (Gesetze zur Gleichbehandlung) der Beschwerdegegner zur Zahlung von Schadenersatz an die Beschwerdeführer und zusätzlich zur Einführung eindeutiger Verfahren aufgefordert, die Folgendes gewährleisten: Ausländische Angestellte verstehen die Bedingungen und Konditionen ihrer Beschäftigung sowie die gesamte Sicherheitsdokumentation; das Management wird hinsichtlich der Bestimmungen der *Employment Equality Acts* geschult; Disziplinarverfahren werden besser dokumentiert. Der letzte Teil der Anordnung betrifft mehr Personen als nur die Beschwerdeführer in der Rechtssache. Die Befugnis der Gerichte, Urheber zu Maßnahmen aufzufordern, die über den konkreten Fall des Opfers hinausgehen, wurde mittlerweile ausdrücklich in die Gesetzgebung aufgenommen. Gemäß dem neuen *Equality Act 2010* (Gleichstellungsgesetz 2010) können Arbeitsgerichte Empfehlungen aussprechen, die den gesamten Mitarbeiterstab betreffen, anstatt lediglich einen Rechtsbehelf für den konkreten

Beschwerdeführer anzuordnen. So kann das Gericht beispielsweise anordnen, dass eine Organisation seine Führungskräfte schult oder eine Strategie für Chancengleichheit einführt bzw. eine vorhandene derartige Strategie ändert.

In einigen Mitgliedstaaten sind in Diskriminierungsfällen Verwaltungssanktionen möglich. Eine mögliche Form der Verwaltungssanktion erstreckt sich auf öffentliche Ausschreibungen: Ein Unternehmen, das diskriminiert, kann von öffentlichen Ausschreibungen und damit von einer möglichen Geschäfts- und Einnahmequelle ausgeschlossen werden (z. B. in Frankreich,²²⁴ Italien²²⁵ und Portugal²²⁶). Eine andere Art von Verwaltungssanktion betrifft die Entziehung von Lizenzen und Genehmigungen (z. B. in Österreich²²⁷ und Portugal²²⁸). Ein weiteres Beispiel ist die amtliche Anerkennung der Rechtspersönlichkeit: Diese kann in einigen Mitgliedstaaten bei Diskriminierung entzogen oder ausgesetzt werden (z. B. in Rumänien²²⁹).

²²⁴ Artikel 225-4 des französischen Strafgesetzbuches.

²²⁵ Artikel 44 Absatz 11 des Einwanderungsgesetzes, verfügbar unter: www.migpolgroup.com/public/docs/169.2008_Countryreportonmeasuresstocombatdiscrimination_Italy_EN.pdf.

²²⁶ Portugiesischer Erlass Nr. 111/2000.

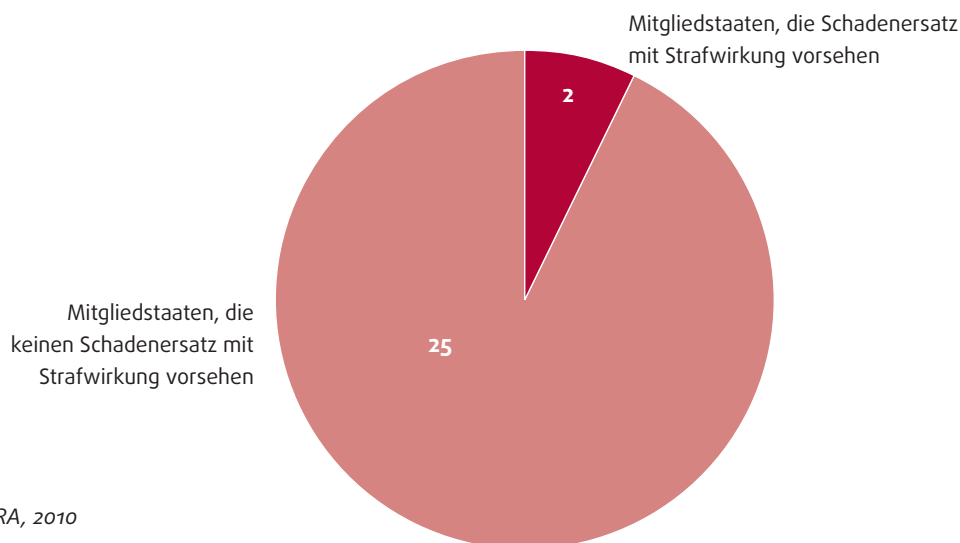
²²⁷ Artikel 87 Absatz 1 der österreichischen Gewerbeordnung.

²²⁸ Portugiesischer Erlass Nr. 111/2000.

²²⁹ Artikel 21.5, *Ordonanța Guvernului No. 137/2000 privind prevenirea și combaterea tuturor formelor de discriminare*, neu veröffentlicht im Februar 2007 (Regierungsverordnung Nr. 137/200 über die Vorbeugung und Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung).

²²³ Beschluss des Equality Officer Nr. DEC-E2008020, 30. April 2008, verfügbar unter: www.equalitytribunal.ie/index.asp?locID=139&docID=1770.

Abbildung 11: Verfügbarkeit von Schadenersatz mit Strafwirkung in den EU-Mitgliedstaaten



Quelle: FRA, 2010

Verschiedene Arten von Rechtsmitteln

In **Belgien** sehen die Antidiskriminierungs- und Antirassismusetze zwei Arten des Schadenersatzes vor. Zum einen kann das Opfer einen gesetzlich festgelegten Betrag beanspruchen. Dieser liegt zwischen 650 EUR und 1 300 EUR. Zum anderen kann es Anspruch auf Schadenersatz in der Höhe des tatsächlich erlittenen Schadens erheben. In diesem Fall muss das Opfer jedoch das Ausmaß des Schadens nachweisen.

In **Polen** ist es üblich, als eine Form der Entschädigung einen Betrag für einen bestimmten benannten gemeinnützigen Zweck zu entrichten, z. B. eine Spende an eine NRO. Dieser Mechanismus hat viele Vorteile. Erstens gelangen einige NRO dadurch zu mehr Mitteln. Zweitens macht dies die Tätigkeiten der begünstigten NRO bekannter, wenn ein entsprechendes Urteil in einer vielbeachteten Rechtssache gesprochen wird. Drittens kann dies dem wertorientierten Ansatz des Beschwerdeführers zugutekommen, der damit zeigen kann, dass er nicht auf seinen eigenen Vorteil bedacht ist, sondern seine Beschwerde zum Wohle des öffentlichen Interesses vorgebracht hat.

In den **Niederlanden** wurde durch das Gesetz zur kollektiven Abwicklung von Massenschäden (*Wet collectieve afwikkeling massaschade*) aus dem Jahr 2005 eine spezielle Entschädigungsregelung in Fällen getroffen, in denen die Verfahren von Interessengruppen eingeleitet wurden. Dieses Gesetz gestattet die Entschädigung der einzelnen Mitglieder einer bestimmten Gruppe und räumt die Möglichkeit ein, aus dem kollektiven Vergleich auszutreten.

