

Mihail Kolev*

**Die Einführung des Piloturteilsverfahrens durch
den *Europäischen Gerichtshof für
Menschenrechte, Broniowski v. Polen,*
Urt. v. 22.6.2004, Rs. 31443/96**

Abstract

Der Beitrag beschäftigt sich mit dem Urteil *Broniowski v. Polen*, welches das erste Urteil des *Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte* im Rahmen eines Piloturteilsverfahrens ist. Zunächst werden die Besonderheiten der Rechtssache besprochen, die zum Erlass der Entscheidung geführt haben. Die Entscheidung wird als Ausgangspunkt genommen, um die Hintergründe für die Einführung dieses Verfahrens zu erklären und die Merkmale eines Piloturteils näher zu beleuchten. Trotz der Aufnahme des Piloturteilsverfahrens in die Verfahrensordnung fehlt seine Verankerung in der schriftlichen Fassung der EMRK, weswegen die rechtsdogmatische Frage nach der Legitimation des Gerichts zum Erlass eines Piloturteilsverfahrens zu klären ist.

The article deals with the judgment *Broniowski v. Poland*, which is the first judgment of the *European Court for Human Rights* in a pilot judgment procedure. Firstly, it discusses the specificities of the case which led to the adoption of the decision. The decision will be taken as a starting point to explain the introduction of this procedure and to shed more light on the characteristics of a pilot judgment. Despite the inclusion of the pilot judgment procedure in the Rules of Court, its incorporation into the written version of the ECHR is missing, which is why the legal question of the Court's legitimacy for initiating a pilot judgment procedure also needs to be clarified.

* Der Verfasser studiert Rechtswissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg und ist als wissenschaftliche Hilfskraft bei RA BGH Prof. Dr. Matthias Siegmann tätig. Der Beitrag beruht auf einer Seminararbeit, die im Rahmen eines Seminars bei Prof. Dr. Ute Mager und Prof. Dr. Tanja Penter entstanden ist. Besonderer Dank gilt Prof. Dr. Ute Mager für ihre tatkräftige Unterstützung und hilfreichen Anmerkungen, ohne die der Beitrag nicht entstanden wäre. Dank gebührt auch Matthias Holzhen.

A. Einleitung

Der Fall *Broniowski* gegen Polen ist von grundlegender Bedeutung für das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention. Mit diesem Urteil führte der *Gerichtshof* vor 16 Jahren das sog. Piloturteilsverfahren ein. Dieses Verfahren zeichnet sich dadurch aus, dass die von dem Beschwerdeführer geltend gemachte Verletzung der EMRK mit Wirkung auch für andere Betroffene festgestellt wird, obwohl diese nicht an dem Verfahren beteiligt waren. Zudem ordnet der *Gerichtshof* im Urteilstenor die von dem beklagten Mitgliedsstaat konkret vorzunehmenden Maßnahmen zur Behebung der festgestellten Verletzung an.¹

Rechtsdogmatisch ist zu klären, inwieweit der *Gerichtshof* legitimiert war, auf die soeben skizzierte Weise zu entscheiden. Denn die EMRK kennt das Pilotverfahren nicht. Dabei werden auch die richterrechtlichen und politischen Wegbereiter der Entscheidung dargelegt.

B. Der Fall *Broniowski* gegen Polen

Das Geschehen, das zur erstmaligen Anwendung der sog. Piloturteilstechnik führte, hat seine Ursache in der Umsiedlung (*repatriation*) der polnischen Bürger aus den Gebieten jenseits des Bug-Flusses. Diese Gebiete wurden nach dem Zweiten Weltkrieg Teil der UdSSR.² Der – als nicht legitim angesehene –³ polnische Vertreter (des sog. Polnischen Komitees der nationalen Befreiung) hatte sich 1944 in den sog. „Republikenverträgen“ gegenüber den sowjetischen Republiken Weißrussland, der Ukraine und Litauen dazu verpflichtet, die vertriebenen und infolge des Gebietsverlustes enteigneten Polen zu entschädigen. Einschätzungen zufolge wurden 1944 bis 1953 etwa 1.240.000 polnische Bürger nach Polen umgesiedelt. Polen hatte knapp unter 20 % seines früheren Territoriums verloren.⁴

Es folgte eine kontinuierliche Gesetzgebungsaktivität der polnischen Legislative, um die Entschädigung der Betroffenen zu regeln.⁵ Größere Bedeutung für die Entscheidung des EGMR hat die Regelung des Art. 81 des Grundstückbewirtschaftungsgesetzes von 1985, das einen

¹ Vgl. auch *Mayer-Ladewig/Brunozzi*, in: Mayer-Ladewig/Nettesheim/v. Raumer, EMRK – Handkommentar, 4. Aufl. 2017, Art. 46 Rn. 10.

² EGMR, *Broniowski v. Polen*, Urt. v. 22.6.2004, Rs. 31443/96, S. 2 f., abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22tabview%22:%5B%22document%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-61828%22%5D%7D> (zuletzt abgerufen am 27.12.2020).

³ *Hoensch*, Geschichte Polens, 3. Aufl. 1998, S. 288 ff.

⁴ EGMR, *Broniowski v. Polen*, Urt. v. 22.6.2004, Rs. 31443/96, S. 2 f.

⁵ *Ebd.*, S. 12-44.

Entschädigungsanspruch der vertriebenen Polen vorsah.⁶ Nach dem Ende der Volksrepublik Polen wurde der Staat entsprechend umstrukturiert. Im Zuge der Reformen wurden 1990 Gemeinden (wieder-)gebildet.⁷ Infolgedessen minderte sich das Eigentum des Staates, weil es auf die Gemeinden überging.⁸ Da zu diesem Zeitpunkt die noch nicht befriedigten Entschädigungsansprüche nicht mehr erfüllt werden konnten, erließ Polen am 12.12.2003 ein Gesetz, mit dem der Umfang des Schadensersatzes wesentlich begrenzt wurde.⁹

Was aus diesem Bündel von Rechtsfragen den *Gerichtshof in concreto* beschäftigte, war der pauschale Ausschluss aller bereits entschädigten Personen: Wer schon eine Entschädigung bekommen hatte, egal in welchem Umfang, durfte keine weitere fordern.¹⁰ Dies war von einer Verwaltungspraxis begleitet, die die Durchsetzung des Anspruchs unmöglich machte.¹¹

Gegen diese rechtliche und tatsächliche Verkürzung seiner Rechte richtete sich *Broniowski* mit seiner Beschwerde. Er behauptete, er sei in seinen Rechten aus Art. 1 Zusatzprotokoll vom 20.3.1952 zur EMRK (Zusatzprotokoll zur EMRK) verletzt.¹² Seine Mutter, deren Alleinerbe er ist, hatte die gesetzlich vorgesehene Entschädigung in Form eines Erbnießbrauchs bekommen.¹³ Diese Entschädigung entsprach jedoch lediglich zwei Prozent des Gesamtwertes des verlorenen Eigentums.¹⁴ Der Beschwerdeführer war durch mehrere Gerichte und Gerichtsinstanzen gegangen – mit unterschiedlichem Erfolg.¹⁵ Auch das Verfassungsgericht wurde angerufen.¹⁶ Allerdings unterließen es Legislative und Exekutive, den gerichtlichen Urteilen Folge zu leisten.¹⁷

C. Würdigung durch das *Gericht*

Von diesem Sachverhalt ausgehend stellte der *EGMR* zum einen die Verletzung des Menschenrechts aus Art. 1 Abs. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK fest. Zum

⁶ Vgl. die Übersetzung im Urteil: *EGMR, Broniowski v. Polen*, Urt. v. 22.6.2004, Rs. 31443/96, S. 12.

⁷ *Ebd.*, S. 14 f.

⁸ *Ebd.*

⁹ *Ebd.*, S. 42 ff.

¹⁰ *Ebd.*, S. 44.

¹¹ *Ebd.*, S. 9.

¹² *Ebd.*, S. 1.

¹³ *Ebd.*, S. 3 f.

¹⁴ *Ebd.*, S. 4.

¹⁵ *Ebd.*, S. 5-9.

¹⁶ *Ebd.*, S. 44.

¹⁷ *Ebd.*, S. 5-9.

anderen verpflichtete er den polnischen Staat, den Grund für diese Verletzung durch geeignete Verwaltungs- und Gesetzgebungspraktiken zu beseitigen.

I. Verletzung des Art. 1 Abs. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK

1. Anwendbarkeit des Art. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK

Zuerst prüfte der *EGMR* die Anwendbarkeit des Art. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK. Der Terminus „Eigentum“ ist im Rahmen des Art. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK autonom auszulegen. Daher ist der *Gerichtshof* an den Eigentumsbegriff der innerstaatlichen Rechtsordnungen nicht gebunden. Es muss sich lediglich um ein substantielles Interesse handeln, das positivgesetzlich anerkannt ist und nach den Gesamtumständen schutzwürdig erscheint.¹⁸

Ein solches Interesse hat der *EGMR* im Anspruch auf Entschädigung erkannt, der in der polnischen Rechtsordnung ununterbrochen eine Grundlage fand.¹⁹ Der *Gerichtshof* hielt es für unerheblich, dass die Parteien nicht konkretisiert hatten, welche von den drei Regeln des Art. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK zur Anwendung kommt – ob der allgemeine Grundsatz der Achtung des Eigentums (Art. 1 Abs. 1 S. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK), die Grundsätze über den Entzug vom Eigentum (Art. 1 Abs. 1 S. 2 Zusatzprotokoll zur EMRK) oder die Regelung der Nutzung im Allgemeininteresse (Art. 1 Abs. 2 Zusatzprotokoll zur EMRK). Dies begründete er damit, dass die geltend gemachte Verletzung keiner Kategorie eindeutig zugeordnet werden könne, was durch die rechtliche und tatsächliche Komplexität des Falles begründet sei. Im Lichte dessen sollte der allgemeine Schutzgedanke zur Anwendung kommen.²⁰

2. Natur der geltend gemachten Verletzung

Da Art. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK sowohl Gewährleistungs- als auch Unterlassungspflichten des Staats begründet, setzte sich der *EGMR* mit der Natur der geltend gemachten Verletzung auseinander. Im konkreten Fall stellte der *Gerichtshof* fest, dass unter den besonderen Umständen des Falles „aktives Tun“ und „Unterlassen“ verquickt und nicht mehr zu trennen seien. Er vertrat daher die Auffassung, dass es zwischen den anzuwendenden Grundsätzen keinen

¹⁸ *EGMR, Bronionski v. Polen*, Urt. v. 22.6.2004, Rs. 31443/96, S. 47; *Mayer-Ladewig/v. Raumer*, in: Mayer-Ladewig/Nettesheim/v. Raumer (Fn. 1), Art. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK Rn. 9 f.

