

Die Überwachung der Durchführung von Urteilen und Entscheidungen im Völkerrecht am Beispiel der EMRK und des DSU der WTO

Robert Henricke

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Die Beschreibung der Überwachungsverfahren
- III. Ausblick

I. Einleitung

Es ist schon ein Erfolg für sich, wenn am Ende eines langen und aufwendigen Rechtsstreites ein obsiegendes Urteil erzielt worden ist. Das Urteil als solches ist jedoch erst die sprichwörtliche halbe Miete, wenn es darum geht „sein“ Recht zu bekommen. Während bei Zahlungsunwilligkeit des Gegenübers im nationalen Zivilverfahren eine Zwangsvollstreckung möglich ist, gestaltet sich der Umsetzungsprozess auf internationaler Ebene ungleich komplizierter. Im Folgenden soll derjenige Mechanismus behandelt werden, der von der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zu diesem Zwecke bereitgehalten wird. Es tauchen gewisse Parallelen zum Entscheidungsüberwachungsverfahren nach dem Dispute Settlement Understanding (DSU) der WTO auf. Im Anschluss an den Abschnitt zum EMRK-Verfahren wird daher der entsprechende Abschnitt nach dem DSU dargestellt und ihre Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede kurz erläutert.

II. Die Beschreibung der Überwachungsverfahren

1. Das für die Überwachung zuständige Gremium

- a. Die Überwachung der Umsetzung von Urteilen des EGMR

Nach Art.46 II EMRK ist für die Überwachung der Durchführung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) das Ministerkomitee zuständig. Das Ministerkomitee besteht gemäß Art.14 S.1 der Satzung des Europarates aus einem Vertreter pro Mitgliedsstaat.¹ Die Mitgliedstaaten werden durch ihre Außenminister repräsentiert. Die Aufgabe der Kontrolle der Ausführung von EGMR-Urteilen wird in vierteljährlich stattfindenden speziellen Menschenrechtssitzungen wahrgenommen.² An diesen Treffen nehmen in der Regel die ständigen Vertreter/Botschafter der Staaten beim Europarat teil.³ Unterstützt wird das Ministerkomitee von einer speziellen Abteilung des Sekretariats des Europarats, dem "Department of the "Exe-

¹ Derzeit insgesamt 47, siehe beispielsweise *Andreas v. Arnould*, Völkerrecht, 2014, Rn. 626.

² Siehe dazu die Internetseite des Europarates, http://www.coe.int/t/cm/aboutcm_en.asp (zuletzt besucht am 4. Sept. 2015).

³ *Katharina Pabel*, Ministerkomitee und EMRK: Fremdkörper oder (noch) essentieller Bestandteil in: Andreas Zimmermann (Hrsg.), 60 Jahre EMRK: Die Konvention als "living instrument", 2014, S. 81-101 (S. 84, Fn. 10); *Jens Meyer-Ladewig*, EMRK-Handkommentar, 2011, Art. 46, Rn. 44; Ständiger Vertreter Deutschlands beim Europarat in Straßburg (seit dem 2. Sept. 2015): Gerhard Küntzle.

cution of Judgements of the European Court of Human Rights“.⁴

- b. Die Überwachung der Umsetzung von Entscheidungen nach dem DSU der WTO

Nach Art. 21.6 DSU überwacht der Dispute Settlement Body (DSB) die Umsetzung der Empfehlungen und Entscheidungen. Dieser ist ein in Art. 2 DSU geschaffenes Organ, dessen Aufgabe es ist, die Vorschriften des Übereinkommens anzuwenden. Bei ihm handelt es sich um eine spezielle monatliche Zusammenkunft des allgemeinen Rates, in dem alle Mitgliedsstaaten der WTO⁵ vertreten sind⁶.

2. Die Einleitung und das Ziel des Überwachungsverfahrens

- a. Die Einleitung und das Ziel des Überwachungsverfahrens nach der EMRK

Das Überwachungsverfahren beginnt mit der Zuleitung des endgültigen Urteils durch den EGMR an das Ministerkomitee nach Art. 46 II EMRK, welches anschließend seine Arbeit der Ausführungskontrolle und der Umsetzung des Urteils aufnimmt. Zu diesem Zweck hat sich das Ministerkomitee die „Regeln des Ministerkomitees zur Überwachung der Ausführung von Urteilen“⁷ gegeben. Nachdem ein Urteil dem Ministerkomitee vom EGMR zugeleitet wird, soll der Fall unverzüglich auf die Tagesordnung des nächsten Treffens des Überwachungs-

gremiums gesetzt werden (Verfahrensregel Nr. 3). Der verurteilte Staat wird aufgefordert oder diplomatisch ausgedrückt eingeladen⁸, dem Ministerkomitee mitzuteilen, welche Maßnahmen ergriffen wurden oder ergriffen werden sollen, um dem Urteil Abhilfe zu schaffen (Verfahrensregel Nr. 6 I). Dies geschieht im Rahmen eines sogenannten „Aktionsplans“⁹.

