

Der Umgang des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte mit systematischen Menschenrechtsverletzungen: Die Pilotverfahrenstechnik, Art. 61 EGMR-VerfO

Michael B. Strecker*

Inhalt	
A. Einleitung	236
B. Definition	236
C. Entwicklung	237
I. Ausgangsproblem, Zielsetzung und Entwicklung	237
II. Bewertung	240
D. Verfahrenseröffnung – Voraussetzungen der Anwendung	242
I. Anhörung der Parteien, Art. 61 Abs. 2 EGMR-VerfO	242
II. Vorhandensein eines strukturellen Problems, Art. 61 Abs. 3 Halbsatz 1 EGMR-VerfO	243
III. Auswahl des Pilot-Beschwerdeführers	244
IV. Praktische und theoretische Anwendungsgebiete	244
E. Verfahrenshauptteil – Das Piloturteil	246
I. Anordnung der Art der Abhilfemaßnahmen, Art. 61 Abs. 3 Halbsatz 2 EGMR-VerfO	246
1. Traditionelle Ansicht: Feststellungsurteile	246
2. Entwicklung: Piloturteile	247
a) Notwendigkeit einer Rechtsgrundlage	248
b) Ansichten in der Literatur	250
c) Interpretation des Art. 46 Abs. 1 EMRK nach Art. 31 WVK	251
d) Zwischenergebnis	255
II. Fristsetzung für das Ergreifen von Abhilfemaßnahmen, Art. 61 Abs. 4 EGMR-VerfO	255
F. Verfahrensfortgang	256
I. Zurückstellen der Prüfung der Parallelverfahren, Art. 61 Abs. 6 EGMR-VerfO	256

* Michael B. Strecker, cand. iur., cand. Dipl. sc. pol. Univ. (HfP München) ist studentischer Mitarbeiter am Lehrstuhl für Völkerrecht und Öffentliches Recht der Ludwig-Maximilians-Universität München.

II.	Überprüfung der Abhilfemaßnahmen und Streichung der Parallelverfahren	258
1.	Konflikt mit dem Ministerkomitee	258
2.	Konflikt mit dem nationalen Gesetzgeber	259
3.	Konflikt mit den Interessen der übrigen Beschwerdeführer	260
4.	Kritik/Meinung	260
G.	Effektivität	261
H.	Ausblick	262
I.	Künftiges Verbesserungspotential	262
II.	Künftige Anwendungsbereiche	264
I.	Zusammenfassung	265

A. Einleitung

„The pilot-judgment procedure represents the most significant step in the development of the Court’s remedial power, being an inevitable consequence of the sharp increase in its caseload [...]. Today the Court no longer hesitates, where necessary, to indicate a wide range of concrete measures to a respondent State in order to guarantee full respect for human rights.“¹

Wie dieses Zitat zeigt, wird der Entwicklung der Pilotverfahrenstechnik (PVT) durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eine enorme Bedeutung beigemessen. Dieser Beitrag untersucht zunächst, welche Probleme ihr zugrunde liegen, um ausgehend davon die Entwicklung der PVT durch den EGMR nachzuzeichnen. Die in Art. 61 EGMR-VerfO kodifizierte Technik wird anschließend auf ihre konventionsrechtlichen Grundlagen untersucht und sodann der Fortgang nach einem ergangenen Piloturteil kritisch durchleuchtet. Letztlich wird der Frage nachgegangen, ob und inwiefern die Pilotverfahrenstechnik geeignet ist, den aufgezeigten Problemen entgegenzuwirken, um abschließend einen Ausblick auf künftige Anwendungsbereiche sowie künftiges Verbesserungspotential geben zu können.

B. Definition

Kernbestand der PVT ist das Piloturteil. Von „vollen Piloturteilen“ spricht man, wenn der EGMR gemäß Art. 61 Abs. 3 EGMR-VerfO sowohl ein innerstaatliches systembedingtes Defizit, als auch die Art der zu ergreifenden Abhilfemaßnahmen im Ur-

¹ EGMR, Nr. 21722/11, *Volkov v. Ukraine*, Urt. v. 9.1.2013, Concurring Opinion Judge Yudkivska.

teilstenor bestimmt.² Teilweise wird fortan nach Art. 61 Abs. 6 EGMR-VerfO die Behandlung der Parallelverfahren zurückgestellt.³

In „Quasi-Piloturteilen“⁴ (auch: Art. 46-Entscheidungen)⁵ erfolgt diese Kennzeichnung lediglich in der Urteilsbegründung.⁶ Da hier der Fokus des EGMR jedoch bereits über den Einzelfall hinausgeht,⁷ lassen sich diese als Frühindikatoren für die Anwendung der PVT deuten.

C. Entwicklung

I. Ausgangsproblem, Zielsetzung und Entwicklung

Als Ausgangsproblem wird zunächst die zu hohe Arbeitslast des EGMR, insbesondere durch massenhafte Parallelverfahren,⁸ genannt.⁹ Unter Parallelverfahren versteht man: Verfahren, die in großer Anzahl¹⁰ mit einer auf einem strukturellen Defizit beruhenden¹¹ und daher rechtlich gleich gelagerten Problematik¹² beim EGMR eingehen, ohne dass Beschwerdeführer, Sachverhalt und Beschwerdegegenstand identisch sind.¹³

- 2 Haider, The Pilot-Judgment Procedure of the European Court of Human Rights, 2013, S. 41 ff.; Leach et al., Responding to Systematic Human Rights Violations – An Analysis of „Pilot Judgments“ of the European Court of Human Rights and their Impact at National Level, 2010, S. 22; EGMR, Pilot Judgments, Factsheet, März 2015, S. 1, Fn. 1.
- 3 Haider, (Fn. 2), S. 45 f.
- 4 Anstelle vieler Eschment, Musterprozesse vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte – Probleme und Perspektiven des Piloturteilsverfahrens, 2011, S. 70.
- 5 Leach, Taking a Case to the European Court of Human Rights, 3. Aufl. 2011, S. 88, Rn. 3.33.
- 6 EGMR, (Fn. 2), S. 1, Fn. 1; Leach et al., (Fn. 2), S. 173.
- 7 Tulkens, Perspectives from the Court: A typology of the pilot-judgment procedure, Seminarpapier v. 14.6.2010, S. 5.
- 8 Europarat, Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, Explainatory Report v. 12.5.2004, HRLJ 26 (2005), S. 90 ff., Rn. 7; Eschment, (Fn. 4), S. 33.
- 9 Paraskeva, Human Rights Protection Begins and Ends at Home: The „Pilot Judgment Procedure“ Developed by the European Court of Human Rights, Human Rights Law Commentary 3 (2007), S. 2; Breuer, Urteilsfolgen bei strukturellen Problemen – Das erste „Piloturteil“ des EGMR, EuGRZ 2004, S. 446; Milej, Entwicklung des Völkerrechts – Der Beitrag internationaler Gerichte und Sachverständigungsgremien, 2014, S. 515; von Arnauld, Völkerrecht, 2. Aufl. 2014, S. 105, Rn. 7.
- 10 Breuer, (Fn. 9), S. 445; Eschment, (Fn. 4), S. 36.
- 11 Haider, (Fn. 2), S. 3.
- 12 Pietrowicz, Die Umsetzung der zu Art. 6 Abs. 1 EMRK ergangenen Urteile des EGMR in der Russischen Föderation, 2010, S. 54; Breuer, (Fn. 9), S. 445; Harris et al., Law of the European Convention on Human Rights, 3. Aufl. 2014, S. 149.
- 13 Pietrowicz, (Fn. 12), S. 54.

Gegen die Türkei häuften sich ab 1990 Parallelverfahren¹⁴ bezüglich des Verschwindens von Personen im Südosten der Republik¹⁵ und gegen Italien ergingen nach der erstmaligen Rüge einer überlangen Verfahrensdauer 1987 in *Capuano*¹⁶ bis 1999 65 weitere Urteile in der gleichen Sache.¹⁷ Daher mahnte der EGMR 1999 in *Bottazi*¹⁸ erstmals in der Urteilsbegründung ein systembedingtes Defizit in Italien an, woraufhin dort ein Entschädigungsgesetz (Pinto-Gesetz) erlassen wurde¹⁹ und der EGMR so mangels Rechtswegerschöpfung zahlreiche Parallelverfahren abweisen konnte.²⁰ In *Bottazi* ist folglich der Vorreiter der PVT zu sehen.

Als sich zudem nach dem Ende des Kalten Krieges 1990 die Zahl der Konventionsstaaten in knapp einem Jahrzehnt verdoppelte,²¹ stieg die Zahl der potentiell von systematischen Menschenrechtsverletzungen Betroffenen von ca. 450 auf ca. 800 Mio.²² an. Da die Ursache der Rechtsverletzung der folglich beim EGMR eingehenden Verfahren regelmäßig in der materiellen Rechtsordnung selbst und nicht nur in Individualverstößen lag,²³ musste sich der EGMR vermehrt mit systematischen Menschenrechtsverletzungen beschäftigen.²⁴

Letztlich trug der Umstand, dass von Staatenbeschwerden als ursprünglich intendierter Methode zur Bekämpfung systematischer Menschenrechtsverletzungen²⁵ nur spärlich Gebrauch gemacht wurde, weiter zur Überlastung des EGMR bei.²⁶

Der EGMR forderte vor dem Hintergrund der positiven Entwicklungen in *Bottazi* während der Vertragsverhandlungen zum 14. ZP-EMRK im Jahr 2003 die konventionsrechtliche Kodifizierung von Pilotverfahren.²⁷ Der Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH) setzte sich jedoch, nicht zuletzt aufgrund politischen

14 EGMR, Nr. 22492/93, *Kilic v. Turkey*, Urt. v. 28.3.2000, Rn. 59 ff.; EGMR, Nr. 22535/93, *Mahmut Kaya v. Turkey*, Urt. v. 28.3.2000, Rn. 73 f.; EGMR, Nr. 22947/93 und 22948/93, *Akkoc v. Turkey*, Urt. v. 10.10.2000, Rn. 73 ff.

15 *Gattini*, Mass Claims at the European Court of Human Rights, in: Breitenmoser/Ehrenzeller/Sassoli (Hrsg.), *Human Rights, Democracy and the Rule of Law – Liber amicorum Luzius Wildhaber*, 2007, S. 274 m.w.N.

16 EGMR, Nr. 9381/81, *Capuano v. Italy*, Urt. v. 25.6.1987.

17 *Eschment*, (Fn. 4), S. 88.

18 EGMR, Nr. 34884/97, *Bottazi v. Italy*, Urt. v. 28.7.1999, Rn. 23.

19 *Schmahl*, Piloturteile des EGMR als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, EuGRZ 2008, S. 372.

20 EGMR, Nr. 69789/01, *Brusco v. Italy*, Urt. v. 6.9.2001, Rn. 81; EGMR, Nr. 41424/98, *Nuvoli v. Italy*, Urt. v. 16.5.2002, Rn. 36.

21 *Buyse*, The Pilot Judgment Procedure at the European Court of Human Rights: Possibilities and Challenges, Nomiko Vima (The Greek Law Journal) 57 (2009), S. 1899.

22 *Haider*, (Fn. 2), S. 3.

23 *Wildhaber*, Eine verfassungsrechtliche Zukunft für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte?, EuGRZ 2002, S. 571.

24 *Buyse*, (Fn. 21), S. 1899; m.a.W. *Tulkens*, (Fn. 7), S. 5.

25 *Matscher*, Kollektive Garantie der Grundrechte und die Staatenbeschwerde nach der Europäischen Konvention für Menschenrechte, in: Funk (Hrsg.), *Der Rechtstaat vor neuen Herausforderungen*, Festschrift für Adamovich, 2002, S. 417.

26 *Gattini*, (Fn. 15), S. 276, Fn. 16.

27 *Vandenhole*, Execution of Judgments, in: Lemmens/Vandenhole (Hrsg.), *Protocol No.14 and the Reform of the European Court of Human Rights*, 2005, S. 114 f. m.w.N.

Drucks einiger Konventionsstaaten,²⁸ mit der Ansicht, dass es keiner solchen Kodifizierung bedürfe,²⁹ durch.³⁰ Dem Vorschlag, das Ministerkomitee (MK) solle sich der Sache stattdessen in einer Empfehlung annehmen,³¹ kam Letzteres nach. Es forderte den EGMR 2004 in Resolution Res(2004)3 auf, in seinen Urteilen systembedingte Probleme zu identifizieren.³² Die Konventionsstaaten wurden zeitgleich aufgefordert, durch effektive Rechtsmittel Parallelverfahren vor dem EGMR zu vermeiden.³³ Auch wenn im erläuternden Bericht zum 14. ZP-EMRK Bezug auf die PVT genommen wird,³⁴ fand bis dato keine konventionsrechtliche Kodifizierung statt.

Dennoch erließ der EGMR im Fall *Broniowski* im Jahre 2004 erstmalig ein Piloturteil und entwickelte damit die PVT. Da die nationalen Entschädigungsregelungen für nach dem Zweiten Weltkrieg umgesiedelte Personen in Polen unzureichend und daher konventionswidrig waren,³⁵ waren neben *Broniowski* 167 Parallelverfahren anhängig und ca. 80.000 weitere Personen betroffen.³⁶ Neben der Feststellung einer Konventionsverletzung³⁷ verwies der EGMR erstmals im Urteilstenor auf ein systembedingtes Problem³⁸ (D.II.) und ordnete daher das Ergreifen geeigneter rechtlicher Abhilfemaßnahmen³⁹ (E.I.) an. Die Frage nach einer gerechten Entschädigung im Sinne des Art. 41 EMRK wurde verschoben und die Parallelverfahren ausgesetzt⁴⁰ (F.I.). 2005 ergingen in Polen die entsprechenden nationalen Entschädigungsregelungen.⁴¹ Der EGMR urteilte diese im Folgeurteil zur gütlichen Einigung (F.II.) als konventionskonform.⁴² Alle weiteren Beschwerden⁴³ wurden daher bis 2008 mittels Entscheidung aus dem Register gestrichen.⁴⁴ Nach *Broniowski* ergingen zahlreiche weitere Piloturteile.⁴⁵

Die Stellungnahmen hierzu fielen durchweg gemischt aus. Die Gruppe der Weisen (*Group of Wise Persons*), die basierend auf dem 14. ZP-EMRK ab 2005 eine Strategie

28 *Fyrnys*, Expanding Competences by the Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights, GLJ 2011, S. 1239.

29 CDDH, Guaranteeing the long-term effectiveness of the control system of the European Convention on Human Rights, 2003, CDDH(2003)026, Addendum I Final, Rn. 21.

30 *Schmahl*, (Fn. 19), S. 373.