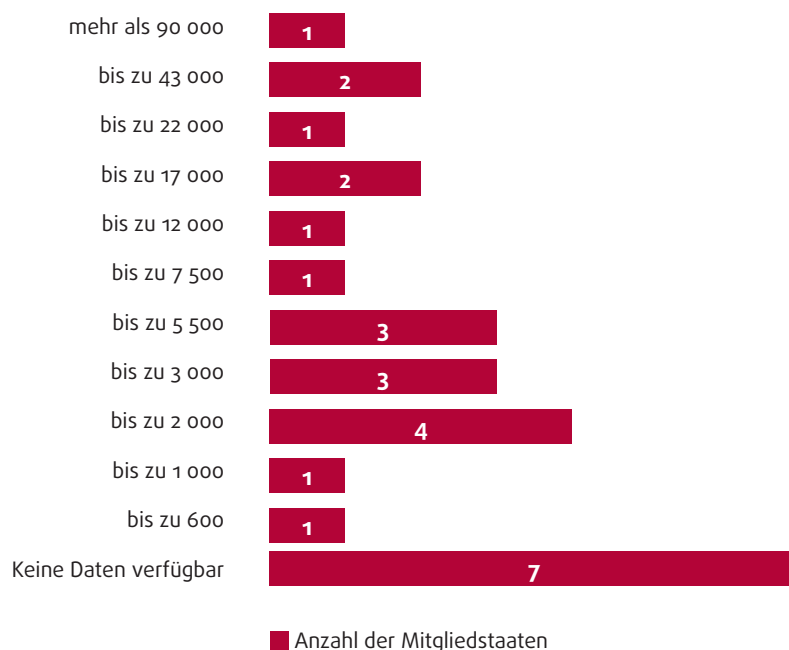
In zwei EU-Mitgliedstaaten sehen die nationalen Rechtsordnungen die Gewährung von Schadenersatz mit Strafwirkung vor, also Schadenersatz, der über die eigentliche Entschädigung für den entstandenen Schaden hinausgeht (Abbildung 11).²³⁰ Schadenersatz mit Strafwirkung (im Vereinigten Königreich: „exemplary damages“ (verschärfter Schadenersatz)) soll den Urheber und andere abschrecken, ähnliche Verhaltensweisen zu verfolgen wie diejenigen, die Gegenstand des Prozesses waren. Im Vereinigten Königreich können Gerichte Schadenersatz mit Strafwirkung verhängen, wenn die Entschädigung, die anderenfalls verhängt werden würde, für die beschuldigte Partei keine angemessene Strafe wäre. Dies ist auch in Zypern möglich, wenngleich die nationalen Gerichte nur gelegentlich Schadenersatz mit Strafwirkung gewähren.

5.2. Höhe des Schadenersatzes

Der EuGH und der EGMR haben bestimmte Grundsätze in Bezug auf die Berechnung des Schadenersatzes festgelegt, nach denen dieser in einem angemessenen Verhältnis zum erlittenen

²³⁰ Das ungarische Recht sieht die Gewährung von Schadenersatz mit Strafwirkung nicht vor, jedoch kann das Gericht eine „Gebühr für gemeinnützige Zwecke“ verhängen, wenn der Entschädigungsbetrag (materiell oder immateriell), der verhängt werden kann, nicht ausreicht, um die Schwere des belangbaren Verhaltens zu mindern. Diese Gebühr wird jedoch selten auferlegt und muss an den Staat gezahlt werden, nicht an das Opfer.

Abbildung 12: Höhe des Schadenersatzes in den EU-Mitgliedstaaten – die höchsten erfassten Beträge (in EUR)



Quelle: FRA, 2010

Schaden liegen sollte.²³¹ In diesem Sinne hat der EuGH festgelegt, dass eine „finanzielle Wiedergutmachung“ dann „angemessen“ ist, wenn „sie es erlaubt, die [...] tatsächlich entstandenen Schäden gemäß den anwendbaren staatlichen Regeln in vollem Umfang auszugleichen.“²³² Außerdem hob der EuGH hervor, dass die Entschädigung in der nationalen Gesetzgebung nicht von vornherein durch eine Obergrenze eingeschränkt werden sollte. Darüber hinaus sollten Zinsen zu der finanziellen Entschädigung addiert werden, um Änderungen des Werts eines gewährten Betrags zwischen dem Datum des Rechtsverstoßes und dem Datum der Zahlung Rechnung zu tragen.²³³ Hierbei gilt die Ausnahme, dass für bestimmte verhängte Gebühren keine Zinsen anfallen, wenn der Betrag nicht rechtmäßig als Schadenersatzzahlung betrachtet werden kann (z. B. bei einer Beschwerde über die Nachzahlung

von Leistungen).²³⁴ Darüber hinaus ist die Festlegung einer Obergrenze bei der Zahlung von Schadenersatz zulässig, wenn nachgewiesen werden kann, dass der erlittene Schaden des Beschwerdeführers durch objektive Faktoren eingeschränkt ist (z. B., wenn die Person im Rahmen einer Bewerbung um eine Stelle diskriminiert wurde und nachgewiesen werden kann, dass die Person die Stelle auch ohne Diskriminierung nicht bekommen hätte).²³⁵

Die Forschungen der FRA zeigen, dass die Antwort auf die Frage, welchen Schadenersatzbetrag die nationalen Gerichte in der Regel verhängen, stark vom nationalen Kontext abhängt. Die jeweiligen Beträge richten sich zu einem gewissen Grad nach dem nationalen Lebensstandard und sind demnach von Land zu Land unterschiedlich. Abbildung 12 zeigt die höchsten erfassten Beträge, die in einzelnen EU-Mitgliedstaaten in Diskriminierungsfällen gewährt wurden.²³⁶ Außerdem gibt es in Deutschland, Finnland und Irland nationale Vorschriften, die bei der Zahlung von Schadenersatz eine spezifische Obergrenze festlegen.

²³¹ EuGH, *Sabine von Colson und Elisabeth Kamann gegen Land Nordrhein-Westfalen*, Rechtssache 14/83, 10. April 1984, Randnummer 28; EGMR, *Tolstoy Miloslavsky gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 18139/91, 13. Juli 1995, Randnummer 50; EGMR, *Independent News and Media und Independent Newspapers Ireland Limited gegen Irland*, Nr. 55120/00, 16. Juni 2005, Randnummer 112; EGMR, *Steel und Morris gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 68416/01, 15. Februar 2005, Randnummer 92; EGMR, *Shilyayev gegen Russland*, Nr. 9647/02, 6. Oktober 2005, Randnummern 20-21.

²³² EuGH, *M. Helen Marshall gegen Southampton and South West Hampshire Area Health Authority*, C-271/91, 2. August 1993, Randnummer 26.