¹⁹ *EGMR, Bronionski v. Polen*, Urt. v. 22.6.2004, Rs. 31443/96, S. 47.

²⁰ *Ebd.*, S. 49 f.

substantiellen Unterschied gäbe, da in jedem Fall ein gerechter Ausgleich zwischen den Interessen des Einzelnen und der Öffentlichkeit erfolgen müsse.²¹

3. Rechtfertigung des Eingriffs

Da die Frage danach, ob das Verhalten Polens als Eingriff oder als Unterlassung oder als Kombination der beiden anzusehen sei, offenbleiben könne, prüfte der *Gerichtshof* die Rechtfertigung der Begrenzung des Entschädigungsumfangs und der praktischen Unmöglichkeit, den Anspruch auf Entschädigung durchzusetzen.

a) *Gesetzmäßigkeit*

Gemäß Art. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK steht der Eingriff in die Eigentumsgarantie unter einem Gesetzesvorbehalt. Dies war hinsichtlich der geltend gemachten Verletzung nicht unproblematisch. Denn das polnische Verfassungsgericht, dem die Fachgerichte folgten, hatte die gesetzlichen Vorschriften, die den Entschädigungsanspruch kürzten, für verfassungswidrig erklärt. Gleichwohl ging der *EGMR* aus Billigkeitsgründen davon aus, dass eine gesetzliche Grundlage für den Eingriff bestünde. Die Feststellungen des Verfassungsgerichts seien für das Merkmal „gerechter Ausgleich“ relevant.²²

b) *Verfolgung eines legitimen Ziels*

Der Staat müsste gemäß Art. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK einen legitimen Zweck verfolgt haben. Der *Gerichtshof* hatte die schwierige und einzigartige Situation Polens vor Augen und entsprechend dem weiten Beurteilungsspielraum, der dem Staat hinsichtlich der Erfüllung dieses Merkmals zusteht, die Verfolgung eines legitimen Zwecks bejaht. Dieser bestand in der Wiedererrichtung der Gemeinden.²³

c) *Gerechter Ausgleich*

Umfangreichere Ausführungen finden sich in der Entscheidung bezüglich der Frage, ob ein gerechter Ausgleich der widerstreitenden Interessen hergestellt wurde. Auch hier hat der *EGMR* den besonderen geschichtlichen Hintergrund und die komplexe politische Situation Polens berücksichtigt. Sie wirkten sich auf die Bestimmung des Beurteilungsspielraums des Staats aus.²⁴

²¹ *EGMR, Bronionski v. Polen*, Urt. v. 22.6.2004, Rs. 31443/96, S. 51-53.

²² *Ebd.*, S. 56.

²³ *Ebd.*, S. 57.

²⁴ *Ebd.*, S. 58 f.

Bei der Untersuchung des Merkmals des gerechten Ausgleichs ist zu berücksichtigen, dass die Bestimmungen in Art. 81 des polnischen Grundstücksbewirtschaftungsgesetzes im Zusammenhang mit der Wiedererrichtung der kommunalen Selbstverwaltung zu sehen sind. Denn die Wiedererrichtung hatte dazu geführt, dass es objektiv an Land fehlte, mit dem die Ansprüche befriedigt werden konnten. Gleichzeitig sind öffentliche Versprechungen staatlicherseits erfolgt, dass die Entschädigungsansprüche doch erfüllt würden. Nach Auffassung des Gerichts bestünde darüber hinaus die tatsächliche Möglichkeit auch in dieser schwierigen Situation die Ansprüche zu befriedigen – etwa indem der Staat Eigentum aussondert. Durch sein Verhalten habe der Staat eine paradoxe Situation geschaffen. Diese Umstände würden den Beurteilungsspielraum des Staats einengen. Negative Folgen für Polen hätte auch die Nichtbefolgung des endgültigen Verfassungsgerichtsurteils, welches die Kürzung der Entschädigungsansprüche für verfassungswidrig erklärte. Ein solches Verhalten lasse sich mit keinem öffentlichen Interesse rechtfertigen.²⁵

Nicht zuletzt führt der *Gerichtshof* aus, dass der Beurteilungsspielraum des Mitgliedstaats nicht unbegrenzt sei. Es sei eine Pflicht des Staats, seine eigenen Gesetze zu befolgen, was sich aus dem im Art. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK verankerten Rechtsstaats- und Gesetzesmäßigkeitssprinzip herleiten lasse. Daraus folge auch, dass dieser dafür sorgen müsse, dass die Gesetze auch tatsächlich ausgeführt werden. Indem Polen diese Pflicht verletzt habe, habe es auch die Grenzen des weiten Beurteilungsspielraums bei der Schaffung eines „gerechten Ausgleichs“ überschritten.²⁶

Der *EGMR* hält sich für nicht befugt, pauschal zu bestimmen, wie hoch die Entschädigung für den Eigentumsverlust der Umgesiedelten sein muss. Eine Entschädigung in Höhe von 2 % erachtete das *Gericht* jedenfalls als unzureichend. Der absolute Ausschluss von bereits Entschädigten ohne Rücksicht auf den Umfang der Entschädigung verletze den konkreten Beschwerdeführer in seinen Rechten aus Art. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK.²⁷

II. Positive Handlungspflicht

Nachdem der *Gerichtshof* die konkrete Verletzung festgestellt hat, folgert er aus dem bereits ausgeführten, dass das dem Urteil zugrundeliegende Problem der unzureichenden Entschädigung weit verbreitet sei und sich als legislative und exekutive Funktionsstörung qualifizieren lasse. Das Problem betreffe eine große

²⁵ *EGMR*, *Bronionski v. Polen*, Urt. v. 22.6.2004, Rs. 31443/96, S. 60-63.

²⁶ *Ebd.*, S. 66 f.

²⁷ *Ebd.*, S. 68.

Anzahl von Menschen und sei struktureller Natur. Wegen der hieraus folgenden Befürchtungen um die Effektivität des Konventionssystems ordnet der *EGMR* rechtsverbindlich an, dass Polen durch geeignete gesetzgeberische Maßnahmen und verwaltungsrechtliche Praktiken sicherstellen muss, dass die übrigen Betroffenen ihre Ansprüche durchsetzen können.²⁸

D. Die Begründung des Piloturteilsverfahrens

Das Urteil ist, was die Feststellung der Menschenrechtsverletzung an sich angeht, nicht problematisch, obwohl diese den deutlich größeren Teil des Gesamttextes ausmacht. Diese Ausführungen knüpfen an eine bereits entwickelte Rechtsprechungspraxis an²⁹ und sollen daher hier nicht weiterverfolgt werden.

Nur wenige Seiten – die nämlich, wo der polnische Staat zum positiven Handeln verpflichtet wird – werfen die relevanten rechtlichen Fragen auf.

I. Anwendung der Piloturteilstechnik

1. Rechtswirkung der *EGMR*-Urteile: Grundsatz

Gemäß Art. 41 EMRK sind die Urteile des *EGMR* grundsätzlich Feststellungsurteile: Der *Gerichtshof* ist befugt, das Bestehen oder das Nichtbestehen einer Konventionsverletzung – im Einzelfall – festzustellen. Nur wenn die innerstaatliche Rechtsordnung eine unvollkommene Wiedergutmachung vorsieht, kann er ein Leistungsurteil erlassen: Der verletzten Person wird eine gerechte Entschädigung zugesprochen. Die Rechtskraftwirkung der *EGMR*-Urteile besteht nach Art. 46 Abs. 1 EMRK *inter partes*: Nachdem ein Urteil formell und materiell rechtskräftig geworden ist, entfaltet es Bindungswirkung nur zwischen den am Verfahren Beteiligten.³⁰ Die Staaten können die Maßnahmen zur Beendigung der Konventionsverletzung frei wählen – es wird nur der Erfolg, d. h. die Beseitigung der Menschenrechtsverletzung geschuldet.³¹

²⁸ *EGMR*, *Bronionski v. Polen*, Urt. v. 22.6.2004, Rs. 31443/96, S. 69 ff.

²⁹ *Ebd.*, S. 47, 49, 51, 53-55 jeweils m. w. N. für die festgehaltene Rechtsprechung zu den angesprochenen Problempunkten.

³⁰ Vgl. auch: *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl. 2016, § 16 Rn. 2.