31 CDDH, (Fn. 29), Rn. 20.

32 Ministerkomitee, Resolution on Judgments Revealing an Underlying Systematic Problem, Res(2004)3 v. 12.5.2004, Rn. 1.

33 Ibid., Rn. 13.

34 Europarat, (Fn. 8), Rn. 16.

35 EGMR, Nr. 31443/96, *Broniowski v. Poland*, Urt. v. 22.6.2004, Rn. 187, Tenor, Rn. 2.

36 Ibid., Rn. 33, 193.

37 Ibid., Tenor, Rn. 2.

38 Ibid., Rn. 189, Tenor, Rn. 3.

39 Ibid., Tenor, Rn. 4.

40 Ibid., Rn. 195 ff.

41 EGMR, (Fn. 2), S. 10.

42 EGMR, Nr. 31443/96, *Broniowski v. Poland* (gütliche Einigung), Urt. v. 28.9.2005, Rn. 37.

43 EGMR, Nr. 50003/99, *Wolkenberg and others v. Poland*, Urt. v. 4.12.2007, Rn. 61, 64; EGMR, Nr. 11208/02, *Witkowska-Tobola v. Poland*, Urt. v. 4.12.2007, Rn. 37.

44 *Buyse*, (Fn. 21), S. 1894; EGMR, (Fn. 2), S. 10.

45 Exemplarische Übersicht in ibid.

für die Effektivitätssicherung des EGMR ausarbeiten sollte,⁴⁶ empfahl die weitere Anwendung der PVT, warf jedoch die Frage nach einer rechtlichen Grundlage auf.⁴⁷ Die 47 Mitgliedsstaaten riefen in der Interlaken Deklaration 2010⁴⁸ zur Kooperation nach einem Piloturteil auf und forderten klare Standards für die PVT, insbesondere für die Auswahl der Beschwerdeführer.⁴⁹ Das Plenum des EGMR kam dieser Aufruforderung nach und kodifizierte die PVT gemäß Art. 25 lit. d) EMRK am 31. März 2011 in Art. 61 EGMR-VerfO.⁵⁰ Die Konventionsstaaten begrüßten die neue Regelung⁵¹ und die kontinuierliche Anwendung der PVT.⁵² In der Brüssel Deklaration 2015 wurde unter Verweis auf die ausstehenden Herausforderungen, gerade durch Parallelverfahren, die besondere Zustimmung zur PVT zum Ausdruck gebracht.⁵³ Diese wurde vom Ministerkomitee auf der Ministertagung am 19. Mai 2015 bekräftigt.⁵⁴

II. Bewertung

Ziel der PVT ist es, die Arbeitslast durch anhängige Parallelverfahren zu verringern⁵⁵ und den Beschwerdeführern zeitlich schneller Abhilfe zu verschaffen.⁵⁶ Dies soll insbesondere dadurch erreicht werden, dass die Konventionsstaaten die den Parallelverfahren zugrundeliegende Problematik auf nationaler Ebene lösen.⁵⁷ Hierzu werden ihnen mögliche Umsetzungsmaßnahmen vorgegeben.⁵⁸

- 46 Esser, Verfahren des Internationalen Menschenrechtsschutzes, in: Löwe/Rosenberg (Hrsg.), Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz: StPO, Bd. 11: EMRK/IPBPR, 2012, Rn. 321.
- 47 Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, CM(2006)203 v. 15.11.2006, Rn. 105; Egli, Another Step in the Reform of the European Court of Human Rights: The Report of the Group of Wise Persons, ZaöRV 2008, S. 169 f.; EGMR, Opinion of the Court on the Wise Persons' Report v. 2.4.2007, S. 6.
- 48 Die Interlaken Deklaration ist die gemeinsame Erklärung der 47 vertretenen Justizminister der Konventionsstaaten im Anschluss an die am 18./19.2.2010 in Interlaken abgehaltene hochrangige Konferenz zur Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Eine entsprechende Erklärung ging auch aus den anschließenden hochrangigen Konferenzen in Izmir (26./27.4.2011), Brighton (19./20.4.2012) und Brüssel (26./27.3.2015) hervor.
- 49 Interlaken Declaration v. 29.2.2010, D.7.a)ii), D.7.b).
- 50 EGMR, New rule introduced concerning handling of systemic and structural human rights violations in Europe, Press Release No. 265 v. 24.3.2011, S. 1 f.
- 51 Izmir Declaration v. 27.4.2011, E.5.
- 52 Brighton Declaration v. 20.4.2012, D.20.c).
- 53 Brussels Declaration v. 27.3.2015, Action Plan, Rn. 2a).
- 54 Ministerkomitee, Decisions adopted at the 125th session of the Committee of Ministers v. 19.5.2015, Rn. 1, 4.
- 55 EGMR, Nr. 31443/96, *Broniowski v. Poland*, Urt. v. 22.6.2004, Rn. 190 ff.
- 56 Ibid., Rn. 193; EGMR, Nr. 14097/12, *Varga and others v. Hungary*, Urt. v. 10.3.2015, Rn. 114; EGMR, (Fn. 2), S. 1.
- 57 EGMR, Nr. 31443/96, *Broniowski v. Poland*, Urt. v. 22.6.2004, Rn. 192; Paraskeva, Returning the Protection of Human Rights to Where They Belong, At Home, IJHR 12 (2008), S. 415.
- 58 EGMR, Nr. 14097/12, *Varga and others v. Hungary*, Urt. v. 10.3.2015, Rn. 102.

Eine Verringerung der Arbeitslast soll es dem EGMR (auch außerhalb von Pilotverfahren) ermöglichen, sich effizienter und sorgfältiger⁵⁹ mit Rechtssachen zu beschäftigen, die wichtige Probleme im Bereich der Menschenrechte aufwerfen.⁶⁰ Dies weitet den Wirkungsbereich der Urteile nicht nur auf Parallelverfahren, sondern mittelbar auf alle dem Schutzbereich der EMRK unterstehenden Personen aus. Im Hinblick auf deren Rechtsschutzinteresse erscheint dieses Ziel legitim. Aufgrund der finanziellen Entlastung nach Wegfall der Prozesskosten der Parallelverfahren gilt dies auch aus Sicht der Konventionsstaaten. Gemäß dem Motto „*justice delayed is justice denied*“ ist auch das Ziel der Verfahrensbeschleunigung als legitim zu werten.

Bei der Frage, ob die Vorgabe von Abhilfemaßnahmen durch den EGMR ein legitimes Ziel darstellt, ist zu erörtern, ob der EGMR oder das Ministerkomitee hierfür geeigneter erscheinen.

Grundsätzlich ist nach Art. 46 Abs. 2 EMRK das Ministerkomitee, das aus einem Vertreter jedes Konventionsstaates besteht, als politisches Exekutivorgan⁶¹ für die Überwachung der Urteilsumsetzung zuständig⁶² und wird hierfür, gerade im Bereich politisch kontroverser Themen,⁶³ auch für kompetenter erachtet.⁶⁴ Die rechtliche Kompetenz der EGMR-Richter steht hingegen außer Frage. In der Tatsache, dass der EGMR weniger dem politischen Diskurs ausgesetzt ist, wird vorliegend ein Vorteil gesehen. Die anfängliche Unkenntnis vom betroffenen nationalen Rechtssystem sorgt zunächst für eine Betrachtung aus der Metaperspektive und somit für eine besonders objektive rechtliche Analyse. Die notwendige Fachkenntnis vom nationalen Rechtssystem wird sodann im Rahmen des Verfahrens erworben. Diese rechtlich-objektive Betrachtungsweise der Richter erscheint der politisch-subjektiven Betrachtungsweise der Vertreter des Ministerkomitees teilweise vorzugswürdig.

Bezüglich der Effektivität wird vorgetragen, der Überwachungsmechanismus des Ministerkomitees entfalte seine Wirkung mehr auf politischer als auf rechtlicher Ebene,⁶⁵ weshalb zahlreiche Staaten nur langsam oder widerwillig kooperieren,⁶⁶ was wiederum zu einer Anhäufung von Parallelverfahren vor dem EGMR führe und so letztlich die Effektivität des gesamten Straßburger Systems bedrohe.⁶⁷ Die Vorgabe von Maßnahmen durch den EGMR birgt insofern die Chance auf einen Mehrgewinn an Effektivität. Der EGMR erscheint folglich grundsätzlich geeignet, um Abhilfemaßnahmen vorzugeben.

59 EGMR, (Fn. 2), S. 1.

60 Europarat, (Fn. 8), Rn. 37.

61 Fyrnys, (Fn. 28), S. 1237.

62 Ibid., S. 1238.

63 Meyer-Ladewig, EMRK Handkommentar, 3. Aufl. 2011, Art. 46, Rn. 11.

64 Cremer, Entscheidung und Entscheidungswirkung, in: Dörr (Hrsg.), EMRK/GG, 2. Aufl. 2013, Kap. 32, Rn. 124.

65 Leach, On the Reform of the European Court of Human Rights, Europ. Hum. R. L. Rev. 1 (2009), S. 732.

66 Vandenhove, (Fn. 27), S. 113.

67 Garlicki, Broniowski and After: On the Dual Nature of „Pilot Judgments“, in: Caflisch (Hrsg.), Liber amicorum Luzius Wildhaber: Human Rights – Strasbourg Views, 2007, S. 183.

D. Verfahrenseröffnung – Voraussetzungen der Anwendung

I. Anhörung der Parteien, Art. 61 Abs. 2 EGMR-VerfO

Art. 61 Abs. 2 EGMR-VerfO sieht vor, dass der EGMR die Parteien vor dem Beschluss, ein Pilotverfahren in ihrer Sache durchzuführen, anhört. Der EGMR brachte die PVT auch nach staatlichen Einsprüchen zur Anwendung.⁶⁸ Der Vortrag, es handle sich beim Konsens um eine *conditio sine qua non*,⁶⁹ ist somit mittlerweile evident unzutreffend. Da der EGMR nach Einsprüchen jedoch auch von der Anwendung der PVT absah⁷⁰ und Richter und Registrare berichten, ihre Anwendung hänge in der Praxis maßgeblich von staatlicher Kooperationsbereitschaft ab,⁷¹ stellt sich die Frage, inwiefern sich der EGMR von dieser politischen Determinante leiten lassen sollte.

Vielfach wird vorgebracht, der letztendliche Erfolg der PVT hänge in entscheidendem Maße von der *a priori* festgestellten Kooperationsbereitschaft⁷² und Anerkennung eines systembedingten Defizits⁷³ seitens der Konventionsstaaten ab. Mangels eigener Exekutionsbefugnisse läuft der EGMR in der Tat Gefahr seine Autorität und Glaubwürdigkeit zu untergraben, wenn die Konventionsstaaten seine Urteile dauerhaft nicht befolgen.⁷⁴ Das Negativbeispiel der Folgewirkungen des „Nicaragua“-Falls vor dem IGH⁷⁵ zeigt, wie wichtig diese Erwägungen in der Praxis sein können. Auch mit Blick auf die Rechtsschutzinteressen der übrigen Beschwerdeführer erscheint es sinnvoll, den Kooperationswillen vorab zu berücksichtigen.

Als juristisches Organ sollte sich der EGMR jedoch mit Blick auf seine Neutralität und die viel zitierte Rechtssicherheit, Vorhersehbarkeit und Gleichheit vor dem Gesetz⁷⁶ nur bedingt von dieser politischen Determinante beeinflussen lassen.

Letztlich ist zu beachten, dass eine unzureichende Umsetzung der Urteile nicht stets am mangelnden Umsetzungswillen, sondern auch an mangelnder Kenntnis der

68 Vgl. EGMR, Nr. 40450/04, *Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine*, Urt. v. 15.10.2009, Rn. 77; EGMR, Nr. 60041/08, *Greens and M.T. v. The United Kingdom*, Urt. v. 23.11.2010, Rn. 104.

69 *Paraskeva*, The Application of The ‘Pilot Judgment Procedure’ to Post-Loizidou Cases, AIDH 4 (2009), S. 586.

70 EGMR, Nr. 34848/07, *O'Donoghue and others v. The United Kingdom*, Urt. v. 14.12.2010, Rn. 3; EGMR, Nr. 46286/09 u.a., *Maggio and others v. Italy*, Urt. v. 31.5.2011, Rn. 5.

71 *Leach et al.*, (Fn. 2), S. 34 ff. m.w.N.; vgl. *Tulkens*, (Fn. 7), S. 7.

72 *Gattini*, (Fn. 15), S. 293; *Breuer*, Das Recht auf Individualbeschwerde zum EGMR im Spannungsfeld zwischen Subsidiarität und Einzelfallgerechtigkeit – Zum Fortgang des ersten Piloturteilverfahrens in den Parallelseiten Wolkenberg und Wirkowska-Tobola, EuGRZ 2008, S. 124; *Paraskeva*, (Fn. 69), S. 586.

73 *Leach et al.*, (Fn. 2), S. 33.

74 *Breuer*, Zur Fortentwicklung der Piloturteilstechnik durch den EGMR, EuGRZ 2012, S. 4, 6; *Wildhaber*, (Fn. 23), S. 572.

75 IGH, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. USA), Merits, 27.6.1986, ICJ Rep. 1986, S. 14 ff.

76 EGMR, Nr. 46295/99, *Stafford v. The United Kingdom*, Urt. v. 28.5.2002, Rn. 68; EGMR, Nr. 27238/95, *Chapman v. The United Kingdom*, Urt. v. 18.1.2001, Rn. 70; EGMR, Nr. 28957/95, *Goodwin v. The United Kingdom*, Urt. v. 11.7.2001, Rn. 74.

richtigen Umsetzungsmaßnahmen gescheitert sein dürfte.⁷⁷ Hier bietet die Anwendung der PVT gerade durch ihre detaillierte Angabe der zu ergreifenden Maßnahmen eine Möglichkeit, die Umsetzung in Zukunft zu verbessern.

Dafür, dass der EGMR sich vermehrt für deren Anwendung gegen den Willen des jeweiligen Staates entscheiden sollte, spricht nicht nur das fundamentale Prinzip der Rechtsgleichheit, sondern auch die faktische Tatsache, dass auch diese Fälle in der Praxis bis dato alle umgesetzt wurden.⁷⁸

Es lässt sich festhalten, dass sich aus Art. 61 Abs. 2 EGMR-VerfO kein generelles Widerspruchsrecht der Staaten bezüglich der Anwendung der PVT entnehmen lässt, der Konsens der Parteien in der Praxis jedoch eine maßgebliche Rolle spielt.