²³³ *Ibid.*, Randnummern 30-31. Dies war auch der Ansatz des ECSR; siehe ECSR, *Conclusions 2006 (Albania)*, unter: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Albania2006_en.pdf.

²³⁴ EuGH, *The Queen gegen Secretary of State for Social Security, ex parte Eunice Sutton*, C-66/95, 22. April 1997.

²³⁵ EuGH, *Nils Draehmpaehl gegen Urania Immobilienservice OHG*, C-180/95, 22. April 1997.

²³⁶ Es ist anzumerken, dass sieben EU-Mitgliedstaaten keine einschlägigen Daten zu zugesprochenen Schadenersatzbeträgen in Diskriminierungsfällen übermittelt haben.

Durchschnittlicher Schadenersatz in Diskriminierungsfällen im Beschäftigungsbereich im Vereinigten Königreich in den Jahren 2007 und 2008 nach Diskriminierungsgrund (in EUR)

Rasse	17 000
Geschlecht	13 000
Behinderung	23 000
Religion oder Glaube	4 000
Sexuelle Ausrichtung	9 000
Alter	4 000
Durchschnitt	12 000

(UK/Tribunals Service (2008) Employment Tribunal and EAT Statistics (GB), 1. April 2007 bis 31. März 2008 (in EUR, Wechselkurs vom September 2010), siehe: www.employmenttribunals.gov.uk)

5.3. Zahlung von Rechtskosten

Nationale Vorschriften, die Personen, die Rechtsmittel aufgrund einer Verletzung ihrer Rechte unter EU-Recht einlegen möchten, finanziell stark belasten und sie somit von der Verfolgung ihrer Rechte abhalten, verstoßen möglicherweise gegen das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf. Der UN HRC hat angegeben, dass die Auferlegung von Gebühren für die Verfahrensparteien, die den Zugang zur Justiz de facto einschränken, möglicherweise gegen Artikel 14 Absatz 1 verstößt. Insbesondere eine gesetzlich festgelegte strikte Pflicht, dass der Unterlegene die Kosten der obsiegenden Partei tragen muss, ohne dass dabei die Folgen berücksichtigt werden oder Prozesskostenhilfe bereitgestellt wird, könne die Möglichkeit von Personen einschränken, die ihnen im Sinne des Paktes zur Verfügung stehenden Rechte in Verfahren zu beanspruchen.²³⁷ In ähnlicher Weise hat der EGMR angemerkt, dass die finanzielle Belastung durch Gerichtskosten, die vor der Einleitung von Verfahren gezahlt werden müssen, nicht so hoch sein sollte, dass die Beschwerdeführer von der Ausübung des Rechts auf einen Rechtsbehelf abgehalten oder abgeschreckt werden.²³⁸ Die Auferlegung hoher Gerichts- oder Rechtskosten wird jedoch nicht immer als eine Verletzung des

Rechts auf einen fairen Prozess (Artikel 6 der EMRK) ausgelegt, da die Gesamtbewertung von den spezifischen Umständen des Falles abhängt.²³⁹

Abbildung 13 zeigt, dass an den nationalen Gerichten in 22 EU-Mitgliedstaaten in Diskriminierungsrechtssachen die Vorschrift gilt, dass die unterlegene Partei die Kosten trägt.²⁴⁰ Diese Vorschrift bedeutet, dass die unterlegene Partei die Kosten der obsiegenden Partei übernimmt, und spielt offenbar eine wichtige Rolle bei der Vermeidung unbegründeter Rechtssachen. In fünf EU-Mitgliedstaaten gibt es die Vorschrift, dass jede Partei ihre Gerichtskosten unabhängig vom Ergebnis der Rechtssache selbst trägt. Da jedoch eine strikte Verpflichtung zur Anwendung solcher Vorschriften ohne Berücksichtigung ihrer Folgen den Zugang zu Rechtsmitteln in diesen Gerichtsbarkeiten im Grunde einschränken würde, wurden in diesen Staaten spezifische Ausnahmen vorgesehen. Damit also Diskriminierungsopfer mit begründeten Beschwerden nicht abgeschreckt werden, sind die nationalen Gerichte in den meisten Mitgliedstaaten befugt, von den Standardvorschriften abzuweichen und auf der Grundlage des Grundsatzes der Gleichheit und Gerechtigkeit unter Berücksichtigung der finanziellen oder persönlichen Lage der betroffenen Person eine Ausnahme von der jeweiligen Vorschrift zu gewähren. In Dänemark kann eine Partei, die rücksichtslos Gerichtsverhandlungen behindert, unbegründete Verzögerungen verursacht, die irrelevante Erbringung von Nachweisen oder die Durchführung anderer unnötiger Verfahrensschritte gefordert hat, zur Zahlung der Kosten verurteilt werden, auch wenn sie die obsiegende Partei ist.

