

Teil 4: Durchsetzungsmechanismen bei unzureichenden Haftbedingungen

Kapitel 1: Ausgangspunkt

In erster Linie statuieren die Konvention und die dazugehörige Rechtsprechung den aus menschenrechtlicher Sicht erforderlichen Mindeststandard, welchen es von den Konventionsstaaten einzuhalten gilt. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass ein wirksamer Menschenrechtsschutz weder mit dem Gerichtsurteil selbst beginnt noch bei diesem endet. Die Durchsetzung des Mindeststandards ist vielmehr in drei Phasen sicherzustellen.⁹³⁶ Zu unterscheiden sind die Phase vor dem Urteilszeitpunkt, die Phase des Urteils selbst sowie die Phase nach dem Urteilszeitpunkt.⁹³⁷ In allen drei Phasen sind denn auch im Konventionssystem Massnahmen vorgesehen, welche die Wirksamkeit des eigenen Mindeststandards sicherstellen sollen. In Anbetracht der verheerenden Folgen unzureichender Haftbedingungen für den Einzelnen ist von diesen Möglichkeiten in der Praxis auch Gebrauch zu machen, denn nur so kann dem statuierten Mindeststandard auch auf tatsächlicher Ebene zum Durchbruch verholfen werden.

Während des laufenden Verfahrens können, durch die fehlende aufschiebende Wirkung der Beschwerdeeinlegung,⁹³⁸ im Sinne der Sicherung der praktischen Wirksamkeit und der Entscheidungsoffenheit Massnahmen des vorsorglichen Rechtsschutzes notwendig werden.⁹³⁹ Ihr Stellenwert und ihr Potential bei unmenschlichen bzw. erniedrigenden Haftbedingungen wird deshalb im Folgenden analysiert, wobei sowohl die Anordnungspraxis des Gerichtshofes als auch die Befolungspraxis der Konventionsstaaten massgebend sind. Im Urteilszeitpunkt sind für die praktische Wirksamkeit zunächst die konkreten Urteilswirkungen selbst massgebend. Die klassischen Urteilswirkungen haben durch die weiterentwickelte Verfahrenstechnik – des Piloturteilsverfahrens – Modifikationen

936 Vgl. auch KELLER/MARTI EJIL 2015, 829 (831), auch KELLER und MARTI unterteilen die Implementierung des Standards in drei Phasen.

937 KELLER/MARTI EJIL 2015, 829 (831).

938 SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 261.

939 SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 278.

erfahren. Neben den allgemeinen Urteilswirkungen und deren Bedeutung für die Umsetzung des Mindeststandards ist deshalb insbesondere die Praxis der Piloturteilsverfahren bei unmenschlichen bzw. erniedrigenden Haftbedingungen von Interesse. Es werden dabei sowohl *individuelle* als auch *generelle* Massnahmemöglichkeiten und deren Potential in Bezug auf die Durchsetzung des Mindeststandards bei unzureichenden Haftbedingungen austariert.

Für die Effektivität des festgelegten Mindeststandards nicht minder bedeutend, aber in der Literatur häufig weniger Beachtung findend,⁹⁴⁰ ist die Phase nach dem Urteilsspruch, wobei insbesondere Art. 46 EMRK zentral ist, wonach die Konventionsstaaten verpflichtet sind, das endgültige Urteil des Gerichtshofs zu befolgen. Es wird aufgezeigt, dass in dieser Phase das Ministerkomitee zu einem zentralen Akteur wird. Ministerkomitee, Gerichtshof und weitere Gremien wirken jedoch zusammen, so dass hier Wechselwirkungen auszumachen sind. Sodann werden mögliche Umsetzungsschwächen im Bereich inadäquater Haftbedingungen und deren Ursachen eruiert, so dass Optimierungsvorschläge und Zukunftsperspektiven ausgearbeitet werden können.

*Kapitel 2: Gewährleistung eines Mindeststandards vor dem Urteilszeitpunkt? –
Vorsorgliche Massnahmen*

I. Bedeutung der vorsorglichen Massnahmen für die Durchsetzung von
EGMR-Urteilen

Aufgrund der fehlenden aufschiebenden Wirkung der Beschwerdeeinlegung⁹⁴¹ verändert diese allein die Situation des Inhaftierten noch nicht; der Inhaftierte hat bis auf weiteres seine Haft unter den gerügten Bedingungen zu verbüssen.⁹⁴² Regel 39 VerfO sieht deshalb, subsidiär zum innerstaatlichen vorsorglichen Rechtsschutz, die Möglichkeit von vorsorglichen Massnahmen vor; dies von Amtes wegen oder auf Antrag⁹⁴³ der betroffenen Person.⁹⁴⁴ Im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme können

940 So auch PABEL in: Zimmermann, S. 81 ff.

941 SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 261.

942 Dies wiegt umso schwerer, je gravierender die vorgebrachten Mängel und je länger die Verfahrensdauer vor dem Gerichtshof sind.

943 Zu den formellen Voraussetzungen des Antrags vgl. Practice Directives „Requests for Interim Measures“.

944 SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 262.

die Strassburger Organe⁹⁴⁵ die Konventionsstaaten anweisen, was während der Verfahrensdauer bzw. bis zu einer anderslautenden Anordnung des Gerichtshofs zu geschehen oder zu unterbleiben hat (Anordnung der Ergreifung einer einstweiligen aktiven Massnahme oder einer einstweiligen Unterlassung).⁹⁴⁶

Vorsorgliche Massnahmen sollen verhindern, dass während der Verfahrensdauer Tatsachen geschaffen werden, die den Sinn und Zweck der Beschwerde vereiteln.⁹⁴⁷ Vorausgesetzt ist deshalb, dass der Beschwerdeführer glaubhaft macht, dass ein ernsthaftes Risiko (*real risk*) eines irreversiblen, insbesondere physischen⁹⁴⁸ Schadens unmittelbar droht (*imminent risk of irreversible harm*).⁹⁴⁹ Diese relativ hohen Hürden widerspiegeln den Ausnahmecharakter⁹⁵⁰ der vorsorglichen Massnahmen. Vor- resp. Bindungswirkungen für die Hauptsacheentscheidung hat der Erlass vorsorglicher Massnahmen nicht, dient er doch gerade auch der praktischen Entscheidungsoffenheit.⁹⁵¹

Die vom Gerichtshof entschiedene vorsorgliche Massnahme kann nur vom betroffenen Konventionsstaat selbst umgesetzt werden;⁹⁵² dem EGMR kommt nämlich keine unmittelbar wirkende Anordnungsbefugnis zu.⁹⁵³ Vorsorgliche Massnahmen sind für den Konventionsstaat aber verbindlich.⁹⁵⁴ Der Entscheid des Gerichtshofs über die vorsorglichen

945 Die Zuständigkeit für vorsorgliche Massnahmen richtet sich nach Regel 39 Verfo. Zuständig ist die Kammer oder gegebenenfalls der Sektionspräsident oder ein nach Regel 39 Abs. 4 Verfo benannter Dienst habender Richter. Gemäss Regel 39 Abs. 4 Verfo kann der Präsident des Gerichtshofs Vizepräsidenten der Sektion als Dienst habende Richter für die Entscheidung über Anträge auf vorläufige Massnahmen bestimmen.

946 Vgl. EGMR – *Aleksanyan/RUS*, Urt. v. 22.12.2008, 46468/06, Rn. 228; vgl. SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 264.

947 KELLER/MARTI EJIL 2015, 829 (833 f.); SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 261.

948 SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht EMRK Rn. 269.

949 Karpenstein/Mayer/SCHÄFER Art. 34 Rn. 101; SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 262.

950 Factsheet Interim Measures, S. 1, zuletzt abgerufen am 10.11.2019.

951 Karpenstein/Mayer/SCHÄFER Art. 34 Rn. 105.

952 SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 264.

953 SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 264.

954 Der Wortlaut von Regel 39 Verfo „*indicate*“ hätte auch eine Auslegung hin zu einer blossen Vermutung zugelassen. Die Practice Directions „Request for Interim Measures“ sprechen sich in Übereinstimmung mit den Leitentscheiden des EGMR aber für die Verbindlichkeit aus, was nun auch die Konventionsstaaten bestätigt haben. Vgl. dazu auch SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht

Massnahmen kann deshalb an das Ministerkomitee weitergeleitet werden (Regel 39 Abs. 2 Verfo), wodurch der Befolungsdruck auf den Konventionsstaat erhöht wird.⁹⁵⁵ Setzt der Konventionsstaat die vorsorgliche Massnahme nicht oder nicht rechtzeitig um, droht ihm eine Verurteilung nach Art. 34 Satz 2 EMRK.

Hauptanwendungsfeld der vorsorglichen Massnahme sind Fälle betreffend Art. 2 EMRK und Art. 3 EMRK, insbesondere Abschiebungs- und Auslieferungsfälle.⁹⁵⁶ Zur Anwendung kommt sie aber auch im Gebiet der unmenschlichen und erniedrigenden Haftbedingungen.

II. Vorsorgliche Massnahmen bei unmenschlichen und erniedrigenden Haftbedingungen i.S.v. Art. 3 EMRK

1. Anordnung vorsorglicher Massnahmen nach Regel 39 Verfo

Gegen Art. 3 EMRK verstossende Haftbedingungen können grundsätzlich das Risiko bergen, einen schweren, irreversiblen Schaden herbeizuführen. Die Effektivität der Mindeststandards des Gerichtshofs im Bereich der Haftbedingungen hängt folglich entscheidend von der Anordnungspraxis vorsorglicher Massnahmen einerseits und von der Befolungspraxis der Konventionsstaaten andererseits ab.