II. Vorhandensein eines strukturellen Problems, Art. 61 Abs. 3 Halbsatz 1 EGMR-VerfO

Der indikativischen Formulierung in Art. 61 Abs. 3 EGMR-VerfO ist zu entnehmen, dass das Vorhandensein eines strukturellen oder systembedingten Problems Notwendigkeit für die Anwendung der PVT ist.⁷⁹

Der EGMR brachte die PVT bisher größtenteils zur Anwendung, wenn das Defizit im Sinne des Art. 61 Abs. 1 EGMR-VerfO zu weiteren Beschwerden „Anlass gegeben hat“, der Staat also in ähnlicher Rechtssache bereits mehrmals verurteilt⁸⁰ wurde oder eine große Zahl von Parallelverfahren anhängig⁸¹ war. In Bezug auf ein Defizit, das im Sinne des Art. 61 Abs. 1 EGMR-VerfO künftig zu weiteren Beschwerden „Anlass [...] zu geben geeignet ist“, findet sich außer dem Fall *Broniowski*⁸² nur eine spärliche Anwendung. Mit Blick auf eine Prävention systematischer Menschenrechtsverstöße besteht hier künftiges Anwendungspotential (H.II.).

Da der Informationsbedarf zur Ermittlung eines systembedingten Defizits deutlich größer ist als im Rahmen einer Individualbeschwerde,⁸³ wird vorgebracht, es bedürfe einer über den Einzelfall hinausgehenden „*fact finding mission*“, wozu der EGMR jedoch nicht die institutionellen und organisatorischen Mittel hat.⁸⁴ Die Feststellung eines systembedingten Defizits ergehe ergo erratisch,⁸⁵ klare Kriterien seien wün-

77 Vgl. Breuer, Zur Anordnung konkreter Abhilfemaßnahmen durch den EGMR, EuGRZ 2004, S. 259.

78 Ministerkomitee, Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights, 7th Annual Report 2013, S. 10 f.

79 Breuer, (Fn. 74), S. 4.

80 EGMR, Nr. 42525/07 und 60800/08, *Ananyev and others v. Russia*, Urt. v. 10.1.2012, Rn. 184: über 80 Verurteilungen.

81 EGMR, Nr. 60041/08, *Greens and M.T. v. The United Kingdom*, Urt. v. 23.11.2010, Rn. 111: ca. 2500 Parallelverfahren anhängig.

82 EGMR, Nr. 31443/96, *Broniowski v. Poland*, Urt. v. 22.6.2004, Rn. 193: ca. 80.000 potentielle Beschwerdeführer.

83 Tulkeens, (Fn. 7), S. 3.

84 Leach et al., (Fn. 2), S. 175.

85 EGMR, Nr. 35014/97, *Hutten-Czapska v. Poland* (gütliche Einigung), Urt. v. 28.4.2008, Separate Opinion Judge Zagrebelsky joined by Judge Jaeger; Gattini, (Fn. 15), S. 285.

schenswert.⁸⁶ Der EGMR entgegnet, es komme für die Anwendung der PVT nicht auf eine spezifische Anzahl von bereits anhängigen Parallelverfahren an; die PVT könne auch präventive Wirkungen zum Ziel haben.⁸⁷ Da jedoch manche systembedingten Defizite tief in der nationalen Rechtskultur verwurzelt sind,⁸⁸ und auch der Konsens der Parteien eine tragende Rolle bei der Anwendung der PVT spielt (D.I.), ist die Abwesenheit klarerer Kriterien im Rechtsschutzzinteresse der Beschwerdeführer hinzunehmen. Nur so hat der EGMR größtmögliche Anwendungsflexibilität. Eine detailliertere Kodifizierung der Voraussetzungen eines systembedingten Defizits ist somit nicht wünschenswert.

III. Auswahl des Pilot-Beschwerdeführers

Bedenklich ist, dass Art. 61 EGMR-VerfO keine Angaben zur Auswahl des Pilot-Beschwerdeführers enthält, obwohl dies in der Interlaken Deklaration gefordert wurde (C.I.). Dabei gestaltet sich die Auswahl eines geeigneten Pilot-Beschwerdeführers problematisch.⁸⁹ Deckt die Pilot-Beschwerde beispielsweise nur einen begrenzten Teil des gesamten systembedingten Problems ab,⁹⁰ verengt dies den Blick des EGMR auf das gesamte Defizit.⁹¹ Hier sind folglich im Interesse der Rechtssicherheit für die Beschwerdeführer klare Voraussetzungen *de lege ferenda* in Art. 61 EGMR-VerfO niedrzuglegen.⁹²

IV. Praktische und theoretische Anwendungsbereiche

Da dem EGMR sowohl nach ganz herrschender Meinung⁹³ als auch nach eigener Ansicht⁹⁴ die Kompetenz fehlt nationale Rechtsprechung aufzuheben, erging bis dato

86 *Jahn*, Ruling (In)directly through Individual Measures?, Effect and Legitimacy of the EctHR's New Remedial Power, ZaöRV 74 (2014), S. 35.

87 EGMR, Nr. 35014/97, *Hutten-Czapska v. Poland*, Urt. v. 19.6.2006, Rn. 236.

88 *O'Boyle*, On Reforming the Operation of the European Court of Human Rights, EHRLR 2008 S. 8.

89 *Meyer-Ladewig*, (Fn. 63), Art. 46, Rn. 9.

90 *Buyse*, (Fn. 21), S. 1902; *Helper*, Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime, EJIL 19 (2008), S. 154.

91 Parlamentarische Versammlung, Implementation of judgments of the European Court of Human Rights, Resolution 1516 (2006) v. 2.10.2006 – deutsche Übersetzung: Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, abgedruckt in BT-Drs. 16/3941, S. 8 ff., Rn. 21.

92 Zu Vorschlägen von Kriterien siehe *Eschment*, (Fn. 4), S. 178 ff.

93 *Breuer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK – Kommentar, 2. Aufl. 2015, Art. 46, Rn. 17, 40 m.w.N.; *ders.*, Das Recht auf Individualbeschwerde zum EGMR im Spannungsfeld zwischen Subsidiarität und Einzelfallgerechtigkeit, Zum Fortgang des ersten Piloturteilsverfahrens in den Sachen Wolkenberg und Witkowska-Tobola, EuGRZ 2008, S. 121; *Schmahl*, (Fn. 19), S. 376; *Caflisch*, Rechtsfolgen von Normenkontrolle – Die Rechtsprechung des EGMR: Die Technik der Pilot-Fälle, EuGRZ 2006, S. 521.

94 EGMR, Nr. 16737/90, *Pelladoah v. The Netherlands*, Urt. v. 22.9.1994, Rn. 44.

kein volles Piloturteil, in dem die Rechtsgutverletzung auf einer solchen beruhte.⁹⁵ Die systembedingten Defizite, die im Rahmen der PVT in Frage kommen, sind daher entweder durch eine konventionswidrige Gesetzeslage oder durch die administrative Praxis verursacht.⁹⁶

In der bisherigen Rechtsprechung des EGMR hat sich eine Vielzahl von Gruppen entwickelt, auf die die PVT bisher Anwendung fand.

Die größte Gruppe der anhängigen Parallelverfahren betraf⁹⁷ und betrifft⁹⁸ stets Art. 6 Abs. 1 EMRK verletzende überlange Verfahrensdauern, für die Entschädigungsregelungen geschaffen werden sollten.⁹⁹ Ein weiteres Hauptanwendungsgebiet stellen Art. 1 I. ZP-EMRK verletzende Eigentumsverletzungen dar.¹⁰⁰ Auch hier forderte der EGMR die Schaffung eines nationalen Rechtsmittels¹⁰¹ bzw. einen Interessensaustausch.¹⁰² Auch das, insbesondere in Mittel- und Osteuropa weit verbreitete,¹⁰³ Art. 13 EMRK verletzende Problem der Nichtvollstreckung von Urteilen trug¹⁰⁴ und trägt bis heute maßgeblich zur Überlastung des EGMR bei,¹⁰⁵ weshalb dieser mehrmals anordnete, die Opfer durch nationale Rechtsbehelfe zu entschädigen.¹⁰⁶ In letzterer Fallkategorie Art. 3 und 5 Abs. 3 EMRK verletzender Haftbedingungen erfolgte die Anordnung von Abhilfemaßnahmen jeweils nur in der Urteilsbegründung.¹⁰⁷ Der EGMR erließ lediglich „Quasi-Piloturteile“. Dies lässt sich damit begründen, dass sich das Ergreifen von Abhilfemaßnahmen in dieser Fallgruppe (z.B. Neubau oder Umbau eines Gefängnisses) deutlich diffiziler gestalten dürfte als in Fällen mit rein legislativem Handlungsbedarf.

Die bisherige Anwendungspraxis des EGMR lässt eine Kumulation im Bereich der prozessualen Rechte und Teilhabegarantien erkennen. Dies lässt sich damit begründen, dass diesen durch einfache legislative und administrative Änderungen begegnet werden kann. Auch die Tatsache, dass die PVT bezüglich Akten, die das Wohlergehen

95 *Eschment*, (Fn. 4), S. 120.

96 *Ibid.*; *Garlicki*, (Fn. 67), S. 182, 185.

97 *Wildhaber*, (Fn. 23), S. 572.

98 *Tulkens*, (Fn. 7), S. 3.

99 EGMR, Nr. 46344/06, *Rumpf v. Germany*, Urt. v. 2.9.2010, Tenor, Rn. 5; EGMR, Nr. 23032/02, *Lukenda v. Slovenia*, Urt. v. 6.10.2005, Tenor, Rn. 4.

100 *Eschment*, (Fn. 4), S. 121 ff.

101 EGMR, Nr. 31443/96, *Broniowski v. Poland*, Urt. v. 22.6.2004, Tenor, Rn. 4; EGMR, Nr. 27912/02, *Suljagic v. Bosnia and Herzegovina*, Urt. v. 3.11.2009, Tenor, Rn. 4; EGMR, Nr. 30767/05, *Maria Atanasiu and others v. Romania*, Urt. v. 12.10.2010, Tenor, Rn. 6.

102 EGMR, Nr. 35014/97, *Hutten-Czapska v. Poland*, Urt. v. 19.6.2006, Tenor, Rn. 4.

103 *Wildhaber*, Pilot Judgments in Cases of Structural or Systemic Problems on the National Level, in: Wolfrum (Hrsg.), The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions, 2009, S. 70.

104 *Wildhaber*, (Fn. 23), S. 572.

105 *Breuer*, in: Karpenstein/Mayer, (Fn. 93), Art. 46, Rn. 13.

106 EGMR, Nr. 33509/04, *Burdov v. Russia* (Nr. 2), Urt. v. 15.1.2009, Tenor, Rn. 6; EGMR, Nr. 476/07, *Olaru v. Moldova*, Urt. v. 28.7.2009, Tenor, Rn. 4; EGMR, Nr. 40450/04, *Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine*, Urt. v. 15.10.2009, Tenor, Rn. 4.

107 EGMR, Nr. 45219/06, *Kauczor v. Poland*, Urt. v. 3.2.2009, Rn. 58 ff.; EGMR, Nr. 17885/04, *Orchowski v. Poland*, Urt. v. 22.10.2009, Rn. 147 ff.; EGMR, Nr. 14097/12, *Varga and others v. Hungary*, Urt. v. 10.3.2015, Rn. 101 ff.

oder die Sicherheit des Beschwerdeführers unmittelbar betreffen, bisher nur mit Einschränkungen angewendet wurde, lässt sich damit begründen, dass aufgrund der Intensität des Eingriffs eine fallspezifische Prüfung regelmäßig sinnvoller erscheinen dürfte.

Auch wenn sich die bisher ergangenen Piloturteile in wenigen Fallgruppen kumulieren, ist mit den obigen Ausnahmen (Haftbedingungen und Wohlergehen oder Sicherheit des Beschwerdeführers unmittelbar betreffende Rechtsgutverletzungen) kein Grund ersichtlich, weshalb die PVT nur in Bezug auf gewisse Rechte zur Anwendung kommen sollte. Im Ausblick (H.II.) werden daher weitere Fallgruppen vorgestellt.

E. Verfahrenshauptteil – Das Piloturteil

I. Anordnung der Art der Abhilfemaßnahmen, Art. 61 Abs. 3 Halbsatz 2 EGMR-VerfO

Im Unterschied zu anderen Urteilen des EGMR enthalten Piloturteile im Tenor Angaben zur Art der Abhilfemaßnahmen, die „*der Staat zu treffen hat*“, Art. 61 Abs. 3 Halbsatz 1 EGMR-VerfO.¹⁰⁸ Der indikativischen Formulierung lässt sich entnehmen, dass der EGMR entscheidet, *dass* gewisse Abhilfemaßnahmen ergriffen werden müssen. So ordnet der EGMR in der Regel die Schaffung eines „*wirksamen innerstaatlichen Rechtsbehelfs*“¹⁰⁹ an. Dabei wird jedoch unterschiedlich stark konkretisiert *in welcher Art und Weise* dieser Rechtsbehelf zu schaffen ist. Die Bandbreite der Vorgaben reicht von der bloßen Anordnung „*geeigneter Maßnahmen*“¹¹⁰ im Tenor bis hin zur Spezifizierung der Maßnahmen auf 62 Randziffern in der Begründung.¹¹¹

1. Traditionelle Ansicht: Feststellungsurteile

Fraglich ist, ob der EGMR die Kompetenz zur Anordnung konkreter Maßnahmen hat. Hierfür soll zunächst die Bindungswirkung von Urteilen des EGMR dargestellt werden, um sodann auf die Rechtsgrundlage einzugehen.

Vor der Entwicklung der PVT betonte der EGMR noch in *Marckx*, er habe nicht die Kompetenz, um eine abstrakte Prüfung der angegriffenen Normen vorzunehmen, sondern nur, um deren Anwendung im Einzelfall zu prüfen.¹¹² Er sei gerade nicht befugt nationale Gesetzgebung aufzuheben oder legislative Änderungen vorzuge-

108 *Buyse*, (Fn. 21), S. 1892 (Hervorhebung des Autors).

109 EGMR, Nr. 33509/04, *Burdov v. Russia* (Nr. 2), Urt. v. 15.1.2009, Tenor, Rn. 6; EGMR, Nr. 476/07, *Olaru v. Moldova*, Urt. v. 28.7.2009, Tenor, Rn. 4; EGMR, Nr. 46344/06, *Rumpf v. Germany*, Urt. v. 2.9.2010, Tenor, Rn. 5.