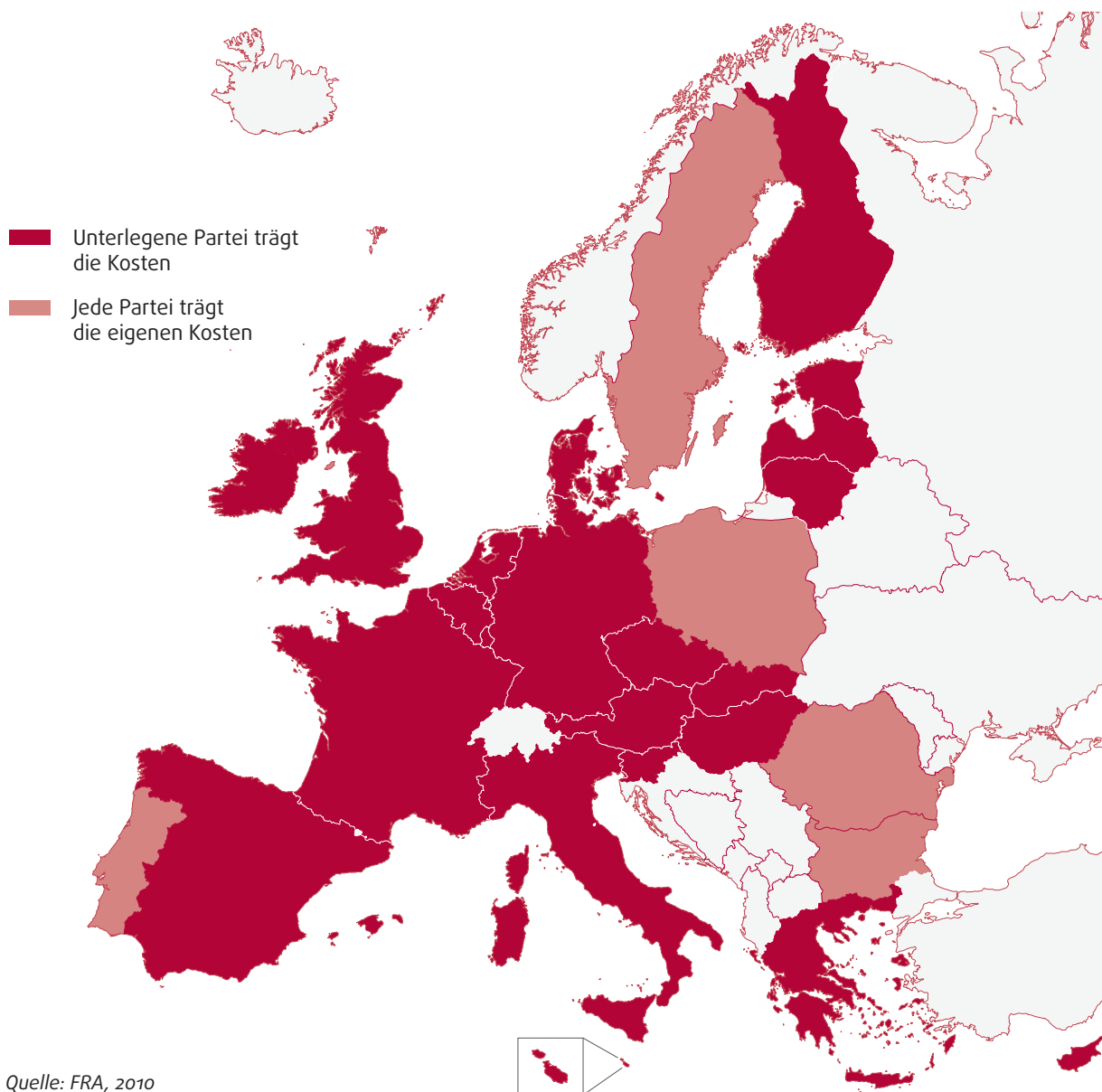
²³⁹ In diesem Zusammenhang wurde z. B. in der Rechtssache EGMR, *Tolstoy Miloslavsky gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 18139/91, 13. Juli 1995, die Forderung des Berufungsgerichts an den Beschwerdeführer, eine beträchtliche Sicherheitsleistung für die Rechtskosten der gegnerischen Partei zu hinterlegen, angesichts der Tatsache, dass die nationalen Gerichte die Beschwerde nicht für begründet hielten, nicht als ungerechtfertigt erachtet. In diesem Fall riskierte die gegnerische Partei hohe Rechtskosten, und es bestand das Risiko, dass diese dann nicht vom Beschwerdeführer getragen werden können. Daher befand der Gerichtshof, dass die Rechte der beiden Parteien ausgeglichen waren.

²⁴⁰ Unbeschadet dieser allgemeinen Vorschrift besteht im Vereinigten Königreich bei geringfügigen Beschwerden (mit einem Wert von bis zu 5 814 EUR (5 000 GBP, Wechselkurs vom September 2010)) eine Sonderregelung, und die Kosten, die eine unterlegene Partei zahlen muss, wurden eigens begrenzt, um das finanzielle Risiko der Parteien einzuschränken. Vor dem Arbeitsgericht wird zudem nicht davon ausgegangen, dass die unterlegene Partei die Kosten der obsiegenden Partei trägt. Auch in Deutschland gilt bei Verfahren im Bereich Beschäftigung keine allgemeine Vorschrift, dass die unterlegene Partei die Kosten trägt, da jede Partei für die eigenen Kosten aufkommt. Mit einem derartigen Ansatz sollen benachteiligte Mitarbeiter ermutigt werden, Verfahren einzuleiten, da sie nicht das Risiko eingehen, die Kosten ihres Arbeitgebers tragen zu müssen.

²³⁷ UN HRC, *General Comment No. 32* (siehe Fußnote 8), Absatz 11; UN HRC, *Ärelä und Näkkäläjärvi gegen Finnland*, Communication Nr. 779/1997, 4. November 1997, Randnummer 7.2.

²³⁸ EGMR, *Scordino gegen Italien*, Nr. 36813/97, 29. März 2006, Randnummer 201. In diesem Zusammenhang siehe auch EGMR, *Perdigão gegen Portugal*, Nr. 24768/06, 16. November 2010, worin die Große Kammer des EGMR befand, dass die Verpflichtung des Beschwerdeführers zur Zahlung von Gerichtskosten, die höher waren als der letztendlich gewährte Schadenersatz gegen Artikel 1 von Protokoll Nr. 1 der EMRK verstieß.

Abbildung 13: Vorschriften zur Zahlung der Rechtskosten nach EU-Mitgliedstaaten



Quelle: FRA, 2010

Zahlung von Rechtskosten

Unbeschadet der allgemeinen Vorschrift, dass der Unterlegene die Kosten trägt, besteht im **Vereinigten Königreich** bei geringfügigen Beschwerden (mit einem Wert von bis zu 5 814 EUR²⁴¹) eine Sonderregelung, und die Kosten, die eine unterlegene Partei zahlen muss, wurden eigens begrenzt, um das finanzielle Risiko der Parteien einzuschränken. Vor dem Arbeitsgericht wird zudem nicht davon ausgegangen, dass die unterlegene Partei die Kosten der obsiegenden Partei trägt.

Auch in **Deutschland** gilt bei Verfahren im Bereich Beschäftigung keine allgemeine Vorschrift, dass die unterlegene Partei die Kosten trägt, da jede Partei für die eigenen Kosten aufkommt. Mit einem derartigen Ansatz sollen benachteiligte Mitarbeiter ermutigt werden, Verfahren einzuleiten, da sie nicht das Risiko eingehen, die Kosten ihres Arbeitgebers tragen zu müssen.

²⁴¹ 5 000 GBP (Wechselkurs vom September 2010).

Die Verfahren bei bestimmten außergerichtlichen Beschwerdemechanismen sind normalerweise unentgeltlich, z. B. in Bulgarien (PADC), Dänemark (Beschwerdeausschuss für Gleichbehandlung), den Niederlanden (CGB), Österreich (Gleichbehandlungskommission) und Rumänien (NCCD). Wenn es jedoch zu einem Gerichtsprozess kommt, können die Kosten des Gerichtsverfahrens ein Hindernis für ein wirksames Rechtsmittel sein. Dies ist insbesondere in den Mitgliedstaaten der Fall, in denen bei einer Niederlage die Kosten der anderen Partei getragen werden müssen (siehe Abbildung 13).

5.4. Beweismittel

Damit Diskriminierungsopfer von den Gerichten für ihre erlittenen Schäden angemessene Abhilfe erhalten, müssen sie zum Nachweis der diskriminierenden Behandlung ausreichende Beweise vorbringen. Wenn die Schwierigkeiten beim Vorlegen von Beweismitteln so groß sind, dass eine Klage vor Gericht zum Scheitern verurteilt ist, können einzelne gesetzmäßige Rechte in der Praxis im Grunde nicht durchgesetzt werden. Als Lösungsansatz für die Schwierigkeit, Diskriminierung nachzuweisen, erlaubt es das europäische Antidiskriminierungsrecht, die Beweislast zu teilen.²⁴² Darüber hinaus muss ein Beschwerdeführer möglicherweise auf statistische Daten zurückgreifen, die allgemeine Muster unterschiedlicher Behandlung nachweisen. Einige nationale Gerichtsbarkeiten lassen außerdem Beweismittel aus „Situationstests“ zu.