Im Rahmen des Verfahrens soll vom Ministerkomitee überwacht werden, ob eine eventuell vom EGMR zugesprochene Entschädigung, ggf. mit Zinsen, gezahlt worden ist (Verfahrensregel Nr. 6 II lit. a). Zum Nachweis der Zahlung hat der verurteilte Staat Urkunden vorzulegen, aus denen sich diese ergibt.¹⁰ Zudem wird überprüft, ob die erforderlichen Einzelfall- oder generellen bzw. allgemeinen Maßnahmen getroffen worden sind (Verfahrensregel Nr. 6 II lit. b). Dabei steht den Staaten grundsätzlich frei zu entscheiden, auf welchem Wege ein Urteil des EGMR umzusetzen ist.¹¹ Die Verpflichtung aus Art. 46 I EMRK ist dann erfüllt, wenn die im Urteil festgestellte Verletzung beseitigt und den Folgen abgeholfen worden ist.¹² Einzelfallmaßnahmen, beispielsweise die Streichung einer ungerechtfertigten Verurteilung aus dem Strafregister oder die Wiederaufnahme eines nationalen Gerichtsverfahrens¹³, können ausreichen, wenn die Konvention aufgrund eines Fehlers im Einzelfall¹⁴ verletzt wurde. Nach Möglichkeit soll eine Partei dadurch in diejenige Lage versetzt werden, die vor der Konventionsverletzung bestand (Verfahrensregel Nr. 6 II lit. a). Dies wird auch

⁴ Siehe http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/default_en.asp (zuletzt besucht am 4. Sept. 2015).

⁵ Derzeit insgesamt 161 (Stand: 9. Okt. 2015).

⁶ Tobias Dolle, Streitbeilegung im Rahmen von Freihandelsabkommen: wirtschaftliche Integration und Streitbeilegung im internationalen Handelsbereich, 2015, S. 267.

⁷ Im Original „Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments“, 10. Mai 2006, abrufbar unter www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/Docs_a_propos/CMrules2006_en.pdf (zuletzt besucht am 4. Sept. 2015), im Folgenden „Verfahrensregel“.

⁸ Pabel (Fn. 3), S. 84.

⁹ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Presentation/Pres_Exec_en.asp (zuletzt besucht am 4. Sept. 2015).

¹⁰ Meyer-Ladewig (Fn. 3), Art. 46, Rn. 45.

¹¹ EGMR Urteil vom 31. Okt. 1995, Papamichalopoulos u. a. (Art. 50) ././ Griechenland, Nr. 14556/89, Z. 34.

¹² EGMR Urteil vom 26. Feb. 2004, Görgülü ././ Deutschland, Nr. 74969/01 = NJW 2004, 3397.

¹³ Verfahrensregeln, Anmerkung zu Verfahrensregel Nr. 6 II lit. b Nr. 1.

¹⁴ Meyer-Ladewig (Fn. 3), Art. 46, Rn. 47.

„restitutio in integrum“ genannt.¹⁵ Generelle Maßnahmen wie z. B. eine Gesetzesänderung¹⁶ oder das Veröffentlichung des Urteils in der Landessprache¹⁷ können erforderlich sein, um eine fortwährende Konventionsverletzung zu beenden und zudem dazu beitragen zukünftige gleichartige Verstöße zu vermeiden.

b. Die Einleitung und das Ziel des Überwachungsverfahrens nach dem DSU

Das Überwachungsverfahren beginnt mit der Zuleitung des Berichts des Panels oder des Appellate Body an den DSB. Die Annahme eines Berichts erfolgt nur dann nicht, wenn das Gremium die Annahme des Berichts nach Art. 16.4 oder Art. 17.14 des DSU einstimmig verweigert. Dies wird negativer Konsens genannt und stellt eine Art Automatismus der Annahme von Berichten dar,¹⁸ denn auch derjenige Staat, der das Streitbeilegungsverfahren angestrengt hat, müsste die Annahme des Berichts ablehnen¹⁹. Ein Panelbericht wird durch den DSB ebenfalls dann nicht angenommen, wenn der unterlegene Staat nach Art. 16.4 DSU ein Rechtsmittel gegen diese Entscheidung eingelegt hat. Nach der Annahme eines Berichts durch den DSB hat der unterlegene Staat gemäß Art. 21.3 DSU 30 Tage Zeit, um dem Gremium mitzuteilen, wie er die Empfehlungen und Entscheidungen umsetzen will. Reicht dieser Zeitraum nicht aus, kann ein verlängerter Zeitraum mit dem DSB gemäß Art. 21.3 lit. a. vereinbart werden, davon ist bisher jedoch kein Gebrauch gemacht wor-