110 EGMR, Nr. 56581/00, *Sejnovic v. Italy*, Urt. v. 1.3.2006, Tenor, Rn. 3.

111 EGMR, Nr. 42525/07 und 60800/08, *Ananyev and others v. Russia*, Urt. v. 10.1.2012, Rn. 179-240.

112 EGMR, Nr. 6833/74, *Marckx v. Belgium*, Urt. v. 13.6.1979, Rn. 58.

ben.¹¹³ Auch den *travaux préparatoires*¹¹⁴ sowie der Literatur¹¹⁵ nach, fällt der EGMR nur deklaratorische Feststellungsurteile, die dem jeweiligen Staat freie Wahl bei den Umsetzungsmaßnahmen lassen. Legislativer Änderungsbedarf wurde allenfalls als *obiter dictum* angedeutet¹¹⁶ und konkrete Abhilfemaßnahmen nur angeordnet,¹¹⁷ wenn der Ermessensspielraum der Konventionsstaaten ohnehin auf Null reduziert war.¹¹⁸ Traditionell entfalten Urteile ihre Wirkung daher in personeller Hinsicht lediglich *inter partes*¹¹⁹ und in sachlicher Hinsicht lediglich in Bezug auf den jeweils individuell bestimmten Beschwerdegegenstand.¹²⁰

2. Entwicklung: Piloturteile

Die Anwendung der PVT hat die personelle sowie die sachliche Wirkung der Entscheidungen weit über das traditionelle Verständnis hinaus erweitert.¹²¹ Der EGMR anerkennt zwar ein Regel-Ausnahme-Verhältnis: So stehe es ihm weiterhin grundsätzlich nicht zu, das Ergreifen genereller Abhilfemaßnahmen vorzugeben,¹²² in Ausnahmefällen¹²³ bzw. in Anbetracht eines systembedingten Defizits¹²⁴ sei dies jedoch angebracht. Bei der Wahl der exakten Mittel bleibe der Staat zwar grundsätzlich frei, jedoch nur *solange* diese mit den Schlussfolgerungen des Piloturteils vereinbar seien.¹²⁵

113 Ibid.

114 Europarat, Travaux Préparatoires des Articles 53 et 54 de la convention européenne des droits de l'homme v. 28.11.1972, S. 45.

115 Cremer, (Fn. 64), Rn. 116; Pietrowicz, (Fn. 12), S. 41; Meyer-Ladewig/Petzold, Die Bindung deutscher Gerichte an Urteile des EGMR, NJW 2005, S. 16.

116 EGMR, Nr. 8978/80, *X. and Y. v. The Netherlands*, Serie A, Nr. 98, Rn. 27.

117 EGMR, Nr. 71503/01, *Assanidze v. Georgia*, Urt. v. 8.4.2004, Tenor, Rn. 14(a).

118 Jahn, (Fn. 86), S. 5 ff.

119 Cremer, (Fn. 64), Rn. 57, 122; Czerner, Inter partes- versus erga omnes-Wirkung der EGMR-Judikate in den Konventionsstaaten gemäß Art. 46 EMRK, AVR 46 (2008), S. 345; Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, 5. Aufl. 2012, Kap. 16 Rn. 3; a.A. Bleckmann, Bundesverfassungsgericht versus Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, EuGRZ 1995, S. 387 f.

120 Schmahl, (Fn. 19), S. 378.

121 Fyrnys, (Fn. 28), S. 1246.

122 EGMR, Nr. 31443/96, *Broniowski v. Poland*, Urt. v. 22.6.2004, Rn. 193; EGMR, Nr. 36813/97, *Scordino v. Italy* (Nr. 1), Urt. v. 29.3.2006, Rn. 236.

123 EGMR, Nr. 14097/12, *Varga and others v. Hungary*, Urt. v. 10.3.2015, Rn. 102.

124 EGMR, Nr. 31443/96, *Broniowski v. Poland*, Urt. v. 22.6.2004, Rn. 193; EGMR, Nr. 36813/97, *Scordino v. Italy* (Nr. 1), Urt. v. 29.3.2006, Rn. 236.

125 EGMR, Nr. 14097/12, *Varga and others v. Hungary*, Urt. v. 10.3.2015, Rn. 108 (Hervorhebung des Autors); m.a.W. in EGMR, Nr. 42525/07 und 60800/08, *Ananyev and others v. Russia*, Urt. v. 10.1.2012, Rn. 211 f.; EGMR, Nr. 31443/96, *Broniowski v. Poland*, Urt. v. 22.6.2004, Rn. 192; EGMR, Nr. 56581/00, *Sejdicovic v. Italy*, Urt. v. 1.3.2006, Rn. 119.

a) Notwendigkeit einer Rechtsgrundlage

Der EGMR ist nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nur berechtigt innerhalb der ihm durch die EMRK von den Konventionsstaaten übertragenen Grenzen zu handeln.¹²⁶ Einer Rechtsgrundlage bedarf die PVT insofern, wenn die Art der Verfahrensführung über diese Grenzen hinausgehende Einschränkungen nach sich zieht.¹²⁷

In Bezug auf die Pilot-Beschwerdeführer bringt die zusätzlich geschaffene Öffentlichkeit (vgl. Art. 61 Abs. 9, 10 EGMR-VerfO) durch die Auswahl ihres Falles persönliche Beeinträchtigungen mit sich, hinsichtlich der Konventionsstaaten verstärkt sie den politischen Druck ihr Verhalten zu ändern.¹²⁸ Für die Beschwerdeführer der Parallelverfahren bedeutet das Zurückstellen ihres Falles überdies einen Verlust an Individualrechtsschutz.¹²⁹

In Bezug auf das Ministerkomitee wird vorgebracht, der EGMR programmiere dessen Arbeit durch die Vorgabe von Abhilfemaßnahmen zur Urteilsumsetzung in einem Bereich, in dem es Spielraum haben solle.¹³⁰ Diese Einschränkung ist angesichts der Tatsachen, dass das Ministerkomitee den EGMR in Res(2004)3 selbst bat, ihm bei der Überwachung der Umsetzung der Urteile zu assistieren¹³¹ und, dass der EGMR nur mögliche Umsetzungsmaßnahmen vorschlägt,¹³² marginal, jedoch existent.

In Bezug auf die Konventionsstaaten sieht der sich aus Art. 1 EMRK ergebende Grundsatz der Subsidiarität zunächst vor, dass es primär Aufgabe der Konventionsstaaten ist, die Einhaltung der Konventionsrechte sicherzustellen.¹³³ Aus diesem Grundsatz, gepaart mit dem Demokratieprinzip,¹³⁴ ergibt sich, dass Staaten bei der Umsetzung von Urteilen einen Ermessensspieldraum haben (sogenannte *margin of appreciation*-Doktrin – Einschätzungsprärogative).¹³⁵ Durch die Anordnung konkreter Maßnahmen würde dieser Beurteilungsspieldraum spürbar verringert,¹³⁶ was die Freiheit der Konventionsstaaten einschränke.¹³⁷ Der EGMR betont diesbezüglich nachvollziehbar, dass er zwar anordne, dass Maßnahmen ergriffen werden müssen, die Auflistung konkreter Maßnahmen jedoch lediglich zum Ziel hätte „*to indicate the type of measure that might be taken*“¹³⁸ weshalb die Konventionsstaaten bei der Wahl

126 Mellech, Die Rezeption der EMRK sowie der Urteile des EGMR in der französischen und deutschen Rechtsprechung, *Jus Internationale et Europaeum* 68 (2012), S. 67 f.

127 Eschment, (Fn. 4), S. 103.

128 Cremer, (Fn. 64), Rn. 110.

129 Eschment, (Fn. 4), S. 103; siehe unter F.I.

130 EGMR, Nr. 35014/97, *Hutten-Czapska v. Poland*, Urt. v. 19.6.2006, Partly Dissenting Opinion of Judge Zagrebelsky; Fyrnys, (Fn. 28), S. 1250.

131 Ministerkomitee, (Fn. 32), Rn. 1.

132 EGMR, Nr. 14097/12, *Varga and others v. Hungary*, Urt. v. 10.3.2015, Rn. 102.

133 Fyrnys, (Fn. 28), S. 1236; vgl. Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms v. 24.6.2013, CETS No. 213, Art. 1.

134 Shelton, Subsidiarity and Human Rights Law, *HRLJ* 27 (2006), S. 9.

135 Meyer-Ladewig, (Fn. 63), Art. 46, Rn. 11; Meyer-Ladewig/Petzold, (Fn. 115), S. 19.

136 Von Arnould, (Fn. 9), S. 105, Rn. 7; Schmahl, (Fn. 19), S. 374, 379.

137 Breuer, in: Karpenstein/Mayer, (Fn. 93), Art. 46, Rn. 3.

138 EGMR, Nr. 14097/12, *Varga and others v. Hungary*, Urt. v. 10.3.2015, Rn. 102.

der Mittel grundsätzlich weiterhin einen Ermessensspielraum hätten.¹³⁹ Der EGMR bringt weiter vor, dass in erster Instanz die Tatsache, dass eine Großzahl von Beschwerdeführern mangels nationalstaatlicher Rechtsmittel beim EGMR Rechtshilfe suchen muss, gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt.¹⁴⁰ Es erscheint daher schlüssig in der PVT, durch die Repatriierung der Fälle an den heimischen Konventionsstaat, keinen Verstoß gegen, sondern gar die Heilung eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip zu sehen.¹⁴¹ Dies steht grundsätzlich im Einklang mit dem Prinzip der gemeinsamen Verantwortung von Konventionsstaaten und EGMR für die Einhaltung der Konventionspflichten,¹⁴² sofern der EGMR nur bei Versagen eines Konventionsstaates als *ultima ratio* verpflichtend, treuhänderisch in die Rolle des Letzteren eintritt.¹⁴³ Der Umstand, dass der EGMR in zahlreichen Verfahren lediglich Quasi-Piloturteile ergehen lässt, zeugt von der Zurückhaltung des EGMR bei der Anwendung der PVT als lediglich *ultima ratio*.¹⁴⁴ Der Vortrag, Konventionsstaaten, die keine hinreichenden demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen (mehr) aufweisen, hätten ihren Anspruch auf Subsidiarität ohnehin vorübergehend verwirkt,¹⁴⁵ setzt dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis hingegen in unverhältnismäßiger Art und Weise außer Kraft und ist daher als zu weitgehend abzulehnen.

Als Einschränkung für die Konventionsstaaten wird weiter vorgebracht, dass das Piloturteil im Falle eines auf einer konventionswidrigen Norm basierenden systembedingten Defizits einer *inzidenten* Normenkontrolle gleichkomme, indem der EGMR die Vereinbarkeit der nationalen Rechtsordnung mit der Konvention überprüfe.¹⁴⁶ Der EGMR übe somit Kompetenzen aus, die typischerweise einem Verfassungsgericht zukommen.¹⁴⁷ Da mit dem Piloturteil jedoch keine Aufhebung nationaler Gesetzgebung verbunden ist, überzeugt die Ansicht, wonach der EGMR keine *inzidente* Normenkontrolle betreibt, die beklagten Staaten jedoch effektiv „zu einer Art vorbeugender Normenkontrolle“ drängt.¹⁴⁸ Die Vorgaben des EGMR lassen sich dabei als Kriterien für diese Normenkontrolle verstehen. Bedenkt man letztlich den

139 Vgl. ibid., Rn. 101; EGMR, Nr. 35014/97, *Hutten-Czapska v. Poland* (gütliche Einigung), Urt. v. 28.4.2008, Rn. 239; EGMR, Nr. 31443/96, *Broniowski v. Poland*, Urt. v. 22.6.2004, Rn. 186, 192.

140 EGMR, Nr. 42525/07 und 60800/08, *Ananyev and others v. Russia*, Urt. v. 10.1.2012, Rn. 211.

141 Vgl. *Klein*, Der Schutz der Grund- und Menschenrechte durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. VI/1, 2010, S. 642, Rn. 100; *Eschment*, (Fn. 4), S. 111.

142 Siehe „*shared responsibility*“: Interlaken Declaration, (Fn. 49), Rn. 2; Izmir Declaration, (Fn. 51), Rn. 6; Brighton Declaration, (Fn. 52), Rn. 4, B.12.c).

143 *Jahn*, (Fn. 86), S. 14 f., 26 f.

144 Ibid., S. 19.

145 *Keller/Fischer/Kühne*, Debating the Future of the European Convention of Human Rights after the Interlaken Conference: Two Innovative Proposals, *EJIL* 21 (2010), S. 1031 f.

146 *Fyrnys*, (Fn. 28), S. 1254; *Polakiewicz*, Die Verpflichtungen der Staaten aus den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Deutschland, Österreich, der Schweiz und im Vereinigten Königreich, 1993, S. 166 ff.; *Milej*, (Fn. 9), S. 518.

147 *Garlicki*, (Fn. 67), S. 182, 186.

148 *Caflisch*, (Fn. 93), S. 523.

Vortrag, dass die Staaten auf ein „*trial and error*“¹⁴⁹ bei der Urteilsumsetzung angewiesen wären, da die Urteile des EGMR unverständlich¹⁵⁰ seien und offen ließen, ob nur die Anwendung oder das Gesetz selbst konventionswidrig ist,¹⁵¹ geht mit der Vorgabe konkreter Umsetzungsangaben auch ein Gewinn an Rechtssicherheit für die Konventionsstaaten einher. Der EGMR fördert somit letztlich den Dialog und die Kooperation mit dem nationalen Gesetzgeber.¹⁵² Es verbleiben dennoch Einschränkungen für die Beschwerdeführer, das Ministerkomitee und, trotz des verbleibenden Ermessensspielraums, auch für die Konventionsstaaten, welche die Frage nach einer rechtlichen Grundlage zur Anordnung genereller Abhilfemaßnahmen aufwerfen.¹⁵³

b) Ansichten in der Literatur

Einerseits wird vorgetragen, die Anordnung konkreter Abhilfemaßnahmen sei ein Akt *ultra vires*, mit dem der EGMR politisch tätig werden würde.¹⁵⁴ Dieser Behauptung wird im Folgenden vertieft nachgegangen.

Andererseits wird vertreten, dass es sich bei der Kompetenz um eine „normative Implikation der EMRK“¹⁵⁵ handle. Dies vermag angesichts der Tatsache, dass der EGMR sich in seinen Urteilen selbst auf Art. 46 EMRK als Rechtsgrundlage beruft,¹⁵⁶ nicht zu überzeugen. Es lassen sich jedoch Bezüge zur *Implied-Powers-Doktrin*¹⁵⁷ erkennen, die Gerichten nach dem *effet utile* gewisse Kompetenzen zuspricht, um so Ziel und Zweck des Vertrags am besten zu erreichen.¹⁵⁸ Insofern kommen die Argumente im Rahmen einer teleologischen Interpretation von Art. 46 EMRK (E.I. 2.c)) zum Tragen.

149 Breuer, (Fn. 77), S. 259.

150 Abdalgawad, The Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights: Towards a Non-coercive and Participatory Model of Accountability, ZaöRV 69 (2009), S. 216.