³¹ *Ebd.*, § 16 Rn. 2; *Risini*, Eine Annäherung der primären und sekundären Pflichten aus der EMRK – Das Urteil des EGMR zur gerechten Entschädigung in der Staatenbeschwerde Zypern gegen die Türkei (IV) 2014, EuGRZ 2014, 602 (604).

2. Abweichung von den Grundsätzen im Urteil

a) Anordnung von generellen Maßnahmen

Durch die Anordnung genereller Maßnahmen im Urteilstenor weicht der *Gerichtshof* zum einen von dem Grundsatz ab, dass der Staat freie Wahl über die Maßnahmen zur Beseitigung der Verletzung hat. Zum anderen wird die Konventionsverletzung nicht bloß festgestellt und eine gerechte Entschädigung angeordnet. Es wird vielmehr die Verpflichtung ausgesprochen, konkrete Handlungen vorzunehmen, nämlich „geeignete gesetzliche Maßnahmen und verwaltungsrechtliche Praktiken“.³² Die Verpflichtung Polens wird verbindlich im Urteilstenor verankert und wird auch nicht durch die Bewertung des *EGMR* entkräftet, dass dieser Polen bei der Umsetzung seiner Pflichten bloß helfen wolle.

b) Aussetzung der Parallelverfahren

Indem der *Gerichtshof* konstatierte, dass das Verhalten Polens eine größere Anzahl von Personen betraf und die parallelen Verfahren ausgesetzt hatte, folgte er nicht mehr dem Grundsatz der Einzelfallfeststellung und strebte eine Bindungswirkung des Urteils über den konkret zu entscheidenden Einzelfall hinaus an.

c) Einordnung des Urteils als ein „echtes“ Piloturteil

Hiermit weist das Urteil die wesentlichen Merkmale eines „echten“ Piloturteils auf. Davon zu unterscheiden ist das „unechte“ Piloturteil, das die zu ergreifenden Maßnahmen lediglich als Empfehlung formuliert und nicht als echte Rechtspflichten anordnet.³³

3. Überlastung des *EGMR* als Hintergrund für die Abweichung

Im konkreten Fall waren bei dem *EGMR* außer der Beschwerde *Broniowski*s noch 167 Beschwerden anhängig, die eine ähnliche rechtliche Problematik und den gleichen Rechtsgrund hatten.³⁴ Daraus folgte eine Überlastung des *EGMR* mit bedrohlichem Ausmaß für das Konventionssystem. Mit dieser Gefahr

³² *EGMR*, *Broniowski v. Polen*, Urt. v. 22.6.2004, Rs. 31443/96, S. 73 f.

³³ *Baumann*, Das Piloturteilsverfahren als Reaktion auf massenhafte Parallelverfahren. Eine Bestandsaufnahme der Rechtswirkungen der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, 2016, S. 96-98.

³⁴ *Breuer*, Urteilsfolgen bei strukturellen Problemen – Das erste „Piloturteil“ des *EGMR*, *EuGRZ* 2004, 445 (450).

rechtfertigt der *Gerichtshof* die Anwendung der Piloturteilstechnik im konkreten Fall – und somit ihre Einführung in die Rechtsprechungspraxis des EGMR.³⁵

Dies muss im Kontext der gesamten Arbeitslast des EGMR gesehen werden.³⁶ In den ersten Jahren nach der Anerkennung der Individualbeschwerde durch die Mitgliedsstaaten war die Anzahl der bei dem im Januar 1959 eingerichteten *Gerichtshof* anhängigen Beschwerden eher gering.³⁷ Ab seinem ersten Urteil vom 14.11.1960 bis zum Inkrafttreten des Protokolls Nr. 11 zur EMRK 1998, also innerhalb von 38 Jahren, erließ der EGMR rund 100 Urteile. Von 1998 bis 2003 nahm diese Anzahl stark zu: Innerhalb von nur fünf Jahren erließ der EGMR 1.000 Urteile. Gleichzeitig wurden immer mehr Beschwerden eingereicht.³⁸ Diese Zahlen sprechen für sich: Die Arbeitslast des *Gerichtshofs* erhöhte sich drastisch.

Der Grund für diesen Anstieg kann unter anderem im Beitritt der ehemaligen Ostblockstaaten gesehen werden.³⁹ Dieses Phänomen wurzelt zum einen in der zahlenmäßigen Erweiterung des Konventionssystems: denn infolge der Osterweiterung sind 800 Millionen potentielle Beschwerdeführer hinzugekommen.⁴⁰ Mitzurechnen ist, dass die Bürger dieser Staaten besonders aktiv sind: Etwas mehr als zwei Drittel (68,3 %) aller im Jahr 2018 anhängigen Beschwerden richteten sich gegen Staaten, die dem ehemaligen Ostblock angehörten.⁴¹

Sachlich machen auf der einen Seite den größten Anteil der Arbeit des *Gerichtshofs* die vielen für unzulässig oder offensichtlich unbegründet erklärten Beschwerden aus. Dies trifft auf ungefähr 90 % aller Beschwerden zu.⁴² Auf der anderen Seite

³⁵ EGMR, *Broniowski v. Polen*, Urt. v. 22.6.2004, Rs. 31443/96, S. 69 f.; auch *Breuer* (Fn. 34), 445.

³⁶ EGMR, *Broniowski v. Polen*, Urt. v. 22.6.2004, Rs. 31443/96, S. 69 f.

³⁷ *Baumann* (Fn. 33), S. 39; *Ress*, The Effect of Decision and Judgments of the European Court of Human Rights in the Domestic legal Order, *Texas International Law Journal* 2005, 359 (362).

³⁸ *Ress* (Fn. 37), S. 362.

³⁹ *Baumann* (Fn. 33), S. 51.

⁴⁰ *Ress* (Fn. 37), S. 363.

⁴¹ ECHR, Annual Report, 2018, S. 169, abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2018_ENG.pdf (zuletzt abgerufen am: 27.12.2020); für das Jahr 2019: 66 %, ECHR, Annual Report, 2019, S. 130, abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2019_ENG.pdf (zuletzt abgerufen am: 27.12.2020).

⁴² *Baumann* (Fn. 33), S. 52 m. w. N.

stehen die zulässigen, aber sich ähnelnden Fälle. 60 % der zulässigen Beschwerden sind solche Parallelverfahren.⁴³

Das *Gericht* war mit dem Fall *Bronionski* nicht zum ersten Mal mit der Problematik der systemischen Mängel konfrontiert. Zu nennen sind etwa die vom EGMR festgestellten strukturellen Probleme in der Türkei in den 1990er Jahren⁴⁴ oder die zahlreichen Urteile gegen Italien aufgrund überlanger Verfahrensdauer⁴⁵.

Das Rechtssystem der EMRK war also nicht dazu geeignet, wirksam einer systematischen Verletzung von Menschenrechten entgegenzuwirken.⁴⁶ Um solchen Problemen zu begegnen, musste das Konventionssystem um einen Mechanismus ergänzt werden.

4. Richterrechtliche und rechtspolitische Wegbereiter

Das Problem der auf Parallelverfahren beruhenden Arbeitsbelastung des EGMR war also auch vor dem Erlass des ersten Piloturteils bekannt. Im Folgenden werden die gerichtlichen Entscheidungen und die rechtspolitischen Vorgänge dargestellt, die dem Urteil vom 22.6.2004 vorangegangen sind und die den Weg zum Erlass des ersten Piloturteils durch den EGMR geebnet haben.

a) Herangehensweise in Vorläuferentscheidungen

aa) Beweislastumkehr

Die Urteile gegen die Türkei aus den 1990er Jahren zeigen einen gangbaren Weg im Umgang mit Parallelverfahren. Hier entschied sich der EGMR für eine Beweislastumkehr: So konnte sich die Türkei nur entlasten, wenn ihr der Beweis gelang, dass die vom *Gerichtshof* festgestellten strukturellen Probleme keine Auswirkung auf den konkreten Fall hatten.⁴⁷ Indes beruhten diese Fälle, die sich mit der Verletzung von Art. 2 Abs. 1 EMRK beschäftigten,⁴⁸ auf einer eigentümlichen Problematik. Es ging um die unzureichende Ermittlung von

⁴³ *Baumann* (Fn. 33), S. 52 m. w. N.

⁴⁴ EGMR, *Kiliç v. Türkei*, Urt. v. 9.6.2009, Rs. 49164/99, abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-65926%22%7D> (zuletzt abgerufen am 27.12.2020).

⁴⁵ *Breuer* (Fn. 34), S. 446 m. w. N.

⁴⁶ *Борисов*, *Международноправна защита на правата на човека* [*Borissow*, *Internationaler Rechtsschutz der Menschenrechte*], 2007, S. 169 f.

⁴⁷ So auch *Breuer* (Fn. 34), S. 446.

⁴⁸ EGMR, *Mahmut Kaya v. Türkei*, Urt. v. 28.3.2000, Rs. 22535/93, S. 3-10, abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%22%5C%22CASE%20OF%20MAHMUT%20KAYA%20V.%20TURKEY%22%22%7D%2C%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%7D%2C%22itemid%22%3A%22001-58523%22%7D> (zuletzt abgerufen am 27.12.2020).