den.²⁰ Außerdem können die Streitparteien einvernehmlich nach Art. 21.3 lit. b. DSU einen längeren Zeitraum festlegen. Der angemessene Zeitraum für die Umsetzung kann auch nach Art. 21.3 lit. c. DSU in einem Schiedsverfahren festgelegt werden. Dabei soll die Zeitspanne von 15 Monaten als Richtwert genommen werden, es kann jedoch auch ein kürzerer oder längerer Zeitraum festgelegt werden.

Die Frage der Umsetzung kann von jedem Mitglied nach Art. 21.6 S. 2 DSU auf die Tagesordnung eines Treffens des DSB gesetzt werden. Andernfalls kommt die Frage der Umsetzung von Empfehlungen und Entscheidungen gemäß Art. 21.6 S. 3 DSU auf die Tagesordnung desjenigen Treffens des DSB, das 6 Monate nach der Entscheidung über einen angemessenen Umsetzungszeitraum stattfindet. Ein Streit bleibt solange auf der Tagesordnung des DSB, bis dieser geklärt ist. Bis spätestens 10 Tage vor den Treffen des DSB muss der Staat nach Art. 21.6 S. 4 DSU einen Sachstandsbericht vorlegen, in dem über die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen und Entscheidungen des DSB berichtet wird.

Im Urteilsüberwachungsverfahren nach der EMRK findet sich eine solche Angabe von Zeiträumen für die Umsetzung oder für gewisse Verfahrensabschnitte nicht. Dort wird lediglich die Möglichkeit eines Aufschubes um 6 Monate vorgesehen (Verfahrensregel 7 II), falls der betreffende Staat nicht in der Lage sein sollte, über ergriffene Maßnahmen Bericht zu erstatten.

¹⁵ Solveig Hass, Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, S. 71.

¹⁶ Marten Breuer, in: Ulrich Karpenstein/Franz C. Mayer, EMRK-Kommentar, 2015, Art. 46, Rn. 82.

¹⁷ Verfahrensregeln, Erklärung zu Verfahrensregel Nr. 6 II lit. b Nr. 2.

¹⁸ Christoph Herrmann/Wolfgang Weiß/Christoph Ohler, Welthandelsrecht, 2007, § 10, Rn. 300.

¹⁹ David Unterhalter, What Makes the WTO Dispute Settlement Procedure Particular: Lessons to be Learned for the Settlement of International Disputes in General?, in: Rüdiger Wolfrum/Ina Gätzschmann (Hrsg.), International Dispute Settlement: Room for Innovations, 2012, S. 5–21 (S. 6).

3. Spezielle Verfahrensmöglichkeiten

a. Sonderfall der Umsetzung:
Die Piloturteile des EGMR

Eine Besonderheit in diesem Zusammenhang stellen die sogenannten Piloturteile des EGMR dar. In einer Resolution war der Gerichtshof vom Ministerkomitee dazu angehalten worden, in Fällen, in denen er ein systematisches Problem als Ursache für

²⁰ Christian Tietje, Internationales Wirtschaftsrecht, 2015, § 17, Rn. 82.

eine Konventionsverletzung ausmacht, den betreffenden Staat darauf hinzuweisen und ihm dabei zu helfen, eine geeignete Lösung zu finden.²¹ Ein systematisches Problem ist dabei ein solches, das in der Rechtsordnung des Vertragsstaates, seiner Gesetzeslage oder seiner Verwaltungspraxis liegt.²² Im Fall Broniowski gegen Polen aus dem Jahre 2004 wurde diese Politurteilstechnik erstmals angewendet.²³ Bei Piloturteilen wird eine Individualbeschwerde stellvertretend für eine große Anzahl gleich gelagerter Konventionsverletzungen verhandelt,²⁴ während die Entscheidungen über die übrigen Beschwerden vertagt werden.²⁵ Ziel dieses Verfahrens soll es sein, den verurteilten Staat zur Lösung einer größeren Anzahl von auf demselben strukturellen Problem beruhenden Fällen auf nationaler Ebene zu bewegen, um so zu einer konventionsgemäßen nationalen Rechtslage zu gelangen den Gerichtshof zu entlasten.²⁶ Auch in dieser besonderen Situation hat der Vertragsstaat weiterhin die Entscheidungsfreiheit darüber, wie einem Piloturteil des EGMR abzuwehren ist. Der EGMR versucht, in seinen Urteilen mehrere mögliche Varianten der Beseitigung einer Konventionsverletzung aufzuzeigen.²⁷ Vorgesehen wird dies auch von der Verfahrensordnung des EGMR, die in Art. 61 III vorsieht, dass der Gerichtshof in einem Piloturteil dem betreffenden Staat nur die Art der zu treffenden Maßnahmen vorschreibt. Es soll gerade keine Ermessensreduzierung auf Null stattfinden.²⁸ Dies kann im Einzelfall jedoch vor-

kommen, wenn keine andere Möglichkeit zur Herstellung eines konventionsgemäßen Zustandes besteht.²⁹

b. Neue Verfahrensregeln und Arbeitsmethoden im Überwachungsverfahren nach der EMRK

