



Dokumentation

Bindungswirkung und Befolgung von Entscheidungen des EGMR

Bindungswirkung und Befolgung von Entscheidungen des EGMR

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 053/24
Abschluss der Arbeit: 8. Oktober 2024
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Einleitung | 4 |
| 2. | Bindungswirkung von Entscheidungen des EGMR | 4 |
| 2.1. | Urteile | 4 |
| 2.2. | Anordnungen vorläufiger Maßnahmen | 6 |
| 3. | Nichtbefolgung und Überwachung von Entscheidungen des EGMR | 7 |
| 3.1. | Urteile | 8 |
| 3.2. | Anordnung vorläufiger Maßnahmen | 10 |
| 3.3. | Zwischenfazit | 11 |
| 4. | Beispiele für die Nichtumsetzung von Entscheidungen im Bereich des Asylrechts | 12 |
| 4.1. | M.A. gg. Frankreich | 12 |
| 4.2. | Ilias und Ahmed gg. Ungarn | 13 |
| 4.3. | M.K. und andere gg. Polen | 14 |

1. Einleitung

Die Bindungswirkung sowie die (mangelnde) Befolgung von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) wird sowohl in die Medien als auch in der Rechtswissenschaft immer wieder diskutiert. Auch die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages haben sich bereits vielfach mit dieser Thematik befasst. In diesem Zusammenhang sei insbesondere auf die folgenden Arbeiten hingewiesen:

- Wissenschaftliche Dienste, [Zur innerstaatlichen Umsetzung der Europäischen Menschenrechtskonvention \(EMRK\) sowie zur Durchsetzung und Wirkung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte \(EGMR\) in Deutschland, Frankreich, Italien und Russland, im Vereinigten Königreich und in der Türkei](#), WD 2 - 3000 - 104/16, 12. Oktober 2016;
- Wissenschaftliche Dienste, [Zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte \(EGMR\) sowie deren Umsetzung in ausgewählten Mitgliedsstaaten des Europarats](#), WD 2 - 3000 - 023/21, 9. April 2021;
- Wissenschaftliche Dienste, [Rechtsfragen zur Verfahrensordnung des EGMR sowie zur Rechtsprechung des EGMR hinsichtlich diplomatischer Zusicherungen](#), WD 2 - 3000 - 067/23, 20. Oktober 2023.

Die vorliegende Dokumentation fasst die früheren Ausführungen der Wissenschaftlichen Dienste zusammen, aktualisiert und ergänzt diese, soweit nötig, mit weiterführenden Quellen. Abgeschlossen wird die Dokumentation mit Beispielsfällen aus dem Bereich des Asylrechts, in denen Mitgliedstaaten des Europarates die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bisher nicht vollumfänglich befolgt haben.

2. Bindungswirkung von Entscheidungen des EGMR

Sowohl die Urteile (siehe dazu 2.1.) als auch die Anordnungen vorläufiger Maßnahmen (sogenannte *interim measures*) (siehe dazu 2.2.) haben Bindungswirkung.

2.1. Urteile

Zu den Urteilen führten die Wissenschaftlichen Dienste im Jahr 2016 aus:

„Nach **Art. 46 Abs. 1 der EMRK** sind die Vertragsparteien verpflichtet, die endgültigen **Urteile** des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu befolgen, die gegen sie ergangen sind.

Inwieweit auch **gegen andere Staaten ergangene Urteile** verpflichtende Rechtswirkungen entfalten können, ist in Literatur und Rechtsprechung umstritten.“¹

Urteile des EGMR haben im „im Wesentlichen **Feststellungscharakter**.“² Darüber hinaus kann der EGMR gemäß Art. 41 EMRK der verletzten Partei eine gerechte **Entschädigung** zusprechen.³ Zudem ordnet der EGMR mittlerweile im Urteilstenor zuweilen **konkrete Maßnahmen**⁴, wie etwa die Freilassung eines Verurteilten,⁵ an. Sowohl im Fall der Entschädigungszahlung als auch bei der Anordnung anderer konkreter Maßnahmen im Tenor liegt ein Leistungsurteil vor.⁶ Hinsichtlich der Anordnung konkreter Maßnahmen im Kontext von Rückführungen/Abschiebungen war der EGMR in der Vergangenheit zurückhaltend, da dies – so der EGMR⁷ – eine Einmischung in die Angelegenheiten eines anderen souveränen Staates darstellen würde.⁸ Bei diesen **Leistungsurteilen** handelt es sich aber eher um Ausnahmen. Regelmäßig listet der EGMR in den Urteilsgründen (und nicht im Tenor) allgemeine oder konkrete Maßnahmen, die den Konventionsverstoß beenden können, auf. Diese Erläuterungen des EGMR sind nicht bindend.⁹ Den Mitgliedsstaaten steht in diesen Fällen regelmäßig ein **Beurteilungsspielraum** bei der Umsetzung der Urteile zu.¹⁰