5.4.1. Beweislast

Der Nachweis von Diskriminierung ist im Antidiskriminierungsrecht oftmals schwierig, da der Urheber in der Regel nicht ausdrücklich angibt, dass er das Opfer im Vergleich zu anderen benachteiligt, weil es ein bestimmtes geschütztes Merkmal aufweist, z. B. in Bezug auf Alter oder Geschlecht. Ein solches Motiv existiert beim Urheber oftmals nur im Geiste. Zur Abhilfe lassen die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (Artikel 8), die Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (Artikel 9), die Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter (Neufassung, Artikel 18) und die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (Artikel 10) ausdrücklich zu, dass die Beweislast zwischen den Parteien „geteilt“ wird. Wenn also der Beschwerdeführer Umstände nachweisen kann, gemäß denen davon

ausgegangen werden kann, dass Diskriminierung stattgefunden hat, obliegt es dem Beschwerdegegner, zu beweisen, dass es keinen Verstoß gegeben hat.²⁴³ Diese Bestimmung fixiert einen Grundsatz, der bereits in der Rechtsprechung des EuGH zu Diskriminierung aufgrund des Geschlechts festgelegt wurde.²⁴⁴ Offenbar wurde diese Vorschrift jedoch in vielen Mitgliedstaaten vor der Einführung dieser Richtlinien nicht umgesetzt. Eine geringe Anzahl von Mitgliedstaaten scheint diesen Grundsatz noch nicht in ihre Zivilprozessordnung aufgenommen oder in Gerichtsverfahren angewendet zu haben.²⁴⁵

5.4.2. Statistiken

Um eine Diskriminierungsbeschwerde zu untermauern, muss der Beschwerdeführer beweisen, dass er im Vergleich zu anderen Personen in einer vergleichbaren Situation benachteiligt wurde. Solche Beweise zu beschaffen, kann bisweilen jedoch schwierig sein.²⁴⁶ Um beispielsweise die Beschwerde zu beweisen, dass der Beschwerdeführer im Hinblick auf die Bezahlung direkt diskriminiert wurde, muss er nachweisen können, dass er eine geringere Bezahlung erhält als Kollegen mit einer entsprechenden Arbeitsstelle, vergleichbarer Erfahrung und ähnlicher Qualifikation. Solche Informationen sind jedoch nicht immer problemlos verfügbar. Für den Nachweis von indirekter Diskriminierung muss belegt werden, dass eine einheitliche (d. h. offenbar „neutrale“) Vorschrift oder Praxis sich auf unverhältnismäßige Weise negativ auf eine bestimmte Personengruppe auswirkt, die beispielsweise durch ihre Rasse oder ethnische Herkunft gekennzeichnet ist. In bestimmten Situationen müssen hierfür statistische Daten vorgelegt werden. So kann z. B. aufgezeigt werden, dass ein Dienstleister, der sich weigert, eine Dienstleistung in einer bestimmten Wohngegend anzubieten, indirekte Diskriminierung begeht, wenn nachgewiesen wird, dass die betroffene Gegend hauptsächlich von Mitgliedern einer ethnischen Minderheit bewohnt wird. Der EuGH und der EGMR haben statistische Daten als Beweismittel akzeptiert, um die Annahme von Diskriminierung zu belegen, und in den Niederlanden und im Vereinigten

²⁴² Siehe Artikel 10 der Richtlinie 2000/78/EG des Rates über die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. L 303 vom 2. Dezember 2000, S. 16. Siehe auch EGMR, *Gurgurov gegen Moldau*, Nr. 7045/08, 16. Juni 2009, Randnummer 56.

²⁴³ Mitgliedstaaten, in denen das Gericht eine Ermittlungsfunktion hat, sind nicht verpflichtet, die Vorschrift anzuwenden. Die europäischen Standards zum Thema Beweise im Antidiskriminierungsrecht werden detailliert erörtert in: EMRK und FRA (Veröffentlichung im Jahr 2011), *Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht*, Kapitel 5.

²⁴⁴ EuGH, *Dr. Pamela Mary Enderby gegen Frenchay Health Authority und Secretary of State for Health*, Rechtssache C-127/92, Slg. 1993, I-5535, Randnummer 14.

²⁴⁵ Chopin, I. und Gounari, E.N. (2009) *Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 27 EU-Mitgliedstaaten*, ein Bericht für das Europäische Netz unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Nichtdiskriminierung, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen, S. 71-72.

²⁴⁶ Zu statistischen Beweisen siehe auch FRA (2011) *Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse: Anwendung und Herausforderungen*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

Königreich ist der Einsatz statistischer Daten bereits lange etabliert.²⁴⁷ In vielen Mitgliedstaaten ist diese Praxis jedoch weiterhin ungebräuchlich, da die Daten, die in diesen Fällen hilfreich wären, oftmals nicht gesammelt werden. Die Ursachen hierfür werden nachstehend beschrieben.

Mehr als ein Drittel der Mitgliedstaaten lässt offenbar „Situationstests“ zu, um das Vorhandensein von Diskriminierung gemäß bestimmten Kriterien nachzuweisen (Belgien, Bulgarien, Finnland, Frankreich, Lettland, die Niederlande, Schweden, die Tschechische Republik, Ungarn und das Vereinigte Königreich).²⁴⁸ „Situationstests“ wurden von einigen Gleichbehandlungsstellen und NRO durchgeführt. Dabei versuchen Mitglieder der Mehrheitsbevölkerung und Mitglieder von Minderheiten, Zugang zu einer bestimmten Dienstleistung zu erhalten, beispielsweise Zutritt in ein Restaurant oder eine Bar. Ein Situationstest kann auch umfassen, dass Stellenbewerbungen von Kandidaten mit identischen Qualifikationen und gleicher Berufserfahrung versendet werden, bei denen die Namen in einer Gruppe eher der Mehrheitsbevölkerung und die Namen der anderen Gruppe eher ethnischen Minderheiten zugeordnet werden. Wenn Nachweise gesammelt wurden, die zeigten, dass Mitglieder der Minderheitengruppe systematisch ohne objektive Begründung weniger vorteilhaft behandelt werden, wurde dies von den Gerichten als Beweis für diskriminierendes Verhalten akzeptiert.