Um die Effizienz und die Transparenz des Überwachungsverfahrens zu steigern, wurden 2011 neue Arbeitsmethoden für das Ministerkomitee eingeführt.³⁰ Diese sehen eine Einstufung von Fällen in ein zweigleisiges Überwachungssystem vor.³¹ Demnach soll in Fällen, die einer besonderen Beachtung bedürfen, ein erweitertes Überwachungsverfahren angewendet werden. Als solche werden diejenigen Sachverhalte angesehen, die sich auf dringende Individualmaßnahmen, strukturelle Probleme, Pilotverfahren oder auch zwischenstaatliche Fälle beziehen.³² Urteile, die keiner der genannten Kategorien unterfallen, werden im normalen Verfahren bearbeitet. Die Einstufung eines Falles in eine der beiden Stufen erfolgt bei der ersten Behandlung des Falles im Ministerkomitee.³³ Der Unterschied im Ablauf liegt darin, dass beim erweiterten Verfahren das Ministerkomitee auch aktiv in das Überwachungsverfahren eingebunden ist und dieses begleitet, während im normalen Verfahren die Begleitung durch das Sekretariat erfolgt und das Ministerkomitee lediglich die zum Verfahren gehörenden Beschlüsse fasst.³⁴ Außerdem wird durch diese Arbeitsmethoden auch die in Verfahrensregel Nr. 4 festgelegte Vorrangigkeit von Fällen, in de-

²¹ Resolution Res(2004)3 of the Committee of Ministers on judgements revealing an underlying systemic issue.

²² *Anne Peters/Tilmann Altwicker*, EMRK, 2. Auflage 2012, §37, Rn. 9.

²³ EGMR (GK), Urteil vom 22. Apr. 2004, Broniowski ./ . Polen, Nr. 31443/96, Z. 186 ff.

²⁴ *Peters/Altwicker* (Fn. 22), §37, Rn. 9.

²⁵ *Breuer* (Fn. 16), Art. 46, Rn. 22.

²⁶ EGMR, Urteil vom 10. Feb. 2012, Ananyev u. a. ./ . Russland, Nr. 42525/07 u. 60800/08, Z. 182.

²⁷ EGMR (GK), Urteil vom 22. Apr. 2004, Broniowski ./ . Polen, Nr. 31443/96 = EuGRZ 2004, 472 (482), Tenor Z. 4.

²⁸ *Breuer* (Fn. 16), Art. 46, Rn. 25; *Stefanie Schmahl*, Piloturteile des EGMR als Mittel zur

Verfahrensbeschleunigung, in: EuGRZ 2008, S. 369–380 (S. 374).

²⁹ Vgl. EGMR (GK), Urteil vom 8. Apr. 2004, Assanidze ./ . Georgien, Nr. 71503/01, Z. 203.

³⁰ 5th Annual Report of the Committee of Ministers 2011, S. 18 ff.

³¹ 6th Annual Report of the Committee of Ministers 2012, S. 25 ff.

³² Ebd., S. 25.

³³ Ebd., S. 25.

³⁴ *Pabel* (Fn. 3), S. 94; Supervision of the execution of judgements and decisions of the European Court of Human Rights: implementation of the Interlaken Action Plan – Modalities for a twin-track supervision system, CM/Inf/DH (2010)37.

nen ein strukturelles Problem festgestellt worden ist, konkretisiert.³⁵

c. Auslegung eines Urteils durch den EGMR nach Art. 46 III EMRK

Entstehen während der Überwachung der Umsetzung des Urteils Zweifel daran, wie ein Urteil des EGMR auszulegen ist, kann der EGMR zur Klärung dieser Frage nach Art. 46 III EMRK erneut angerufen werden. Dies kann zu jedem Zeitpunkt während des Überwachungsprozesses erfolgen (Verfahrensregel Nr. 11 II). Dazu ist ein Beschluss von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des Ministerkomitees notwendig. Dadurch sollen insbesondere Situationen beseitigt werden, bei denen die Schwierigkeiten der Urteilsumsetzung auf Probleme hinsichtlich der Auslegung des Urteils zurückzuführen sind.³⁶ Mit einer diesbezüglichen Entscheidung des EGMR soll ein Streit über die genaue Bedeutung eines Urteils beendet werden.³⁷ Die Möglichkeit der Auslegung durch den Gerichtshof soll nur sehr zurückhaltend wahrgenommen werden, auch um diesen nicht zu überlasten. Bisher wurde das Auslegungsverfahren noch nicht angewendet.³⁸