151 Breuer, (Fn. 72), S. 122.

152 Jahn, (Fn. 86), S. 19.

153 Mit anderer Begründung Breuer, in: Karpenstein/Mayer, (Fn. 93), Art. 46, Rn. 6; ders., (Fn. 74), S. 2.

154 EGMR, Nr. 35014/97, *Hutten-Czapska v. Poland*, Urt. v. 19.6.2006, Partly Dissenting Opinion of Judge Zagrebelsky; vgl. die italienische Regierung in EGMR, Nr. 56581/00, *Sejdovic v. Italy*, Urt. v. 1.3.2006, Rn. 115; Egli, (Fn. 47), S. 169 f.; Colandera, On the Power of the European Court of Human Rights to Order Specific Non-monetary Measures: Some Remarks in Light of the Assanidze, Broniowski and Sejdovic Cases, HRLR 2 (2007), S. 406, 411.

155 Cremer, (Fn. 64), Rn. 116; vgl. EGMR, Nr. 35014/97, *Hutten-Czapska v. Poland* (gütliche Einigung), Urt. v. 28.4.2008, Concurring Opinion of Judge Ziemele; Breuer, (Fn. 9), S. 449; Jahn, (Fn. 86), S. 33.

156 Anstelle vieler EGMR, Nr. 31443/96, *Broniowski v. Poland*, Urt. v. 22.6.2004, Rn. 188 ff.

157 Føllesdal, Introduction, in: Føllesdal (Hrsg.), Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context, 2013, S. 10 f.

158 Woltjer, Free Movement of Persons in the European Union – The Evolutive Approach of the Court of Justice EC, in: Stoink (Hrsg.), Judicial Lawmaking and Administrative Law, 2005, S. 84; von Arnould, (Fn. 9), S. 93, Rn. 227.

Per se überzeugt auch die Debatte um die Analogie zu *class action*-Verfahren im Zivilrecht¹⁵⁹ nicht, da die differenzierten Ansichten sich im Kern letztlich erneut um die Bindungswirkung und somit Rechtsgrundlage des Urteils selbst drehen.

Letztlich wird die Kompetenz des EGMR zur Anwendung der PVT in der allgemeinen völkergewohnheitsrechtlichen Pflicht zur Beendigung und Nichtwiederholung von Verletzungen internationaler Verpflichtungen gesehen. Im Falle einer völkerrechtlichen Vertragsverletzung (somit auch im Falle einer Verletzung der EMRK) finden grundsätzlich die Völker gewohnheitsrecht kodifizierenden Artikel über die Staatenverantwortlichkeit (*Articles on the responsibility of States for internationally wrongfull acts*, ARS)¹⁶⁰ Anwendung.¹⁶¹ Neben Wiedergutmachung (Art. 31, 35-37 ARS) besteht demnach die separate gewohnheitsrechtliche Pflicht, den rechtswidrigen Akt einzustellen (Art. 30 lit. a) ARS) sowie eine Wiederholung zu vermeiden (Art. 30 lit. b) ARS). Die Anordnung genereller Abhilfemaßnahmen steht damit grundsätzlich im Einklang mit diesen völker gewohnheitsrechtlichen Verpflichtungen.¹⁶² In Abwesenheit einer Rechtsgrundlage ließe sich die Anordnung genereller Maßnahmen im Urteil somit als Erinnerung an diese gewohnheitsrechtliche Verpflichtung verstehen. Damit lässt sich auch die Ansicht erklären, wonach die Pflicht zur Umsetzung der allgemeinen Maßnahmen *nicht dem Urteil selbst*, sondern der materiell-rechtlichen Gewährleistung des jeweils in Frage stehenden Rechts in Verbindung mit Art. 46 EMRK und dem Grundsatz von Treu und Glauben entspringe.¹⁶³ Dieser Begründungsansatz überzeugt *per se*, vermag jedoch ebenfalls *keine eigene rechtliche Bindungswirkung der Urteile* zu begründen. Zwischen der materiell-rechtlichen Verantwortlichkeit der Staaten aus dem Völker gewohnheitsrecht und der Anordnungskompetenz konkreter Maßnahmen des EGMR ist streng zu unterscheiden.¹⁶⁴

c) Interpretation des Art. 46 Abs. 1 EMRK nach Art. 31 WVK

Da der EGMR sich in seinen Urteilen auf Art. 46 in Verbindung mit Art. 1¹⁶⁵ und Art. 19¹⁶⁶ EMRK beruft, soll dieser nach den völker gewohnheitsrechtlichen¹⁶⁷ Interpretationsgrundsätzen des Art. 31 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVK) untersucht werden.

159 EGMR, Nr. 35014/97, *Hutten-Czapska v. Poland*, Urt. v. 19.6.2006, Partly Concurring, Partly Dissenting Opinion of Judge Zupančič; Helfer, (Fn. 90), S. 148; kritisch hierzu Cremer, (Fn. 64), Rn. 129.

160 Generalversammlung der Vereinten Nationen, Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen, GA Res. 56/83 v. 12.12.2001, abgedruckt in: Sartorius II Nr. 6.

161 Breuer, in: Karpenstein/Mayer, (Fn. 93), Art. 46, Rn. 2.

162 Haider, (Fn. 2), S. 86 ff., 97.

163 Cremer, (Fn. 64), Rn. 125 (Hervorhebung des Autors).

164 Breuer, in: Karpenstein/Mayer, (Fn. 93), Art. 46, Rn. 17; vgl. Jahn, (Fn. 86), S. 30.

165 Anstelle vieler EGMR, Nr. 476/07, *Olaru v. Moldova*, Urt. v. 28.7.2009, Rn. 49 m.w.N.

166 Anstelle vieler EGMR, Nr. 42525/07 und 60800/08, *Ananyev and others v. Russia*, Urt. v. 10.1.2012, Rn. 182.

167 IGH, *Dispute Regarding Navigational Rights and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua)*, Merits, 13.7.2009, ICJ Rep. 2009, S. 213 ff., Rn. 47.

Dem Wortlaut des Art. 46 Abs. 1 EMRK nach sind die Parteien lediglich verpflichtet, die Urteile zu „Rechtssachen, in denen sie Partei sind“ zu befolgen. Eine wörtliche Interpretation (Art. 31 Abs. 1 Alt. 2 WVK) des Art. 46 Abs. 1 EMRK trägt die PVT folglich nicht.

Da es Ziel der PVT ist den Staaten bei der Erfüllung ihrer konventionsrechtlichen Pflichten zu helfen und dies im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip steht (C.I., II.), trägt eine systematische Interpretation (vgl. Art. 31 Abs. 1 Alt. 3 WVK) des Art. 46 im Lichte des Art. 1 die PVT mit. Ebenso wird Art. 19 EMRK, wonach der EGMR die Einhaltung der konventionsrechtlichen Verpflichtungen sicherstellen soll, in Anbetracht des Ziels der effektiveren Gerichtsbarkeit gewahrt. Aus formal-juristischer Sicht erscheint es jedoch problematisch, dass diese Argumente nur im Falle der tatsächlichen Effektivität der PVT zum Tragen kommen. Eine systematische Interpretation des Art. 46 EMRK unterstützt die PVT im Übrigen.

Teilweise wird vorgebracht, die PVT sei von einer evolutiven/teleologischen Interpretation (vgl. Art. 31 Abs. 1 Alt. 4 WVK) des Art. 46 EMRK erfasst.¹⁶⁸ Eine solche soll es ermöglichen, auf Änderungen in der sozialen Realität, die sich nach Vertragschluss ergeben haben, reagieren zu können.¹⁶⁹ Die soziale Realität, mit der sich der EGMR konfrontiert sah, hat sich insbesondere durch die Ost-Erweiterung des Europarats und die massive Zunahme an anhängigen Verfahren (C.I.) drastisch verändert. Eine solche wird ferner allerdings nur als zulässig angesehen, wenn die Parteien dies von Anfang an zulassen wollten.¹⁷⁰ Indikatoren hierfür seien der Abschluss auf unbestimmte Dauer¹⁷¹ sowie der Gebrauch allgemeiner, offener Vertragsbegriffe (sogenannte „generic terms“).¹⁷² Die EMRK ist zwar ein auf unbestimmte Dauer abgeschlossener Vertrag, jedoch bietet der Wortlaut des Art. 46 EMRK zunächst „keinen Ansatzpunkt für eine teleologische Erweiterung“.¹⁷³ Er enthält jedenfalls evident keine „generic terms“. Dem wird jedoch entgegengehalten, dass Menschenrechtsverträge gerade „generic terms treaties“¹⁷⁴ seien und daher in besonderem Maße eine evolutive Interpretation zulassen müssen,¹⁷⁵ um nicht auf Dauer ineffektiv zu werden.¹⁷⁶

168 *Fyrnys*, (Fn. 28), S. 1251; vgl. *Cremer*, (Fn. 64), Rn. 115.

169 *Binder*, Die Grenzen der Vertragstreue im Völkerrecht, 2013, S. 78.

170 Ibid., S. 77 m.w.N.; IGH, *Aegean Sea Continental Shelf*, (*Greece v Turkey*), Jurisdiction, Judgment, 19.12.1978, ICJ Rep. 1978, S. 128 ff., Rn. 78.

171 IGH, *Dispute Regarding Navigational Rights and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua)*, Merits, 13.7.2009, ICJ Rep. 2009, S. 213 ff., Rn. 66.

172 Ibid., Rn. 77; *Binder*, (Fn. 169), S. 78 m.w.N.

173 *Breuer*, (Fn. 74), S. 2.

174 *Higgins*, Time and the Law: International Perspectives in an Old Problem, Int'l & Comp. L. Q. 46 (1997), S. 519.

175 *Depuy*, Evolutionary Interpretation of Treaties: Between Memory and Prophecy, in: *Cannizzaro* (Hrsg.), The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention, 2011, S. 131; *Bernhardt*, Evolutive Treaty Interpretation, Especially of the European Convention on Human Rights, GYIL 42 (1999), S. 11.

176 *Mabony*, Judicial Activism and Judicial Self-restraint in the European Court of Human Rights, HRLJ 11 (1990), S. 61; mit anderer Begründung IGH, *Case Concerning Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Judgment, 6.11.2003, Separate Opinion Judge *Buergenthal*, ICJ Rep. 2003, S. 270 ff., Rn. 22; *Depuy*, (Fn. 175), S. 125 f.

Auch der EGMR bedient sich bei der Interpretation der EMRK eines dynamischen und evolutiven Ansatzes¹⁷⁷ und sieht diese als ein im Lichte der gegenwärtigen Umstände auszulegendes „*living instrument*“ an.¹⁷⁸ Ihr Inhalt müsse daher so ausgelegt werden, dass die enthaltenen Rechte praktisch und effektiv zur Geltung kommen.¹⁷⁹ Es ist dabei nicht ersichtlich, weshalb sich diese Vorgehensweise auf die materiellen Garantien beschränken sollte. Da die PVT gerade den effektiven Schutz aller materiellen Rechte zum Ziel hat, erscheint insbesondere eine teleologisch-evolutive Interpretation des Art. 46 EMRK sinnvoll und angebracht.

Der PVT liegt eine legitime Zielsetzung der effektiveren Rechtsgewährung zugrunde (C.I.). Daher wird hier vertreten, dass sie von einer gemischt evolutiv-teleologischen Interpretation des Art. 46 EMRK umfasst ist. Die im Rahmen dieser Auslegung nach Art. 31 Abs. 2 WVK zu berücksichtigende Präambel, in der von der „Fortentwicklung der Menschenrechte“ die Rede ist, trägt diese Auslegung mit. Auch einer solchen Interpretation sind jedoch Grenzen gesetzt. So lassen sich nur gewisse Abweichungen vom ursprünglich intendierten Parteiwillen begründen. Von einer übermäßigen Inanspruchnahme der PVT ist daher dienlich abzuraten und ein Regel-Ausnahme-Verhältnis auch künftig aufrechtzuerhalten.

Weiter zu berücksichtigen sind nach Art. 31 Abs. 3 lit. a), b) WVK jede spätere Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrags sowie jede spätere Übung bei dessen Anwendung. Dabei kann an dieser Stelle nur in Kürze exemplarisch auf die Umsetzung der Urteile durch Deutschland, Russland und das Vereinigte Königreich sowie die Praxis der Staaten im Ministerkomitee eingegangen werden.

Nachdem in Deutschland zweimal das Nichtvorhandensein eines nationalen Rechtsmittels gegen überlange Verfahrensdauern gerügt wurde,¹⁸⁰ schuf die Bundesregierung 2011 den geforderten Rechtsbehelf¹⁸¹ und der EGMR konnte die Beschwerdeführer der Parallelverfahren daher in Folgeentscheidungen¹⁸² erneut auf den nationalen Rechtsweg verweisen. Der letztlichen Umsetzung der Maßnahmen sowie der Stellungnahme im Verfahren, die es im Ermessen des EGMR ansah über die Anwendung der PVT zu entscheiden,¹⁸³ lässt sich die zustimmende Haltung Deutschlands zur PVT entnehmen.

¹⁷⁷ EGMR, Nr. 46295/99, *Stafford v. The United Kingdom*, Urt. v. 28.5.2002, Rn. 68; EGMR, Nr. 28957/95, *Goodwin v. The United Kingdom*, Urt. v. 11.7.2001, Rn. 74.

¹⁷⁸ EGMR, Nr. 5856/72, *Tyrer v. The United Kingdom*, Serie A, Nr. 26, Rn. 31.

¹⁷⁹ EGMR, Nr. 26083/94, *Waite and Kennedy v. The United Kingdom*, Urt. v. 18.2.1999, Rn. 67.

¹⁸⁰ EGMR, Nr. 75529/01, *Stürmeli v. Germany*, Urt. v. 8.6.2006, Rn. 116, Tenor, Rn. 1, 3; EGMR, Nr. 46344/06, *Rumpf v. Germany*, Urt. v. 2.9.2010, Rn. 52, Tenor, Rn. 1-3.

¹⁸¹ Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2011 v. 1.7.2012, S. 54. m.w.N.

¹⁸² EGMR, Nr. 53126/07, *Taron v. Germany*, Urt. v. 29.5.2012; EGMR, Nr. 19488/09, *Garcia Cancio v. Germany*, Urt. v. 29.5.2012.

¹⁸³ EGMR, Nr. 46344/06, *Rumpf v. Germany*, Urt. v. 2.9.2010, Rn. 58.