-
- 1 Wissenschaftliche Dienste, [Zur innerstaatlichen Umsetzung der Europäischen Menschenrechtskonvention \(EMRK\) sowie zur Durchsetzung und Wirkung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte \(EGMR\) in Deutschland, Frankreich, Italien und Russland, im Vereinigten Königreich und in der Türkei](#), WD 2 - 3000 - 104/16, 12. Oktober 2016, S. 5 [Hervorhebungen im Original]; dazu weiterführend: Kunz, Richter über internationale Gerichte?, 2020, S. 27 ff.
 - 2 Breuer, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl. 2022, Art. 46 EMRK Rn. 5; Kunz, Richter über internationale Gerichte?, 2020, S. 33.
 - 3 Brunozzi, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 46 EMRK Rn. 4.
 - 4 Brunozzi, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 46 EMRK Rn. 4 ff.; eine explizite Kompetenz zur Anordnung solcher Maßnahmen ist in der EMRK jedoch nicht enthalten, siehe dazu weiterführend: Kunz, Richter über internationale Gerichte?, 2020, S. 33 ff.
 - 5 Fallbeispiele dazu finden sich bei: Breuer, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl. 2022, Art. 46 EMRK Rn. 10.
 - 6 Breuer, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl. 2022, Art. 46 EMRK Rn. 6 ff, 22.; weiterführend zur Entwicklung der Anordnung konkreter Maßnahmen: Kunz, Richter über internationale Gerichte?, 2020, S. 38 ff.
 - 7 Siehe EGMR, *Iskandarov gg. Russland* ([Beschwerdenr.: 17185/05](#)), Urteil vom 23. September 2010, Rn. 161.
 - 8 EGMR, *Iskandarov gg. Russland* ([Beschwerdenr.: 17185/05](#)), Urteil vom 23. September 2010, Rn. 161; siehe auch Breuer, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl. 2022, Art. 46 EMRK Rn. 16.
 - 9 Dazu weiterführend: Brunozzi, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 46 EMRK Rn. 4-6, 22.
 - 10 Dazu weiterführend: Villiger, Binding Effect and Declaratory Nature of the Judgments of the European Court of Human Rights: An Overview, in: Seibert-Fohr/Villiger (Hrsg.), *Judgments of the European Court of Human Rights – Effects and Implementation*, 2014, S. 33- 37 (S. 33 f.); siehe auch: Brunozzi, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 46 EMRK Rn. 5.

2.2. Anordnungen vorläufiger Maßnahmen¹¹

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages haben sich zudem im Jahr 2021 mit den **vorläufigen Maßnahmen** gem. Art. 39 EGMR-Verfahrensordnung (EGMR-VerfO) auseinandergesetzt und dabei festgestellt:

„Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) kann nach Artikel 39 seiner Verfahrensordnung (Art. 39 VerfO/Rule 39) gegenüber jedem Vertragsstaat der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) einstweilige Maßnahmen anordnen. Hierbei handelt es sich um Eilmaßnahmen, die jedoch nur dann erlassen werden, wenn eine unmittelbare ernsthafte Gefahr eines nicht wiederzumachenden Schadens für den Beschwerdeführer droht.“¹²

Während noch vor 20 Jahren in Literatur und Rechtsprechung umstritten war, ob die vorläufigen Maßnahmen des EGMR rechtsverbindlich sind, vertreten mittlerweile sowohl der EGMR selbst¹³ als auch die ganz herrschende Meinung (h. M.) in der Literatur die Auffassung, dass die **vorläufigen Maßnahmen** des EGMR für Staaten **rechtsverbindlich** sind.¹⁴ Teilweise wird in der Literatur lediglich festgestellt, dass die vorläufigen Maßnahmen verbindlich seien, ohne dabei auf entsprechende Mindermeinungen zu verweisen.¹⁵ Die Wissenschaftlichen Dienste führten in dem Sachstand aus dem Jahre 2021 hierzu aus:

„Vorläufige Maßnahmen sind für die Vertragsstaaten **bindend**. In seiner richtungsweisenden Entscheidung *Mamatkulov und Askarov gegen Türkei* aus dem Jahre 2005 stellte der **Gerichtshof erstmals fest, dass einstweilige Maßnahmen für die Vertragsstaaten verbindlich** sind, da die **Missachtung** der Maßnahmen **die wirksame Ausübung des Individualbeschwerderechts verhindern könne und folglich die Nichtbeachtung eine Verletzung von Art. 34 EMRK** darstelle. Dabei ist es unerheblich, ob der Schaden trotz Nichtbefolgung der Maßnahme nicht eingetreten ist, oder aus welchen Gründen der betreffende Staat die Anordnung missachtet hat.“¹⁶

-
- 11 Dieser Abschnitt stammt ganz überwiegend ursprünglich aus dem Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, [Rechtsfragen zur Verfahrensordnung des EGMR sowie zur Rechtsprechung des EGMR hinsichtlich diplomatischer Zusicherungen](#), WD 2 - 3000 - 067/23, 20. Oktober 2023.
- 12 Wissenschaftliche Dienste, [Zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte \(EGMR\) sowie deren Umsetzung in ausgewählten Mitgliedsstaaten des Europarats](#), WD 2 - 3000 - 023/21, 9. April 2021, S. 4.
- 13 Weiterführend zur Rechtsprechung des EGMR: *Oellers-Frahm*, Verbindlichkeit einstweiliger Anordnungen des EGMR – Epilog, in: EuGRZ 2005, S. 347-350.
- 14 Siehe z. B. *Schabas*, The European Convention on Human Rights, A Commentary, 2015, S. 749; Wissenschaftliche Dienste, [Zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte \(EGMR\) sowie deren Umsetzung in ausgewählten Mitgliedsstaaten des Europarats](#), WD 2 - 3000 - 023/21, 9. April 2021, S. 14.
- 15 *Schabas*, The European Convention on Human Rights, A Commentary, 2015, S. 749.
- 16 Wissenschaftliche Dienste, [Zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte \(EGMR\) sowie deren Umsetzung in ausgewählten Mitgliedsstaaten des Europarats](#), WD 2 - 3000 - 023/21, 9. April 2021, S. 14 [Hervorhebungen im Original und teils durch Verf.].