Bei Haftbedingungen, die gegen Art. 3 EMRK verstossen, sind verschiedene Konstellationen denkbar, bei denen vorsorgliche Massnahmen praxis-

(EMRK) Rn. 277 f.; vgl. zur Rechtsprechung EGMR – *Mamatkulov u. Askarov*/TUR, Urt. v. 04.02.2005, 46827/99 u. 4951/99, Rn. 104; EGMR – *Savridin Dzburayev*/RUS, Urt. v. 25.04.2013, 71386/10, Rn. 213; vgl. ferner Izmir Declaration v. 27.04.2011, Follow-up Plan A., Rn. 3. Vor den Leitentscheiden des EGMR wurde allgemein von einem reinen Empfehlungscharakter der vorsorglichen Massnahmen ausgegangen: vgl. dazu etwa noch deutlich ALLEWELDT EJIL 1993, 360 (374). Dieser Empfehlungscharakter wurde aber schon früh immer wieder kritisiert: Vgl. etwa ADDO/GRIEF European Law Review – Human Rights Survey 1998, 17 (20 ff.), welche vor dem Hintergrund der Wesensmerkmale eines absoluten Rechts argumentierten, dass der Empfehlungscharakter vorsorglicher Massnahmen die Absolutheit von Art. 3 EMRK unterwandere.

955 SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 285.

956 Karpenstein/Mayer/SCHÄFER Art. 34 Rn. 101 f.; vgl. etwa EGMR (Pl) – *Soering*/GBR, Urt. v. 07.07.1989, 14038/88, Rn. 4; EGMR – *Jabari*/TUR, Urt. v. 11.07.2000, 40035/98, Rn. 6; EGMR – *Babar Ahmad* u.a./GBR, Urt. v. 10.04.2012, 24027/07, Rn. 5; EGMR (GK) – *Saadi*/ITA, Urt. v. 28.02.2008, 37201/06.

relevant werden. In erster Linie ist an schwer erkrankte Inhaftierte zu denken, insbesondere wenn ihr Gesundheitszustand kein längeres Abwarten mehr erlaubt. Bringt der Beschwerdeführer in der Hauptsache eine inadäquate medizinische Versorgung in der Haftanstalt vor, wird bisweilen denn auch eine unabhängige ärztliche Begutachtung angeordnet, welche mit einer *konkreten* Fragestellung an den Arzt verbunden sein kann.⁹⁵⁷

Im Sinne einer vorsorglichen Massnahme ordnet der EGMR regelmässig direkt einen Transfer in eine Spezialklinik oder in ein (ziviles) Krankenhaus bzw. in eine andere geeignete medizinische Institution an, in denen alle notwendigen Untersuchungen sowie Behandlungen durchzuführen sind.⁹⁵⁸ Die Strassburger Organe können sogar spezifische Vorgaben zum weiteren Vorgehen in der Klinik machen.⁹⁵⁹ So empfahl der EGMR, als zusätzliche vorsorgliche Massnahme etwa ein parteiübergreifendes medizinisches Konsil zu gründen, welches sowohl über die Diagnose als auch über die Behandlung zu beraten habe.⁹⁶⁰ Angeordnete vorsorgliche Massnahmen betreffen keineswegs nur die Behandlung somatischer Krankheiten sondern können auch eine Behandlung psychischer Krankheiten umfassen.⁹⁶¹ Mit einem Transfer in eine auswärtige Institution resp. eine zivile Klinik können auch Vorgaben bezüglich der Rücküberstellung verknüpft werden,⁹⁶² etwa die Notwendigkeit eines ärztlichen Attests, welches die

957 Vgl. etwa EGMR – *Kondrulin*/RUS, Urt. v. 20.09.2016, 12987/15, Rn. 21: Konkret wurden an den medizinischen Experten drei Fragen gestellt: erstens, ob die Behandlung, welche dem Beschwerdeführer in der Haft zuteil wurde, mit Blick auf seinen Gesundheitszustand adäquat sei, zweitens, ob der Gesundheitszustand des Beschwerdeführers eine Haft in einem Gefängnis-Krankenhaus zulasse, und drittens, ob aufgrund des Gesundheitszustandes ein Transfer in eine spezialisierte (zivile) Klinik erforderlich sei. Sofern Letzteres bejaht würde, sei der Transfer in eine solche Klinik als weitere vorsorgliche Massnahme sicherzustellen.

958 EGMR – *Kotsaftis*/GRE, Urt. v. 12.06.2008, 39780/06, Rn. 36; EGMR (GK) – *Paladi*/MDA, Urt. v. 10.03.2009, 39806/05, Rn. 4; EGMR – *Salakhov* u. *Islyamova*/UKR, Urt. v. 14.03.2013, 28005/08, Rn. 29; EGMR – *Yakovenko*/UKR, Urt. v. 25.10.2007, 15825/06, Rn. 3; EGMR – *Ghvaladze*/GEO, Entsch. v. 11.09.2007, 42047/06; EGMR – *Grori*/ALB, Urt. v. 07.07.2009, 25336/04; EGMR – *Bamouhammad*/BEL, Urt. v. 17.11.2015, 47687/13.

959 EGMR – *Aleksanyan*/RUS, Urt. v. 22.12.2008, 46468/06, Rn. 80.

960 EGMR – *Aleksanyan*/RUS, Urt. v. 22.12.2008, 46468/06, Rn. 80.

961 Vgl. etwa EGMR – *Bamouhammad*/BEL, Urt. v. 17.11.2015, 47687/13; EGMR – *Prezec*/CRO, Entsch. v. 28.08.2008, 7508/05.

962 EGMR – *Kotsaftis*/GRE, Urt. v. 12.06.2008, 39780/06, Rn. 36; EGMR – *Grori*/ALB, Urt. v. 07.07.2009, 25336/04, Rn. 64.

Rückverlegung gutheisst⁹⁶³ oder zumindest bescheinigt, dass eine Rücküberstellung keine Lebensgefahr für den Betroffenen bildet.⁹⁶⁴

Bisweilen werden vorsorgliche Massnahmen zu einem späteren Zeitpunkt ergänzt, konkretisiert oder⁹⁶⁵ auch erneuert⁹⁶⁶. Die Strassburger Organe können den Konventionsstaat im Rahmen vorsorglicher Massnahmen auch anweisen, dem Gerichtshof in regelmässigen Abständen Informationen über den weiteren Gesundheitszustand des Inhaftierten zukommen zu lassen.⁹⁶⁷

Adressat der vorsorglichen Massnahme kann nicht nur der Konventionsstaat, sondern ausnahmsweise auch der Beschwerdeführer sein.⁹⁶⁸ Bei medizinischen Fragestellungen im Bereich unmenschlicher oder erniedrigender Haftbedingungen i.S.v. Art. 3 EMRK haben insbesondere Anweisungen des Gerichtshofs zur Einstellung eines Hungerstreiks in der Praxis Relevanz erlangt.⁹⁶⁹ An Beschwerdeführer adressierte Massnahmen dürften allerdings auch in Zukunft eine absolute Ausnahme bleiben.

Der Gerichtshof verwendet bei vorsorglichen Massnahmen in der Regel eine weiche Formulierung wie *„that it was desirable and in the interest of the parties and the proper conduct of the proceedings before the Court“*⁹⁷⁰ gefolgt von der entsprechenden Anweisung. Die Formulierung ändert aber nichts an der Verbindlichkeit der vorsorglichen Massnahme. Eine Formulierung, welche schon nach ihrem Wortlaut die Verbindlichkeit erkennen lässt, wäre für die Zukunft allerdings gleichwohl wünschenswert.

Während vorsorgliche Massnahmen im Bereich der medizinischen Versorgung in Strafvollzugsanstalten in der Praxis keine Seltenheit sind, spielen sie bei vielen anderen Aspekten der unmenschlichen und erniedrigen-

963 EGMR – *Groni*/ALB, Ur. v. 07.07.2009, 25336/04, Rn. 64.

964 EGMR – *Kotsaftis*/GRE, Ur. v. 12.06.2008, 39780/06, Rn. 36.

965 EGMR – *Aleksanyan*/RUS, Ur. v. 22.12.2008, 46468/06, Rn. 80.

966 EGMR – *Groni*/ALB, Ur. v. 07.07.2009, 25336/04: Im konkreten Fall lehnte der Gerichtshof die Erneuerung der Massnahme jedoch ab.

967 EGMR – *Groni*/ALB, Ur. v. 07.07.2009, 25336/04: Albanien wurde zusätzlich noch einmal darauf hingewiesen, dass der Beschwerdeführer aufgrund seines Gesundheitszustandes während der Inhaftierung möglicherweise weitere spezialisierte Begleitung benötige. Die Regierung Albaniens informierte den Gerichtshof daraufhin über die regelmässige Medikamentenabgabe.

968 Karpenstein/Mayer/SCHÄFER Art. 34 Rn. 99; SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 263; vgl. etwa EGMR (GK) – *Ilascu* u.a./MDA u. RUS, Ur. v. 08.07.2004, 48787/99, Rn. 11; EGMR – *Rodic*/BIH, Ur. v. 27.05.2008, 22893/05, Rn. 4 (Anordnung, den Hungerstreik zu beenden).

