

Interventionsmöglichkeiten für NGOs vor dem EGMR in Migrations- und Asylrechtsfällen

1. Einführung

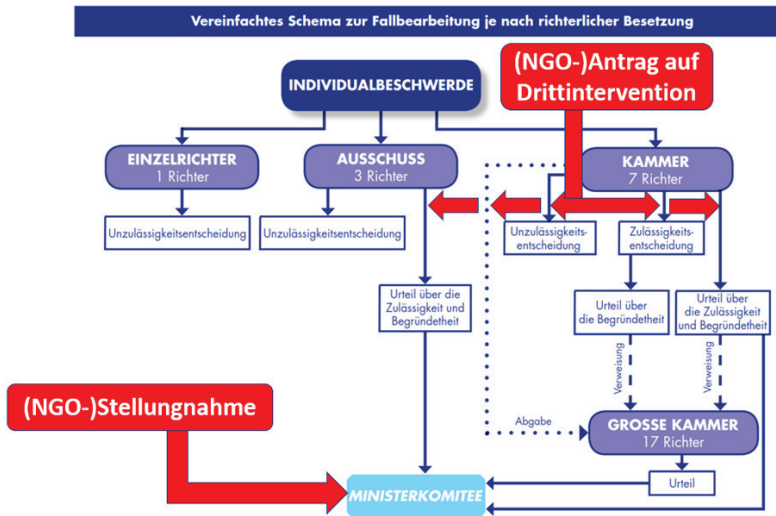
Bisher wird der Mechanismus der Menschenrechtsbeschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) häufig allenfalls im Hinblick auf einen konkreten besonders interessierenden Fall, der vor dem BVerfG gescheitert ist, wahrgenommen. Das wird auch in Zukunft der wichtigste Bereich bleiben. Aber insbesondere für NGOs bestehen grundsätzlichere Möglichkeiten, die Rechtsprechung des EGMR und die Umsetzung seiner Urteile positiv zu begleiten, ja vielleicht sogar zu beeinflussen.

In vor dem EGMR anhängigen Verfahren besteht die Möglichkeit von Drittinterventionen (*amicus curiae*) und zwar für NGOs und für den/die Menschenrechtskommissar*in des Europarats.

Im Fall von erfolgreich abgeschlossenen Verfahren geht es vor dem Ministerkomitee um die Umsetzung von EGMR-Urteilen und Beteiligungsmöglichkeiten von NGOs.

Eine schematische Übersicht¹ kann die beiden (rot gekennzeichneten) Einflussmöglichkeiten verdeutlichen:

1 Mit Ergänzungen des Autors (rot hervorgehoben) beruhend auf der Übersicht des



2. Drittinterventionen

Drittinterventionen bieten eine wichtige Möglichkeit vor allem für NGOs (aber nicht nur für sie), ihre Ansichten in Verfahren vor dem EGMR zum Ausdruck zu bringen und ihm dadurch die Möglichkeit zu verschaffen, sein Urteil auf einem breiteren Kenntnisstand treffen zu können.

EGMR (https://www.echr.coe.int/Documents/Case_processing_Court_DEU.pdf),
Abruf am 23.9.2019.

2.1 Allgemein

2.1.1 Einführung

Aus der reichhaltigen EGMR-Rechtsprechung zu Migrations- und Asylfragen sollen hier (nur) drei Beispiele, und zwar zum Schutz an Außengrenzen, genannt werden. Im ersten Beispiel ging es um die Weigerung der litauischen Behörden, einen Asylantrag zu akzeptieren.² Dieses aktuelle Beispiel, in dem keine Drittintervention beantragt worden war, soll als allgemeines Beispiel für die (inzwischen aus Zeitgründen nicht mehr bestehende) Möglichkeit eines entsprechenden Antrags dienen. In den beiden anderen Beispielfällen sind jedoch Drittinterventionen zugelassen und dementsprechend auch eingereicht worden. Dabei war Verfahrensgegenstand zum einen die Zurückführung eines Flüchtlings durch die italienischen Behörden nach Libyen³, zum anderen eine drohende Abschiebung nach Libyen.⁴ Während im ersten Verfahren eine (gemeinsame) Drittintervention von mehreren NGOs⁵ eingereicht worden war, waren es im zweiten Verfahren mehrere NGO-Drittinterventionen.⁶