5.5. Vollstreckung von Urteilen

Ein weiteres Hindernis beim Zugang zur Justiz ist das Ausbleiben der Vollstreckung oder Durchsetzung von Urteilen, also die Ausführung eines abschließenden Urteils, um zu gewährleisten, dass Verpflichtungen auch tatsächlich auferlegt und in der Praxis erfüllt werden. Wenn also endgültige gerichtliche Entscheidungen, die eine finanzielle oder anderweitige Entschädigung für eine Person umfassen, nicht oder verzögert umgesetzt werden, kann dies die durch solche Entscheidungen geschützten Rechte einschränken und somit das

Recht auf ein angemessenes Rechtsmittel und einen wirksamen Rechtsschutz schädigen.²⁴⁹

Der EGMR und der UN HRC haben in ihrer Rechtsprechung festgelegt, dass ein Ausbleiben der Vollstreckung eines endgültigen Urteils²⁵⁰ an sich bereits einen Verstoß gegen das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf darstellt. Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf sieht nicht nur vor, dass Hindernisse für den Zugang zur Justiz entfernt werden, sondern auch, dass alle Befunde und Anordnungen der nationalen Behörden vollstreckt werden, um das Urteil in die Praxis umzusetzen.²⁵¹

²⁴⁹ Ein Ausbleiben der Vollstreckung einer gerichtlichen Entscheidung ist auch von Bedeutung, wenn entschieden werden muss, ob die Dauer von Verfahren angemessen war, siehe Abschnitt 3.1.3.

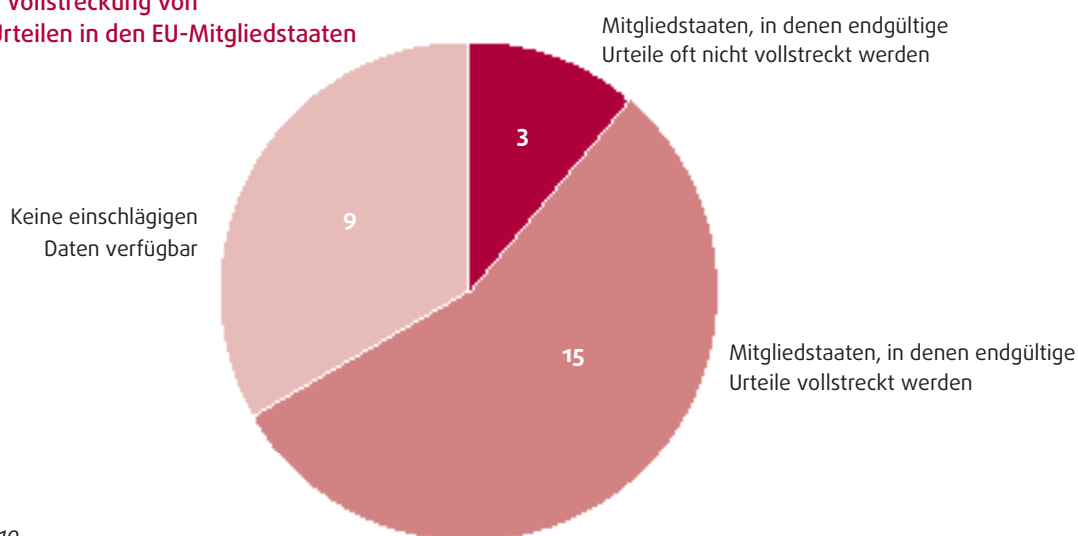
²⁵⁰ Das Urteil ist erst endgültig, wenn das Rechtsmittelverfahren erschöpft ist oder darauf verzichtet wird. Wenn die Möglichkeit des Einlegens eines Rechtsmittels besteht (es gibt kein allgemeines Recht auf Rechtsmittel in Zivilsachen: EGMR, *Ekbatani gegen Schweden*, Nr. 10563/83, 26. Mai 1988, Randnummern 23-33, oder das Protokoll Nr. 7 der EMRK (Sammlung der Europäischen Verträge 117) sichern das Recht auf Rechtsmittel nur in Strafsachen zu), müssen nicht in jeder Phase des Verfahrens alle Erfordernisse von Artikel 6 der EMRK eingehalten werden. Die Entscheidung, ob die Bestimmungen von Artikel 6 erfüllt wurden, sollte vielmehr auf dem Verfahren als Ganzes beruhen. Sobald das Urteil endgültig wird, gilt der Grundsatz der *res judicata* (rechtskräftig entschiedene Sache). *Res judicata* ist der Grundsatz der Endgültigkeit eines Gerichtsverfahrens, der besagt, dass eine bestimmte Entscheidung als endgültig und unwiderruflich gilt, sobald alle verfügbaren Verfahren oder Rechtsbehelfe ausgeschöpft wurden oder die zulässigen Fristen für diese verstrichen sind. Es ist zwar möglich, dass höhere Gerichte endgültige Urteile überprüfen, jedoch sollte ein solches Unterfangen ausschließlich der Korrektur von Fehlern des Gerichts oder Justizirrtümern dienen und keine erneute Verhandlung oder erneute Festsetzung der Rechtssache zum Ziel haben. Wenn es also für Gerichte zulässig ist, eine bestimmte Rechtsstreitigkeit im Hinblick auf ihre Begründetheit nach dem endgültigen Urteil erneut zu verhandeln, kollidiert dies mit dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf, da die Partei, die den Rechtsbehelf eingelegt hat, in diesem Fall nicht über die Gewissheit und Sicherheit einer endgültigen Entscheidung verfügen würde. Siehe z. B. EGMR, *Brumarescu gegen Rumänien*, Nr. 28342/95, 28. Oktober 1999, Randnummer 61, oder EGMR, *Driza gegen Albanien*, Nr. 33771/02, 13. November 2007, Randnummer 64.

²⁵¹ EGMR, *Iatridis gegen Griechenland*, Nr. 31107/96, 25. März 1999, Randnummer 66; EGMR, *Karahalios gegen Griechenland*, Nr. 62503/00, 11. Dezember 2003, Randnummer 23; EGMR, *Scordino gegen Italien*, Nr. 36813/97, 29. März 2006, Randnummer 198. Siehe auch UN HRC, *Czernin gegen Tschechische Republik*, Communication Nr. 823/1998, 4. Dezember 1996, Randnummer 7.5.

²⁴⁷ Siehe z. B. EuGH, Verbundene Rechtssachen C-4/02 und C-5/02 *Hilde Schönheit gegen Stadt Frankfurt am Main* und *Silvia Becker gegen Land Hessen*, Slg. 2003, I-12575; EGMR, *D.H. und andere gegen Tschechische Republik* (Große Kammer) Nr. 57325/00, 13. November 2007. Im Vereinigten Königreich ist die Vorlage von Statistiken ein etabliertes Beweisverfahren in Diskriminierungsfällen aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft, siehe z. B. *West Midlands Passenger Transport Executive gegen Singh* (1988) IRLR 186. In den Niederlanden verwendet die Gleichbehandlungskommission CGB in einzelnen Rechtssachen statistische Beweise, oftmals zum Nachweis von indirekter Diskriminierung: Niederlande/CGB (1.3.2004), Rechtssache Nr. 2004-15.