d. Die Nichtbefolgungsverfahren

aa. Das Nichtbefolgungsverfahren (“infringement proceedings”) nach der EMRK

Weigert sich ein Staat, einem Urteil des EGMR in einer Sache in der er Partei ist zu folgen, kann das Ministerkomitee den Gerichtshof nach Art. 46 IV, V EMRK mit der Entscheidung befassen, ob ein Staat seiner Verpflichtung nach Art. 46 I EMRK nachgekommen ist. Damit soll das ursprüngliche

Verfahren vor dem EGMR gerade nicht wieder aufgerollt werden.³⁹ Allein der durch ein weiteres Urteil der großen Kammer des Gerichtshofs erzeugte zusätzliche politische Druck soll ausreichen, um den verurteilten Staat zu einer Befolgung und Umsetzung des Urteils zu bewegen.⁴⁰ Eingeleitet wird dieses Verfahren nach einer sechs Monaten vorher erfolgter Mahnung durch einen Beschluss des Ministerkomitees mit Zweidrittelmehrheit in Form einer Zwischenresolution (Verfahrensregel Nr. 11). Wenn der Gerichtshof eine Verletzung der Umsetzungspflicht aus Art. 46 I EMRK feststellt, wird der EGMR die Sache dem Ministerkomitee nach Art. 46 V EMRK zurückverweisen, damit dieses weitere Maßnahmen treffen kann. Falls der Gerichtshof keine Verletzung der Umsetzungspflicht feststellt, verweist er die Sache ebenfalls an das Ministerkomitee zurück, welches eine Einstellung seiner Prüfung beschließt.

Folgt ein Staat auch nach diesem Verfahren einem Urteil des EGMR immer noch nicht, hätte das Ministerkomitee als allerletztes Mittel theoretisch die Möglichkeit, einem Staat nach Art. 8 der Satzung des Europarates das Stimmrecht zu entziehen oder ihn gänzlich aus der Organisation auszuschließen, was aber als kontraproduktiv angesehen wird, weil gerade ein die EMRK verletzender Staat eng an den Europarat gebunden sein sollte.⁴¹

Von diesem Nichtbefolgungsverfahren soll nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden (Verfahrensregel 11 II), bisher ist es dazu noch nicht gekommen.⁴² Die parlamentarische Versammlung fordert jedoch

³⁵ 5th Annual Report of the Committee of Ministers 2011, S. 18.

³⁶ Pabel Grabenwarter, EMRK: Ein Studienbuch, 2012, § 16, Rn. 10.

³⁷ Erläuternder Bericht zum 14. Protokoll zur EMRK, Z. 96, Deutsche Übersetzung in BT-Drucksache 16/42.

³⁸ Pabel (Fn. 3), S. 92.

³⁹ Grabenwarter (Fn. 36), § 16, Rn. 11.

⁴⁰ Erläuternder Bericht zum 14. Protokoll zur EMRK, Z. 99.

⁴¹ Ebd., Z. 100.

⁴² Siehe Dominika Bychawska-Siniarska, Why (and How) the Committee of Ministers Needs to Be Reformed in Order to Enhance Implementation ECtHR Judgments, in: Wolfgang Benedek u. a. (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2013, S. 313–321 (S. 319f.).

das Ministerkomitee auf, diese verfügbare Methode zur Anwendung zu bringen.⁴³

bb. Das Folge-Panel-Verfahren
nach dem DSU

Besteht zwischen den Streitparteien Unstimmigkeit darüber ob ausreichende Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen und Entscheidungen ergriffen wurden und ob diese Maßnahmen mit dem in Frage stehenden Übereinkommen vereinbar sind, kann nach Art.21.5 DSU erneut ein Panel eingesetzt werden (ein sogenanntes Folge-oder Compliance-Panel).⁴⁴ Dieses soll nach Möglichkeit in der ursprünglichen Besetzung agieren und innerhalb von 90 Tagen seinen Bericht zu den Umsetzungsmaßnahmen anfertigen. Auch gegen diese Panel-Entscheidung steht der Rechtsweg über den Appellate Body offen.⁴⁵