In Russland musste der Beschwerdeführer in *Burdov* (Nr. 1), der nach seiner Tätigkeit in Tschernobyl arbeitsunfähig wurde, vier Jahre auf seine gerichtlich zugesprochene Rente warten,¹⁸⁴ was sowohl Art. 6 Abs. 1 EMRK als auch Art. 1 1. ZP-EMRK verletzte.¹⁸⁵ Im Anschluss ergingen zahlreiche rechtliche Neuregelungen in Russland, die das systembedingte Defizit jedoch alle nicht zu lösen vermochten.¹⁸⁶ Daher wandte sich *Burdov* 2009 erneut mit einer Beschwerde an den EGMR, welcher in *Burdov* (Nr. 2) erneut eine Konventionsverletzung feststellte.¹⁸⁷ Der EGMR wies darauf hin, dass gegen Russland mittlerweile rund 200 Urteile wegen Nichtumsetzung rechtskräftiger nationaler Urteile ergangen waren und brachte die PVT zur Anwendung.¹⁸⁸ Von russischer Seite wurde dies begrüßt.¹⁸⁹ Sowohl der Präsident als auch das Verfassungsgericht nahmen sich der Sache mehrmals, teilweise sogar unter expliziter Berufung auf den Fall *Burdov*, an.¹⁹⁰ Überdies verabschiedete Russland 2010 zwei Gesetze, aufgrund derer auf nationaler Ebene Entschädigungsansprüche wegen überlanger Verfahrensdauer und verspäteter Vollstreckung von Urteilen geltend gemacht werden können.¹⁹¹ Das Ministerkomitee nahm die „prompte und konstruktive Antwort“ auf das Pilotverfahren des EGMR bereits wenige Monate nach dem Urteil zunächst zufriedenstellend zur Kenntnis.¹⁹² Folgeentscheidungen des EGMR¹⁹³ bewerteten die neuen Rechtsmittel jedoch als unwirksam und hielten weiterhin nur durch eine Beschwerde vor dem EGMR hinreichenden Rechtsschutz für gegeben.¹⁹⁴ Unterstellt man Russland nicht, dass die ergriffenen Umsetzungsmechanismen absichtlich mangelhaft ausgestaltet wurden und die PVT somit lediglich genutzt wurde, um die Zahl an gegen Russland ergangenen Urteile zu verringern, lassen sich die zahlreichen Bemühungen als generelle Akzeptanz der PVT deuten.

Gegen das Vereinigte Königreich rügte der EGMR mehrfach das generelle Wahlverbot für verurteilte Inhaftierte.¹⁹⁵ Da das Parlament eine Änderung jedoch unter

184 EGMR, Nr. 59498/00, *Burdov v. Russia* (Nr. 1), Urt. v. 7.5.2002, Rn. 7 ff.

185 Ibid., Rn. 40-42.

186 Leach et al., (Fn. 2), S. 136 f. m.w.N.

187 EGMR, Nr. 33509/04, *Burdov v. Russia* (Nr. 2), Urt. v. 15.1.2009, Tenor, Rn. 1, 2.

188 Ibid., Rn. 129, 133 f.

189 Leach et al., (Fn. 2), S. 143 m.w.N. in Fn. 59: Interview mit Vladislav Ermakow (Russischer Regierungsvertreter in Straßburg).

190 Leach et al., (Fn. 2), S. 138 f. m.w.N.

191 EGMR, (Fn. 2), S. 8.

192 Ministerkomitee, Execution of the pilot judgment of the European Court of Human Rights in the case Burdov No. 2 against the Russian Federation, Interim Resolution CM/Res-DH(2009)158 v. 12.4.2009, Abs. 6: „Noting with satisfaction the Russian authorities’ prompt and constructive response to the Court’s pilot judgment“.

193 EGMR, Nr. 5734/08 u.a., *Ilyushkin and others v. Russia*; Urt. 17.4.2012; EGMR, Nr. 16967/10 u.a., *Kalinkin and others v. Russia*, Urt. v. 17.4.2012.

194 EGMR, (Fn. 2), S. 8.

195 EGMR, Nr. 74025/01, *Hirst v. The United Kingdom* (Nr. 2), Urt. v. 9.12.2015, Tenor, Rn. 1; EGMR, Nr. 60041/08, *Greens and M.T. v. The United Kingdom*, Urt. v. 23.11.2010, Tenor, Rn. 4.

Bezug auf die öffentliche Meinung ablehnte¹⁹⁶ und Regierungsangehörige gar die generelle Kompetenz und Legitimität des Straßburger Systems anzweifelten,¹⁹⁷ war zwischenzeitlich von einer „Eskalation in dem schwelenden Konflikt“¹⁹⁸ die Rede. Der EGMR stellte daher, zuletzt im Februar 2015 in *McHugh u.a.*,¹⁹⁹ anhaltende Konventionsverstöße fest. Die Vertragspraxis des Vereinigten Königreichs ist daher als Ablehnung der Kompetenz des EGMR, generelle Maßnahmen verbindlich anzurufen, zu verstehen.

Die Praxis der Konventionsstaaten bei der Umsetzung der geforderten Maßnahmen ist insgesamt als uneinheitlich zu werten. Außer durch das Vereinigte Königreich wurden jedoch letztlich alle Piloturteile umgesetzt.²⁰⁰ Insbesondere die Tatsache, dass die PVT von den Konventionsstaaten im Ministerkomitee mehrfach begrüßt wurde,²⁰¹ spiegelt den Konsens der Parteien diesbezüglich wider.

d) Zwischenergebnis

Die Kompetenz zur Anwendung der PVT ist von einer evolutiv-teleologischen sowie systematischen Interpretation des Art. 46 EMRK umfasst. Wenn auch der Wortlaut diese Interpretation zunächst nicht zulässt, haben die Konventionsstaaten das Vertragsrecht durch ihre nachfolgende Praxis bei der Umsetzung der Urteile und insbesondere im Ministerkomitee weiterentwickelt.

II. Fristsetzung für das Ergreifen von Abhilfemaßnahmen, Art. 61 Abs. 4 EGMR-VerfO

Nach Art. 61 Abs. 4 EGMR-VerfO kann der EGMR fakultativ eine Frist für die Ergriffenheit der Abhilfemaßnahmen setzen. Fraglich ist insofern, wann dies sinnvoll erscheint und wie lange die Frist jeweils sein sollte. Der EGMR ordnete eine Frist zur Urteilsumsetzung bisher stets im Urteilstenor an,²⁰² wobei die Länge zwischen drei²⁰³ und 18 Monaten²⁰⁴ variierte.

Im subjektiven Interesse des effektiven Rechtsschutzes und der Rechtssicherheit für die jeweiligen Beschwerdeführer der ausgesetzten Parallelverfahren erscheint das

196 Engel, Konflikt zwischen britischer Regierung und dem EGMR in Bezug auf bestimmte Urteile versachlicht/Cameron versus Bratza, EuGRZ 2012, S. 131, Fn. 1; Forst, The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights – Limits and Ways Ahead, ICL Journal (Vienna Journal on International Constitutional Law) 2013, S. 16.

197 Bratza, The Relationship between the UK Courts and Strasbourg, EHRLR 2011, S. 505.

198 Engel, (Fn. 196), S. 131.

199 EGMR, Nr. 51987/08 und 1.014 andere, *McHugh and others v. The United Kingdom*, Urt. v. 9.12.2015, Tenor, Rn. 1.

200 Ministerkomitee, (Fn. 78), S. 10 f.

201 Zuletzt am 19.5.2015: Ministerkomitee, (Fn. 54), Rn. 1, 4.

202 Breuer, (Fn. 74), S. 6 m.w.N. in Fn. 77.

203 EGMR, Nr. 46347/99, *Xenides-Arestis v. Turkey*, Urt. v. 25.9.2014, Tenor, Rn. 5.

204 EGMR, Nr. 30767/05, *Maria Atanasiu and others v. Romania*, Urt. v. 12.10.2010, Tenor, Rn. 6.

Setzen einer möglichst kurzen Frist wünschenswert.²⁰⁵ Allerdings läuft der EGMR dadurch erneut Gefahr mangels Exekutionsbefugnissen seine Autorität zu untergraben, wenn Staaten sich nicht an die Frist halten.²⁰⁶ So musste der EGMR in zahlreichen Fällen eine Fristverlängerung gewähren.²⁰⁷ Die Tatsache, dass die Staaten den EGMR jedoch um eine Fristverlängerung batzen, anstelle die Frist wohlwissend verstreichen zu lassen, stellt die Befürchtung einer Untergrabung der Autorität des EGMR durch die Setzung einer Frist in der Praxis als unbegründet heraus.

Allerdings stellt sich die Frage nach der Kompetenz des EGMR über eine Fristverlängerung zu entscheiden. Angesichts der sich auch hier überschneidenden Kompetenzen mit dem Ministerkomitee zeigt der EGMR daher eine zunehmend vorsichtigere Vorgehensweise und ging dazu über, lediglich eine Frist zu setzen, innerhalb der die Staaten in Zusammenarbeit mit dem Ministerkomitee einen verbindlichen Zeitplan zur Schaffung nationaler Abhilfemaßnahmen aufstellen müssen.²⁰⁸ Diese neue Vorgehensweise ist zu begrüßen, da sie der klassischen Aufgabenteilung zwischen EGMR und Ministerkomitee besser gerecht wird, ohne hingegen weniger Rechtsschutz für die Beschwerdeführer zu bedeuten.

F. Verfahrensfortgang

I. Zurückstellen der Prüfung der Parallelverfahren, Art. 61 Abs. 6 EGMR-VerfO

Nach Art. 61 Abs. 6 EGMR-VerfO kann der EGMR die Prüfung der Parallelverfahren fakultativ²⁰⁹ zurückstellen. Ausgesetzte Parallelverfahren werden dabei keineswegs zur *res iudicata*, sondern bleiben als eigenständige Verfahren beim EGMR anhängig, bis sie in einer Entscheidung gestrichen werden oder ihre Prüfung wieder aufgenommen wird.²¹⁰ Dies birgt jedoch für die übrigen Beschwerdeführer sowohl das Risiko eines verzögerten als auch eines verminderten Individualrechtsschutzes.

Das Zurückstellen der Parallelverfahren bringt das Risiko weiterer zeitlicher Verzögerungen und rechtlicher Unsicherheit mit sich,²¹¹ was insbesondere bei Beschwerden, die überlange Verfahrensdauern rügen, problematisch ist.²¹² Bedenkt man, dass das Ziel der PVT auch eine Verfahrensbeschleunigung ist, trägt die Kritik nicht, wenn es dem Konventionsstaat gelingt, schneller Abhilfe zu schaffen als der EGMR dies

205 Popovic, Pilot Judgments of the ECtHR, in: Europarat (Hrsg.), Reforming the European Convention on Human Rights, 2009, S. 359.

206 Eschment, (Fn. 4), S. 220; Breuer, (Fn. 74), S. 6.

207 EGMR, Implementation of the judgments of the European Court of Human Rights: a shared judicial responsibility?, Seminar Background Paper, 2014, S. 5, Fn. 31.

208 EGMR, Nr. 14097/12, *Varga and others v. Hungary*, Urt. v. 10.3.2015, Rn. 113; EGMR, Nr. 42525/07 und 60800/08, *Ananyev and others v. Russia*, Urt. v. 10.1.2012, Rn. 233 f.

209 Vgl. EGMR, Nr. 14097/12, *Varga and others v. Hungary*, Urt. v. 10.3.2015, Rn. 114.

210 Cremer, (Fn. 64), Rn. 126.

211 Leach, Beyond the Bug River: A new dawn for redress before the European Court of Human Rights?, EHRLR 2005, S. 162; Leach et al., (Fn. 2), S. 30, 176.

212 Parlamentarische Versammlung, (Fn. 91), Rn. 21; Abdeljawad, La Cour européenne au secours du Comité des ministres pour une meilleure exécution des arrêts «pilotes», RTDH 61 (2005), S. 222.

hätte tun können. Bedenkt man den Prozess nationaler Gesetzgebung sowie der erneuten Klageerhebung auf nationaler Ebene, ist hiervon in der Praxis jedoch nicht auszugehen.²¹³ Der EGMR kam dieser Sorge nach, indem er in *Burdov* (Nr. 2) zwischen den zum Zeitpunkt des Urteils bereits anhängigen Parallelverfahren und künftig eingehenden unterschied.²¹⁴ Nur künftige wurden vertagt;²¹⁵ in bereits anhängigen sollten Ad-hoc-Lösungen erzielt werden.²¹⁶ Dem EGMR gelingt damit ein Ausgleich zwischen den Interessen der jeweiligen Beschwerdeführer und dem generellen Ziel der Arbeitsentlastung. Die Sorge um weitere Verzögerungen im Individualrechtschutz ist daher als überholt anzusehen.

Zu einem verminderten Individualrechtsschutz kann es jedoch kommen, wenn für den beklagten Staat der Zeitgewinn sowie das reduzierte Risiko zu Entschädigungszahlungen verurteilt zu werden gar eine Entlastung bedeuten.²¹⁷ Dieses Problem wird auch durch die grundsätzlich zu begrüßende (mit Art. 37 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 EMRK in Einklang stehende) Möglichkeit, die ausgesetzten Fälle nach Art. 61 Abs. 8 EGMR-VerfO wieder aufzunehmen, wenn die geforderten Maßnahmen das systembedingte Defizit nicht hinreichend beseitigen, nicht in Gänze entschärft. Jedoch kann so zumindest ein nicht unerhebliches Druckmittel zur Umsetzung des Urteils geschaffen werden.²¹⁸ Weitere Konflikte ergeben sich diesbezüglich mit dem Recht auf Individualbeschwerde nach Art. 34 EMRK²¹⁹ sowie dem Anspruch auf rechtliches Gehör und dem Grundsatz der Verfahrensunmittelbarkeit.²²⁰ Weder dem Vortrag, die Einschränkungen seien im Interesse der Ressourcenersparnis und Justizentlastung in Kauf zu nehmen,²²¹ noch dem pauschalen Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip²²² gelingt dabei ein differenzierter Interessenausgleich. Dieser scheint nur gegeben, wenn auf nationaler Ebene zeitnah mit effektiver Abhilfe zu rechnen ist, da es den übrigen Beschwerdeführern dann jeweils an Rechtsschutzbedürfnis fehlt.²²³ Im Interesse der Rechtssicherheit empfiehlt es sich daher, Parallelverfahren künftig nur zurückzustellen, wenn das Ergreifen von generellen Maßnahmen an eine Frist zur Ausarbeitung eines konkreten Zeitplans mit dem Ministerkomitee (F.II.) geknüpft ist.

213 Vgl. EGMR, Nr. 35014/97, *Hutten-Czapska v. Poland* (gütliche Einigung), Urt. v. 28.4.2008, Separate Opinion Judge Zagrebelsky joined by Judge Jaeger.