Fällen, in denen es um das Verschwinden türkischer Bürger ging, die in Kontakt mit der Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) standen.⁴⁹ Diese Besonderheit macht es unmöglich, allgemeine Prinzipien für den Umgang mit parallel gelagerten Fällen zu gewinnen.⁵⁰ Hinzu kommt, dass auch die Geeignetheit dieser Verfahrensweise zur Entlastung des EGMR zu bezweifeln ist. Denn dadurch wird in erster Linie ein besserer Rechtsschutz für den konkreten Beschwerdeführer erreicht. Diesem wird durch eine widerlegbare Vermutung geholfen, die Konventionsverletzung durch den *Gerichtshof* feststellen zu lassen. Die Anzahl der Beschwerden kann jedoch auf diese Weise nicht verringert werden, da jede einzelne nach wie vor individuell geprüft werden muss.

bb) Appel in den Urteilsgründen

Die Beschwerden, die sich gegen eine überlange Verfahrensdauer in Italien wendeten, behandelte der *Gerichtshof* unterschiedlich. Während er zuerst jede Beschwerde intensiv einzeln durchprüfte, ersetzte er dann in einer Zwischenphase diese Prüfung durch ein sog. *global assessment*, um Beschwerden gleichzeitig zu prüfen.⁵¹ Den für das Piloturteilsverfahren relevanten Schritt unternahm der *Gerichtshof*, indem er in seinen vier Urteilen vom 28.7.1999 an den italienischen Staat appellierte, das Problem der überlangen Verfahrensdauer in der innerstaatlichen Rechtsordnung zu beheben.⁵²

cc) Herleitung einer Rechtspflicht

Im Fall *Kudła* gegen Polen, in dem der *Gerichtshof* einen Verstoß gegen Art. 5, 6 und 13 EMRK bejaht hat, ging der EGMR noch einen Schritt weiter. Hier rief er nicht nur den polnischen Staat zur Änderung der Rechtslage unverbindlich auf, sondern entwickelte eine echte Rechtspflicht aus Art. 13 EMRK zur Einführung

⁴⁹ EGMR, *Mahmut Kaya v. Türkei*, Urt. v. 28.3.2000, Rs. 22535/93, S. 49.

⁵⁰ Breuer (Fn. 34), S. 446.

⁵¹ *Ebd.*

⁵² EGMR, *Botazçi v. Italien*, Urt. v. 28.7.1999, Rs. 34884/97, S. 5 f, abrufbar unter: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22tabview%22:\[%22document%22\],\[%22itemid%22:\[%22001-58293%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22tabview%22:[%22document%22],[%22itemid%22:[%22001-58293%22]}) (zuletzt abgerufen am 27.12.2020); EGMR, *Di Mauro v. Italien*, Urt. v. 28.7.1999, Rs. 34256/96, S. 5 f, abrufbar unter: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22tabview%22:\[%22document%22\],\[%22itemid%22:\[%22001-58295%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22tabview%22:[%22document%22],[%22itemid%22:[%22001-58295%22]}) (zuletzt abgerufen am 27.12.2020); EGMR, *A. P. v. v. Italien*, Urt. v. 28.7.1999, Rs. 35265/97, S. 5, abrufbar unter: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22tabview%22:\[%22document%22\],\[%22itemid%22:\[%22001-58297%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22tabview%22:[%22document%22],[%22itemid%22:[%22001-58297%22]}) (zuletzt abgerufen am 27.12.2020); EGMR, *Ferrary v. Italien*, Urt. v. 9.6.2009, Rs. 33440/96, S. 5 f, abrufbar unter: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22tabview%22:\[%22document%22\],\[%22itemid%22:\[%22001-58296%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22tabview%22:[%22document%22],[%22itemid%22:[%22001-58296%22]}) (zuletzt abgerufen am 27.12.2020).

einer wirksamen Beschwerde bei einer innerstaatlichen Instanz.⁵³ Diese Entscheidung ist wegen der Herleitung einer Rechtspflicht zum Handeln des Staats als echte Vorläuferentscheidung zu dem ersten Piloturteil anzusehen.⁵⁴

b) Ableitung möglicher Lösungswege

Anders als die Urteile gegen die Türkei lassen sich aus den oben genannten Entscheidungen gegen Italien und Polen allgemeine Lösungswege für die Problematik der Parallelverfahren herleiten. Es zeigen sich zwei Möglichkeiten zur Entlastung des *Gerichts* von der Arbeitslast, die die Parallelverfahren schaffen. Diese sind auf der einen Seite die gleichzeitige Prüfung mehrerer Beschwerden und auf der anderen Seite die Herleitung einer Rechtspflicht für den verklagten Staat zur Behebung des systemischen Problems, welches hinter den vielen Beschwerden steht.

c) Rechtspolitische Empfehlungen anlässlich der Ausarbeitung des Protokolls Nr. 14 zur EMRK

Nicht nur die Rechtsprechung hat nach möglichen Lösungen des Problems gesucht, das aus den Parallelverfahren erwächst. Mit dieser Problematik beschäftigten sich auch zwei Ausschüsse, die anlässlich der Ausarbeitung des Protokolls Nr. 14 zur EMRK gegründet wurden. Das waren die sog. Evaluierungsgruppe und die sog. Reflexionsgruppe, wobei erstere letztere bei ihrer Arbeit unterstützen sollte.⁵⁵ Die Evaluierungsgruppe wurde von den ständigen Vertretern beim Europarat eingesetzt, die Reflexionsgruppe vom Lenkungsausschuss (*Steering Committee for Human Rights (CDDH)*), gegründet von dem Ministerkomitee Ende 1976⁵⁶).⁵⁷ Jeder Ausschuss hat sein eigenes Konzept entwickelt, wie an das Problem heranzugehen sei. Schließlich hat sich mit dieser

⁵³ Breuer (Fn. 34), 446; EGMR, *Kudła v. Italien*, Urt. v. 29.10.2000, Rs. 30210/96, S. 5 f., abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Kud%C5%82a%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-58920%22%5D%7D> (zuletzt abgerufen am 27.12.2020).

⁵⁴ Breuer (Fn. 34), S. 447.

⁵⁵ Baumann (Fn. 33), S. 57 f.

⁵⁶ *Committee of Ministers*, Decision CM/1/010177 i. V. m. Annex 1, Dezember 1976, Appendix V S. a17 f., abrufbar unter: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804cc1ea> (zuletzt abgerufen am 27.12.2020); rechtliche Grundlage für die Gründung des Lenkungsausschusses ist Art. 17 der Satzung des Europarates vom 5.5.1949, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/1680306051> (zuletzt abgerufen am 27.12.2020).

⁵⁷ *Council of Europe*, Explanatory Report to Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, 2004, S. 5, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/16800d380f> (zuletzt abgerufen am 27.12.2020).

Problematik auch der Lenkungsausschuss selbst befasst.⁵⁸ Die Empfehlungen, die die beiden Gruppen vorgelegt haben, weisen nicht zu verkennende Ähnlichkeiten mit den Lösungswegen der oben dargelegten Rechtsprechung auf.

aa) Vorschlag der Reflexionsgruppe

Die Reflexionsgruppe schlug vor, ein summarisches Verfahren einzuführen. Dieses musste Bezug auf einen bereits entschiedenen Fall nehmen; es wurde vorgesehen, das Urteil in Sachverhalt und in Gründen zu verkürzen. Ein Widerspruchsrecht des betroffenen Staats wurde eingeplant.⁵⁹

bb) Vorschlag der Evaluierungsgruppe

Nach der Empfehlung der Evaluierungsgruppe sollte die Kanzlei dem Ministerkomitee davon berichten, wenn zu einem Urteil eine größere Anzahl von Parallelbeschwerden anhängig ist. Das Ministerkomitee sollte dann das Urteil in einem speziellen Verfahren behandeln – gleichzeitig sollten die parallelen Verfahren ausgesetzt werden. Der von dem Ministerkomitee ausgeübte politische Druck sollte eine Entscheidung in der Sache entbehrlich machen.⁶⁰

cc) Auffassung des Lenkungsausschusses

Der Lenkungsausschuss neigte dazu, dem Vorschlag der Evaluierungsgruppe Vorrang zu geben. So hat er den zuletzt dargestellten Lösungsansatz aufgenommen und modifiziert; hier taucht auch zum ersten Mal der Begriff „Piloturteilsverfahren“ auf. Hauptziel des von dem Lenkungsausschuss vorgeschlagenen Wegs ist, dass der von einem solchen Urteil betroffene Vertragsstaat entweder bestehende nationale Rechtsmittel effektiv anwendet oder, bei Abwesenheit solcher Mittel, diese schafft.⁶¹

d) *Das Urteil Broniowski: Denknötwendige Folge*

Mithin kann festgehalten werden, dass der Erlass des Urteils *Broniowski* gegen Polen die Folge einer langjährigen Entwicklung in der Rechtsprechung ist und auch von rechtspolitischen Empfehlungen, die anlässlich der Ausarbeitung des Protokolls Nr. 14 zur EMRK entstanden, unterstützt wurde. Die Feststellung von Verpflichtungen des verklagten Staats im Urteilstenor in Verbindung mit der Aussetzung der parallelen Verfahren war somit die denknötwendige Folge der oben dargestellten Ereignisse.

⁵⁸ *Breuer* (Fn. 34), S. 447.

⁵⁹ *Ebd.*, S. 447.

⁶⁰ *Ebd.*

⁶¹ *Ebd.*

5. Dogmatische Grundlagen des Piloturteils

Grund für die Einführung und die Anwendung des Piloturteils war – wie schon gezeigt – die große Arbeitsbelastung des EGMR. Das Piloturteilsverfahren hat auch tatsächlich für die Entlastung des *Gerichts* einen Beitrag geleistet.⁶² Trotz dieses Erfolgs erübrigt sich eine rechtsdogmatische Begründung des Piloturteilsverfahrens nicht.⁶³

a) Vorwurf der Kompetenzüberschreitung

Es wird dem EGMR vorgeworfen, dass die Anordnung von konkreten Abhilfemaßnahmen außerhalb seiner Kompetenz liege.⁶⁴ Denn der *Gerichtshof* hat gemäß Art. 19 EMRK die Aufgabe, die Einhaltung der Verpflichtung der Hohen Vertragsparteien aus der Konvention sicherzustellen. Die Zuständigkeit des EGMR regelt dabei Art. 32 EMRK. Demnach ist der *Gerichtshof* für alle Angelegenheiten, mit denen er nach Art. 33, 34, 46 und 47 EMRK befasst wird und die die Auslegung und die Anwendung der EMRK und der Protokolle dazu betreffen, zuständig. Von einem Piloturteilsverfahren ist in diesen Zuständigkeitsnormen hingegen nicht die Rede.