Dieses Verfahren entspricht am ehesten dem Nichtbefolgungsverfahren nach Art. 46 IV, V EMRK. Es wird überprüft, ob der umsetzungspflichtige Staat dieser Verpflichtung in gebührender Art und Weise nachgekommen ist. Unterschiede bestehen hier darin, durch wen eine diesbezügliche Entscheidung getroffen wird oder auch eingeleitet werden kann. Nach dem DSU wird bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Streitparteien ein weiteres Panel-Verfahren eingeleitet. Nach der EMRK kann das Nichtbefolgungsverfahren nur vom Ministerkomitee nach Art.46 IV eingeleitet werden, eine Entscheidung erfolgt dann durch den EGMR.

cc. Das Nichtbefolgungsverfahren
nach dem DSU

Erfolgt die Umsetzung nicht innerhalb des zumutbaren Zeitraums kann derjenige Staat, der das Streitbeilegungsverfahren

angestrengt hat, nach Art.22 DSU vorübergehend eine Entschädigung verlangen oder seinerseits Zugeständnisse aussetzen, bis der unterlegene Staat die Empfehlungen des DSB umgesetzt hat. Absoluten Vorrang vor diesen Maßnahmen soll gemäß Art. 22.1 S.2 DSU jedoch die Umsetzung der Empfehlung haben, die den vertragsgemäßen Zustand wiederherstellen würde.⁴⁶ Entstehen während dieses Prozesses Uneinigkeiten über die Art und das Ausmaß der Aussetzung, kann hierfür erneut ein Schiedsverfahren nach Art.22.6 DSU eingeleitet werden.

Ein entsprechendes Verfahren kennt die EMRK nicht. Dies liegt jedoch auch an der Fallgestaltung oder vielmehr Schutzrichtung der Umsetzungsverpflichtung. Die Verpflichtung nach dem DSU liegt darin, wieder einen vertragsgemäßen Umgang mit den anderen Streitparteien zu erreichen. Nach der EMRK soll durch die Urteilsaussetzung wieder ein konventionsgemäßer Zustand im Verhältnis zu den der Hoheitsgewalt eines Staates unterworfenen Personen erreicht werden. Es wäre daher fernliegend und auch wenig sinnvoll wenn man einem Staat erlauben würde, die Menschenrechte von Bürgern eines Staates in geringerem Maße zu schützen und zu achten, weil dieser ein Urteil des EGMR nicht oder nicht schnell genug umsetzt.

4. Das Ende der Überwachungsverfahren

a. Das Ende des Überwachungsverfahrens
nach der EMRK

Ein Verfahren soll nach Verfahrensregel Nr.7 auf der Tagesordnung jeder Menschenrechtssitzung des Ministerkomitees stehen, bis der betroffene Staat dem Urteil des EGMR gefolgt ist oder das Komitee anderweitig entschieden hat. Nach Verfahrensregel Nr.7 II kann ein Staat aber auch einen Aufschub um 6 Monate erbitten, wenn er noch nicht in der Lage ist, das Komitee über getroffene Maßnahmen oder Handlungen zu informieren. Dieser Aufschub kann nach derselben Vorschrift auch noch zu einem

⁴³ Recommendation 2079 (2015) der parlamentarischen Versammlung des Europarates.

⁴⁴ Malte Jordan, Sanktionsmöglichkeiten im WTO-Streitbeilegungsverfahren, 2005, S.62; siehe beispielsweise Dolle (Fn.6), S.277.

⁴⁵ Herrmann/Weiß/Ohler (Fn.18), §10, Rn.316.

⁴⁶ Dazu auch John H. Jackson, The WTO, 1999, S.87f.

späteren Zeitpunkt erbeten werden. Beendet wird ein Überwachungsverfahren mit einer Schlussresolution des Ministerkomitees nach Verfahrensregel Nr. 17.

b. Das Ende des Überwachungsverfahrens nach dem DSU

Nach Art. 21.6 DSU soll ein Überwachungsverfahren so lange durchgeführt werden, bis die Streitfrage geklärt ist. Die Klärung der Streitfrage kann dadurch erfolgen, dass der unterlegene Staat die Entscheidungen und Empfehlungen des DSB befolgt hat. Eine weitere Möglichkeit der Streitbeilegung ist die gütliche Einigung zwischen den Streitparteien, welche nach Art. 3.6 DSU dem DSB mitzuteilen ist. Eine solche Einigung kann in jeder Phase des Verfahrens erfolgen.⁴⁷ Das Streitbeilegungsverfahren kann auch im Vorfeld einer Entscheidung dadurch enden, dass nach Art. 12.12 DSU während des Panelverfahrens dieses für die Dauer von 12 Monaten ausgesetzt und dann nicht wieder aufgenommen wird, wodurch die Genehmigung des Panels erlischt.