969 Vgl. etwa EGMR – *Bamouhammad*/BEL, Ur. v. 17.11.2015, 47687/13.

970 Vgl. etwa EGMR – *Yakovenko*/UKR, Ur. v. 25.10.2007, 15825/06, Rn. 3.

den Haftbedingungen – wie etwa der Überbelegung – gar keine bzw. nur eine marginale Rolle. Bei Überbelegungskonstellationen, welche für Art. 3 EMRK relevant sind, wäre aber durchaus denkbar, dass das Vorliegen der hohen Voraussetzungen von Regel 39 Verfo⁹⁷¹ regelmässig angenommen werden könnte. Die Belastungssituation bei Überbelegung einer Haftanstalt kann nämlich durchaus unmittelbares und irreversibles Schädigungspotential für die Gesundheit des Beschwerdeführers haben (zu den Auswirkungen von Überbelegungssituationen Teil 3 Kap. 2 II.). Mehrere Gründe sind denkbar, weshalb der Gerichtshof Regel 39 Verfo in Überbelegungssituationen nicht bzw. kaum heranzieht.

Bei der Überbelegung dürfte in erster Linie die psychische Gesundheit und erst zu einem späteren Zeitpunkt auch die physische Gesundheit beeinträchtigt werden. Psychische Gesundheitsschäden werden von der Regel 39 Verfo zwar nicht ausgeschlossen, aber der Schwerpunkt der bisherigen Anordnung vorsorglicher Massnahmen liegt klar auf physischen Gesundheitsschäden.⁹⁷² Angesichts der Schwere und der Irreparabilität der Auswirkungen, welche auch psychische Gesundheitsschäden zeitigen können, überzeugt dies jedoch nicht. Denkbar wäre allerdings, dass ernsthafte Gefährdungen im Sinne eines *real risk* durch psychische Faktoren weniger „sichtbar“ und damit schwerer zu beweisen sind als drohende physische Gesundheitsschäden. Auch dieser Erklärungsansatz greift allerdings zu kurz, erfordert eine Anordnung vorsorglicher Massnahmen doch gerade keinen Nachweis, sondern nur eine substantiierte Glaubhaftmachung des unmittelbar drohenden irreversiblen Schadens,⁹⁷³ was auch bei psychischen Schäden grundsätzlich sollte gelingen können. Zumindest mitursächlich für die restriktive Praxis des Gerichtshofs bei Überbelegungssituationen könnte vor diesem Hintergrund auch sein, dass der Gerichtshof den Unrechtsgehalt von Überbelegungssituationen in seiner Rechtsprechung nicht durchgehend spezifiziert. Während dies im Hauptsacheentscheid zur dogmatischen Unschärfe bei der Einordnung zur unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung i.S.v. Art. 3 EMRK führt, kann dies betreffend die Notwendigkeit der Anordnung vorsorglicher Massnahmen Verschleierungen *tatsächlicher* physischer und psychischer Folgen mit sich bringen. Möchte ein Beschwerdeführer aufgrund einer Unterbringung in

971 Rules of Court, zuletzt abgerufen am 06.08.2020.

972 SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 269.

973 SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 268: Die substantiierte Glaubhaftmachung habe mit Unterlagen, die in den Practice Directives genannt werden, und anhand der eigenen plausiblen Ausführungen zu erfolgen.

einer überbelegten Haftzelle die Anordnung vorsorglicher Massnahmen i.S.v. Regel 39 Verfo beantragen, ist es deshalb umso wichtiger, dass er die unmittelbaren *tatsächlichen* Auswirkungen der Überbelegungssituation für seine Gesundheit konkret benennt und diese glaubhaft macht. Da vorsorgliche Massnahmen aber auch von Amtes wegen anzuordnen sind, hat beim Gerichtshof insbesondere auch in diesem Kontext zwingend eine Sensibilisierung hinsichtlich des tatsächlichen Schädigungspotentials von Überbelegungssituationen für die körperliche und psychische Gesundheit einzusetzen.⁹⁷⁴ Dabei hat sich der Gerichtshof jeweils am aktuellen Stand der medizinischen Wissenschaft zu orientieren.

Vergleicht man allerdings Überbelegungssituationen mit den Situationen der Anordnung vorsorglicher Massnahmen bei der medizinischen Versorgung, wird deutlich, dass bei Letzteren die Situation in aller Regel akuter, d.h. aus einer zeitlichen Sicht dringlicher ist als in den Überbelegungsfällen, weshalb bei diesen besonderes Augenmerk auf das „Unmittelbarkeitserfordernis“ zu legen sein wird. Dies wird dabei mit Blick auf die potentielle Verfahrensdauer auszulegen sein.

Es stellt sich weiter die Frage, ob die aus dem Sonderstatus fließende besondere Fürsorgepflicht nicht dazu führen müsste, die Voraussetzungen des unmittelbar drohenden irreparablen Schadens grosszügiger auszulegen. Dies ist wohl aber nicht der Fall; das besondere Näheverhältnis zwischen Inhaftiertem und Staat führt zwar in materieller Hinsicht zu weitergehenden positiven Verpflichtungen, die Voraussetzungen von Regel 39 Verfo sind aber nicht mit der Hauptsacheentscheidung verknüpft, weshalb eine Lockerung der hohen Anforderungen wohl nicht der *ratio* und dem *telos* von Regel 39 Verfo entsprechen würde. Auswirkungen auf den vorsorglichen Rechtsschutz hat das Sonderstatusverhältnis insofern also nicht.

Rückt man die Rechtsfolgende einer hypothetischen Anordnung vorsorglicher Massnahmen aufgrund massiver Überbelegung ins Blickfeld, gäbe es durchaus geeignete und schnell realisierbare Abhilfemassnahmen. Diese könnten weitestgehend den individuellen Massnahmen, welche im Anschluss an einen Verstoß gegen Art. 3 EMRK angeordnet werden (vgl. Teil 4 Kap. 3 III. 2.1.), entsprechen. Sie wären bei einer vorsorglichen Massnahme aber selbstverständlich nur vorübergehender Natur und hätten hinsichtlich der Hauptsacheentscheidungen keine Vor- resp. Bindungs-

974 Hinsichtlich des Hauptsacheentscheides ist daraus aber keineswegs der Schluss zu ziehen, dass eine Verletzung von Art. 3 EMRK nur beim Vorliegen eines Nachweises physischer oder psychischer Folgen anzunehmen wäre.

wirkungen. Es ist dementsprechend nicht davon auszugehen, dass die Zurückhaltung bei der Anordnung vorsorglicher Massnahmen auf einem fehlenden Massnahmenrepertoire beruht. Vor diesem Hintergrund ist das Potential vorsorglicher Massnahmen durch den Gerichtshof in Zukunft noch besser auszuschöpfen. Für Überbelegungssituationen bedeutet dies, dass der Gerichtshof in all jenen Fällen, bei welchen die Überbelegungssituation zu einem unmittelbar irreversiblen physischen oder psychischen Schaden zu führen droht, vorsorgliche Massnahmen anzuordnen hat.

Der Anordnung vorsorglicher Massnahmen kommt insgesamt eine grosse Bedeutung bei der Sicherstellung der praktischen Wirksamkeit des Mindeststandards des Gerichtshofs zu; sie gewährleisten, dass das Urteil seine „menschenrechtserhaltenden resp. menschenrechtsermöglichenden Wirkungen“⁹⁷⁵ überhaupt noch entwickeln kann. Vor dem Hintergrund, dass der Gerichtshof dem Bestreben folgt, den Beschwerdeführer wann immer möglich in die Situation zu versetzen, in der er sich ohne Konventionsverletzung befinden würde,⁹⁷⁶ ist es umso bedenklicher, dass der Gerichtshof dieses Potential im Bereich von Überbelegungsfällen noch nicht erkannt hat und folglich auch nicht ausnutzt. Für die Zukunft ist der Gerichtshof deshalb dringlich anzuhalten, dem unmittelbaren und irreversiblen Schädigungspotential physischer und psychischer Art von Überbelegungssituationen konsequent mit der Anordnung vorsorglicher Massnahmen zu begegnen. Erfreulich ist demgegenüber die Praxis der Anordnung vorsorglicher Massnahmen, wenn es um die Gesundheitsversorgung des Beschwerdeführers im Strafvollzug geht.

2. Befolungspraxis der Konventionsstaaten bei vorsorglichen Massnahmen und die Rolle von Art. 34 EMRK

Um dem Mindeststandard in der Praxis bestmöglich zum Durchbruch zu verhelfen, ist entscheidend, dass die vom Gerichtshof angeordneten vorsorglichen Massnahmen von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Tun sie dies nicht oder nicht rechtzeitig, ist die Reaktion des Gerichtshofs von Bedeutung – nicht zuletzt, um Prognosen über die zukünftige Befolungspraxis machen zu können.