Die h. M. in der Literatur und die EGMR-Rechtsprechung sind jedoch **nicht gänzlich unumstritten**. Der Verfassungsrechtler *Richard Ekins* von der Oxford Universität vertritt die Auffassung, dass die momentane Interpretation des EGMR von Art. 39 EGMR-VerfO illegitim und die Anwendung von Art. 39 EGMR-VerfO durch den EGMR illegal seien.¹⁷ *Ekins* stützt seine Argumentation insbesondere darauf, dass die von den Staaten (als völkerrechtlicher Vertrag) verabschiedete EMRK selbst keine Möglichkeit zur Anordnung vorläufiger Maßnahmen vorsehe, sondern lediglich die Verfahrensordnung, die sich der EGMR auf Grundlage von Art. 25 lit. d) EMRK selbst gegeben hat. Art. 25 lit. d) EMRK verleihe dem Gerichtshof jedoch keine Kompetenz, den Mitgliedsstaaten neue rechtsverbindliche Pflichten aufzuerlegen.¹⁸ In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass das Urteil der Großen Kammer des EGMR in der Sache *Mamatkulov und Askarov gegen Türkei* nicht einstimmig erging und in den abweichenden Voten darauf verwiesen wurde, dass die Mitgliedstaaten während der Verhandlungen zur EMRK und im Rahmen späterer Reformdiskussion ausdrücklich bindende vorläufige Maßnahmen durch den EGMR abgelehnt haben.¹⁹

Vorläufige Maßnahmen werden besonders häufig im Rahmen von **Auslieferungs- und Abschiebungsfällen** angeordnet. Hinsichtlich der **Einzelheiten** wird auf den Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste aus dem Jahr 2021 mit dem Titel „Zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) sowie deren Umsetzung in ausgewählten Mitgliedsstaaten des Europarats“ verwiesen.²⁰

3. Nichtbefolgung und Überwachung von Entscheidungen des EGMR

Sowohl Urteile (siehe dazu 3.1.) als auch Anordnungen vorläufiger Maßnahmen (siehe dazu 3.2.) werden von den EMRK-Mitgliedsstaaten immer wieder missachtet. Die Sanktionsmöglichkeiten für die Nichtbefolgung von Entscheidungen sind jedoch beschränkt, wie im Folgenden dargestellt wird.

17 *Ekins*, [Rule 39 and the Rule of Law](#), Policy Exchange, 2023, S. 8-54, S. 51.

18 Dazu weiterführend: *Ekins*, [Rule 39 and the Rule of Law](#), Policy Exchange, 2023, S. 8-54, S. 51 f.

19 EGMR (Große Kammer), *Mamatkulov und Askarov gg. Türkei* ([Beschwerdenr.: 46827/99 und 46951/99](#)), gemeinsame teilweise abweichende Voten der Richter *Caflich*, *Türmen* und *Kovler*, Urteil vom 4. Februar 2005, Rn. 156 ff.

20 Wissenschaftliche Dienste, [Zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte \(EGMR\) sowie deren Umsetzung in ausgewählten Mitgliedsstaaten des Europarats](#), WD 2 - 3000 - 023/21, 9. April 2021, S. 5 ff.

3.1. Urteile²¹

Trotz der aus Art. 46 Abs. 1 EMRK folgenden **Rechtsverbindlichkeit der Urteile des EGMR für Mitgliedsstaaten** werden diese in der Praxis nicht immer befolgt.

Art. 46 Abs. 2 bis 5 EMRK sieht einen **Überwachungsmechanismus für die Umsetzung der Urteile** vor, den die Wissenschaftlichen Dienste in einem Gutachten aus dem Jahr 2016 ausführlich erläutert haben.²² Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das **Ministerkomitee (MK) des Europarates**, das den „politischen Arm“ des Europarates darstellt,²³ **eine zentrale Rolle bei der Überwachung der Umsetzung von Urteilen des EGMR** spielt.

Nach Art. 46 Abs. 2 EMRK erhält das MK die Urteile des EGMR und ist dafür verantwortlich, dass die betroffenen Staaten diese umsetzen. Zur Kontrolle der Umsetzung der Urteile hat das MK ein **mehrstufiges Überwachungssystem** entwickelt. Nach der Rechtskraft eines Urteils muss der betroffene Staat innerhalb von sechs Monaten einen **Aktionsplan** vorlegen, der die geplanten Maßnahmen zur Umsetzung des Urteils enthält. Geht der Mitgliedsstaat von einer vollständigen Umsetzung aus, reicht er einen Schlussbericht ein (*final action report*).²⁴

Seit 2011 wird zwischen einem **Standardverfahren** (*standard procedure*) und einem **verschärften Verfahren** (*enhanced procedure*) unterschieden.²⁵ Im Standardverfahren nimmt das MK die Berichte zur Kenntnis, während im verschärften Verfahren, das u. a. bei Fällen mit strukturellen Problemen zur Anwendung kommt, Interimsentscheidungen und Entscheidungen mit konkreten Handlungsanweisungen erlassen werden.²⁶

Das **MK veröffentlicht jährlich einen Bericht** über seine Aktivitäten und den Stand der Umsetzung der EGMR-Urteile, der auch Statistiken zu anhängigen und abgeschlossenen Fällen

21 Teile dieses Abschnitts basieren auf dem Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, [Zur innerstaatlichen Umsetzung der Europäischen Menschenrechtskonvention \(EMRK\) sowie zur Durchsetzung und Wirkung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte \(EGMR\) in Deutschland, Frankreich, Italien und Russland, im Vereinigten Königreich und in der Türkei](#), WD 2 - 3000 - 104/16, 12. Oktober 2016, S. 8 ff.