Auf der anderen Seite ist der EGMR, in der europäischen Gerichtstradition stehend, grundsätzlich zur Rechtsfortbildung legitimiert.⁶⁵ Die äußerste Grenze der Auslegung ist der Wortlaut und der sich daraus ergebende Sinn und Zweck der EMRK.⁶⁶ Entscheidend ist, dass den Vertragsstaaten keine Verpflichtung auferlegt wird, die sie erkennbar nicht übernehmen wollten.⁶⁷ Bei der Auslegung der EMRK sind auch die Vorgaben der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) anzuwenden.⁶⁸ Gemäß Art. 31 Abs. 3 lit. b WVRK ist auch „jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags“ zu beachten. Folglich ist die Staatenpraxis bei der Auslegung der EMRK heranzuziehen.

⁶² Baumann (Fn. 33), S. 132; Spielmann, Jahresbericht 2014 des EGMR, Vorwort, S. 5.

⁶³ So auch Baumann (Fn. 33), S. 132; Sondervotum Richter Zupančič, EGMR, *Broniowski v. Polen*, Urt. v. 22.6.2004, Rs. 31443/96, S. 2 f.

⁶⁴ Baumann (Fn. 33), S. 132.

⁶⁵ Ebd., S. 138 f.; Cremer, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG, 2. Aufl. 2013, Kap. 4 Rn. 36.

⁶⁶ Baumann (Fn. 33), S. 141.

⁶⁷ Ebd., S. 141; Cremer, in: Dörr/Grote/Marauhn (Fn. 65), Kap. 4 Rn. 36.

⁶⁸ EGMR, *Golder v. Vereinigtes Königreich*, Urt. v. 21.2.1975, Rs. 4451/70, S. 9 f., abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%5B%22CASE%20OF%20GOLDER%20v.%20THE%20UNITED%20KINGDOM%22%2C%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22%3A%22001-57496%22%22%7D> (zuletzt abgerufen am 27.12.2020).

Es ist außerdem darauf hinzuweisen, dass es bei der Auslegung von Menschenrechten nicht selten vorkommt, dass die Richter *judicial self-restraint* üben.⁶⁹ Dabei halten sich die Richter streng an das bereits bestehende Recht, ohne seine Angaben auszudehnen oder zu ändern.⁷⁰ Die Kehrseite dazu wäre *judicial activism*.⁷¹

Dass der EGMR früher keine konkreten Abhilfemaßnahmen zur Behebung eines systemischen Problems im Urteilstenor angeordnet hat, lässt folglich nicht den Schluss zu, dass er dazu nicht legitimiert war, sondern kann auch durch eine konservative Auslegungspraxis begründet sein.

b) Kompetenz des Gerichtshofs zur Anordnung genereller Abhilfemaßnahmen

Es fragt sich, ob der *Gerichtshof* zur Anordnung genereller Abhilfemaßnahmen befugt ist. Eine entsprechende Befugnis ist in der EMRK nämlich nicht ausdrücklich enthalten.

aa) Ausführungen des EGMR im Urteil

Der *Gerichtshof* bringt seine Ausführungen zum Bestehen eines systemischen Problems und zu der damit zusammenhängenden Überlastung des Konventionssystems in Bezug auf Art. 46 EMRK an. Er führt unter anderem aus: „*it is in principle not for the court to determine what remedial measures may be appropriate to satisfy the respondent State's obligations*“. Der *Gerichtshof* hebt also hervor, dass es grundsätzlich nicht seine Aufgabe sei, Abhilfemaßnahmen zu konkretisieren. Da er aber dem Staat bei der Erfüllung seiner Pflichten aus Art. 46 EMRK helfen will, führt er Hinweise zu den zur Behebung des systemischen Problems erforderlichen Maßnahmen auf.⁷²

bb) Art. 46 EMRK statt Art. 41 EMRK als richtiger Anknüpfungspunkt?

Art. 46 EMRK regelt allgemein die Pflicht zur Befolgung der Urteile. Gemäß Art. 41 EMRK ist der *Gerichtshof* hingegen zur Anordnung einer gerechten Entschädigung berechtigt, wenn das innerstaatliche Recht nur eine unvollkommene Widergutmachung für die Folgen der Verletzung gestattet. Daher ist diese Norm besser als Art. 46 EMRK geeignet, zur Anordnung von

⁶⁹ Baumann (Fn. 33), S. 143 f.

⁷⁰ Mahoney, *Judicial Activism und Judicial Self-Restraint in the European Court of Human Rights: two sides of the same coin*, Human Rights Journal 1990, 57 (58); White/Boussiakou, *Separate Opinions in the European Court of Human Rights*, Human Rights Law Review 2009, 37 (42).

⁷¹ White/Boussiakou (Fn. 70), S. 42.

⁷² EGMR, *Bronionski v. Polen*, Urte. v. 22.6.2004, Rs. 31443/96, S. 188-194.

generellen Abhilfemaßnahmen zu legitimieren. Diese Legitimation wird unter den Voraussetzungen begründet sein, dass die Vertragsparteien verpflichtet sind, generelle Abhilfemaßnahmen zu ergreifen und der *Gerichtshof* diese Maßnahmen rechtsverbindlich anordnen darf.⁷³

Dies ergibt sich nicht ausdrücklich aus der Übersetzung der Norm ins Deutsche, in der von einer „Wiedergutmachung“ sowie von einer „Entschädigung“ die Rede ist. Maßgeblich für die Auslegung der Konvention ist jedoch nicht der deutsche, sondern der englische bzw. der französische Wortlaut, vgl. Art. 59 EMRK.⁷⁴ Die oben genannten Kernbegriffe der Norm lauten auf Englisch *reparation* und *satisfaction* bzw. auf Französisch *réparation* und *satisfaction*. Nur dieser Wortlaut ist authentisch und für die Auslegung maßgeblich.⁷⁵

(1) Die Reichweite der Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten

Entscheidend für die Bestimmung der Reichweite der Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten ist der Begriff der Wiedergutmachung (*reparation* bzw. *réparation*).⁷⁶ Dieser Begriff ist im Licht des allgemeinen Völkerrechts zu betrachten, da die EMRK im Einklang mit den Regeln des Völkerrechts auszulegen ist.⁷⁷ Nach dem allgemeinen Völkerrecht umfasst der Begriff der Wiedergutmachung sowohl die Pflicht zur Beseitigung des Unrechts als auch die Verpflichtung zur Beendigung der unrechtmäßigen Handlung sowie die Pflicht, die Nichtwiederholung zu garantieren.⁷⁸

Es fragt sich, ob und inwieweit Art. 41 EMRK von diesem allgemeinen völkerrechtlichen Verständnis des Begriffs „Wiedergutmachung“ abweicht. Entsprechend dem Zweck und der Ausgestaltung der EMRK sowie der Ausstattung des einzelnen Bürgers mit dem Recht, Beschwerde gegen jeden Mitgliedsstaat vor dem EGMR einzulegen, wurde durch Art. 41 EMRK die Möglichkeit geschaffen, dem Opfer unmittelbar eine Entschädigung

⁷³ Vgl. *Baumann* (Fn. 33), S. 145.

⁷⁴ Vgl. *Karpenstein/Mayer*, EMRK, 2. Aufl. 2015, Einl. Rn. 55, Art. 59 Rn. 34.

⁷⁵ Die englische Fassung ist abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (zuletzt abgerufen am 27.12.2020) und die französische: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf (zuletzt abgerufen am 27.12.2020).

⁷⁶ *Baumann* (Fn. 33), S. 146.

⁷⁷ *Ebd.*, S. 146 ff.; *Ress*, Das Europarecht vor dem EGMR, Vortrag v. 11.4.2002, S. 2, abrufbar unter: <https://www.rewi.hu-berlin.de/de/lf/oe/whi/FCE/2002/ress-1.pdf> (zuletzt abgerufen am 27.12.2020).

⁷⁸ *Baumann* (Fn. 33), S. 153; *Graefrath*, Responsibility and Damages Caused: Relationship between Responsibility and Damages, RdC 1985, 9 (72).

zuzubilligen.⁷⁹ Hieraus ist nicht der zwingende Schluss zu ziehen, dass sich die Wiedergutmachungspflicht des Staats nur auf den Einzelfall bezieht und auf diese Entschädigung beschränkt ist. Dieses Ergebnis untermauert auch die Genealogie der Norm: Gegenstand der Diskussion bei der Schaffung des Art. 41 EMRK war die Frage nach der Kassationsbefugnis des *Gerichtshofs*. Eine solche wurde letztlich nicht eingeführt.⁸⁰ Aus dem eben gesagten folgt, dass die Mitgliedstaaten nicht nur verpflichtet sind, die Konventionsverletzung zu beenden, sondern auch entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass sich die Verletzung nicht wiederholt. Dieses Ergebnis wird von dem Wortlaut des Art. 41 EMRK unterstützt.