Die rechtliche Verpflichtung zur Umsetzung einer vorsorglichen Massnahme ist heute unbestritten. Die Missachtung einer vorsorglichen Mass-

975 SK-StPO/Meyer Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 278.

976 KELLER/MARTI EJIL 2015, 829 (834).

nahme führt selbst schon zu einer Verletzung von Art. 34 Satz 2 EMRK,⁹⁷⁷ welche im Urteil als eigenständige Verletzung festgestellt wird. Ob eine Verletzung von Art. 34 EMRK vorliegt, prüft der Gerichtshof in zwei Schritten. In einem ersten Schritt stellt er fest, ob der Konventionsstaat die vorsorgliche Massnahme (rechtzeitig) umgesetzt hat.⁹⁷⁸ Ist dies nicht der Fall, prüft der Gerichtshof in einem zweiten Schritt, ob die Nichtbefolgung bzw. die verspätete Umsetzung der vorsorglichen Massnahme gerechtfertigt war.⁹⁷⁹

Trotz der unbestrittenen Verpflichtungswirkung ist im Allgemeinen die Tendenz zu beobachten, dass vor allem einige osteuropäische Staaten die Anordnungen nicht beachten oder umgehen.⁹⁸⁰ Diese allgemeine Tendenz der Nichtbefolgung vorsorglicher Massnahmen entspricht auch der Situation im Bereich inadäquater Haftbedingungen, so dass der Gerichtshof auch in diesem Kontext regelmässig eine Verletzung von Art. 34 EMRK feststellt.⁹⁸¹

Bei Anordnungen vorsorglicher Massnahmen im Kontext der medizinischen Versorgung im Strafvollzug kommt es auf der ganzen Bandbreite der angeordneten Massnahmen zu Verstössen: Es wurden etwa verlangte unabhängige medizinische Experten nicht beigezogen,⁹⁸² sondern die

977 Karpenstein/Mayer/SCHÄFER Art. 34 Rn. 106.

978 Vgl. etwa EGMR – *Groni*/ALB, Ur. v. 07.07.2009, 25336/04, Rn. 185 ff.

979 Vgl. etwa EGMR – *Groni*/ALB, Ur. v. 07.07.2009, 25336/04, Rn. 188 ff.

980 SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 265 m.w.N.

981 Vgl. etwa EGMR (GK) – *Paladi*/MDA, Ur. v. 10.03.2009, 39806/05; EGMR – *Kondrulin*/RUS, Ur. v. 20.09.2016, 12987/15; EGMR – *Aleksanyan*/RUS, Ur. v. 22.12.2008, 46468/06; EGMR – *Groni*/ALB, Ur. v. 07.07.2009, 25336/04; EGMR – *Makharadze* u. *Sikharulidze*/GEO, Ur. v. 22.11.2011, 35254/07; EGMR – *Salakhov* u. *Islyamova*/UKR, Ur. v. 14.03.2013, 28005/08; EGMR – *Amirov*/RUS, Ur. v. 27.11.2014, 51857/13; EGMR – *Andrey Lavrov*/RUS, Ur. v. 01.03.2016, 66252/14; EGMR – *Klimov*/RUS, Ur. v. 04.10.2016, 54436/14; EGMR – *Maylenskiy*/RUS, Ur. v. 04.10.2016, 12646/15; EGMR – *Pivovarnik*/UKR, Ur. v. 06.10.2016, 29070/15; EGMR – *Konovalchuk*/UKR, Ur. v. 13.10.2016, 31928/15.

982 EGMR – *Kondrulin*/RUS, Ur. v. 20.09.2016, 12987/15, Rn. 41 ff.; EGMR – *Aleksanyan*/RUS, Ur. v. 22.12.2008, 46468/06, Rn. 231: Es wurde trotz entsprechender Anordnung keine gemischte Expertenkommission einberufen. Der Beschwerdeführer wäre, wie von ihm gefordert, bereit gewesen, betreffend die Zusammensetzung der Kommission mit den Behörden zusammenzuarbeiten. Vgl. weiter EGMR – *Amirov*/RUS, Ur. v. 27.11.2014, 51857/13, Rn. 72; EGMR – *Andrey Lavrov*/RUS, Ur. v. 01.03.2016, 66252/14, Rn. 38; EGMR – *Klimov*/RUS, Ur. v. 04.10.2016, 54436/14; EGMR – *Maylenskiy*/RUS, Ur. v. 04.10.2016, 12646/15, Rn. 34 ff.: Es wurden zwar Experten beigezogen, diese beantworteten allerdings nicht die an sie gestellten Fragen.

an die unabhängigen Experten zu stellenden Fragen vom Konventionsstaat selbst beantwortet.⁹⁸³ Auch angeordnete Überweisungen in Kliniken wurden nicht ausgeführt,⁹⁸⁴ angeordnete Untersuchungen nicht durchgeführt⁹⁸⁵ oder Rücküberstellungen von solchen Kliniken in den normalen Vollzug oder in das Gefängnis Krankenhaus trotz anderslautenden Anweisungen vorgenommen.⁹⁸⁶ Auch verspätete Umsetzungen führten regelmäßig zu einem Verstoß gegen Art. 34 EMRK.⁹⁸⁷

Für die Frage der Umsetzung entscheidend ist zunächst die Formulierung der angeordneten vorsorglichen Massnahme.⁹⁸⁸ Massgebend ist aber auch ihr *telos*.⁹⁸⁹ Bei angeordneter Überweisung in eine andere Institution prüft der Gerichtshof deshalb etwa, ob die neue Einrichtung grundsätzlich den in der Anordnung gestellten Anforderungen entspricht.⁹⁹⁰ Dabei ist entscheidend, ob etwa eine Überweisung in ein ziviles Krankenhaus oder in eine Spezialklinik gefordert wurde.⁹⁹¹ Wurde ein Transfer in eine spezialisierte Institution angeordnet, prüft der Gerichtshof, ob die Klinik über die spezifisch notwendige Laboreinrichtung sowie über die notwendigen Medikamente, und das Personal der Klinik über die spezialisierten Fähig-

983 In diesem Bereich sticht insbesondere die negative Befolungspraxis Russlands hervor: EGMR – *Kondrulin*/RUS, Urt. v. 20.09.2016, 12987/15, Rn. 47; vgl. auch EGMR – *Amirov*/RUS, Urt. v. 27.11.2014, 51857/13, Rn. 69; EGMR – *Andrey Lavrov*/RUS, Urt. v. 01.03.2016, 66252/14, Rn. 35; EGMR – *Klimov*/RUS, Urt. v. 04.10.2016, 54436/14, Rn. 45; EGMR – *Maylenskiy*/RUS, Urt. v. 04.10.2016, 12646/15, Rn. 39.

984 EGMR – *Aleksanyan*/RUS, Urt. v. 22.12.2008, 46468/06, Rn. 230.

985 EGMR – *Pivovarnik*/UKR, Urt. v. 06.10.2016, 29070/15, Rn. 55 ff.

986 EGMR (GK) – *Paladi*/MDA, Urt. v. 10.03.2009, 39806/05, Rn. 94.

987 EGMR – *Aleksanyan*/RUS, Urt. v. 22.12.2008, 46468/06, Rn. 230: Der Transfer in die Spezialklinik erfolgte erst zwei Monate nach deren vorsorglicher Anordnung. Vgl. weiter EGMR – *Groni*/ALB, Urt. v. 07.07.2009, 25336/04, Rn. 187: Der Transfer zur weiteren Diagnosestellung und zur Behandlung in ein Krankenhaus erfolgte erst nach 17 Tagen. Vgl. auch EGMR – *Salakhov u. Islyamova*/UKR, Urt. v. 14.03.2013, 28005/08, Rn. 216 ff.: Der Transfer in ein Krankenhaus erfolgte erst nach drei Tagen.

988 EGMR (GK) – *Paladi*/MDA, Urt. v. 10.03.2009, 39806/05, Rn. 91.

989 EGMR (GK) – *Paladi*/MDA, Urt. v. 10.03.2009, 39806/05, Rn. 91; EGMR – *Kondrulin*/RUS, Urt. v. 20.09.2016, 12987/15, Rn. 44; EGMR – *Amirov*/RUS, Urt. v. 27.11.2014, 51857/13, Rn. 71.

990 EGMR – *Makharadze u. Sikharulidze*/GEO, Urt. v. 22.11.2011, 35254/07, Rn. 100 ff.

991 EGMR – *Makharadze u. Sikharulidze*/GEO, Urt. v. 22.11.2011, 35254/07, Rn. 100 ff.

keiten verfügen.⁹⁹² In zeitlicher Hinsicht verlangen die dringliche Natur⁹⁹³ und das immanente Risiko, aufgrund derer die vorsorgliche Massnahme überhaupt erst angeordnet wurde und die keinen Aufschub dulden, eine *unverzügliche* Umsetzung der angeordneten Massnahme – vorbehaltlich einer anderslautenden Anordnung (Festsetzung einer expliziten Frist).⁹⁹⁴ Unter einer unverzüglichen Umsetzung versteht der Gerichtshof eine Umsetzung am selben Tag.⁹⁹⁵ Bereits eine Verzögerung von drei Tagen kann zu einer Verletzung von Art. 34 EMRK führen.⁹⁹⁶ Für dringliche Angelegenheiten, wie es insbesondere vorsorgliche Massnahmen sind, hat im Konventionsstaat nicht nur an Arbeitstagen⁹⁹⁷, sondern auch an Wochenenden und Feiertagen ein zuständiger Richter verfügbar zu sein.⁹⁹⁸

Vom Konventionsstaat erwartet der Gerichtshof i.S.d. Art. 34 Satz 2 EMRK, dass dieser alle Schritte unternommen hat, welche vernünftigerweise von ihm verlangt werden konnten, um der vorsorglichen Anordnung des Gerichtshofs zu entsprechen.⁹⁹⁹ Bei der Rechtfertigungsprüfung kann der Konventionsstaat deshalb nur geltend machen, dass *objektive* Gründe vorlagen, welche die Befolgung verhinderten.¹⁰⁰⁰ Ist der Konventionsstaat der Meinung, Gründe für eine anderweitige Beurteilung und insbesondere für eine Aufhebung der vorsorglichen Massnahme zu haben, hat er den Gerichtshof über diese zu informieren. Es liegt dann am Gerichtshof, über diese zu befinden.¹⁰⁰¹ Wurde die vorsorgliche Mass-

992 EGMR – *Makharadze u. Sikharulidze*/GEO, Urt. v. 22.11.2011, 35254/07, Rn. 101.

993 EGMR (GK) – *Paladi*/MDA, Urt. v. 10.03.2009, 39806/05, Rn. 98.

994 Vgl. etwa EGMR – *Salakhov u. Islyamova*/UKR, Urt. v. 14.03.2013, 28005/08, Rn. 217; EGMR – *Groni*/ALB, Urt. v. 07.07.2009, 25336/04, Rn. 190.