22 Siehe: Wissenschaftliche Dienste, [Zur innerstaatlichen Umsetzung der Europäischen Menschenrechtskonvention \(EMRK\) sowie zur Durchsetzung und Wirkung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte \(EGMR\) in Deutschland, Frankreich, Italien und Russland, im Vereinigten Königreich und in der Türkei](#), WD 2 - 3000 - 104/16, 12. Oktober 2016, S. 8 ff.

23 *Breuer*, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl. 2022, Art. 46 EMRK Rn. 3.

24 Siehe dazu im Detail: Council of Europe, [The supervision process](#).

25 Wissenschaftliche Dienste, [Zur innerstaatlichen Umsetzung der Europäischen Menschenrechtskonvention \(EMRK\) sowie zur Durchsetzung und Wirkung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte \(EGMR\) in Deutschland, Frankreich, Italien und Russland, im Vereinigten Königreich und in der Türkei](#), WD 2 - 3000 - 104/16, 12. Oktober 2016, S. 11; siehe auch: Council of Europe, [Glossary, Enhanced supervision](#).

26 Wissenschaftlichen Dienste, [Zur innerstaatlichen Umsetzung der Europäischen Menschenrechtskonvention \(EMRK\) sowie zur Durchsetzung und Wirkung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte \(EGMR\) in Deutschland, Frankreich, Italien und Russland, im Vereinigten Königreich und in der Türkei](#), WD 2 - 3000 - 104/16, 12. Oktober 2016, S. 11.

enthält.²⁷ Dem jüngsten Bericht aus dem Jahr 2023 zufolge wird derzeit die Umsetzung von knapp 4.000 Fällen überwacht. Im Bericht wird jedoch deutlich gemacht, dass die Zahl der überwachten Fälle nicht gleichzusetzen ist mit Fällen, die die Mitgliedstaaten (endgültig) nicht umsetzen.²⁸ Gerade wenn der EGMR neben individuellen Maßnahmen (*individual measures*)²⁹, wie z. B. der Entschädigung, strukturelle Änderungen (i. d. R. *general measures*)³⁰ von Mitgliedstaaten fordert, dauern diese Prozesse, wenn sie denn (überhaupt) angegangen werden, oft viele Jahre. Folglich werden zahlreiche Fälle jahrelang vom MK überwacht.

Gemäß dem Art. 46 Abs. 3 bis 5 EMRK hat das MK in zwei Fällen zudem **die Möglichkeit, den EGMR anzurufen**:

- Erstens kann das MK gem. Art. 46 Abs. 3 EMRK bei Unklarheiten über die Auslegung eines Urteils eine Anfrage zur Klärung an den EGMR stellen, wenn eine Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des MK dies unterstützt. Dies ist von Bedeutung, wenn unterschiedliche Auffassungen zur Umsetzung eines Urteils bestehen.³¹
- Zweitens kann das MK die Große Kammer des EGMR anrufen, wenn ein Mitgliedstaat sich weigert, ein Urteil umzusetzen, nachdem das MK ihn zuvor dazu aufgefordert hat. Ein solches Verfahren gem. Art. 46 Abs. 4 EMRK wurde 2019 erstmals gegen Aserbaidschan³² durchgeführt.³³ Aber auch diese Sanktionsmöglichkeit hat überwiegend politische Bedeutung, da es auch für ein (völkerrechtlich verbindliches) Urteil, das auf einem Verfahren nach Art. 46 Abs. 4 EMRK beruht, keine Vollstreckungsmechanismen gibt.

Zu den weitergehenden Sanktionsmechanismen gehören der **Entzug der Stimmrechte der Delegierten der Parlamentarischen Versammlung** des Europarates³⁴ sowie der **Ausschluss aus dem Europarat**³⁵ durch das MK. Solche Maßnahmen werden jedoch nur selten ergriffen, auch weil

27 Die Berichte sind einsehbar unter: Council of Europe, [Annual Reports of the Committee of Ministers](#).

28 Council of Europe, [Committee of Ministers, Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights, 17th Annual Report of the Committee of Ministers](#), 2023, S. 117.

29 Weiterführend zu den *individual measures*: Council of Europe, [Individual measures](#).

30 Weiterführend zu den *general measures*: Council of Europe, [General measures](#).

31 Vgl. auch: *Breuer*, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl. 2022, Art. 46 EMRK Rn. 86.

32 EGMR (Große Kammer), *Verfahren nach Art. 46 Abs. 4 in dem Fall von Ilgar Mammadov gg. Aserbaidschan* (Beschwerdenr.: [15172/13](#)), Urteil vom 29. Mai 2019; siehe dazu auch: *Zastrow/Zimmermann*, [Council of Europe's Committee of Ministers Starts Infringement Proceedings in Mammadov v. Azerbaijan: A Victory for the International Rule of Law?](#), EJIL:Talk!, 5. Februar 2018.

33 Dazu weiterführend: *Breuer*, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl. 2022, Art. 46 EMRK Rn. 87-91.

34 Zum geringen praktischen Wert des Entzugs der Stimmrechte am Beispiel der russischen Delegation, siehe: *Gentile/Sartori*, *Interim Measures as "Weapons of Democracy" in the European Legal Space*, *European Human Rights Law Review*, 2023, S. 18-31, S. 29.