²⁴⁸ Rorive, I. (2009) *Proving discrimination cases – the role of situation testing*, Schweden/Brüssel: Centre for Equal Rights, Migration Policy Group, S. 56.

Abbildung 14: Vollstreckung von endgültigen Urteilen in den EU-Mitgliedstaaten



Quelle: FRA, 2010

Vollstreckung von Urteilen

Eine staatliche Stelle verzögerte die Zahlung eines von einem Gericht angeordneten ausstehenden Betrags an einen Mitarbeiter um nahezu 20 Monate. Der EGMR erachtete die Verzögerung als zu lang. Die Vollstreckung einer Gerichtsentscheidung oder die Anordnung einer gerichtlichen Instanz muss als zentraler Bestandteil des Verfahrens im Sinne dieser Bestimmung betrachtet werden.

Eine öffentliche Behörde darf nicht einen Mangel an Ressourcen anführen, um zu rechtfertigen, dass sie einen durch eine gerichtliche Entscheidung festgesetzten Betrag nicht zahlt. Wenn einer endgültigen Entscheidung eines Gerichts nicht binnen einer angemessenen Frist nachgekommen wird, kann dies gegen die EMRK verstoßen.

(EGMR, *Săcăleanu gegen Rumänien*, Nr. 73970/01, 6. September 2005)

Laut den Forschungsergebnissen gibt es in 15 EU-Mitgliedstaaten keine Hinweise darauf, dass endgültige Urteile nicht vollstreckt werden, wogegen neun andere Mitgliedstaaten über keine einschlägigen Daten verfügen, um die Situation angemessen zu bewerten (Abbildung 14).

„Antizipatorische“ Vollstreckung von Urteilen

In **Bulgarien** sieht das nationale Recht eine „antizipatorische“ Vollstreckung vor. Die bulgarischen Gerichte lassen bei der Gewährung von Unterhalt, Entlohnung und Entschädigung für Arbeit eine antizipatorische Vollstreckung des Urteils zu. Gerichte können auch dann antizipatorische Vollstreckung zulassen, wenn sie einer Partei Geldbeträge zusprechen, die aufgrund eines amtlichen Dokuments fällig oder geschuldet sind oder vom Beschwerdeführer anerkannt wurden, und eine Verzögerung der Vollstreckung zu einem wesentlichen und irreparablen Schaden des Klägers führen würde oder die Vollstreckung selbst unmöglich oder erheblich eingeschränkt würde.

Probleme mit dem Ausbleiben der Vollstreckung endgültiger Urteile wurden in drei EU-Mitgliedstaaten festgestellt (Abbildung 14). Insbesondere in Rumänien scheint die Nichtvollstreckung endgültiger Urteile ein systemisches Problem zu sein.²⁵² Laut Statistiken des Justizministeriums im Vereinigten Königreich werden Entscheidungen von Arbeitsgerichten zu Rechtsachen im Bereich Diskriminierung in der Beschäftigung und ungleicher Bezahlung regelmäßig nicht vollstreckt. Den Forschungsergebnissen zufolge haben kürzlich Änderungen am nationalen Recht die Vollstreckungsverfahren vereinfacht, auch wenn die Tragweite der Auswirkungen der Änderungen nicht vorhergesagt werden kann. Einige

²⁵² Siehe beispielsweise *Săcăleanu gegen Rumänien*, Nr. 73970/01, 6. September 2005.

Probleme in Bezug auf die Nichtvollstreckung von endgültigen Urteilen gibt es auch in Griechenland.²⁵³

5.6. Zusammenfassung

In den vorangegangenen Abschnitten von Kapitel 5 wurden auf vergleichende Weise einige Aspekte des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf untersucht, nämlich die Arten von Rechtsmitteln (Abschnitt 5.1.), die Höhe des Schadenersatzes (Abschnitt 5.2.), die Vorschriften für die Zahlung von Rechtskosten (Abschnitt 5.3.), die Beweismittelvorschriften (Abschnitt 5.4.) und die Vollstreckung von endgültigen Urteilen mit Schadenersatz für die Opfer oder anderen Arten der Entschädigung (Abschnitt 5.5.).

Den einschlägigen Forschungsergebnissen (Abschnitt 5.1.) zufolge ist Schadenersatz in allen 27 EU-Mitgliedstaaten das primäre Instrument für die Entschädigung von Diskriminierungsopfern. Diese finanzielle Entschädigung wird in den meisten EU-Mitgliedstaaten (19) durch andere Entschädigungen ergänzt, die nicht finanzieller Natur sind (z. B. Antrag auf Wiedereinstellung einer Person in deren frühere Position, Anordnung, dass eine bestimmte Maßnahme ergriffen wird, um die geschädigte Partei zu entschädigen, oder Annullierung einer diskriminierenden Vertragsklausel). Schadenersatz mit Strafwirkung ist nur in zwei EU-Mitgliedstaaten vorgesehen.

Hinsichtlich des Schadenersatzbetrags, den die nationalen Gerichte in der Regel verhängen, ergaben die Forschungen (Abschnitt 5.2.), dass dieser stark vom nationalen Kontext abhängt, insbesondere vom nationalen Lebensstandard. Abschließend kann festgestellt werden, dass in den meisten EU-Mitgliedstaaten, die einschlägige statistische Daten bereitgestellt haben, der Durchschnittsbetrag für Schadenersatz zwischen 2 000 EUR und 5 000 EUR liegt.

An den nationalen Gerichten gilt in 22 EU-Mitgliedstaaten in Diskriminierungsrechtssachen die Vorschrift, dass die unterlegene Partei die Kosten trägt (Abschnitt 5.3.). Damit Diskriminierungsopfer mit begründeten Beschwerden nicht abgeschreckt werden, können die nationalen Gerichte in den meisten EU-Mitgliedstaaten jedoch von dieser Vorschrift abweichen und auf der Grundlage des Grundsatzes der Gleichheit und Gerechtigkeit eine Ausnahme gewähren.

Das „Teilen“ der Beweislast zwischen den Parteien ist im Antidiskriminierungsrecht von besonderer Bedeutung, da es oftmals schwierig ist, Diskriminierung nachzuweisen. Die Erfahrung in verschiedenen Mitgliedstaaten zeigt, dass Statistiken und „Situationstests“ zum Nachweis diskriminierender Handlungen sehr nützliche Instrumente sein können (Abschnitt 5.4.).

Außer in zwei EU-Mitgliedstaaten gibt es keine größeren Probleme mit der Vollstreckung endgültiger Urteile (Abschnitt 5.5.).

²⁵³ In diesem Zusammenhang ist außerdem Folgendes anzumerken: Es gibt zwar keine Hinweise darauf, dass in Ungarn endgültige Urteile im Bereich des Antidiskriminierungsrechts nicht vollzogen werden, jedoch kann die Vollstreckung von Entscheidungen, die eine nichtfinanzielle Wiedergutmachung vorsehen, problematisch sein, da das nationale Recht nicht explizit durch Anordnung einer konkreten Leistung vorschreibt, wie Entscheidungen zu vollstrecken sind.