995 EGMR – *Salakhov u. Islyamova*/UKR, Urt. v. 14.03.2013, 28005/08, Rn. 220.

996 EGMR – *Salakhov u. Islyamova*/UKR, Urt. v. 14.03.2013, 28005/08, Rn. 216.

997 EGMR (GK) – *Paladi*/MDA, Urt. v. 10.03.2009, 39806/05, Rn. 97: Der Gerichtshof bemängelte im vorliegenden Fall, dass an einem Arbeitstag keine für die Umsetzung der vorsorglichen Massnahme besorgte Person erreichbar war.

998 Als *obiter dictum* etwa: EGMR (GK) – *Paladi*/MDA, Urt. v. 10.03.2009, 39806/05, Rn. 100.

999 EGMR (GK) – *Paladi*/MDA, Urt. v. 10.03.2009, 39806/05, Rn. 88.

1000 EGMR (GK) – *Paladi*/MDA, Urt. v. 10.03.2009, 39806/05, Rn. 92.

1001 EGMR (GK) – *Paladi*/MDA, Urt. v. 10.03.2009, 39806/05, Rn. 90. An der dringlichen und schwerwiegenden Natur der Sache, die häufig keinen Aufschub zulässt, liegt es, dass der Gerichtshof bei der Entscheidung, ob er eine vorsorgliche Massnahme erlässt oder nicht, zunächst auf die bereits vorhandenen Fakten abstellt: vgl. etwa EGMR – *Makharadze u. Sikharulidze*/GEO, Urt. v. 22.11.2011, 35254/07, Rn. 98. Der Gerichtshof ist deshalb meines Erachtens anzuhalten, lieber einmal zu viel als einmal zu wenig von der Möglichkeit

nahme vom Konventionsstaat nicht umgesetzt, ohne zuvor dem Gerichtshof seine Gründe vorgebracht zu haben, berücksichtigt der Gerichtshof bei einer Prüfung von Art. 34 EMRK diese potentiellen Gründe nicht mehr.¹⁰⁰² Selbst wenn objektive Hindernisse vorliegen, bleibt der Konventionsstaat aufgrund Art. 34 EMRK dazu verpflichtet, zum einen wiederum alle möglichen Schritte zur Beseitigung dieser Hindernisse vorzunehmen und zum anderen den Gerichtshof regelmässig über die aktuelle Situation zu informieren.¹⁰⁰³

Zu den Rechtfertigungsgründen im Einzelnen kommt der Gerichtshof zum Schluss, dass im Umstand, dass sich die vom Gerichtshof angenommene ernsthafte Gefahr einer irreparablen Gesundheitsschädigung i.S.d. Regel 39 VerfO nicht realisiert hat, keine Rechtfertigung gesehen werden kann.¹⁰⁰⁴ Eine Verletzung von Art. 34 EMRK setzt dementsprechend nicht voraus, dass ein irreversibler Gesundheitsschaden eingetreten ist. Der Vorwurf, der dem Mitgliedstaat gemacht wird, ist vielmehr, dass dieser einen irreparablen Gesundheitsschaden in Kauf genommen hat. Auch die eigene Beurteilung des Konventionsstaats, dass keine ernsthafte Gefahr eines irreversiblen Gesundheitsschadens vorgelegen habe, ist kein tauglicher Rechtfertigungsgrund.¹⁰⁰⁵ Unterliess der Konventionsstaat den Beizug eines unabhängigen Experten zur Beantwortung der Fragen des Gerichtshofs, spielt es auch keine Rolle, dass der Gerichtshof im Hauptsacheverfahren schliesslich eine genügende Informationsgrundlage zur Beurteilung des Falles hatte.¹⁰⁰⁶

Als Rechtfertigungsgrund bei einem angeordneten Transfer in eine Spezialklinik scheint der Gerichtshof aber zu akzeptieren, dass ein Transfer in eine Spezialklinik deshalb unterbleibt, weil *im Konventionsstaat* überhaupt keine spezialisierte Einrichtung existiert.¹⁰⁰⁷ Gibt es allerdings spezialisier-

der Anordnung einer vorsorglichen Massnahme Gebrauch zu machen. Dies soll dem Konventionsstaat aber gerade nicht dazu dienen, einen Grund zu haben, die vorsorgliche Massnahme nicht umzusetzen.

1002 EGMR (GK) – *Paladi/MDA*, Urt. v. 10.03.2009, 39806/05, Rn. 92.

1003 EGMR (GK) – *Paladi/MDA*, Urt. v. 10.03.2009, 39806/05, Rn. 92.

1004 EGMR (GK) – *Paladi/MDA*, Urt. v. 10.03.2009, 39806/05, Rn. 89; EGMR – *Groni/ALB*, Urt. v. 07.07.2009, 25336/04, Rn. 194; EGMR – *Salakhov u. Islyamova/UKR*, Urt. v. 14.03.2013, 28005/08, Rn. 223.

1005 EGMR (GK) – *Paladi/MDA*, Urt. v. 10.03.2009, 39806/05, Rn. 90; EGMR – *Makharadze u. Sikharulidze/GEO*, Urt. v. 22.11.2011, 35254/07, Rn. 98 ff.

1006 EGMR – *Aleksanyan/RUS*, Urt. v. 22.12.2008, 46468/06, Rn. 231.

1007 EGMR – *Makharadze u. Sikharulidze/GEO*, Urt. v. 22.11.2011, 35254/07, Rn. 102: Im konkreten Fall hält der Gerichtshof allerdings fest, dass es in Georgien eine spezialisierte Klinik gab, in die der Beschwerdeführer hätte ver-

te zivile Einrichtungen, kann das Fehlen eines spezialisierten Gefängnis-krankenhauses ein Unterlassen der Umsetzung der vorsorglichen Massnahme nicht rechtfertigen. Der Inhaftierte ist in einem solchen Fall in die zivile Klinik zu überstellen.¹⁰⁰⁸

Hinsichtlich der vom Gerichtshof festgelegten Frist zur Umsetzung ist es nicht am Mitgliedstaat, die Dringlichkeit anderweitig zu beurteilen und die Frist auf diese Weise eigenmächtig zu verlängern; solche Vorbringen sind keine tauglichen Rechtfertigungsgründe.¹⁰⁰⁹ Eine zu späte Umsetzung der vorsorglichen Massnahme kann vom Konventionsstaat auch nicht mit Organisationsschwierigkeiten gerechtfertigt werden.¹⁰¹⁰ Bringt der Konventionsstaat vor, dass notwendige Sicherheitsvorkehrungen zu einer verspäteten Umsetzung geführt hätten, prüft dies der Gerichtshof eingehend und kommt regelmässig zum Schluss, dass letztlich nicht rechtfertigende Organisationsprobleme für die Verspätung ausschlaggebend waren.¹⁰¹¹ Der Gerichtshof anerkennt aber, dass auch das Verhalten des Beschwerdeführers für eine verspätete Umsetzung verantwortlich sein kann.¹⁰¹² Weigert sich der Beschwerdeführer etwa, bei einem Transfer in eine (Spezial-) Klinik zu kooperieren und tritt stattdessen etwa in einen Hungerstreik, ist dies für die entsprechende Zeitperiode ein Rechtfertigungsgrund für die nicht rechtzeitig erfolgte Umsetzung der vorsorglichen Massnahme.¹⁰¹³ Ein solches Verhalten des Beschwerdeführers hebt die vorsorgliche Massnahme aber keineswegs auf. Der Konventionsstaat muss weiterhin alle

legt werden können. Objektive Rechtfertigungsgründe lagen damit keine vor. Selbst wenn der Gerichtshof in diesem Entscheid ausdrücklich darauf abstellte, ob im Inland eine solche Klinik vorhanden ist, wären meines Erachtens durchaus auch Situationen denkbar, in denen in Ermangelung einer spezialisierten Klinik im Inland aufgrund der positiven Gewährleistungspflicht des Staates eine Verpflichtung zur Verlegung auch in eine ausländische Klinik erkannt werden müsste. Dies insbesondere dann, wenn der Staat im eigenen Land nicht einmal eine Minimalversorgung gewährleisten kann. Es stellt sich dann allerdings auch die Frage, inwieweit ausländische (Konventions-)Staaten ihre Gesundheitsinfrastruktur zur Verfügung stellen müssen.