35 Dazu weiterführend: Wissenschaftliche Dienste, [Ausschluss eines Mitgliedstaates aus dem Europarat wegen ausstehender Beitragszahlungen](#), WD 2 - 3000 - 062/18, 18. Mai 2018, S. 5 f.; zum Ausschluss Russlands siehe: *Schmahl*, [Der ungleichzeitige Ausschluss Russlands aus Europarat und EMRK](#), NVwZ 2022, S. 595- 598, S. 595.

damit regelmäßig finanzielle Einbußen für den Europarat aufgrund fehlender Mitgliedsbeiträge einhergehen.³⁶ Das regelmäßige Ausbleiben von Folgen im Falle der Nicht-Umsetzung von EGMR-Urteilen wird in der Rechtswissenschaft kritisch thematisiert:

„A key issue the ECtHR [European Court of Human Rights] is facing is the lack of significant consequences when states fail to implement its judgments. In theory, non-implementing states can be expelled from the ECtHR by a two-thirds majority of other states. However, states are very reluctant to even consider expelling a non-implementing state – concerns about doing so include a deterioration of bilateral relations, and/or a future loss of influence on human rights issues. The other punishments for non-implementation are minor (including steps like the writing of letters to the relevant minister).”³⁷

Darüber hinaus sei angemerkt, dass es teilweise auch von einzelnen **nationalen (Verfassungs-) Gerichten Widerstand gegen die Rechtsprechung des EGMR** gibt.³⁸

3.2. Anordnung vorläufiger Maßnahmen³⁹

Ungeachtet ihrer (in Literatur und Rechtsprechung weithin akzeptierten) Verbindlichkeit werden vorläufige Maßnahmen immer wieder **missachtet**.⁴⁰ Der EGMR hat zudem auch **keine adäquaten Durchsetzungsmechanismen**, um sicherzustellen, dass seine vorläufigen Maßnahmen befolgt werden.⁴¹ Den Rechtswissenschaftlerinnen *Gentile* und *Sartori* zufolge ist es dem EGMR angesichts der Missachtung einer vorläufigen Maßnahme lediglich möglich, in seinem Urteil eine Verletzung von Art. 34 EMRK festzustellen und den Staat zu einer **Entschädigungszahlung** zu verurteilen (vgl. Art. 41 EMRK), die aber **nicht vollstreckt** werden kann.⁴² Zwar kann der EGMR in Urteilen im Hauptsacheverfahren, wie bereits unter 2.1. erläutert, theoretisch auch empfehlen oder

36 Vgl. *Gentile/Sartori*, Interim Measures as “Weapons of Democracy” in the European Legal Space, *European Human Rights Law Review*, 2023, S. 18-31, S. 29.

37 *Stafford/Jaraczewski*, [Taking European Judgments Seriously](#), *Verfassungsblog*, 24. Januar 2022.

38 Dazu ausführlich: *Breuer* (Hrsg.), *Principled Resistance to ECtHR Judgments – A New Paradigm?*, 2019; *Breuer*, ‘Principled Resistance’ Meets ‘*ultra vires*’: New Techniques in Opposing ECtHR Judgments, *ZaöRV* 2022, S. 641- 670.

39 Dieser Abschnitt stammt z. T. aus dem Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, [Rechtsfragen zur Verfahrensordnung des EGMR sowie zur Rechtsprechung des EGMR hinsichtlich diplomatischer Zusicherungen](#), WD 2 - 3000 - 067/23, 20. Oktober 2023.

40 Wissenschaftliche Dienste, [Zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte \(EGMR\) sowie deren Umsetzung in ausgewählten Mitgliedsstaaten des Europarats](#), WD 2 - 3000 - 023/21, 9. April 2021, S. 15 ff.; *Schabas*, *The European Convention on Human Rights, A Commentary*, 2015, S. 750.

41 Vgl.: *Gentile/Sartori*, Interim Measures as “Weapons of Democracy” in the European Legal Space, *European Human Rights Law Review*, 2023, S. 18-31, S. 29.

42 *Gentile/Sartori*, Interim Measures as “Weapons of Democracy” in the European Legal Space. *European Human Rights Law Review*, 2023, S. 18-31, S. 29.

anordnen, dass ein Staat eine bestimmte Maßnahme ergreifen sollte oder muss.⁴³ Im Rahmen von Rückführungsfällen ist der EGMR dahingehend jedoch – wie bereits unter 3.1. erläutert – zurückhaltend.

Einen **tiefere Einblick in diese Thematik** – auch hinsichtlich der Abschiebungs- und Auslieferungsfälle – gibt der Sachstand „Zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) sowie deren Umsetzung in ausgewählten Mitgliedsstaaten des Europarats“⁴⁴ der Wissenschaftlichen Dienste aus dem Jahre 2021.

3.3. Zwischenfazit

Letztlich stehen dem Europarat und dem EGMR somit wenig wirksame Mechanismen zur Durchsetzung seiner Entscheidungen zur Verfügung. Die größte Wirkung dürften immer noch der **politische und öffentliche Druck** haben, wenn bekannt wird, dass Staaten vorläufige Maßnahmen des EGMR nicht umsetzen oder seine Urteile nicht befolgen.