2.1.2 Rechtsgrundlagen

Die besondere Bedeutung von Drittinterventionen wird bereits dadurch deutlich, dass die EMRK selbst in ihrem Art. 36 für die „Beteiligung Dritter“ eine Regelung trifft:

2 EGMR, Urt. v. 11.12.2018, Nr. 59793/17, [M.A. u. a. / Litauen](#).

3 Urt. v. 23.02.2012, Nr. 27765/09, [Hirsi Jamaa u. a. / Italien](#).

4 Urt. v. 20.07.2010, Nr. 4900/06, [A. / Niederlande](#).

5 Human Rights Watch, Columbia Law School Human Rights Clinic, AIRE Centre, Amnesty International, International Federation for Human Rights.

6 AIRE Centre, Interights (auch für Amnesty International Ltd., Association for the Prevention of Torture, Human Rights Watch, the International Commission of Jurists, and Redress) und Justice and Liberty.

1. In allen bei einer Kammer oder der Großen Kammer anhängigen Rechtssachen ist die Hohe Vertragspartei, deren Staatsangehörigkeit der Beschwerdeführer besitzt, berechtigt, schriftliche Stellungnahmen abzugeben und an den mündlichen Verhandlungen teilzunehmen.
2. Im *Interesse der Rechtspflege* kann der Präsident des Gerichtshofs jeder Hohen Vertragspartei, die in dem Verfahren nicht Partei ist, oder *jeder betroffenen Person*, die nicht Beschwerdeführer ist, Gelegenheit geben, *schriftlich Stellung zu nehmen* oder an den mündlichen Verhandlungen teilzunehmen.
3. In allen bei einer Kammer oder der Großen Kammer anhängigen Rechtssachen kann der *Kommissar für Menschenrechte* des Europarats schriftliche Stellungnahmen abgeben und an den mündlichen Verhandlungen teilnehmen. [Hervorhebungen nicht im Original]

Von Bedeutung sind hier v. a. Abs. 2 und 3, die einerseits einen „jeder betroffenen Person“ im „Interesse der Rechtspflege“ einen allgemeinen Zugang ermöglicht und andererseits dem Kommissar für Menschenrechte ein unmittelbares Interventionsrecht einräumt.

Nähere Regelungen sind in Art. 44 der EGMR-Verfahrensordnung⁷ enthalten, die insoweit jedoch zunächst mit dem Menschenrechtskommissar beginnen und dann erst die allgemeineren Zugangsmöglichkeiten klären:

„(2) Möchte der *Menschenrechtskommissar* des Europarats von seinem Recht nach Artikel 36 Absatz 3 der Konvention Gebrauch machen, schriftliche Stellungnahmen abzugeben oder an einer mündlichen Verhandlung teilzunehmen, so hat er dies dem Kanzler *spätestens zwölf Wochen nach Übermittlung der Beschwerde* an die beschwerdegegenerische Vertragspartei oder nach Unterrichtung der beschwerdegegenerischen Vertragspartei über die Entscheidung, eine münd-

⁷ [Nichtamtliche Übersetzung des BMJV; Hervorhebungen nicht im Original] https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/EN/Verfahrensordnung_des_Gerichtshofs.pdf?__blob=publicationFile&v=4, Abruf am 23.9.2019.

Interventionsmöglichkeiten für NGOs vor dem EGMR

liche Verhandlung durchzuführen, schriftlich anzuzeigen. Der Kammerpräsident kann ausnahmsweise eine andere Frist bestimmen. Ist der Kommissar für Menschenrechte verhindert, selbst an dem Verfahren vor Gerichtshof teilzunehmen, so benennt er die Person oder Personen aus seinem Büro, die er als Vertreter benannt hat. Die Unterstützung durch einen Rechtsbeistand ist zulässig.