(2) Die Befugnis des EGMR zur Anordnung genereller Abhilfemaßnahmen

Es stellt sich die Frage, inwieweit der EGMR zur Anordnung solcher Maßnahmen verfahrensrechtlich befugt ist. Denn aus der Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zur Wiedergutmachung folgt nicht zwangsläufig eine entsprechende Anordnungsbefugnis des *Gerichtshofs*.⁸¹

(a) Wortlaut des Art. 41 EMRK und Telos der EMRK

Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage ist der Begriff der Entschädigung (*satisfaction*) in Art. 41 EMRK. Auch hier ist die englische bzw. die französische Fassung für die Auslegung maßgeblich. Während der Begriff in seiner deutschen Übersetzung – Entschädigung – eher eine Geldzahlung ausdrückt, bezeichnet *satisfaction* Wiedergutmachung im weitesten Sinne.⁸² Das korrespondiert mit den geschilderten Verpflichtungen der Staaten aus der Konvention. Denkbar ist auch, dass der Begriff der *satisfaction* auf *reparation* bzw. *réparation* bezogen ist. Der zuletzt genannte Begriff bezeichnet auch Wiedergutmachung, weswegen daraus kein abweichendes Ergebnis folgt.

Hieran anknüpfend und im Zusammenhang mit Sinn und Zweck der Vorschrift ist der EGMR befugt, konkrete Abhilfemaßnahmen anzuordnen. Dies folgt auch aus dem Gedanken des effektiven Menschenrechtsschutzes.⁸³

Der Wortlaut des Art. 41 EMRK bezieht sich ausdrücklich auf den Einzelnen, was der Befugnis des *Gerichtshofs* zur Anordnung genereller Maßnahmen

⁷⁹ Zwach, Die Leistungsurteile der Europäischen Menschenrechtskonvention, 1996, S. 96.

⁸⁰ Dazu ausführlich: Baumann (Fn. 33), S. 154 ff.

⁸¹ Dannemann, Schadensersatz bei Verletzungen der Europäischen Menschenrechtskonvention, 1994, S. 213; Traßl, Die Wiedergutmachung von Menschenrechtsverletzungen im Völkerrecht, 1994, S. 18.

⁸² Baumann (Fn. 33), S. 174 ff.; Dannemann (Fn. 81), S. 205.

⁸³ Ebd., S. 174.

entgegenstehen kann. Diese Norm begründet aber die Wiedergutmachungspflicht nicht, sondern setzt sie voraus. Sie bietet nur eine Lösung für den spezifischen Fall an, dass im Recht des Mitgliedsstaats keine oder nur eine unvollkommene innerstaatliche Wiedergutmachung zur Verfügung steht.⁸⁴ Somit steht der Wortlaut des Art. 41 EMRK der Anordnung genereller Abhilfemaßnahmen nicht entgegen.

(b) Sinn und Zweck der Konvention

Dieses Ergebnis wird auch durch den Sinn und Zweck der Konvention insgesamt unterstützt. Ihr Haftungssystem beschränkt sich nicht nur auf die individuelle Abhilfe.⁸⁵ Dies wurzelt tief in den Besonderheiten der EMRK, die abweichend von einem klassischen Völkerrechtsvertrag nicht die wechselseitigen Verpflichtungen der Parteien in die Mitte stellt.⁸⁶ Sie soll – wie schon in der Präambel ausdrücklich als Ziel gesetzt – eine kollektive Garantie der Menschenrechte sein. So hat die EMRK einen objektiven Inhalt, der über die wechselseitigen Verpflichtungen der Staaten hinausgeht. Deshalb wird sie als Teil des *ordre public européen* bezeichnet.⁸⁷ Normativ kommt diese Eigenschaft der EMRK auch in ihrem Art. 33 zum Ausdruck, der jeder Vertragspartei das Recht gibt, den *Gerichtshof* wegen jeder behaupteten Verletzung der Konvention anzurufen (sog. Staatenbeschwerde).⁸⁸

Das Telos der EMRK steht der Anordnung genereller Abhilfemaßnahmen durch den *Gerichtshof* nicht nur nicht entgegen, sondern unterstützt diese gerade.

(c) Verbot der abstrakten Normenkontrolle

Es wird dem EGMR vorgeworfen, dass er durch die Anordnung genereller Abhilfemaßnahmen – der Sache nach – eine abstrakte Normenkontrolle vornehme.⁸⁹ Wäre das der Fall, wäre das Piloturteilsverfahren wegen der fehlenden Befugnis des EGMR zur abstrakten Normenkontrolle konventionswidrig.⁹⁰

⁸⁴ Baumann (Fn. 33), S. 175 f.

⁸⁵ Ebd., S. 175 f.

⁸⁶ Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, 3. Aufl. 2009, Einf. Rn. 5.

⁸⁷ Grabenwarter/Pabel (Fn. 30), § 2 Rn. 3.

⁸⁸ Vgl. Mayer-Ladewig/Kulick, in: Mayer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK – Handkommentar (Fn. 1), Art. 33 Rn. 2.

⁸⁹ Schmal, Piloturteile des EGMR als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, EuGRZ 2008, 369 (370); Schäffer, Die Grundrechte im Spannungsverhältnis von nationaler und europäischer Perspektive, ZÖR 2007, 1 (37).

⁹⁰ Karpenstein/Mayer (Fn. 74), § 34 Rn. 61; EGMR, *Karner v. Österreich*, Urt. v. 22.6.2004, Rs. 40016/98, S. 4 f., abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%2240016%2F98%22%2C%20%22S.%204%20f.%22%7D>

Im Zusammenhang mit dem Piloturteilsverfahren ist zutreffend, dass der Blick des EGMR in einem Piloturteil nicht nur auf die Rechte des Beschwerdeführers gerichtet ist: Im Fall *Bromionski* hat er zusätzlich die Rechte von 80.000 potentiellen Beschwerdeführern mitberücksichtigt. Dem EGMR ist es im Grundsatz nicht verwehrt, nationale Gesetze auf ihre Konventionswidrigkeit hin inzident zu überprüfen – vorausgesetzt, dass die individuelle Betroffenheit des Einzelnen begründet ist.⁹¹ Dies ist bei unmittelbarer Betroffenheit durch das Gesetz zulässig.⁹² In diesem Sinne ist eine – jedenfalls inzidente – Normenkontrolle zulässig.⁹³ Es herrscht mithin das Verbot der abstrakten Normenkontrolle und nicht das Verbot schlechthin, nationale Gesetze auf ihre Konventionswidrigkeit hin zu überprüfen.

Im Rahmen eines Piloturteilsverfahrens prüft der EGMR eingehend die konkrete Verletzung im Einzelfall. Er unternimmt im konkreten Fall eine inzidente Normenkontrolle. Gegen das Verbot der Popularklage, das den Hintergrund des Verbots der abstrakten Normenkontrolle bildet, wird nicht verstoßen, soweit der Beschwerdeführer individuell betroffen ist. Denn er macht geltend, in eigenen Rechten aus der Konvention betroffen zu sein. Der *Gerichtshof* nimmt zwar auch die am konkreten Urteilsverfahren unbeteiligten, die potentiellen Beschwerdeführer, die sich in einer gleichen Situation befinden, in den Blick. Letzteres ist jedoch nur für die Rechtswirkung des Urteils von Bedeutung.

(d) Beurteilungsspielraum der Konventionsstaaten

Weiterhin könnte eine mögliche Kollision mit dem Beurteilungsspielraum der Konventionsstaaten der Anwendung des Piloturteilsverfahrens entgegenstehen.⁹⁴ Gemäß Art. 46 EMRK sind die Vertragsstaaten in der Wahl der Mittel zur Behebung der Konventionsverletzung grundsätzlich frei. Diese Wahlfreiheit ist auf die Souveränität der Mitgliedsstaaten und auf das Demokratieprinzip zurückzuführen. Wie weit der Beurteilungsspielraum des Konventionsstaats geht, kann nicht allgemein beurteilt werden. Er hängt von der Art der Verletzung sowie von dem konkreten Menschenrecht ab, welches verletzt wurde. Der Beurteilungsspielraum der Vertragsstaaten darf nicht zu

[%22:\[%22Karner%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-61263%22\]} \(zuletzt abgerufen am 27.12.2020\).](#)

⁹¹ *Baumann* (Fn. 33), S. 193; *Breuer*, Das Recht auf Individualbeschwerde zum EGMR im Spannungsfeld zwischen Subsidiarität und Einzelfallgerechtigkeit, EuGRZ 2008, 121 (122).

⁹² *Baumann* (Fn. 33), S. 193 f.

⁹³ *Breuer* (Fn. 91), S. 124.

⁹⁴ *Grabewarter/Pabel* (Fn. 30), § 16 Rn. 7; *Schmal* (Fn. 89), S. 379.

Unklarheiten im Hinblick auf die Erfüllung der Verpflichtung aus der Konvention führen.⁹⁵ Die Mittel, die der Staat zu ergreifen hat, müssen mit den tragenden Gründen des Urteils im Einklang stehen.⁹⁶

Beim Erlass eines Piloturteils und der Anordnung konkreter Maßnahmen hat das *Gericht* auch die Art des systemischen Problems im Staat zu berücksichtigen. Es kann begrifflich zwischen strukturell-spezifischen und strukturell-systemischen Mängeln unterschieden werden. Die Differenzierung erfolgt anhand des Merkmals der geschlossenen Personengruppe, die von dem Problem betroffen ist. Lässt sich eine solche Gruppe bestimmen, ist von einem strukturell-spezifischen Mangel auszugehen. Die Funktionsfähigkeit des Staats als Ganzes wird nicht in Frage gestellt.⁹⁷ Wird ein „echtes“ Piloturteil erlassen, um einem strukturell-systemischen Mangel entgegenzuwirken, kann schnell das Gebot der freien Wahl der Mittel zur Behebung der Verletzung missachtet werden, weil dem Staat in diesem Fall viele Möglichkeiten offenstehen, um das Problem zu bewältigen, das Urteil aber die möglichen Maßnahmen eingrenzt..