In diesem Zusammenhang ist von großer Bedeutung, dass es für die Urteile des EGMR – anders als in nationalstaatlichen Gerichtsverfahren – **keine Möglichkeit gibt, Entscheidungen des EGMR durch eine staatliche Gewalt vollstrecken** zu lassen.⁴⁵ Zudem gibt es, anders als auf EU-Ebene, für den EGMR oder den Europarat auch **keine Möglichkeit, Mitgliedsstaaten über finanzielle Druckmittel** (wie z. B. das Einfrieren von Geldern) zur Befolgung der Entscheidungen des EGMR anzuhalten. Vielmehr sind die Institutionen auf die Beitragszahlungen der Mitgliedsstaaten angewiesen. Als beispielsweise Russland sich nach der Entziehung seiner Stimmrechte in der parlamentarischen Versammlung im Jahr 2014 weigerte, Mitgliedsbeiträge zu zahlen, hatte der Europarat wesentlich weniger Geld zu Verfügung.⁴⁶ Somit gibt es eher finanzielle Anreize, keine (schweren) Sanktionen zu verhängen.

All dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass es sich **bei der Missachtung von Entscheidungen des EGMR um einen Völkerrechtsbruch** handelt.

43 Brunozzi, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 46 EMRK Rn. 5f.

44 Wissenschaftliche Dienste, [Zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte \(EGMR\) sowie deren Umsetzung in ausgewählten Mitgliedsstaaten des Europarats](#), WD 2 - 3000 - 023/21, 9. April 2021.

45 Vgl. dazu etwa: Goldston, [Challenges in Executing Judgments of the European Court of Human Rights: the Case of the Roma](#), EJIL:Talk!, 8. Dezember 2023.

46 Gentile/Sartori, Interim Measures as “Weapons of Democracy” in the European Legal Space, European Human Rights Law Review, 2023, S. 18-31, S. 29.

4. Beispiele für die Nichtumsetzung von Entscheidungen im Bereich des Asylrechts

Im Folgenden werden **exemplarisch drei Entscheidungen** aus dem Bereich des Asylrechts dargestellt, die derzeit noch vom MK überwacht werden. Wie bereits unter 3.1. erläutert, bedeutet dies nicht zwingend, dass die Staaten die Entscheidungen niemals umsetzen werden, sondern nur, dass die Staaten die Entscheidungen bisher nicht umgesetzt haben.

4.1. M.A. gg. Frankreich

In dem Fall *M.A. gg. Frankreich*⁴⁷ ging es um die Abschiebung eines algerischen Staatsangehörigen im Februar 2015, der im Jahr 2006 in Frankreich wegen terroristischer Handlungen zu einer siebenjährigen Haftstrafe und einem dauerhaften Ausschluss vom französischen Hoheitsgebiet verurteilt worden war. Der EGMR stellte eine Verletzung von Art. 3 EMRK (Verbot der Folter) sowie Art. 34 EMRK (Recht auf Individualbeschwerde) fest. Die Verletzung von Art. 3 EMRK⁴⁸ begründete der EGMR damit, dass insbesondere zum Zeitpunkt der Abschiebung des Beschwerdeführers nach Algerien ein echtes und ernsthaftes Risiko bestand, dass er im Falle seiner Inhaftierung einer gegen Art. 3 EMRK verstoßenden Behandlung ausgesetzt würde.⁴⁹ Die Verletzung von Art. 34 EMRK beruhe, so der EGMR, auf der Tatsache, dass „die französischen Behörden Bedingungen geschaffen haben, unter denen es für den Beschwerdeführer sehr schwierig war, einen zweiten Antrag auf Anordnung vorläufiger Maßnahmen beim Gerichtshof zu stellen.“⁵⁰

Das Urteil ist jedenfalls noch nicht komplett umgesetzt worden. Das MK hat bzgl. einer Einzelmaßnahme (*individual measure*) beschlossen, die Überprüfung des Falls einzustellen, da der Beschwerdeführer von den algerischen Behörden freigelassen worden ist.⁵¹ Auf seinem 1501. Treffen im Juni 2024⁵² stellte das MK hinsichtlich der *general measures* u.a. fest, dass im Hinblick auf die Einhaltung der Anordnung vorläufiger Maßnahmen (*interim measures*) des Gerichtshofs die innerstaatliche französische Rechtsprechung mit derjenigen des Gerichtshofs übereinstimmt, und erinnerte die französischen Behörden an den zwingenden Charakter der

47 EGMR, *M.A. gg. Frankreich* ([Beschwerdenr.: 9373/15](#)), Urteil vom 1. Februar 2018.

48 EGMR, *M.A. gg. Frankreich* ([Beschwerdenr.: 9373/15](#)), Urteil vom 1. Februar 2018, Rn. 51-59.

49 EGMR, *M.A. gg. Frankreich* ([Beschwerdenr.: 9373/15](#)), Urteil vom 1. Februar 2018, Rn. 54 f., 58.

50 EGMR, *M.A. gg. Frankreich* ([Beschwerdenr.: 9373/15](#)), Urteil vom 1. Februar 2018, Rn. 70 [Übersetzung mit Hilfe von deeppl.com].

51 Ministerkomitee, 1459. Treffen, 7.-9. März 2023, *M.A. gg. Frankreich* (Beschwerdenr.: 9373/15), [CM/Del/Dec\(2023\) 1459/H46-8](#), 9. März 2023, Ziff. 3.