Schlussfolgerungen

Der Zugang zur Justiz ist ein unabdingbares Instrument für die Sicherstellung der wirksamen Umsetzung von Rechten. Dieser Bericht bietet eine EU-weite vergleichende Übersicht und Analyse der Herausforderungen und vorbildlichen Verfahrensweisen im Zusammenhang mit dem Zugang zur Justiz. Auf internationaler Ebene wurden die in der EU in Form europaweiter und internationaler Instrumente verfügbaren Mechanismen und deren Zusammenspiel mit den nationalen Gesetzgebungen verglichen. Auf nationaler Ebene erörterte der Bericht die Einschränkungen beim Zugang zu Streitschlichtungsverfahren, darunter Fristen für die Einreichung von Beschwerden, Vorschriften zur Klagebefugnis und zu Rechtskosten sowie die Möglichkeit, über außergerichtliche Verfahren Abhilfe zu erhalten. Anschließend wurden die Verfügbarkeit von Prozesskostenhilfe, bestehende Alternativen und die auf nationaler Ebene vorhandenen Arten von Rechtsmitteln untersucht.

Auf europäischer Ebene untersuchte der Bericht die Vertragsüberwachungsorgane der Vereinten Nationen, den EGMR, den ECSR und den EuGH. Die Vereinten Nationen bieten Mechanismen an, die dazu beitragen, den Zugang zur Justiz weltweit über gerichtsähnliche Überwachungsorgane zu ermöglichen. Die Vertragsstaaten haben jedoch die Entscheidungen der Überwachungsorgane in Individualbeschwerden nicht ausdrücklich als rechtsverbindlich anerkannt. Außerdem haben nicht alle EU-Mitgliedstaaten das Individualbeschwerdeverfahren angenommen. Vor dem EGMR können Beschwerden über Verstöße gegen die EMRK verhandelt werden, während der ECSR die Umsetzung der Europäischen Sozialcharta überwacht. Vor dem ECSR können nur Kollektivbeschwerden verhandelt werden, die von bestimmten Einrichtungen eingereicht werden, z. B. von NRO oder Gewerkschaften. Angesichts der großen Anzahl an Fällen, die dem EGMR vorliegen, wurde ein „Pilotverfahren“ eingeführt, das sich an wiederholte Verstöße richtet. Vor dem EuGH können Beschwerden in Verbindung mit dem EU-Recht

verhandelt werden. Personen können direkt (über die Nichtigkeitsklage) oder indirekt (über das Vorabentscheidungsersuchen) vor den EuGH treten. Die Klagebefugnis vor dem EuGH in Verbindung mit Nichtigkeitsklagen wurde zwar über Reformen durch den Vertrag von Lissabon erweitert, bleibt jedoch nach wie vor verhältnismäßig eingeschränkt.

Auf nationaler Ebene konzentrierte sich dieser Bericht auf die Analyse der bestehenden Praktiken auf der Grundlage einer Typologie des Zugangs zur Justiz, mit der Herausforderungen und vorbildliche Verfahrensweisen ermittelt werden sollten. Den Schwerpunkt der Forschungen bildeten Verfahrensregeln, die Rechtsprechung und Praktiken im Bereich des Antidiskriminierungsrechts, die in der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, in den Richtlinien zur Gleichstellung der Geschlechter und in der Richtlinie zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung festgelegt sind. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, diese Instrumente umzusetzen und sicherzustellen, dass die Rechtsmittel für Verstöße gegen die zugesicherten Rechte zum einen wirksam sind und zum anderen den Rechtsmitteln entsprechen, die bei ähnlichen Verfahren auf nationaler Ebene zur Verfügung stehen. Die Forschungen ergaben, dass der Zugang zur Justiz zwar zu einem erheblichen Grad gegeben ist, in den EU-Mitgliedstaaten jedoch weiterhin Verbesserungspotenzial besteht.

Dieser Bericht war die erste Studie der FRA, die sich eigens dem Thema Zugang zur Justiz widmete, und hat Bereiche ermittelt, in denen möglicherweise weitere Forschungen vonnöten sind. Da sich der Bericht auf den Zugang zu Gerichten als Form der Einlegung von Rechtsmitteln konzentrierte, sollte er zusammen mit den bevorstehenden Forschungen der FRA betrachtet werden, die sich mit der Rolle außergerichtlicher Mechanismen (insbesondere Gleichbehandlungsstellen) und den Erfahrungen mit diesen Mechanismen betrachtet werden.



Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

Zugang zur Justiz in Europa: Ein Überblick über Herausforderungen und Chancen

2012 – 78 S. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-675-6
doi:10.2811/16770

Zahlreiche Informationen über die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte finden Sie im Internet. Die Informationen können über die FRA-Website (fra.europa.eu) abgerufen werden.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Union.
Die entsprechenden Kontaktdaten finden sich unter <http://ec.europa.eu> oder können per Fax unter der Nummer +352 2929-42758 angefragt werden.

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements (wie z. B. das *Amtsblatt der Europäischen Union* oder die *Sammlungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union*):

- über eine Vertriebsstelle des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union (http://publications.europa.eu/eu_bookshop/index_de.htm).

HELPING TO MAKE FUNDAMENTAL RIGHTS A REALITY FOR EVERYONE IN THE EUROPEAN UNION

Bei der Umsetzung der Grundrechte in die Praxis spielt die Möglichkeit, ein Recht durchzusetzen, eine zentrale Rolle. Der Zugang zur Justiz ist nicht nur ein Recht per se, sondern auch ein Recht, das zu eigenverantwortlichem Handeln ermächtigt, indem es dem Einzelnen die Möglichkeit bietet, seine Rechte durchzusetzen und Rechtsmittel einzulegen. Dieser Bericht ist die erste Untersuchung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), die sich vorrangig mit diesem Thema befasst, und bietet einen Überblick über die Herausforderungen und Möglichkeiten der Umsetzung des Zugangs zur Justiz. Er analysiert und vergleicht die auf europäischer und internationaler Ebene verfügbaren Verfahren sowie deren Beziehung zu den nationalen Justizsystemen. Der Schwerpunkt liegt jedoch auf den nationalen Justizsystemen und Verfahren und Praktiken, über die der Zugang zur Justiz bewerkstelligt wird. Der Bericht identifiziert konkrete Hindernisse, beispielsweise strenge Fristen für die Einreichung von Beschwerden, restriktive Vorschriften in Bezug auf die Klagebefugnis, überhöhte Gerichtskosten und die Komplexität von Gerichtsverfahren.



Amt für Veröffentlichungen

FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich

Tel.: +43 (1) 580 30-0 – Fax: +43 (1) 580 30-699

fra.europa.eu – info@fra.europa.eu

[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)

[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)

twitter.com/EURightsAgency

ISBN 978-92-9192-675-6



9 789291 926756