1008 EGMR – *Makharadze u. Sikharulidze*/GEO, Urt. v. 22.11.2011, 35254/07, Rn. 102.

1009 EGMR (GK) – *Paladi*/MDA, Urt. v. 10.03.2009, 39806/05, Rn. 90.

1010 EGMR – *Grori*/ALB, Urt. v. 07.07.2009, 25336/04, Rn. 189 ff.

1011 EGMR – *Grori*/ALB, Urt. v. 07.07.2009, 25336/04, Rn. 189.

1012 EGMR – *Grori*/ALB, Urt. v. 07.07.2009, 25336/04, Rn. 192.

1013 EGMR – *Grori*/ALB, Urt. v. 07.07.2009, 25336/04, Rn. 192; vgl. auch EGMR – *Konovalchuk*/UKR, Urt. v. 13.10.2016, 31928/15, Rn. 84, 87.

Schritte vornehmen, um die angeordnete Massnahme so rasch wie möglich umzusetzen.¹⁰¹⁴

Die relativ grosse Zahl an Nichtbefolgungen vorsorglicher Massnahmen im Kontext inadäquater medizinischer Versorgung im Strafvollzug darf nicht über die praktische Bedeutung der vorsorglichen Massnahmen hinwegtäuschen. In jedem Fall, in welchem sie befolgt wird, tragen sie entscheidend dazu bei, die effektive Durchsetzung des vom Gerichtshof garantierten Mindeststandards sicherzustellen. Der Gerichtshof scheint auf jeden Fall sehr bemüht, die Befolungspraxis der Konventionsstaaten zu verbessern, indem er bei der Prüfung, ob die angeordneten vorsorglichen Massnahmen vom Konventionsstaat (rechtzeitig) umgesetzt wurden oder nicht, klare und stringente Grundsätze anwendet, Rechtfertigungsgründe nur restriktive zulässt und Nichtbefolgungen resp. zu späte Befolgungen mit der Feststellung eigenständiger Verletzungen von Art. 34 EMRK quittiert.¹⁰¹⁵

III. Zwischenfazit

Für die Verfahrensdauer haben sich besonders im Bereich der inadäquaten medizinischen Versorgung im Strafvollzug die vorsorglichen Massnahmen als wichtiger Garant des Mindeststandards herausgestellt. Die Anordnungspraxis des Gerichtshofs verdeutlicht, dass er das Potential vorsorglicher Massnahmen vor allem bei inadäquater medizinischer Versorgung erkannt hat und dort auch ausschöpft. Andere Teilaspekte inadäquater Haftbedingungen werden hingegen sehr selten zum Anlass der Anordnung einer vorsorglichen Massnahme genommen. Der Gerichtshof ist mit Blick auf wissenschaftliche Erkenntnisse der Medizin anzuhalten, insbe-

1014 Vgl. implizit EGMR – *Groni*/ALB, Urt. v. 07.07.2009, 25336/04, Rn. 192; vgl. auch EGMR – *Konovalchuk*/UKR, Urt. v. 13.10.2016, 31928/15, Rn. 89.

1015 Vgl. etwa EGMR (GK) – *Paladi*/MDA, Urt. v. 10.03.2009, 39806/05, Rn. 100; EGMR – *Kondrulin*/RUS, Urt. v. 20.09.2016, 12987/15, Rn. 48; EGMR – *Aleksanyan*/RUS, Urt. v. 22.12.2008, 46468/06, Rn. 232; EGMR – *Groni*/ALB, Urt. v. 07.07.2009, 25336/04, Rn. 195; EGMR – *Makharadze* u. *Sikharulidze*/GEO, Urt. v. 22.11.2011, 35254/07, Rn. 104 f.; EGMR – *Salakhov* u. *Islyamova*/UKR, Urt. v. 14.03.2013, 28005/08, Rn. 224; EGMR – *Amirov*/RUS, Urt. v. 27.11.2014, 51857/13, Rn. 75; EGMR – *Andrey Lavrov*/RUS, Urt. v. 01.03.2016, 66252/14, Rn. 40; EGMR – *Klimov*/RUS, Urt. v. 04.10.2016, 54436/14, Rn. 50; EGMR – *Maylenskiy*/RUS, Urt. v. 04.10.2016, 12646/15, Rn. 40; EGMR – *Pivovarnik*/UKR, Urt. v. 06.10.2016, 29070/15, Rn. 61 f.; EGMR – *Konovalchuk*/UKR, Urt. v. 13.10.2016, 31928/15, Rn. 90 f.

sondere auch dem unmittelbaren und irreversiblen Schädigungspotential physischer und psychischer Art von Überbelegungssituationen Beachtung zu schenken und auch in solchen Konstellationen nicht davor zurückzuschrecken, vorsorgliche Massnahmen anzuordnen.

Die Befolungspraxis einzelner Staaten entspricht nicht dem wichtigen und dringenden Anliegen der vorsorglichen Massnahmen. So verstösst etwa Russland wiederholt gegen die Anordnung der Einberufung unabhängiger Experten zur Beantwortung der vom Gerichtshof vorgelegten Fragen. Die säumigen Konventionsstaaten sind für die Zukunft eindringlich anzuhalten, die angeordneten und verbindlichen Massnahmen unverzüglich und mit grösserer Zuverlässigkeit umzusetzen. Schon jetzt weist der Gerichtshof durch Verurteilungen aufgrund von Art. 34 EMRK die Mitgliedstaaten auf ihre diesbezüglichen Pflichten hin. Auch die stringente Rechtsprechung hinsichtlich der Befolungs- und Rechtfertigungskriterien erleichtert es den Konventionsstaaten, sich ihren Pflichten zu stellen. Weitere Möglichkeiten, auf die Befolungspraxis einzuwirken, hat der Gerichtshof nicht. Er schöpft sein diesbezügliches Potential folglich aus. Entscheidend bleibt hier also letztlich die Kooperationsbereitschaft der einzelnen Konventionsstaaten.

Kapitel 3: Mindeststandard im Urteil – Wirkung eines EGMR-Urteils

Für die Frage, wie der vom Gerichtshof festgesetzte Mindeststandard in der Praxis Wirksamkeit erlangt, sind die Urteilswirkungen als solche relevant.

I. Feststellungsurteil

Der Gerichtshof erlässt Feststellungsurteile, d.h., im Urteil wird festgestellt, ob das gerügte Verhalten des Mitgliedstaates ein garantiertes Konventionsrecht verletzt oder ob es als konventionskonform zu qualifizieren ist und somit keine Verletzung vorliegt und die Beschwerde damit abzuweisen ist.¹⁰¹⁶ Diese Feststellungsurteile unterscheiden sich insbesondere von Gestaltungsurteilen; eine rechtsgestaltende Wirkung kommt den Urteilen des Gerichtshofs nämlich gerade nicht zu.¹⁰¹⁷ Im Zusammenhang

1016 BAUMANN S. 75.

1017 MEYER-LADEWIG/BRUNOZZI Art. 46 Rn. 21.

mit der Möglichkeit des Gerichtshofs, dem Beschwerdeführer eine gerechte Entschädigung i.S.v. Art. 41 EMRK zuzusprechen, wird seinen Urteilen auch ein leistungsrechtlicher Gehalt attestiert.¹⁰¹⁸ Passend erscheint auch die Bezeichnung des „Verpflichtungsurteils“,¹⁰¹⁹ enthält das Urteil bei Feststellung eines Konventionsverstosses doch gegenüber dem betroffenen Mitgliedstaat eine Verpflichtung, die Verletzung abzustellen und soweit nötig und möglich Ersatz für die Folge des Konventionsverstosses zu leisten.¹⁰²⁰

Nachdem schon die Beschwerdeeinlegung keine unmittelbaren Folgen hinsichtlich der Situation des Inhaftierten hat, führt auch das rechtskräftige Urteil für sich alleine noch zu keiner automatischen Änderung der Unterbringungsumstände, selbst wenn die Situation im konkreten Fall vom EGMR für konventionswidrig befunden wird. Die Natur des Feststellungsurteils und seine fehlende Gestaltungskraft erfordern vielmehr die Umsetzung des Urteils durch die nationalen Behörden. Nur diese sind in der Lage, einen EMRK-konformen Zustand herzustellen. Wie weitreichend eine solche Umsetzung zu sein hat, ergibt sich aus der Bindungs- und Orientierungswirkung.

II. Bindungswirkung und Orientierungswirkung – ein Überblick

Die Urteile des Gerichtshofs sind rechtsverbindlich.¹⁰²¹ Bindungswirkung haben die Urteile in erster Linie für die Verfahrensparteien in Bezug auf den konkret abgeurteilten Sachverhalt (*Inter partes*-Wirkung).¹⁰²² Darüber hinaus entfalten sie eine Orientierungswirkung, worunter eine faktische, nicht aber rechtliche Wirkung zu verstehen ist, welche den konkreten Staat dazu veranlassen soll, seine Verhaltensweise für die Zukunft zu überdenken und EMRK-konform zu gestalten, um weitere gleichartige Verletzungen und damit drohende Verurteilungen zu vermeiden.¹⁰²³ Verschiede-

1018 BAUMANN S. 75; MEYER-LADEWIG/BRUNOZZI Art. 46 Rn. 21.

1019 MEYER-LADEWIG/BRUNOZZI Art. 46 Rn. 21.

1020 MEYER-LADEWIG/BRUNOZZI Art. 46 Rn. 22; vgl. auch MATSCHER FS Bernhardt, S. 503 (508): Die Urteilswirkungen gingen weit über diejenigen von Feststellungsurteilen im Sinne der allgemeinen Verfahrenslehre hinaus. Vgl. ferner AEMISEGGER in: Jaag/Kaufmann, S. 201 (225 f.).