Hier wird noch einmal ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Urteilsüberwachungsverfahren nach der EMRK und dem Entscheidungsüberwachungsverfahren nach dem DSU deutlich. Das Verfahren nach dem DSU soll erreichen, dass ein zwischen zwei oder mehreren Parteien bestehender Streit beigelegt wird. Dies wird besonders deutlich angesichts der Möglichkeit, die Überwachung im Einvernehmen der Parteien zu beenden oder zumindest vorübergehend auszusetzen. Einen ähnlichen Verfahrensablauf kennt die EMRK nicht. Hier liegt die Rechtsverletzung jedoch auch nicht zwischen den beteiligten Mitgliedsstaaten, sondern zwischen einem Mitgliedsstaat und den seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Personen vor.

5. *Umsetzungspflicht für Drittstaaten nach der EMRK*

Die Verpflichtung zur Umsetzung eines Urteils des EGMR trifft nur denjenigen Staat, der nach Art. 46 I EMRK in einer Sache verurteilt worden ist. Eine direkte Umsetzungspflicht für andere Staaten gibt es somit nicht. Ganz unbeachtet sollten Urteile gegen andere Staaten hingegen nicht bleiben, denn diese können zumindest eine „faktische Orientierungs- und Leitfunktion“⁴⁸ besitzen. Außerdem können Fälle, in denen eine gefestigte Rechtsprechung des Gerichtshofs vorliegt, bereits von einem Richterausschuss nach Art. 28 II lit. b. EMRK entschieden werden.

6. *Die Transparenz des Verfahrens nach der EMRK*

Auf der Internetseite des Europarates lässt sich der aktuelle Stand der Urteilsumsetzung für einzelne Verfahren abrufen.⁴⁹ Außerdem wird vom Ministerkomitee ein jährlicher Bericht zur Überwachung der Umsetzung von Urteilen des EGMR herausgegeben.⁵⁰ Die Urteile des EGMR können in einer Datenbank des Gerichtshofs abgerufen werden.⁵¹

⁴⁷ Herrmann/Weiß/Ohler (Fn. 18), § 10, Rn. 370.

⁴⁸ BVerfGE 126, 326 (368).

⁴⁹ Abrufbar unter: www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp (zuletzt besucht am 4. Sept. 2015).

⁵⁰ Im Original: "Supervision of the execution of judgements of the European Court of Human Rights"; Abrufbar unter: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Documents/Publications_en.asp (zuletzt besucht am 4. Sept. 2015).

⁵¹ Abrufbar unter: www.hudoc.echr.coe.int (zuletzt besucht am 4. Sept. 2015).

7. Deutschland und die Urteilsumsetzung von EGMR-Urteilen

Die Bundesrepublik Deutschland hat aktuell 20 Urteile des EGMR umzusetzen.⁵² Diese Urteile werden von der Bundesregierung übersetzt und denjenigen Gerichten und Behörden im Land bekannt gemacht, die vorher mit dem Verfahren befasst waren.⁵³ Außerdem gibt das Ministerium einen jährlichen Bericht heraus, in dem es über die eigene Arbeit der Urteilsumsetzung informiert.⁵⁴ Im Durchschnitt brauchte Deutschland für die Umsetzung der 2013 und 2014 abgeschlossenen Verfahren 4,3 bzw. 3,6 Jahre.⁵⁵ Diese Zeiträume liegen für das Jahr 2013 über, für das Jahr 2014 unter dem Durchschnitt der allgemeinen Dauer eines Umsetzungsverfahrens vor dem Ministerkomitee.⁵⁶ Insgesamt hat die Bundesrepublik in den letzten beiden Jahren 76 bzw. 17 Verfahren abgeschlossen.⁵⁷ Nur in einem von 18 Fällen hat Deutschland eine zu zahlende Entschädigung nicht rechtzeitig gezahlt,⁵⁸ die sich für den genannten Zeitraum auf eine Gesamtsumme von 164.451 €⁵⁹ belaufen.

Das erste Piloturteil des EGMR gegen die Bundesrepublik erging im Fall „Rumpf“⁶⁰, in dem es um die überlange Dauer von Gerichtsverfahren ging, ohne dass ein effektiver Rechtsbehelf im nationalen Recht existierte. Zu den bekanntesten EGMR-Urteilen gegen Deutschland zählen zudem das Urteil zur nachträglichen Anordnung bzw. Aufhebung der Maximalfrist bei der erstmaligen Anordnung der Sicherungsverwahrung,⁶¹ der Fall „Gäfigen“ (die Androhung von Folter im polizeilichen Verhör)⁶² und die „Görgülü-Entscheidung“ (Sorgerechtsstreit zwischen dem leiblichen Vater und den Adoptiveltern seines ohne sein Wissen zur Adoption freigegebenes Kindes).⁶³