214 Breuer, in: Karpenstein/Mayer, (Fn. 93), Art. 46, Rn. 28.

215 EGMR, Nr. 33509/04, *Burdov v. Russia* (Nr. 2), Urt. v. 15.1.2009, Rn. 143.

216 Ibid., Rn. 145; Breuer, (Fn. 74), S. 8.

217 Cremer, (Fn. 64), Rn. 130.

218 Ibid., Rn. 126 f.; Abdelgawad, (Fn. 150), S. 475.

219 Schmahl, (Fn. 19), S. 378; Tomuschat, Individueller Rechtsschutz: Das Herzstück des „order public européen“ nach der Europäischen Menschenrechtskonvention, EuGRZ 2003, S. 95.

220 Eschment, (Fn. 4), S. 194; vgl. Gattini, (Fn. 15), S. 283.

221 Eschment, (Fn. 4), S. 193.

222 EGMR, Nr. 35014/97, *Hutten-Czapska v. Poland*, Urt. v. 19.6.2006, Partly Dissenting Opinion of Judge Zagrebelsky.

223 Vgl. Cremer, (Fn. 64), Rn. 127; Breuer, (Fn. 72), S. 126.

II. Überprüfung der Abhilfemaßnahmen und Streichung der Parallelverfahren

Die gewünschte dauerhafte Entlastung (C.I) tritt letztlich erst ein, wenn der EGMR die zuvor ausgesetzten Beschwerden streichen kann. Nach Art. 39 Abs. 2 EMRK ist dies zunächst nur der Fall für Verfahren, in denen eine individuelle gütliche Einigung erzielt wurde. Jedoch kann der EGMR auch die Parallelverfahren streichen, wenn diese entweder im Sinne des Art. 37 Abs. 1 lit. b) EMRK einer Lösung zugeführt wurden oder wenigstens neue Rechtswege offen stehen, die eine Abweisung mangels Rechtswegerschöpfung im Sinne des Art. 35 Abs. 1 EMRK ermöglichen. Während der EGMR 2004/05 im Sinne des heutigen Art. 61 Abs. 5 EGMR-VerfO von der Festsetzung einer gerechten Entschädigung im Tenor der Hauptentscheidung absah,²²⁴ um in einem Folgeurteil zur gütlichen Einigung die in der Zwischenzeit ergriffenen Abhilfemaßnahmen beurteilen zu können,²²⁵ geschieht dies seither regelmäßig in späteren Entscheidungen in Parallelverfahren.²²⁶

Durch die Prüfung des neu geschaffenen Rechtsbehelfs ergeben sich jedoch erneut Konflikte mit dem Ministerkomitee, dem nationalen Gesetzgeber und den Interessen der Beschwerdeführer.

1. Konflikt mit dem Ministerkomitee

Die EMRK sieht für den EGMR grundsätzlich lediglich eine supplementäre Rolle bei der Überwachung der Umsetzung von Urteilen gegenüber dem Ministerkomitee vor.²²⁷ Der EGMR betont selbst, dass innerhalb des Europarats nach Art. 46 Abs. 2 EMRK alleine das Ministerkomitee befugt sei zu entscheiden, ob die allgemeinen Maßnahmen „geeignet und ausreichend“²²⁸ seien und gibt an, dass sich seine Kompetenz zur Prüfung der ergriffenen Maßnahmen aus Art. 37 EMRK ergebe²²⁹ und die Befugnisse des Ministerkomitee nach Art. 46 EMRK hiervon unberührt blieben.²³⁰ Aus praktischen Gesichtspunkten erscheint der Einwand, dies sei „formaljuristisch argumentiert“, da das Ministerkomitee in der Praxis eine einmal vom EGMR für gut befundene Umsetzungsmaßnahme nicht als unzureichend bewerten würde,²³¹ angebracht. Insofern ergibt sich durch die nachfolgende Prüfung also ein Konflikt mit dem

224 EGMR, Nr. 31443/96, *Broniowski v. Poland*, Urt. v. 22.6.2004, Rn. 5.

225 EGMR, Nr. 31443/96, *Broniowski v. Poland* (gütliche Einigung), Urt. v. 28.9.2005, Rn. 31, 37 II.1.

226 Breuer, (Fn. 74), S. 7 m.w.N. in Fn. 93.

227 Jahn, (Fn. 86), S. 10.

228 EGMR, Nr. 56581/00, *Sejdic v. Italy*, Urt. v. 1.3.2006, Rn. 116: „adequate and sufficient“; m.a.W. EGMR, Nr. 33509/04, *Burdov v. Russia* (Nr. 2), Urt. v. 15.1.2009, Rn. 126.

229 EGMR, Nr. 50003/99, *Wolkenberg and others v. Poland*, Urt. v. 4.12.2007, Rn. 77; EGMR, Nr. 31443/96, *Broniowski v. Poland* (gütliche Einigung), Urt. v. 28.9.2005, Rn. 42.

230 Ibid.

231 Breuer, (Fn. 72), S. 124.

Vollzugsmonopol des Ministerkomitees.²³² Hierbei ist jedoch zu beachten, dass gerade die Konventionsstaaten selbst durch die Erweiterung des Art. 46 EMRK durch das 14. ZP-EMRK erstmalig Kompetenzen bezüglich der Urteilsüberwachung auf den EGMR übertragen haben.²³³ Dabei ist jedoch *per se* nicht ersichtlich, ob es sich um eine abschließend geregelte Kompetenzübertragung handeln sollte, die der EGMR nicht überschreiten darf, oder lediglich um die Kodifikation eines im Gange befindlichen, nicht abgeschlossenen Prozesses der Kompetenzverschränkung.²³⁴ Nur in letzterem Falle wäre eine erneute Prüfung durch den EGMR als zulässig zu werten.

Unter dem Gesichtspunkt der Geeignetheit wird vorgebracht, das Ministerkomitee sei geeigneter und könne eine objektivere Einschätzung vornehmen.²³⁵ Da der EGMR jedoch als geeignetes Medium angesehen wird, um Abhilfemaßnahmen vorzugeben (C.II.), erscheint es denklogisch, auch hier seine Prüfungskompetenz in Bezug auf die ergriffenen Maßnahmen anzuerkennen.

Aus praktischer Sicht ist auch die Interaktionsfunktion²³⁶ der PVT durch die intensivere Zusammenarbeit zwischen EGMR und Ministerkomitee positiv zu bewerten, da diese insgesamt einen Gewinn an Ressourcen und Expertise bezüglich der Überwachung der Urteile mit sich bringt. Da auch das Ministerkomitee diese verbesserte Kooperation explizit anerkennt,²³⁷ erscheinen die Einwände diesbezüglich nicht trifftig.

2. Konflikt mit dem nationalen Gesetzgeber

In Abwesenheit einer etablierten Anwendungspraxis der Normen prüft der EGMR deren Vereinbarkeit mit den jeweiligen Vorgaben des Piloturteils.²³⁸ Der Umstand, dass der EGMR im Rahmen dieser Prüfung *en detail* die ergriffenen Maßnahmen mit den Vorgaben im Piloturteil abgleicht,²³⁹ lässt einen deutlichen Wertungswiderspruch zu den Aussagen erkennen, wonach die Staaten bei der Wahl der Mittel grundsätzlich frei seien und die Auflistung konkreter Maßnahmen lediglich dazu diene Maßnahmen anzudeuten, die unternommen werden könnten (E.I.2.a)).

²³² EGMR, Nr. 35014/97, *Hutten-Czapska v. Poland* (gütliche Einigung), Urt. v. 28.4.2008, Separate Opinion Judge Zagrebelsky joined by Judge Jaeger; von Arnauld, (Fn. 9), S. 105, Rn. 7; Grabenwarter, (Fn. 119), Kap. 16, Rn. 7; Caflisch, (Fn. 93), S. 522.

²³³ Jahn, (Fn. 86), S. 20 f.

²³⁴ Vgl. ibid., S. 32 mit der Schlussfolgerung, die Konventionsstaaten hätten dem EGMR weitgehende Kompetenzen damit implizit abgesprochen.

²³⁵ EGMR, Nr. 35014/97, *Hutten-Czapska v. Poland* (gütliche Einigung), Urt. v. 28.4.2008, Concurring Opinion of Judge Ziemele; Greer, The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects, 2006, S. 160 f.

²³⁶ Eschment, (Fn. 4), S. 61.

²³⁷ Ministerkomitee, Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights, 5th Annual Report 2011, S. 21.

²³⁸ EGMR, Nr. 65187/10, *Balakchiev and others v. Bulgaria*, Urt. v. 18.6.2013, Rn. 58.

²³⁹ Ibid., Rn. 59-78 (auf 19 Randnummern).

3. Konflikt mit den Interessen der übrigen Beschwerdeführer

Für die Beschwerdeführer der anhängigen Beschwerden ergeben sich nachteilige Neuerungen in Bezug auf den Prüfungsmaßstab des Art. 35 Abs. 1 EMRK. In zeitlicher Hinsicht wird die Rechtswegerschöpfung grundsätzlich zum Zeitpunkt der Klageerhebung bewertet.²⁴⁰ Da im Rahmen eines Pilotverfahrens das geforderte nationale Rechtsmittel jedoch erst nach diesem geschaffen wird, verlagert der EGMR die Prüfung zeitlich nach die Klageeinreichung.²⁴¹ Als kritisch zu werten ist, dass vom Beschwerdeführer die Erschöpfung eines Rechtswegs gefordert wird, der zum Zeitpunkt der Klageerhebung noch nicht bestand.²⁴²

Bezüglich der Beweislast und -anforderungen obliegt es grundsätzlich den Staaten nachzuweisen, dass das Rechtsmittel „*sufficiently certain not only in theory but also in practice*“²⁴³ ist. Bei der Prüfung des neu geschaffenen Rechtsbehelfs reichen hingegen das Fehlen einer dauerhaften Praxis in der Anwendung²⁴⁴ oder bloße Zweifel in Bezug auf dessen Effektivität²⁴⁵ nicht aus, um anzunehmen, dass dieser tatsächlich nicht effektiv ist.²⁴⁶ Da der Konventionsstaat die Tauglichkeit des Rechtsmittels fortan nur theoretisch und nicht in der Praxis nachweisen muss, findet eine Beweislastumkehr zu dessen Gunsten und mithin eine Senkung der Beweisanforderungen statt.

4. Kritik/Meinung

Offen wird kritisiert, dass in *Broniowski* noch die konkrete Umsetzung der Maßnahmen empirisch untersucht wurde,²⁴⁷ während in Folgefällen nur in einer *prima facie*-Untersuchung²⁴⁸ darauf eingegangen wird, ob die Maßnahmen im Grunde den Anordnungen des EGMR entsprechen.²⁴⁹ Mangels etablierter Praxis in der Anwendung der neuen Rechtsmittel steht der EGMR jedoch vor einem Dilemma. Um das Ziel der Arbeitslastverringerung zu erreichen und sich der anhängigen Parallelverfahren zu entledigen, muss er den Konventionsstaaten einen Vertrauenvorschuss geben und die Beweislast umkehren. Dieser Ansatz steht *per se* im Einklang mit dem Prinzip der Subsidiarität, stellt jedoch eine enorme Beeinträchtigung der Rechtsschutzinteressen

240 Ibid., Rn. 83.

241 Ibid., Rn. 83 m.w.N.

242 Vgl. *Breuer*, (Fn. 74), S. 8.

243 EGMR, Nr. 65187/10, *Balakchiev and others v. Bulgaria*, Urt. v. 18.6.2013, Rn. 52.; vgl. EGMR, Practical Guide on Admissibility Criteria, 3. Aufl. 2014, Rn. 76. m.w.N.

244 EGMR, Nr. 27451/09 und 60650/09, *Nagovitsyn and Nalgiyev v. Russia*, Urt. v. 23.9.2010, Rn. 30.

245 Ibid., Rn. 30; EGMR, Nr. 65187/10, *Balakchiev and others v. Bulgaria*, Urt. v. 18.6.2013, Rn. 52.

246 EGMR, (Fn. 243), Rn. 85 m.w.N.

247 Zur Vorgehensweise siehe *Wildhaber*, (Fn. 103), S. 72.

248 *Buyse*, (Fn. 21), S. 1893.

249 EGMR, Nr. 35014/97, *Hutten-Czapska v. Poland* (gütliche Einigung), Urt. v. 28.4.2008, Separate Opinion Judge Zagrebelsky joined by Judge Jaeger; Open Society Justice Initiative, From Judgment to Justice – Implementing International and Regional Human Rights Decisions, 2010, S. 43.

der Beschwerdeführer dar. Dies wird auch durch die Möglichkeit, in Ausnahmefällen eine Wiedereintragung der Beschwerden nach Art. 37 Abs. 2 EMRK vorzunehmen, wenn den Beschwerdeführern wider Erwarten nicht abgeholfen wird, nur bedingt abgemildert. Um die Beschwerdeführer nicht allzu schutzlos zurückzulassen, gleicht der EGMR die ergriffenen Maßnahmen mit den eigenen Vorgaben ab, woraus sich ein erneuter Konflikt mit dem nationalen Gesetzgeber ergibt und wodurch er erneut die Arbeit des Ministerkomitees programmiert. Die verbleibende Alternative, die unternommenen Maßnahmen gar nicht zu prüfen, erscheint im Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführer allzu unbefriedigend. In diesem Dilemma offenbart sich das verbleibende Kernproblem der PVT.

Der Balanceakt der *prima facie*-Prüfung der unternommenen Maßnahmen scheint dabei einen tragfähigen Ausgleich zwischen den Interessen der Beschwerdeführer (auf effektiven Rechtsschutz) einerseits, und den Interessen der Konventionsstaaten (bei der Umsetzung der Urteile Spielraum zu haben) sowie den Interessen des Ministerkomitees (keine Vorgaben zu erhalten) andererseits, zu schaffen. Im Interesse der dauerhaften Effektivität des Straßburger Menschenrechtsschutzsystems sind die damit verbundenen Einschränkungen für alle Parteien als hinnehmbar anzusehen.

G. Effektivität

Fraglich ist, ob sich der Erfolg der PVT statistisch feststellen lässt. Bereits 2009 kündigte der EGMR an, dass die Priorisierung der komplexeren und zeitaufwändigeren Fälle zu einem Rückgang der insgesamt bearbeiteten Fälle führen wird.²⁵⁰ Statistisch ging die Zahl der Entscheidungen zwischen 2009 und 2014 tatsächlich stetig zurück, während die Anzahl der Beschwerden jedoch weiterhin kontinuierlich wuchs.²⁵¹ Der weiterhin konstante Anstieg der Beschwerden spricht also zunächst dagegen. Allerdings lässt sich die Anzahl dieser nicht mit der Effektivität eines Gerichts gleichsetzen, sondern ist gleichwohl auch Maßstab für dessen Akzeptanz in der Bevölkerung.