1021 Karpenstein/Mayer/BREUER Art. 46 Rn. 1.

1022 Karpenstein/Mayer/BREUER Art. 46 Rn. 43 ff.; GRABENWARTER/PABEL § 16 Rn. 2.

1023 Karpenstein/Mayer/BREUER Art. 46 Rn. 45; GRABENWARTER/PABEL § 16 Rn. 8: In diesem Kontext werde auch von „indirekter Wirkung“ oder „Präjudiz-

ne Ansätze begründen diese Orientierungsfunktion: (1) die Anwendung von Art. 32 EMRK, welcher die Auslegung und Anwendung der Konvention in die Zuständigkeit des EGMR legt,¹⁰²⁴ (2) die Erwartungshaltung der Konventionsstaaten, dass der EGMR nicht ohne Grund von seiner bisherigen Rechtsprechung abweicht, auch wenn er im formellen Sinne nicht an seine eigenen Rechtsprechungslinien gebunden ist; dies im Sinne der Rechtssicherheit, der Vorhersehbarkeit und der Rechtsgleichheit¹⁰²⁵, (3) die Anwendung von Art. 1 EMRK, der die Mitgliedstaaten zum Schutz der in der Konvention garantierten Rechte verpflichtet¹⁰²⁶.

Wie weit die Orientierungswirkung reicht resp. wie stark diese ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Entscheidend ist einerseits, ob es sich um denselben bereits verurteilten Staat oder um einen anderen Konventionsstaat handelt, und andererseits, wie ähnlich gelagert die Sachverhalte sind.¹⁰²⁷ Besonders ausgeprägt ist die Orientierungswirkung bei Parallelfäl-

wirkung“ gesprochen. Vgl. auch MILEJ S. 614 ff., welcher im Einzelnen auf die Hintergründe und Intensität dieser Wirkung eingeht. Vgl. auch GLAS EYHR 2018, 287 (295 ff.): Der Geltungsanspruch durchlaufe folglich eine Transformation. Der „Inter-partes-Charakter“ werde mit „Erga-omnes-Elementen“ angereichert. Der Begriff der Erga-omnes-Wirkung beschlage aber nicht Fragen der Drittwirkung von Menschenrechten oder der Rechtskraftwirkung. Zu den Fragen des Bestehens, der Bedeutung und der Rechtfertigung eines „Erga-omnes-Effekts“ der EGMR-Urteile vgl. im Einzelnen BESSON in: Besson, S. 125 ff., welche sowohl hinsichtlich der Inter-partes- als auch der Erga-omnes-Wirkung zwischen der *res judicata* und der *res interpretata* unterscheidet.

1024 So Karpenstein/Mayer/BREUER Art. 46 Rn. 45: Autorität des EGMR bei der Auslegung der Konvention; vgl. auch GRABENWARTER/PABEL § 16 Rn. 8.

1025 Vgl. auch EGMR (Pl) – *Cossey*/GBR, Urt. v. 27.09.1990, 10843/84, Rn. 35: „[...] the Court is not bound by its previous judgments; indeed, this is borne out by Rule 51 para. 1 of the Rules of Court. However, it usually follows and applies its own precedents, such a course being in the interests of legal certainty and the orderly development of the Convention case-law. Nevertheless, this would not prevent the Court from departing from an earlier decision if it was persuaded that there were cogent reasons for doing so. Such a departure might, for example, be warranted in order to ensure that the interpretation of the Convention reflects societal changes and remains in line with present-day conditions.“; vgl. auch Karpenstein/Mayer/BREUER Art. 46 Rn. 45 m.w.N.: Der EGMR weiche nur aus „triftigen Gründen“ von seiner bisherigen Rechtsprechung ab. So auch STONE SWEET/KELLER in: Keller/Stone Sweet, S. 3 (14); vgl. auch KELLER/MARTI Justice – Justiz – Giustizia 2015/1, 1 (5f.): Eine klare und kohärente Rechtsprechung sei auch Grundvoraussetzung dafür, dass die innerstaatliche Berücksichtigungspflicht überhaupt umsetzbar ist.

1026 GRABENWARTER/PABEL § 16 Rn. 8.

1027 Eingehend Karpenstein/Mayer/BREUER Art. 46 Rn. 43 ff.

len.¹⁰²⁸ Dies sind Fälle, in welchen die Konventionsverletzung des konkret abgeurteilten Falles auf einem Rechtszustand beruht, der weitere Personen desselben Mitgliedstaates in derselben Weise betrifft, wie es den Beschwerdeführer im abgeurteilten Fall betroffen hat.¹⁰²⁹ Es bedarf dann keiner weiteren Übertragung der EGMR-Rechtsprechung, ist doch die Konventionsverletzung durch diesen Rechtszustand bereits festgestellt worden.¹⁰³⁰

Ist der Feststellungscharakter des EGMR-Urteils und die damit einhergehende fehlende Gestaltungswirkung dafür verantwortlich, dass es einer Umsetzung des Urteils bedarf, geben die Bindungswirkung sowie die Orientierungswirkung vor, wie weitreichend eine solche Umsetzung zu sein hat.

III. Befolgungspflicht

1. Beendigungspflicht

Art. 46 Abs. 1 EMRK enthält eine Befolgungspflicht, welche ein Beendigungsgebot umfasst.¹⁰³¹ Die Beendigung einer noch andauernden Konventionsverletzung¹⁰³² kann dabei entweder als Sekundärpflicht oder sogar als „fortdauernde Primärverpflichtung“ angesehen werden.¹⁰³³ Auf welche Art und Weise und mit welchen Mitteln der Staat dieser Pflicht nachkommt, liegt i.d.R. in seinem Ermessen.¹⁰³⁴ Abweichungen von diesem Grundsatz

1028 Vgl. etwa GRABENWARTER JZ 2010, 857 (857 ff., 869 f.) am Beispiel der Sicherungsverwahrung in Deutschland; vgl. auch FROWEIN FS Wildhaber, S. 261 (263 f.).

1029 GRABENWARTER/PABEL § 16 Rn. 9; vgl. auch STONE SWEET/KELLER in: Keller/Stone Sweet, S. 3 (13 f.): Anders als bei nationalen Verfassungsgerichten könne der Gerichtshof aufgrund des Feststellungscharakters seiner Urteile nämlich gerade keine nationalen Rechtsbestimmungen ausser Kraft setzen, welche er für konventionswidrig befunden hat.

1030 GRABENWARTER/PABEL § 16 Rn. 9.

1031 SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 327; GLAS EYHR 2018, 287 (292); zum hierfür massgeblichen Zeitpunkt der Rechtskraft vgl. FROWEIN FS Wildhaber, S. 261 (264 ff.).

1032 Zur Diskussion über fortgesetzte Verstösse und Dauerdelikte im Einzelnen vgl. LEEB S. 29 ff.

1033 Karpenstein/Mayer/BREUER Art. 46 Rn. 8; BREUER EuGRZ 2004, 257 ff.; vgl. auch SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 289: Beendigung als unmittelbare Folge der Primärverpflichtung.

1034 SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 327; Karpenstein/Mayer/BREUER Art. 46 Rn. 5; MEYER-LADEWIG/BRUNOZZI Art. 46 Rn. 22. Diesen Grundsatz hält

können sich unter Umständen ergeben, wenn der EGMR bestimmte Massnahmen anordnet.

2. Anordnung bestimmter Abhilfemassnahmen

Aus dem feststellenden Charakter des EGMR-Urteils leitet der Gerichtshof ab, dass es grundsätzlich Aufgabe des Konventionsstaates ist, unter Aufsicht des Ministerkomitees das geeignete Mittel zu bestimmen, um seinen Primär- und Sekundärverpflichtungen nachzukommen.¹⁰³⁵ Diese vom EGMR standardmässig verwendete Formel wird auch als Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips gesehen.¹⁰³⁶ Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die nationalen Behörden grundsätzlich besser in der Lage sind als der EGMR, die geeignete Massnahme zu bestimmen.¹⁰³⁷ Gleichwohl kann der Gerichtshof neben der Feststellung der Konventionsverletzung im Einzelfall auch bestimmte *individuelle* oder *generelle* Massnahmen anordnen,¹⁰³⁸ wobei auch eine Kombination von individuellen und generellen Massnahmen möglich ist.¹⁰³⁹

der Gerichtshof sogar bei der Anwendung der Piloturteilstechnik fest. Vgl. etwa EGMR – *Orchowski*/POL, Ur. v. 22.10.2009, 17885/04, Rn. 148.