(3) a) Ist eine Beschwerde *der beschwerdegegenerischen Vertragspartei* nach Artikel 51 Absatz 1 oder Artikel 54 Absatz 2 Buchstabe b zur Kenntnis gebracht worden, so *kann* der *Kammerpräsident* im *Interesse der Rechtspflege*, wie in Artikel 36 Absatz 2 der Konvention vorgesehen, jede Vertragspartei, die in dem Verfahren nicht Partei ist, oder *jede betroffene Person*, die nicht Beschwerdeführer ist, auffordern oder ermächtigen, *schriftlich Stellung* zu nehmen oder, falls außergewöhnliche Umstände vorliegen, an der mündlichen Verhandlung teilzunehmen.

b) Anträge auf eine solche Ermächtigung müssen mit einer *gebührenden Begründung* versehen und *spätestens zwölf Wochen, nachdem* die Beschwerde der beschwerdegegenerischen Vertragspartei *zur Kenntnis gebracht* worden ist, schriftlich nach Artikel 34 Absatz 4 in einer der Amtssprachen eingereicht werden. Der Kammerpräsident kann ausnahmsweise eine andere Frist bestimmen.“

Daraus ergibt sich v. a. die Verpflichtung zu Einhaltung einer 12-Wochen-Frist ab Zustellung der Beschwerde an die betroffene Regierung („communication“).

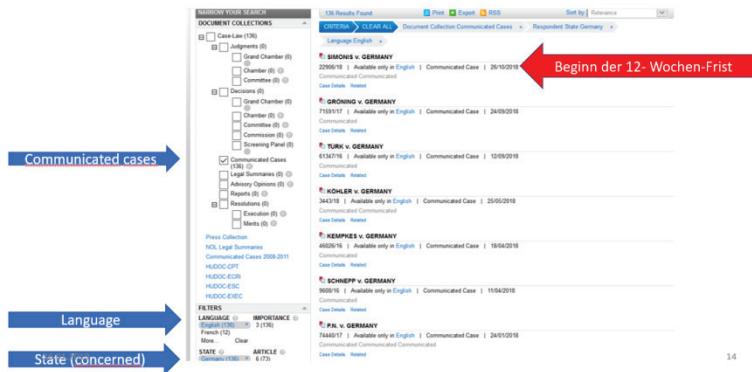
2.1.3 Zustellung einer Beschwerde an Regierung

Ausgangspunkt ist also die Zustellung einer Beschwerde. Alle zugestellten Beschwerden sind im Internet unter [HUDOC](#) („Communicated cases“⁸) auffindbar. Aus den dort näher (auf Englisch oder Französisch) beschriebenen Beschwerdeinhalten gilt es zunächst herausfinden, ob es

8 Die entsprechende Zusammenstellung wird grundsätzlich jeden Montag aktualisiert: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22:%5B%22COMMUNICATEDCASES%22%5D%7D>, Abruf am 23.9.2019.

sich um eine Beschwerde aus dem Bereich des Migrations- und Asylrechts handelt.⁹

Die zugestellten Beschwerden tauchen in der Online-Datenbank jedoch in der Regel erst mit einer Verzögerung von ca. 2–3 Wochen auf. Aus dem dort angegebenen Datum der Zustellung kann dann die 12-Wochen-Frist errechnet werden:



2.2 Die direkte Beteiligung von NGOs

Für die direkte Beteiligung von NGOs muss ein zweistufiges Verfahren durchlaufen werden. Zum einen muss ein Antrag gestellt und dann kann – im Fall seiner Genehmigung – zum anderen eine inhaltliche Stellungnahme eingereicht werden.

9 Das lässt sich ggf. durch Nutzen der Suchfunktion mit den entsprechenden Begriffen (wie „asylum/asile“, „migration“) erleichtern.

2.2.1 Antrag

Für den Antrag selbst sollte zunächst noch einmal der Hintergrund deutlich gemacht werden. Es handelt sich nicht um „Streithilfe“ im Interesse einer (z. B. der beschwerdeführenden) Partei, sondern um eine *amicus curiae* Tätigkeit, die eher auf eine neutrale Herangehensweise ausgerichtet ist.