Im Urteil *Bronionski* hat der EGMR die von Polen zu ergreifenden Maßnahmen sehr weit gefasst. Im Urteilstenor ist nur von „geeigneten gesetzlichen Maßnahmen und verwaltungsrechtlichen Praktiken“ die Rede.⁹⁸ Letztlich ergibt sich aus dem Gesamtzusammenhang des Urteils, dass der Menschenrechtsverletzung das Verhalten der Legislative und der Exekutive zugrunde liegt. Zudem ist es anerkannt, dass die Staaten im Rahmen ihrer Pflicht zur Wiedergutmachung die Grundgedanken der Entscheidung beachten müssen.⁹⁹ Insbesondere hat der *Gerichtshof* den genauen Inhalt der vorzunehmenden Maßnahmen nicht vorabbestimmt. Es ließ sich auch eine geschlossene Personengruppe feststellen, die von der Konventionsverletzung betroffen wurde.

⁹⁵ Baumann (Fn. 33), S. 182 ff.

⁹⁶ EGMR, *Scorazzì und Giunta v. Italien*, Urt. v. 22.6.2004, Rs. 39221/98 und 41963/98, S. 50, abrufbar unter: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%2213.7.2000%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-58752%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%2213.7.2000%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-58752%22]}) (zuletzt abgerufen am 27.12.2020).

⁹⁷ Baumann (Fn. 33), S. 109-112.; vgl. aber EGMR, *Burdov v. Russland*, Urt. v. 15.1.2009, Rs. 33509/04, S. 33 f, abrufbar unter: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22%22CASE%20OF%20BURDOV%20v.%20RUSSIA%20\(No.%202\)%22%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-90671%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22%22CASE%20OF%20BURDOV%20v.%20RUSSIA%20(No.%202)%22%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-90671%22]}), (zuletzt abgerufen am 27.12.2020).

⁹⁸ EGMR, *Bronionski v. Polen*, Urt. v. 22.6.2004, Rs. 31443/96, S. 73.

⁹⁹ Grabenwarter/Pabel (Fn. 30), § 16 Rn. 7.

Da an dem Verstoß die Judikative nicht beteiligt war, können nur die zwei übrigen Staatsgewalten Handlungen vornehmen, um die Verletzung zu beseitigen. Es bleibt nichts anderes übrig, als „geeignete[...] gesetzliche[...] Maßnahmen und verwaltungsrechtliche[...] Praktiken“ einzuführen. Hierin enthalten ist eine begrenzte, spezifische und vor allem negative Vorgabe über die zu ergreifenden Maßnahmen. Wie diese im Einzelnen ausgestaltet werden müssen, wurde dem Staat nicht vorgeschrieben. Mithin wird der Beurteilungsspielraum Polens im konkreten Fall – gerade noch – gewahrt.

(e) Zuständigkeitsbereich des Ministerkomitees

Des Weiteren ist denkbar, dass die Anordnung genereller Abhilfemaßnahmen durch den *Gerichtshof* auf unzulässige Weise in die Kompetenzen des Ministerkomitees eingreift. Prägnant formuliert Richter *Zagrebelski* seine Bedenken in seinem Sondervotum zum Urteil *Lukenda v. Slowenien*: „it is up to the Committee of Ministers to identify, request, suggest, secure and monitor the measures which appear to be necessary“.¹⁰⁰ Im Urteil *Bronionksi* hebt der *Gerichtshof* selbst hervor, dass es Sache des Ministerkomitees sei, „diese allgemeinen Maßnahmen und ihre Anwendung zu bewerten“.¹⁰¹

Für die Überwachung der Durchführung der Urteile ist grundsätzlich das Ministerkomitee zuständig (Art. 46 Abs. 2 Hs. 2 EMRK). Nachdem das Protokoll Nr. 14 zur EMRK in Kraft getreten ist, ist auch der *Gerichtshof* teilweise für die Überwachung zuständig geworden, vgl. Art. 46 Abs. 4 und 5 EMRK. Im Konventionssystem ist also ein Zusammenspiel zwischen dem *Gerichtshof* und dem Ministerkomitee angelegt.¹⁰² Folglich ist die Anordnung genereller Maßnahmen in einem Piloturteilsverfahren kein unzulässiger Eingriff in die Zuständigkeit des Ministerkomitees.

cc) Art. 41 EMRK i. V. m. einer Annexkompetenz

Ausgehend von dem deutschen Verfassungsrecht kann man die Befugnis des *Gerichtshofs* zur Anordnung genereller Abhilfemaßnahmen mit einer Annexkompetenz zum Art. 41 EMRK begründen.¹⁰³ Wenn man dieser

¹⁰⁰ Vgl. Sondervotum Richter *Zagrebelsky*, *EGMR, Lukenda v. Slowenien*, Urt. v. 6.10.2005, Rs. 23032/02, S. 21 f., abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22lukenda%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-70449%22%5D%7D> (zuletzt abgerufen am 27.12.2020).

¹⁰¹ *EGMR, Bronionksi v. Polen*, Urt. v. 22.6.2004, Rs. 31443/96, S. 11.

¹⁰² *Callisch*, Rechtsfolgen von Normenkontrolle – Die Rechtsprechung des EGMR: Die Technik der Pilot-Fälle, *EuGRZ* 2006, 521 (523).

¹⁰³ Vgl. *Breuer* (Fn. 34), S. 449.

Auffassung folgt, kommt man nicht zu einem abweichenden Ergebnis. Mit einer Annexkompetenz zu argumentieren ist aber nicht vorzugswürdig, denn dieser Begründungsansatz beachtet nicht hinreichend die Besonderheiten des Völkerrechts.¹⁰⁴

c) Kompetenz zur Suspendierung der Parallelverfahren

Art. 37 Abs. 1 lit. c EMRK kann als Grundlage für die Suspendierung der Parallelverfahren herangezogen werden. Danach kann der *Gerichtshof* eine Beschwerde streichen, wenn „eine weitere Prüfung der Beschwerde aus anderen vom Gerichtshof festgestellten Gründen nicht gerechtfertigt ist.“ Der weit gefasste Wortlaut der Norm erlaubt es, auch das Vorliegen eines systemischen Problems darunter zu subsumieren.

aa) Mögliche Wiederaufnahme der suspendierten Verfahren als Druckmittel

Die suspendierten Verfahren erfüllen eine wichtige Funktion bei der Überwachung und Sicherstellung der Piloturteile. Es besteht immer die Möglichkeit, dass der *Gerichtshof* diese Verfahren wiedereröffnet (Art. 37 Abs. 2 EMRK). Dadurch kann Druck auf den Staat ausgeübt werden, um den Prozess der Entwicklung einer befriedigenden innerstaatlichen Lösung für das systemische Problem zu beschleunigen.¹⁰⁵

bb) Problem der Rechtsverweigerung

Durch die Suspendierung der parallelen Verfahren tritt die Gefahr der Rechtsverweigerung ein.¹⁰⁶ In dem Zeitraum zwischen der Streichung der Parallelverfahren und dem Eingreifen der Abhilfemaßnahmen in dem Vertragsstaat bleiben die Beschwerdeführer ohne Rechtsschutz; es entsteht ein „rechtsfreier Raum“. Solange die im Urteil bezeichneten Maßnahmen nicht durchgeführt werden, liegt ein Fall der Rechtsverweigerung vor.¹⁰⁷ Darüber hinaus ist das Vorgehen des *Gerichts* mit der Gefahr behaftet, dass neue Gerichtsverfahren entstehen, falls der Mitgliedsstaat gar nicht tätig wird oder ungeeignete Maßnahmen ergreift. Dies würde die Verfahrensdauer im Ergebnis verlängern.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Vgl. *Baumann* (Fn. 33), S. 134.

¹⁰⁵ *Forst*, *The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights. Limits and Ways Ahead*, ICL Thesis 2013 Vol. 3, S. 19-21.

¹⁰⁶ *Baumann* (Fn. 33), S. 195; *Friberg*, *Pilot judgments from the Court's perspective*, Vortrag vom 9./10.6.2008 in Stockholm, S. 86, 89.

¹⁰⁷ *Baumann* (Fn. 33), S. 195.

¹⁰⁸ *Friberg* (Fn. 106), S. 86, 89.