III. Ausblick

Für das Ende des Jahres 2014 gibt das Ministerkomitee 10.904 offene Verfahren an.⁶⁴ Im Durchschnitt dauerte es 4,1 Jahre⁶⁵, bis die im selben Jahr abgeschlossenen Urteilsüberwachungsverfahren beendet waren. Demgegenüber stehen 2388 Urteile des EGMR bzw. 69.900 Verfahren, die beim Gerichtshof zur Entscheidung anstehen.⁶⁶ Es bleibt abzuwarten, ob die Klagefristverkürzung von sechs auf vier Monate durch das 15. Zusatzprotokoll zur EMRK zu einer Verringerung der Verfahrenszahl und damit zu einer Verminderung der Arbeitsbelastung des Ministerkomitees führt. Dadurch kommt es hoffentlich zu einer schnelleren Umsetzung von Urteilen des EGMR, was jedoch nicht zuletzt von der Bereitschaft der Staaten abhängt, gegen sie ergangene Urteile

⁵² Stand: 11. Feb. 2016; http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=&StateCode=GER&SectionCode= (zuletzt besucht am 4. Sept. 2015).

⁵³ Pabel Grabenwarter, Deutschland und die Menschenrechtskonvention – eine Außensicht, in: Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (Hrsg.), Vom Recht auf Menschenwürde – 60 Jahre EMRK, 2013, S.109–121 (110); Abrufbar sind diese unter anderem auf der Internetseite des BMJV, siehe www.bmjv.de/egmr (zuletzt besucht am 2. März 2016).

⁵⁴ Z. B. Bericht über die Rechtsprechung des EGMR und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen Deutschland im Jahr 2013.

⁵⁵ 8th Annual Report of the Committee of Ministers 2014, S. 49.

⁵⁶ Ebd., S. 50.

⁵⁷ Ebd., S. 38.

⁵⁸ Ebd., S. 44.

⁵⁹ Ebd., S. 57.

⁶⁰ EGMR, Urteil vom 2. Sept. 2010, Rumpf ././ Deutschland, Nr. 46344/06, EuGRZ 2010, 700.

⁶¹ EGMR, Urteil vom 17. Dez. 2009, M ././ Deutschland, Nr. 19359/04; NJW 2010, 2495.

⁶² EGMR (GK), Urteil vom 1. Juni 2010, Gäfigen ././ Deutschland, Nr. 22978/05; NJW 2010, 3145.

⁶³ Siehe Fn. 11.

⁶⁴ 8th Annual Report of the Committee of Ministers 2014, S. 30.

⁶⁵ Ebd., S. 50.

⁶⁶ Jahresstatistik 2014 des EGMR, S. 6; Abrufbar unter: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2014_ENG.pdf (zuletzt besucht am 4. Sept. 2015).

schnell umzusetzen. Dies ist besonders vor dem Hintergrund wichtig, dass beispielsweise Russland ein nationales Gesetz erlassen hat, das es erlauben würde, die Verpflichtung zur Umsetzung eines Urteils des EGMR nach Art. 46 I EMRK durch ein Urteil des russischen Verfassungsgerichts zu umgehen.⁶⁷ Das Ministerkomitee sollte alles in seiner Macht stehende tun und insbesondere von allen ihm durch die EMRK eingeräumten Möglichkeiten und Befugnissen Gebrauch machen, um zu erreichen, dass die Staaten ihrer Umsetzungsverpflichtung nachkommen. Nur so kann den Opfern von Menschenrechtsverletzungen geholfen werden, „ihr“ Recht zu bekommen. Außerdem kann auf diese Art und Weise eventuell verhindert werden, dass zukünftig andere Personen in dieselbe Situation oder auch Lage geraten werden.

Auch das Entscheidungsüberwachungsverfahren nach dem DSU wird eventuell in Zukunft einigen Änderungen unterworfen sein werden. Dazu zählen eine Festlegung hinsichtlich der Reihenfolge der Verfahren nach den Art. 21.5 und 22.6 DSU, die bislang nicht existiert und eine Professionalisierung der Richter innerhalb der WTO-Panels, die bisher keine Juristen sein müssen⁶⁸. Bislang sind die diesbezüglichen Verhandlungen der Doha-Runde noch nicht zu einem Abschluss gelangt.

⁶⁷ Siehe z. B. <https://go.coe.int/W46vg> (zuletzt besucht am 4. Sept. 2015).

⁶⁸ *Lothar Ehring*, Das Streitbeilegungssystem der WTO – Regelbindung statt Machdiplomatie, in: Rainer Pitschas (Hrsg.), *Handel und Entwicklung im Zeichen WTO – ein entwicklungspolitisches Dilemma*, 2007, S. 71–86 (S. 83 f.).