52 Ministerkomitee, 1501. Treffen, 11.-13. Juni 2024, *M.A. gg. Frankreich* (Beschwerde-Nr.: 9373/15), [CM/Del/Dec\(2024\) 1501/H-46-11, 13. Juni 2024](#).

einstweiligen Maßnahmen sowie an die Verpflichtung aller Mitgliedstaaten, diese einzuhalten, und forderte die Behörden auf, weiterhin Sensibilisierungsmaßnahmen in dieser Hinsicht zu treffen.⁵³

4.2. Ilias und Ahmed gg. Ungarn

In dem Fall *Ilias and Ahmed gg. Ungarn*⁵⁴ aus dem Jahr 2019 ging es um die Abschiebung⁵⁵ zweier Asylbewerber bangladeschischer Herkunft von Ungarn nach Serbien im Jahr 2015. Der EGMR stellte eine Verletzung der prozeduralen Garantien von Art. 3 EMRK (Verbot der Folter), aus welchem das *Refoulement*-Verbot⁵⁶ abgeleitet wird, fest. Er begründete dies damit, dass die Behörden bei der Abschiebung von Asylbewerbern in einen „sicheren Drittstaat“, ohne zuvor eine inhaltliche Prüfung ihrer Anträge durchgeführt zu haben, feststellen müssten, ob das Asylsystem des betreffenden Landes diese Anträge angemessen bearbeiten kann. Alternativ könnten die Behörden auch eine inhaltliche Prüfung der Anträge durchführen und die Beschwerdeführer bei einem negativen Asylbescheid in ihr Ursprungsland abschieben, sofern die Beschwerdeführer dort keinen relevanten Risiken ausgesetzt seien.⁵⁷ Das Gericht stellte darauf aufbauend fest, dass die allgemeine gesetzliche Annahme Ungarns, Serbien sei ein sicherer Drittstaat, nicht ausreichend substantiiert worden sei.⁵⁸

Während die den Beschwerdeführern vom EGMR individuell zugesprochene Entschädigungen (*individual measures*) von Ungarn ausgezahlt worden sind,⁵⁹ sind bislang jedenfalls nicht ausreichende strukturelle Änderungen (*general measures*) vorgenommen worden. Das MK forderte die Behörden im Jahr 2023 auf, „sich zu verpflichten, dass sie in Ermangelung einer gründlichen und aktuellen Neubewertung der Asylsituation in Serbien davon absehen werden, die gesetzliche

53 Ministerkomitee, 1501. Treffen, 11.-13. Juni 2024, *M.A. gg. Frankreich*, [CM/Del/Dec\(2024\) 1501/H-46-11](#), 13. Juni 2024, Ziff. 5 [Übersetzung mit Hilfe von deepl.com].

54 EGMR (Große Kammer), *Ilias und Ahmed gg. Ungarn* ([Beschwerdenr.: 47287/15](#)), Urteil vom 21. November 2019.

55 Im Folgenden wird der Begriff „Abschiebung“ verwendet, obwohl in völkerrechtlichen Texten häufig das Wort „*expulsion*“ (also „Ausweisung/Zurückweisung“) verwendet wird. Siehe dazu ausführlich Wissenschaftliche Dienste, [Die Ausweisung von straffällig gewordenen Flüchtlingen nach Afghanistan und Syrien im Lichte des Völkerrechts](#), WD 2 - 3000 - 009/24, 11. März 2024, S. 4 f.

56 Das **Refoulement-Verbot** besagt, dass keine Person in einen Staat zurückgewiesen darf, in dem ihr eine Verletzung fundamentaler Menschenrechte droht. Siehe dazu weiterführend: Wissenschaftliche Dienste, [Abschiebung von vollziehbar ausreisepflichtigen Nicht-EU-Bürgern in Drittstaaten aus völkerrechtlicher Sicht](#), WD 2 - 3000 - 098/22, 20. Januar 2023, S. 4 f.

57 EGMR (Große Kammer), *Ilias und Ahmed gg. Ungarn* ([Beschwerdenr.: 47287/15](#)), Urteil vom 21. November 2019, Rn. 138, 158-160.

58 EGMR (Große Kammer), *Ilias und Ahmed gg. Ungarn* ([Beschwerdenr.: 47287/15](#)), Urteil vom 21. November 2019, Rn. 163.

59 *Ilias und Ahmed gg. Ungarn*, [CM/Del/Dec\(2024\) 1507/H46-11](#).

Vermutung des „sicheren Drittstaates“ auf dieses Land anzuwenden.“⁶⁰ Darauf entgegnete Ungarn, dass das Konzept des „sicheren Drittstaates“ in Bezug auf Serbien in den letzten Jahren nur ausnahmsweise angewandt worden sei. Ungarn führte ferner aus, dass die Asylbehörde Länderinformationen über Serbien erstellt habe, die bei individuellen Rückführungsentscheidungen berücksichtigt würden. Auf seinem 1507. Treffen im September 2024 forderte das MK Ungarn u. a. auf, dafür zu sorgen, vor der Abschiebung eines Asylbewerbers aus Ungarn nach Serbien in jedem Fall gründlich und aktuell zu prüfen, ob er in Serbien Zugang zu einem angemessenen Asylverfahren hätte und ob der Grundsatz des *Non-Refoulement* beachtet wird.⁶¹