Die zumindest zeitweise Rechtsverweigerung ist eine Nebenwirkung des Piloturteils. Am Beispiel des Falls *Scordino*, in dem es um die Verletzung von Art. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK und Art. 6 EMRK ging, zeigt sich zwar, dass die Prüfung der suspendierten Beschwerden wiederaufgenommen wird, wenn sich die Maßnahmen als ineffektiv erweisen.¹⁰⁹ Zwischen der erstmaligen Einreichung der Beschwerde und der Wiederaufnahme lagen jedoch 13 Jahre. Die unerwünschte Folge der übermäßigen Verlängerung der Verfahrensdauer muss stets bei der Anwendung des Piloturteilsverfahrens mitberücksichtigt werden.

d) Bindungswirkung des Urteils

Im Zusammenhang mit der Suspendierung der Parallelverfahren und dem Problem der vorübergehenden Rechtsverweigerung steht die Frage nach der Bindungswirkung der Piloturteile. Zentrales Merkmal eines solchen Urteils ist die Anordnung der generellen Abhilfemaßnahmen im Urteilstenor, womit zum Ausdruck kommt, dass diesen Anordnungen eine echte rechtliche Bindungswirkung zukommen soll. Gemäß Art. 46 Abs. 1 EMRK verpflichten sich die Vertragsparteien in allen Rechtssachen, in denen sie Partei sind, das endgültige Urteil des *Gerichtshofs* zu befolgen. Hieraus folgt unproblematisch die Bindungswirkung des Urteils in Bezug auf den einzelnen Beschwerdeführer. Unzweifelhaft rechtsverbindlich ist es nach den Bestimmungen des Art. 46 Abs. 1 EMRK nur in diesem Rechtsverhältnis.¹¹⁰ Diese materielle Rechtskraftwirkung *inter partes* folgt nicht nur aus den konkreten Bestimmungen in der Konvention, sondern drückt einen völkerrechtlichen wie innerstaatlichen Grundsatz aus.¹¹¹

Da aber im Pilotverfahren die Anordnungen im Urteilstenor auf die Behebung des systemischen Problems gerichtet sind, haben sie Bedeutung auch über den Einzelfall hinaus. Es fragt sich mithin, ob die Urteile des *EGMR* doch eine Bindungswirkung über den Einzelfall hinaus haben könnten.

¹⁰⁹ *EGMR, Scordino v. Italien*, Urt. v. 29.3.2006, Rs. 368113/97, S. 1 f., abrufbar unter: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22%20CASE%20OF%20SCORDINO%20v.%20ITALY%20\(No.%201\)%22%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-72925%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22%20CASE%20OF%20SCORDINO%20v.%20ITALY%20(No.%201)%22%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-72925%22]}) (zuletzt abgerufen am 27.12.2020).

¹¹⁰ *Klein*, Should the Binding Effect of the Judgments of the European Court for Human Rights be Extended?, in: GS Ryssdal, 2000, S. 705 (706).

¹¹¹ *Polakiewicz*, Die Verpflichtungen der Staaten aus den Urteilen des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, 1992, S. 33.

aa) Die eine echte Bindungswirkung unterstützenden Argumente

Zum einen wird vertreten, dass die Urteile des EGMR eine echte Bindungswirkung über den Einzelfall hinaus hätten. Diese Auffassung stützt sich normativ auf Art. 32 Abs. 1 EMRK, wonach der *Gerichtshof* für die Auslegung und Anwendung der Konvention zuständig ist.¹¹² Sie begründet die Bindungswirkung mit der von der EMRK geschaffenen objektiven Werteordnung. Eine bloße *inter partes* Wirkung sei nicht in der Lage, diese objektive Ordnung aufrecht zu erhalten.¹¹³ Dazu wird auch geltend gemacht, dass die Geschichte des Art. 41 EMRK für eine Wirkung *erga omnes* spreche.¹¹⁴

bb) Die eine bloß faktische Wirkung unterstützenden Argumente

Richtigerweise ist eine echte Bindungswirkung der Urteile über den Einzelfall hinaus abzulehnen.

Gegen eine Bindungswirkung *erga omnes* spricht zunächst die Genealogie vom Art. 41 EMRK. Es war nur zur Diskussion gestellt, die Urteile mit einer allgemeinen Bindungswirkung zu versehen. Von ihrer Einführung haben die Vertragsparteien Abstand genommen, um ihre Souveränität zu schützen.¹¹⁵

Eine allgemeine Bindungswirkung kann ferner nicht auf Art. 32 Abs. 1 EMRK gestützt werden. Diese Vorschrift regelt nur die Zuständigkeit des *Gerichtshofs* und beschäftigt sich nicht mit der Bindungswirkung seiner Urteile. Die Vorschrift hat also eine andere Funktion.¹¹⁶ Die ausdrückliche Regelung des Art. 46 EMRK bestätigt dieses Ergebnis. Heranzuziehen ist außerdem Art. 31 WVRK, wonach

¹¹² *Ambos*, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und die Verfahrensrechte – Waffengleichheit, partizipatorisches Verfahren und Art. 6 EMRK, ZStW 2003, 583 (586 f.); *Bernhardt*, Einwirkung der Entscheidungen internationaler Menschenrechtsinstitutionen auf das nationale Recht, in: FS Doehring, 1989, S. 23 (29); *Sauer*, Die neue Schlagkraft der gemeineuropäischen Grundrechtsdiktatur – Zur Bindung deutscher Gerichte an die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, ZaöRV 2005, 35 (41); *Walter*, Die Europäische Menschenrechtskonvention als Konstitutionalisierungsprozess, ZaöR 1999, 961 (976).

¹¹³ *Polakiewicz* (Fn. 111), S. 351 f.

¹¹⁴ Sondervotum Richter *Zupančič* EGMR, *Hutten-Czapka v. Polen*, Urt. v. 19.6.2006, Rs. 35014/97, S. 93 ff., abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%22CASE%20OF%20HUTTEN-CZAPKA%20v.%20POLAND%22%22%22%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%22itemid%22%3A%22001-75882%22%22%7D>, (zuletzt abgerufen am 27.12.2020).

¹¹⁵ Insoweit: Sondervotum Richter *Zupančič* EGMR, *Hutten-Czapka v. Polen*, Urt. v. 19.6.2006, Rs. 35014/97, S. 93 ff.

¹¹⁶ *Rohleder*, Grundrechtsschutz im europäischen Mehrebenen-System – Unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte, 2009, S. 242.

nur die Vertragsstaaten gemeinsam die Befugnis haben, den Vertrag authentisch auszulegen. Diese Befugnis haben sie dem EGMR nur teilweise, zur Entscheidung eines Einzelfalls, übertragen.¹¹⁷

Außerdem hätte die Anerkennung einer Bindungswirkung *erga omnes* zur Folge, dass nicht nur die am Piloturteilsverfahren beteiligten Beschwerdeführer an das Urteil gebunden wären, sondern auch die nichtbeteiligten Mitgliedsstaaten. Letzteres ist wegen der nur teilweisen Übertragung der Befugnis zur Vertragsauslegung äußerst problematisch.

Eine echte Bindungswirkung könnte zudem theoretisch zu widersprüchlichen Ergebnissen führen, wenn der EGMR seine Rechtsprechung ändert. Die Mitgliedsstaaten wären dann an zwei unterschiedliche Urteile gebunden – an das geänderte und an das ändernde.¹¹⁸

Ein weiteres Problem ist, dass die am Verfahren nicht teilnehmenden Staaten keinen Einfluss auf die Entscheidung genommen haben. Es besteht theoretisch die Möglichkeit, dass der *Gerichtshof* anders entschieden hätte, wenn die übrigen Staaten an der Entscheidungsfindung beteiligt gewesen wären.¹¹⁹ Es darf den Staaten nicht die Gelegenheit genommen werden, sich bezüglich einer Entscheidung zu äußern, die sie auch rechtlich binden soll.

Aus diesen Gründen kann den Urteilen nur eine bloß faktische Wirkung zukommen.¹²⁰

Für die faktische Wirkung der Urteile spricht ebenfalls, dass bei einer rechtlichen Bindungswirkung das Ministerkomitee, das den Urteilsvollzug überwacht, überfordert wäre.¹²¹ Dieses Argument stellt allerdings nur reine Praktikabilitätsabwägungen an, weswegen ihm geringeres Gewicht zukommt.

cc) Spätere abweichende Staatenpraxis

Eine Bindungswirkung der Piloturteile, die nicht mehr auf die Parteien beschränkt ist, sondern sich auf Dritte (*erga omnes*) erstreckt, könnte allerdings

¹¹⁷ *Uerpman-Wittzack*, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die deutsche Rechtsprechung – Ein Beitrag zum Thema Völkerrecht und Landesrecht, 1993, S. 215 f.

¹¹⁸ *Ebd.*, S. 215 f.

¹¹⁹ *Rohleder* (Fn. 116), S. 242.

¹²⁰ *Müchel*, Kooperation oder Konfrontation? – Das Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte, *Der Staat* 2005, 403 (403 ff.).

¹²¹ *Czerner*, Inter partes versus erga omnes Wirkung der EMRK-Judikate in der Konventionsstaaten gem. Art. 46 EMRK, *AVR* 2008, 345 (355 f.).

zumindest mit der Gefahr einer übermäßigen Verlängerung der Verfahrensdauer. Sollte der betroffene Staat dem Urteil nicht Folge leisten, kann der *Gerichtshof* die mögliche Wiedereröffnung der Verfahren als Druckmittel verwenden.

Diese Aussetzung ist mit der fehlenden Bindungswirkung des Urteils gegenüber an dem konkreten Rechtsstreit unbeteiligten Dritten verbunden. Von einer solchen Bindungswirkung ist bei einer ausdrücklichen Änderung des Vertrags oder derogierenden Staatenpraxis auszugehen.

Das Urteil hat historische Bedeutung. Hier hat der *Gerichtshof* zum ersten Mal das neue Instrument des Piloturteils angewandt, um dem Problem seiner Überbelastung zu begegnen. Diesen Schritt hat der *EGMR* nicht allein gewagt: Er konnte auf politische Unterstützung vertrauen.

Das Piloturteilsverfahren ist mittlerweile in die Verfahrensordnung eingeführt (Regel 61). Noch fehlt aber seine Aufnahme in die schriftliche Fassung der Konvention. Seine Verankerung würde jegliche Bedenken gegen seine Anwendung beseitigen.

Voraussetzung dafür wäre der Konsens der Herren der EMRK – der Mitgliedstaaten des Europarates.