Inhaltlich sollte die (Bedeutung der) NGO, ihre besonderen Kenntnisse und Erfahrungen allgemeiner Art und vor allem auch der spezifische Beitrag, den die Stellungnahme leisten will, kurz dargestellt werden. Dies muss innerhalb einer Frist von 12 Wochen nach der Zustellung an die betroffene Regierung („communication“) erfolgen. Im Grundsatz sind nur die beiden Amtssprachen des Europarats (Englisch oder Französisch) zugelassen.¹⁰

Der Antrag ist an den*die jeweilige*n Sektionspräsidenten*in über die Kanzlei (Registry bzw. den*die zuständige*n „Registrar“) zu richten. Es kann dann geraume Zeit (mehrere Monate) dauern, bis eine Entscheidung über den Antrag ergeht.

2.2.2 Stellungnahme

Soweit dem Antrag entsprochen wird, enthält das entsprechende Schreiben der Kanzlei in der Regel drei wichtige Bedingungen:

- Umfang: maximal 10 Seiten
- Frist: in der Regel (nur) 3 Wochen
- Inhalt: keine Stellungnahmen zu den Fakten

Für den Inhalt der Stellungnahme können sich die folgenden Elemente empfehlen:

10 Ausnahmen sind nach der Verfahrensordnung (s. Fn. 7) durch ausdrückliche Zulassung möglich (Art. 34 – Gebrauch der Sprachen - s. insbes. Abs. 3).

Klaus Lörcher

- internationale *Normen* und Normen aus anderen Ländern („comparative material“)
- nationale und internationale *Rechtsprechung*
- Informationen über (tatsächliche) Auswirkungen.

Die ersten beiden Elemente beruhen insbesondere auf dem Urteil der Großen Kammer in der Rechtssache *Demir und Baykara*:

Bei der Bestimmung der Bedeutung der Ausdrücke und Begriffe im Text der Konvention *kann und muss* der Gerichtshof

- Elemente des *internationalen Rechts* außerhalb der Konvention einbeziehen, ebenso
- die *Auslegung* dieser Normen durch die *zuständigen Organe* und
- die *Praxis der europäischen Staaten*, die ihre gemeinsamen Werte reflektiert.¹¹

Das dritte Element bietet die Möglichkeit, die spezifischen rechtlichen und tatsächlichen Kenntnisse, Erfahrungen und Sichtweisen der NGO dem Gerichtshof nahezubringen.

2.3. Die indirekte Beteiligung von NGOs über den*die Menschenrechtskommissar*in

Als wichtige neuere Institution im Rahmen des Europarats wurde die Funktion einer*s Menschenrechtskommissarin*s (Commissonner for

11 EGMR Urt. v. 12.11.2008, 34503/97 (*Demir und Baykara*), Arbeit und Recht (AuR) 2009, 269, Rn. 85; s. dazu Klaus Lörcher, Das Menschenrecht auf Kollektivverhandlung und Streik – auch für Beamte, in: AuR 2009, 229-242, hier 229.

Human Rights)¹² geschaffen. Seit April 2018 ist die Menschenrechtskommissarin Dunja Mijatović im Amt.

Für den*die Menschenrechtskommissar*in ist es wichtig, Anregungen und Informationen zu Fällen zu bekommen, in denen Drittinterventionen wichtig sein können; dies muss jedoch sehr zeitnah geschehen, damit die auch hier geltende 12-Wochen-Frist eingehalten werden kann.

Aus der längeren Reihe von Stellungnahmen¹³ kann als jüngstes Beispiel auf die Stellungnahme im Verfahren *M.A. gegen Dänemark*¹⁴ verwiesen werden, in dem auf das Recht auf Familienzusammenführung von Flüchtlingen eingegangen wurde.

3. Umsetzung von Urteilen

Neben der möglichen Beteiligung an Verfahren (s. oben) haben NGOs auch eine wichtige Funktion bei der Umsetzung von EGMR-Urteilen, die eine Verletzung der EMRK festgestellt haben.