2011 berichtete das Ministerkomitee, dass die Anzahl der Parallelverfahren, hauptsächlich aufgrund der PVT, erstmals seit zehn Jahren rückläufig war.²⁵² 2014 war gar die Rede davon, dass das Problem der Parallelverfahren dabei sei gelöst zu werden, da in diesem Jahr nur zwei Pilotverfahren ergingen.²⁵³ Es lässt sich insofern also zumindest ein durch Pilotverfahren mitbedingter, positiver statistischer Trend verzeichnen. Der EGMR prognostizierte daher Ende 2015, dass der Arbeitsrückstand binnen der kommenden zwei bis drei Jahre aufgearbeitet sein wird.²⁵⁴ Der Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH) kam deswegen zu der Ansicht, dass diesbezüglich kein

250 EGMR, The Courts's Priority Policy, www.echr.coe.int/Documents/Priority_policy_ENG.pdf (18.3.2016), S. 2.

251 EGMR, Analysis of Statistics 2014, Januar 2015, S. 7, 9.

252 Ministerkomitee, (Fn. 237), S. 10.

253 Ibid., S. 12.

254 EGMR, The Interlaken Process and the Court (2015 Report) v. 12.10.2015, S. 4.

weiterer Reformbedarf bestehe.²⁵⁵ Beachtet man jedoch, dass noch im Oktober 2015 stets ca. 32.400 und somit 49 % aller anhängigen Beschwerden Parallelverfahren waren,²⁵⁶ erscheinen die lobenden Äußerungen des Ministerkomitees zumindest verfrüht. Der prozentuale Anteil der Parallelverfahren an allen anhängigen Verfahren ist seit September 2013 (noch 41 %)²⁵⁷ somit gar um 8 % gestiegen. Die Hauptgründe für den absoluten Rückgang an anhängigen Verfahren sind überdies in neuen Arbeitsmethoden (insbesondere dem sogenannten WECL – *well established case law-procedure* und verbesserter IT-Systeme),²⁵⁸ der durch das 14. ZP-EMRK geschaffenen Möglichkeit, „offensichtlich unbegründete“ Beschwerden via Entscheidung eines Einzelrichters abzuweisen²⁵⁹ sowie in neu geschaffenen nationalen Rechtsmitteln²⁶⁰ zu sehen. Lediglich letzterer Grund ist dabei – zumindest mittelbar – häufig Errungenschaft der Anwendung der PVT.

H. Ausblick

I. Künftiges Verbesserungspotential

Nach dem Prinzip der Subsidiarität ist es Aufgabe der Konventionsstaaten *a priori* zu untersuchen, ob zu erlassende Rechtsakte mit der Konvention vereinbar sind.²⁶¹ Auf der Brighton Konferenz wurde daher einhellig gefordert, dass die Exekutive den nationalen Parlamenten bereits Informationen zur Vereinbarkeit von Gesetzesentwürfen der Regierung mit der Konvention zukommen lässt.²⁶² So können systematische Menschenrechtsverletzungen bereits vor ihrem Entstehen verhindert werden.

Um systematischen Menschenrechtsverletzungen besser vorzubeugen ist es auch zu begrüßen, dass der Kommissar für Menschenrechte betonte, eine seiner Hauptaufgaben bestehe darin Behörden vorab zu warnen, wenn ihre Gesetzgebung geeignet ist eine Großzahl von Parallelverfahren hervorzurufen.²⁶³ Der EGMR könnte sich bei dieser präventiven Arbeit stärker einbringen.

Wie die Fälle *Hirst* (*Nr. 2*), *Greens und M.T.* und *McHugh u.a.* gegen das Vereinigte Königreich illustrieren, liegt die größte Herausforderung für das Konventionssystem jedoch in der mangelnden Umsetzung der Urteile²⁶⁴ durch die Konventionsstaaten.²⁶⁵ Eine verbesserte Umsetzung der Urteile ist somit essentielle Voraussetzung,

255 CDDH, CDDH report on the longer-term future of the system of the European Convention on Human Rights v. 11.12.2015, CDDH(2015)R84, Addendum I, Rn. 130(i).

256 EGMR, (Fn. 254), S. 3.

257 Ibid., S. 3.

258 CDDH, (Fn. 255), Rn. 76(iv).

259 Ibid., Rn. 76(iii).

260 Ibid., Rn. 76(i) m.w.N. in Fn. 89.

261 Vgl. ibid., Rn. 52.

262 Brighton Declaration, (Fn. 52), A.9.c)ii).

263 Menschenrechtskommissar (*Nils Muiznieks*), 1st Quarterly Activity Report 2015 v. 27.5.2015, S. 17.

264 Siehe unter E.I.2.c).

265 Vgl. CDDH, (Fn. 255), Rn. 132.

um dem stetigen Anstieg an eingehenden Beschwerden vor dem EGMR²⁶⁶ entgegenzuwirken.²⁶⁷

Hauptgründe für mangelnde Umsetzung sind technische, substantielle sowie absichtliche Hindernisse.²⁶⁸

Technische Hindernisse, d.h. mangelnde personelle oder finanzielle Mittel oder eine enorme Reichweite an erforderlichen Maßnahmen,²⁶⁹ lassen sich seitens des EGMR nicht beeinflussen und stellen somit ein konstantes Problem des internationalen Menschenrechtsschutzes dar. Dies ist insofern nicht von eklatanter Relevanz, als dass technische Hindernisse in der Regel lediglich Umsetzungsverzögerungs- und keine absoluten Umsetzungsverhinderungsgründe darstellen.

Substantielle Hindernisse, in Form von Unsicherheit über die erforderlichen Maßnahmen,²⁷⁰ lassen sich gerade durch eine noch detailliertere Vorgabe konkreter Abhilfemaßnahmen überwinden.²⁷¹ Hier befindet sich der EGMR also erneut in einem Spannungsfeld zwischen gewünschter Auflösung von Unklarheiten und Belassen eines Ermessensspielraums. Es wird daher ersichtlich, dass im Interesse der Effektivität vorab zwischen etwaigen Umsetzungshindernissen unterschieden werden muss, um die Detailgenauigkeit der Piloturteile diesen folglich individuell anpassen zu können. Das Minus an Gleichheit vor dem Gesetz ist im Interesse des effektiven Menschenrechtsschutzes hinzunehmen.

Als am unüberwindbarsten sind letztlich absichtliche Hindernisse zu werten, d.h. mangelnder Wille der Exekutive, die Gesetzesänderungen vorzuschlagen oder der Legislative, diese zu erlassen.²⁷² Die Anwendung der PVT vom *a priori* festgestellten Kooperationswillen der Parteien abhängig zu machen, kommt dabei nicht als Verbesserungspotential in Betracht. Allerdings ergeben sich zahlreiche Möglichkeiten, das nationale Verständnis von Piloturteilen zu verstärken und somit langfristig auf eine Implementierung oder zumindest eine verstärkte und fundiertere Auseinandersetzung mit deren Inhalten hinzuwirken. Daher wird vielerorts eine stärkere Beteiligung von NGOs²⁷³ und nationalen Parlamenten²⁷⁴ bei der Überwachung der Umsetzung der Urteile gefordert. Insbesondere eine stärkere Beteiligung Letzterer würde die demokratische Legitimität der Urteile stärken und opponierende Parlamentarier *de facto* zwingen, sich mittels rationaler Argumente mit den Urteilen auseinanderzu-

266 Siehe unter C.I.

267 CDDH, (Fn. 255), Rn. 83.

268 CDDH, CDDH report on whether more effective measures are needed in respect of States that fail to implement judgments in a timely manner v. 29.11.2013, CDDH(2013)R79, Addendum I Final, Rn. II.6.

269 Ibid., Rn. II.6.ii, iv.

270 Ibid., Rn. II.6.iii.

271 Vgl. CDDH, (Fn. 255), Rn. 144; CDDH, (Fn. 268), Rn. III.12 f.

272 Ibid., Rn. II.6.i.

273 Cali/Bruch, Die Überwachung der Umsetzung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – Ein Handbuch für Nichtregierungsorganisationen, 2011, S. 5, Rn. 2.

274 Leach et al., (Fn. 2), S. 179.

setzen.²⁷⁵ Daher ist es positiv zu bewerten, dass das Ministerkomitee ein Trainingsprogramm für leitende Justizbeamte gestartet hat, die für die Berichterstattung an die jeweiligen nationalen Parlamente zuständig sind.²⁷⁶ Seitens der Konventionsstaaten erscheinen parlamentarische Ausschüsse, die sich speziell mit Menschenrechtsfragen beschäftigen, wünschenswert.²⁷⁷ Diese wiederum könnten durch regelmäßige Treffen mit Vertretern des EGMR zum fundierten Verständnis der europäischen Rechtsprechung – gerade in Bezug auf systembedingte Defizite – auf nationaler Ebene beitragen.²⁷⁸

Ebenso wichtig erscheinen regelmäßige Konsultationen mit Vertretern der obersten nationalen Gerichte. Das im Oktober 2015 eingerichtete Netzwerk zum Austausch von Informationen zur jeweiligen Rechtsprechung zwischen dem EGMR und den obersten Gerichtshöfen der Konventionsstaaten²⁷⁹ ist daher ausdrücklich zu begrüßen. Häufig kommt Letzteren eine tragende Rolle bei der Umsetzung von Piloturteilen zu. Dem Netzwerk gehören jedoch bisher lediglich der *Conseil d'État* sowie der *Cour de Cassation* (beide Frankreich) an.²⁸⁰ Ob sich gerade die Staaten, die auch bisher durch mangelnde oder zumindest mangelhafte Umsetzung der Piloturteile aufgefallen sind, an dem Netzwerk beteiligen werden, bleibt abzuwarten.

Letztlich muss auch das Ministerkomitee verstärkt seine politische Macht nutzen, um systembedingte Probleme zu thematisieren und zu beheben.²⁸¹

II. Künftige Anwendungsbereiche

Da der EGMR die EMRK auch im Falle interner bewaffneter Konflikte zur Anwendung bringt,²⁸² ist hier künftig mit dem Eingang zahlreicher Parallelverfahren zu rechnen.²⁸³ Ende 2015 waren über 3.000 solcher – als besonders ressourcenaufwändig beschriebener – Fälle beim EGMR anhängig.²⁸⁴ Da die Bereitschaft eines Konventionsstaates, die Beschwerdeführer des ehemaligen Kriegsgegners zu entschädigen, als regelmäßig sehr gering einzuschätzen ist, droht der EGMR besonders in dieser Fallkategorie durch die Nichtvollstreckung seiner Urteile an Autorität und Glaubwürdigkeit zu verlieren. Allerdings bietet sich hier nach einer erfolgreichen Anwendung

275 Vgl. Donald/Leach, Role of Parliaments Following ECtHR Judgments, in: Hunt et al. (Hrsg.), Parliaments and Human Rights: Redressing the Democratic Deficit, 2015, S. 92.

276 Ministerkomitee, (Fn. 78), S. 12.

277 CDDH, (Fn. 255), Rn. 53.

278 Vgl. Hunt, Enhancing Parliaments' Role in the Protection and Realisation of Human Rights, in: Hunt et al., (Fn. 275), S. 470 ff.

279 EGMR, Launch of network for the exchange of case-law information with national superior courts, Press Release No. 289 v. 5.10.2015.

280 EGMR, (Fn. 254), S. 7.

281 CDDH, (Fn. 255), Rn. 88, 130(v.).

282 Zuletzt EGMR, Nr. 29750/09, *Hassan v. The United Kingdom*, Urt. v. 16.9.2014, Rn. 83 m.w.N.

283 Gattini, (Fn. 15), S. 275.

284 CDDH, (Fn. 255), Rn. 79.

auch ein enormes Präventionspotential in Bezug auf systematische Menschenrechtsverletzungen.

Sollte der EGMR nach einer materiellen Prüfung des Falles *Big Brother Watch u.a.*²⁸⁵ eine Verletzung von Art. 8 EMRK bejahen, ist der Natur der Sache der *Massenüberwachung* nach auch hinsichtlich des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens künftig mit einer Vielzahl von Parallelverfahren zu rechnen. Hier lässt sich jedoch ein generelles Defizit des Straßburger Schutzsystems und der PVT erkennen: Der Beschwerdeweg lohnt sich erst ab einer gewissen (hier: monetären) Intensität der individuellen Rechtsgutverletzung. Auch wenn die Kumulation einzelner Rechtsgutverletzungen (z.B. durch Massenüberwachung) die Anwendung der PVT in der Theorie also rechtfertigen und als sinnvoll erscheinen lassen würde, ist damit in der Praxis nicht zu rechnen. Hier lassen sich auch die Vorteile der zivilrechtlichen „*class action*“ erkennen, die nicht von jedem Beschwerdeführer eine individuelle Klageerhebung verlangt.²⁸⁶ Diese Regelungslücke ließe sich jedoch letztlich schließen, indem der EGMR die PVT künftig auch häufiger in Bezug auf systembedingte Defizite anwendet, die im Sinne des Art. 61 Abs. 1 Alt. 2 EGMR-VerfO „zu entsprechenden weiteren Beschwerden Anlass [...] zu geben geeignet“ sind.

I. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich der EGMR bereits bei der Verfahrenseröffnung in einem Spannungsfeld zwischen den Rechtsschutzinteressen der Beschwerdeführer und der Wahrung seiner eigenen Neutralität befindet. Der Fortgang des Verfahrens lässt sich rechtlich gerade durch eine evolutiv-teleologische Auslegung des Art. 46 EMRK rechtfertigen. Durch ihre nachfolgende Praxis in Form der Umsetzung der Urteile und insbesondere ihrer Stellungnahmen im Ministerkomitee haben die Konventionsstaaten das Konventionsrecht weiterentwickelt.

Die jeweiligen Interessen kollidieren am stärksten bei der Folgeprüfung der ergriffenen Maßnahmen; die jeweiligen Einschränkungen erscheinen im Interesse der Funktionalität des Straßburger Systems jedoch hinnehmbar.

Auch wenn sich der Erfolg der PVT noch nicht statistisch feststellen lässt, bietet diese gerade in Zukunft Potential auch in weiteren Anwendungsbereichen systematischen Menschenrechtsverletzungen dauerhaft entgegenzuwirken.

Die Entwicklung der PVT durch den EGMR ist daher rundum zu begrüßen.

285 EGMR, Nr. 58170/13, *Big Brother Watch and others v. The United Kingdom*, Beschwerde eingelebt am 4.9.2013.

286 Eichholz, Die US-amerikanische Class Action und ihre deutschen Funktionsäquivalente, 2002, S. 32.