4.3. M.K. und andere gg. Polen

Der Fall *M.K. und andere gg. Polen*⁶² aus dem Jahr 2020 betraf russische Staatsangehörige tschetschenischer Herkunft, die 2017 versucht hatten, an der polnisch-belarussischen Grenze Asyl zu beantragen. Die Beschwerdeführer führten aus, dass jedes Mal, wenn sie versuchten, bei den Grenzbehörden einen Asylantrag zu stellen, ihnen die Einreise verweigert wurde und sie nach Belarus zurückschickt wurden. Unterlagen der polnischen Grenzbeamten zufolge hätten die Beschwerdeführer nicht den Wunsch geäußert, Asyl zu beantragen. Verschiedene Berichte von Menschenrechtsorganisationen und Medien deuteten jedoch darauf hin, dass die polnischen Grenzbehörden sich systematisch weigerten, Asylanträge zu akzeptieren.⁶³

Der EGMR wies Polen mit einer Anordnung von vorläufigen Maßnahmen (*interim measures*) gemäß Art. 39 seiner Verfahrensordnung an, die Beschwerdeführer nicht nach Belarus zurückzuschicken. Polen setzte jedoch die Abschiebungen fort. Spätere Versuche der Beschwerdeführer, die Grenze zu überqueren, waren ebenfalls erfolglos. Schließlich wurde einigen Beschwerdeführern gestattet, ihren Asylantrag zu stellen.⁶⁴

Der EGMR stellte in seinem Urteil fest, dass die Beschwerdeführer Kollektivausweisungen ausgesetzt wurden und entschied einstimmig, dass Polen gegen Art. 13 EMRK (Recht auf wirksame Beschwerde) in Verbindung mit Art. 3 EMRK (Verbot der Folter) und Artikel 4 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK (Verbot der Kollektivausweisung) verstoßen hatte. Der Grund dafür war u. a. das Fehlen eines wirksamen Rechtsbehelfs mit aufschiebender Wirkung gegen solche Abschiebungen

60 *Ilias und Ahmed gg. Ungarn*, [CM/Del/Dec\(2024\) 1507/H46-11](#) [Übersetzung mit Hilfe von deepl.com].

61 Ministerkomitee, 1507. Treffen, 17.-19. September 2024 (DH) H 46-11, *Ilias und Ahmed gg. Ungarn*, [CM/Del/Dec\(2024\) 1507/H46-11](#), 19. September 2024, Ziff. 4 [Übersetzung mit Hilfe von deepl.com].

62 EGMR, *M.K. und andere gg. Polen* ([Beschwerdenr.: 40503/17, 42902/17 und 43643/17](#)), Urteil vom 23. Juli 2020.

63 EGMR, *M.K. und andere gg. Polen* (Beschwerdenr.: 40503/17, 42902/17 und 43643/17), Urteil vom 23. Juli 2020, [rechtliche Zusammenfassung](#).

64 EGMR, *M.K. und andere gg. Polen* (Beschwerdenr.: 40503/17, 42902/17 und 43643/17), Urteil vom 23. Juli 2020, [rechtliche Zusammenfassung](#).

sowie das Versäumnis Polens, den vom Gerichtshof angeordneten vorläufigen Maßnahmen (*interim measures*) Folge zu leisten.⁶⁵

Polen hat das Urteil bisher jedenfalls nicht ganz umgesetzt. Das MK stellte im März 2024 auf seinem 1492. Treffen fest, dass alle individuellen Maßnahmen (*individual measures*) umgesetzt worden sind.⁶⁶ Hinsichtlich der geforderten strukturellen Änderungen (*general measures*) sieht das MK weiterhin Umsetzungsbedarf. So forderte es z. B. die Behörden erneut auf,

„unverzüglich Informationen über die Maßnahmen vorzulegen, mit denen das Problem der fehlenden automatischen aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen gegen Entscheidungen über die Verweigerung der Einreise in das Land für Personen, die sich in einer ähnlichen Situation wie die Beschwerdeführer befinden und geltend machen, dass ihre Anträge auf internationalen Schutz nicht berücksichtigt wurden, gelöst werden soll, sowie über die geplanten Schutzmaßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die nationalen Behörden die vom Europäischen Gerichtshof empfohlenen vorläufigen Maßnahmen einhalten.“⁶⁷

In diesem Zusammenhang sei auch angemerkt, dass der Menschenrechtskommissar des Europarates, *Michael O’Flaherty*, im September 2024 die Ansicht äußerte, dass „die derzeitige Praxis Polens in Bezug auf Sammelrückführungen an der polnisch-belarussischen Grenze [...] die vollständige Einhaltung internationaler Menschenrechtsnormen nicht zulässt.“⁶⁸

-
- 65 EGMR, *M.K. und andere gg. Polen* (Beschwerdenr.:40503/17, 42902/17 und 43643/17), Urteil vom 23. Juli 2020, [rechtliche Zusammenfassung](#).
- 66 Ministerkomitee, 1492. Treffen, 12.-14. März 2024 (DH), H46-24, *M.K. und andere gg. Polen* (Beschwerde-Nr.: 40503/17, 42902/17 und 43643/17), [CM/Del/Dec\(2024\) 1492/H46-24](#), 14. März 2024, Ziff. 2.
- 67 Ministerkomitee, 1492. Treffen, 12.-14. März 2024 (DH), H46-24, *M.K. und andere gg. Polen* (Beschwerde-Nr.: 40503/17, 42902/17 und 43643/17), [CM/Del/Dec\(2024\) 1492/H46-24](#), 14. März 2024, Ziff. 7 [Übersetzung mit Hilfe von deepL.com].
- 68 Europarat, News 2024, [Menschenrechtskommissar O’Flaherty: Polen muss seinen internationalen Menschenrechtsverpflichtungen an der Grenze zu Belarus nachkommen](#), 23. September 2024.