Grundsätzlich ist das Ministerkomitee des Europarates für die Überwachung der Durchführung von Urteilen verantwortlich (Art. 46, Abs. 2 EMRK). Normalerweise werden die Regierungen dazu aufgefordert, dem Ministerkomitee innerhalb von sechs Monaten nach dem Urteil „Aktionspläne“ (ggf. mit Terminplan) vorzulegen mit

- den *konkreten Maßnahmen* (insbes. zur Sicherstellung, dass einerseits alle vom Gerichtshof auferlegten Schadenersatzleistun-

12 <https://www.coe.int/en/web/commissioner>, Abruf am 23.9.2019.

13 <https://www.coe.int/en/web/commissioner/third-party-interventions>, Abruf am 23.9.2019.

14 Beschwerde Nr. 6697/18 (Zweite Sektion) *M.A. gegen Dänemark*; eingereicht am 30. Januar 2018; zugestellt an die dänische Regierung am 7.9. 2018; Stellungnahme v. 31.1.2019 – CommDH(2019)4, <https://rm.coe.int/third-party-intervention-before-the-european-court-of-human-rights-cas/1680920cba>, Abruf am 23.9.2019.

gen gezahlt und andererseits alle anderen Maßnahmen zu Gunsten des Beschwerdeführers ergriffen wurden),

- *allgemeineren Maßnahmen*, die dazu dienen, weitere ähnliche Verletzungen zu verhindern. Dazu können zum Beispiel Gesetzes-, Verwaltungs- oder Vorschriftenänderungen gehören.¹⁵

Während der Umsetzungsphase haben die Beschwerdeführenden wie auch *Organisationen der Zivilgesellschaft* sowie nationale Menschenrechtsinstitutionen die Möglichkeit, dem Ministerkomitee *kritische Stellungnahmen* zur Art und Weise der Umsetzung des Urteils zu unterbreiten.¹⁶ Dies ergibt sich aus der sog. „Rule 9“.¹⁷

Diese Stellungnahmen (mit konkreten Informationen)¹⁸ sind deshalb wichtig, weil die Aktionspläne der Regierungen häufig (zumindest) unvollständig sind.

4. Zusammenfassung und Ausblick

Mit dieser kurzen Übersicht sollten Ansatzpunkte aufgezeigt werden, wie NGOs im Rahmen von Menschenrechtsbeschwerden vor dem EGMR zum besseren Schutz von Menschenrechten beitragen können,

15 [Http://handbuchmenschenrechte.fes.de/themen/menschenrechtsarbeit-in-europa/europaeischer-gerichtshof-fuer-menschenrechte.html](http://handbuchmenschenrechte.fes.de/themen/menschenrechtsarbeit-in-europa/europaeischer-gerichtshof-fuer-menschenrechte.html), Abruf am 23.9.2019.

16 <https://www.humanrights.ch/de/internationale-menschenrechte/europarats-organe/egmr/umsetzung/>, Abruf am 23.9.2019.

17 „Rule 9“ – Communications to the Committee of Ministers
2. The Committee of Ministers shall be entitled to consider *any communication from non-governmental organisations*, as well as national institutions for the promotion and protection of human rights, with regard to the execution of judgments under Article 46, paragraph 2, of the Convention. [Hervorhebung nicht im Original, <https://rm.coe.int/16806eebf0>]. Abruf am 23.9.2019.

18 Zur genaueren Anzahl der erfolgten Stellungnahmen s. <https://rm.coe.int/umsetzung-der-urteile-des-europaischen-gerichtshof-fur-menschenrechte-/rm.coe.int/annual-report-2017/16807af92b>, Abruf am 23.9.2019.

Interventionsmöglichkeiten für NGOs vor dem EGMR

einmal während der Verfahren durch Drittinterventionen, zum anderen nach EGMR-Urteilen durch Stellungnahmen für das Ministerkomitee.

Bisher haben (v.a. deutsche) NGOs aber noch eher selten von diesen Möglichkeiten Gebrauch gemacht. Zum Schutz der Betroffenen – gerade in Migrations- und Asylrechtsfällen – könnte das jedoch sehr hilfreich sein.

Über den Autor

Klaus Lörcher war u. a. Justitiar des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) und Referent am Gericht für den Öffentlichen Dienst der Europäischen Union.

Schlagwörter:

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte – Beteiligungsmöglichkeiten für NGOs – Drittinterventionen – Menschenrechtskommissar*in – Umsetzung von Urteilen