1035 Vgl. auch GLAS EYHR 2018, 287 (293); EGMR – *Tagayeva* u.a./RUS, Ur. v. 13.04.2017, 26562/07, Rn. 638.

1036 KELLER/MARTI EJIL 2015, 829 (835). Vgl. indes auch MOWBRAY HRLR 2015, 313 (325 ff.), welche vorbringt, dass die Anordnung bestimmter genereller Abhilfemassnahmen – bei gleichzeitigem Aufzeigen des strukturellen Problems – dem Konventionsstaat im Sinne des Subsidiaritätsprinzips erst ermögliche, das festgestellte Problem so rasch als möglich zu beheben und damit weiteren Fällen auf nationaler Ebene zu begegnen. Zur Frage der Subsidiarität bei der Anordnung individueller Abhilfemassnahmen ausf. JAHN ZaöRv 2014, 1 (22 ff.).

1037 KELLER/MARTI EJIL 2015, 829 (835): Damit werde das, was für die Primärverpflichtung nach Art. 1 EMRK gelte, auch auf die Sekundärverpflichtung, welche aus einer EMRK-Verletzung fliesst, übertragen.

1038 GLAS EYHR 2018, 287 (293); Karpenstein/Mayer/BREUER Art. 46 Rn. 6: Die deklaratorische Wirkung der Urteile gebe der Gerichtshof aber nicht auf. Vgl. kritisch NICOLAOU FS Jaeger, S. 163 (165): „When, however, a judgment is qualified as „essentially“ declaratory, the question arises as to the extent to which that attenuates its purely declaratory nature and thus allows for a more active form, by indicating or requiring something to be done, especially when that is included in the operative part. There is inevitably some difficulty in drawing the line.“

1039 MEYER-LADEWIG/BRUNOZZI Art. 46 Rn. 5.

Seit einiger Zeit ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofs die Tendenz eines Bedeutungszuwachses solcher Massnahmen zu beobachten, geht doch der Gerichtshof dazu über, mehr und mehr direkt bestimmte Abhilfemassnahmen in seinen Urteilen vorzusehen.¹⁰⁴⁰ Der Gerichtshof legt damit nicht nur fest, welchen Konventionsverpflichtungen der Mitgliedstaat nicht nachgekommen ist, sondern macht auf diese Weise gleich noch genaue Vorgaben, mit welchen Mitteln der Staat diesen Verpflichtungen jetzt nachzukommen hat.¹⁰⁴¹ Mit der Anordnung individueller oder genereller Massnahmen bezweckt der Gerichtshof eine Vereinfachung des Implementierungsverfahrens. Eine effizientere Umsetzung der Urteile durch den Konventionsstaat soll letztlich die Arbeitsbelastung des gesamten Konventionssystems senken.¹⁰⁴² Vor diesem Hintergrund können drei zusammenhängende Faktoren ausgemacht werden, welche den Gerichtshof dazu veranlasst haben dürften, auch mit der Anordnung konkreter individueller oder genereller Massnahmen auf den Implementierungsprozess einzuwirken: (1) die schlechte Befolungspraxis der Konventionsstaaten bei der Umsetzung der Urteile des Gerichtshofs, (2) die grosse Anzahl penderter Fälle am Gerichtshof und (3) die grosse Anzahl repetitiver Fälle in gewissen Konventionsstaaten.¹⁰⁴³ Insbesondere bei Staaten mit schwachen Durchsetzungsstrukturen soll die Anordnung konkreter Abhilfemassnahmen das Umsetzungsverfahren auf nationaler Ebene beschleunigen können.¹⁰⁴⁴ Allgemein könne mit klaren Vorgaben zu den zu ergreifenden Implementierungsmassnahmen auch der politische Druck zur effizienten Umsetzung eines Urteils verschärft werden.¹⁰⁴⁵ Fügt sich die spezifische Massnahme nur schlecht in das nationale System ein, ist in Einzelfällen allerdings auch der gegenteilige Effekt zu befürchten, bleibt doch gera-

1040 Vgl. JAHN ZaöRV 2014, 1 ff.; KELLER/MARTI EJIL 2015, 829 (836); SICILIANOS in: Seibert-Fohr/Villiger, S. 285 (286); CREMER in: Seibert-Fohr/Villiger, S. 39 (40).

1041 KELLER/MARTI EJIL 2015, 829 (836); GLAS EYHR 2018, 287 (293).

1042 Vgl. etwa EGMR – *Varga* u.a./HUN, Ur. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a., Rn. 95.

1043 Vgl. so GLAS HRLR 2014, 671 (680 ff., 684 ff.)

1044 KELLER/MARTI EJIL 2015, 829 (840); vgl. auch ANAGNOSTOU/MUNGIU-PIPPIDI EJIL 2014, 205 (222 ff.): Insbesondere Griechenland und Rumänien hätten gar nicht die notwendigen Strukturen, die effektivsten Abhilfemassnahmen überhaupt erst zu evaluieren. Institutionell werde die Umsetzung schon dadurch erschwert, dass dieselbe Behörde (Ministry of Foreign Affairs) für die Verteidigung des Konventionsstaats vor dem EGMR sowie (im Falle des Unterliegens) für die Implementierung des Urteils zuständig ist. Das Menschenrechtsbewusstsein sei zudem erst schwach ausgeprägt.

1045 KELLER/MARTI EJIL 2015, 829 (840) m.w.H.

de nur noch wenig politischer Verhandlungsspielraum. Durch die dem Ministerkomitee in Art. 46 Abs. 2 EMRK zugeschriebene Rolle, welche sich auf die Überwachung der Umsetzung der EGMR-Urteile beschränkt (im Einzelnen vgl. Teil 4 Kap. 4 I.), beschneidet die Anordnung spezifischer Massnahmen durch den Gerichtshof nicht nur den Ermessensspielraum des betroffenen Staates, sondern auch jenen des Ministerkomitees bei seiner Beurteilung, ob der Konventionsstaat seinen Umsetzungspflichten genügend nachgekommen ist.¹⁰⁴⁶ Die Aufgabenverteilung zwischen Gerichtshof und Ministerkomitee erfordert folglich immer ein sorgfältiges Abwägen, ob es im konkreten Fall angezeigt sei, spezifische Massnahmen anzuordnen, oder ob die Wahl der infolge des Urteils zu treffenden Abhilfemassnahmen vollständig dem Konventionsstaat in Absprache mit dem Ministerkomitee überlassen bleiben soll.

Die Kompetenzgrundlage für die Anordnung solcher bestimmter Abhilfemassnahmen ist noch nicht abschliessend geklärt.¹⁰⁴⁷ In Frage kommen grundsätzlich Art. 41 EMRK, Art. 46 EMRK oder eine Annexkompetenz,¹⁰⁴⁸ wobei in der Rechtsprechung des Gerichtshofs eine Tendenz hin zu einer Abstützung auf Art. 46 EMRK als Rechtsgrundlage festgestellt werden kann.¹⁰⁴⁹ Meines Erachtens sollte die konkrete Rechtsgrundlage vom Einzelfall abhängig gemacht werden. Hängt die bestimmt angeordnete Massnahme nämlich eng mit der Entschädigung des Beschwerdeführers zusammen, scheint Art. 41 EMRK die passendere Rechtsgrundlage. Geht es im Kern der angeordneten Abhilfemassnahme aber eher um die Frage, auf welche Art und Weise die Konventionsverletzung zu beenden ist, wird Art. 46 EMRK die treffendere Rechtsgrundlage sein.¹⁰⁵⁰

1046 EGMR – *Orchowski*/POL, Ur. v. 22.10.2009, 17885/04, Rn. 148: „The respondent State remains free, subject to monitoring by the Committee of Ministers, to choose the means by which it will discharge its legal obligation under Article 46 of the Convention, *provided that such means are compatible with the conclusions set out in the Court’s judgment.*“; vgl. ferner EGMR (GK) – *Broniowski*/POL, Ur. v. 22.06.2004, 31443/96, Rn. 192.

1047 Karpenstein/Mayer/BREUER Art. 46 Rn. 6.

1048 Vgl. etwa vgl. auch CREMER in: Seibert-Fohr/Villiger, S. 39 (47 ff.); zur Diskussion hinsichtlich einer Annexkompetenz: BREUER EuGRZ 2004, 257 (261); ROHLEDER S. 70 ff.; HASS S. 193 ff.

1049 Karpenstein/Mayer/BREUER Art. 46 Rn. 6; vgl. hierzu auch KELLER/MARTI EJIL 2015 (829) 836 f.; vgl. auch SICILIANOS in: Seibert-Fohr/Villiger, S. 285 (301 ff.).

1050 In diese Richtung auch schon Karpenstein/Mayer/BREUER Art. 46 Rn. 7 f.; vgl. auch SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 298: In der Sache gehe es um die Feststellung von Primärverpflichtungen von Art. 46 EMRK.

Für die Frage, inwieweit die Vorgaben des Gerichtshofs bezüglich der bestimmten Abhilfemassnahmen für Konventionsstaat und Ministerkomitee verbindlich sind, ist weniger die Frage ihrer konkreten Rechtsgrundlage entscheidend als vielmehr, ob der Gerichtshof die bestimmten Abhilfemassnahmen im Urteilstenor oder in den Urteilsgründen nennt.¹⁰⁵¹ Hinweise auf den Verpflichtungsgrad lassen sich darüber hinaus auch den konkreten Formulierungen des Gerichtshofs entnehmen.¹⁰⁵² Weist der Gerichtshof in den Urteilsgründen auf die vom Konventionsstaat zu ergreifenden Abhilfemassnahmen hin, sind diese unbenommen ihrer Formulierung nie rechtlich bindend,¹⁰⁵³ in Rechtskraft erwächst nämlich nur der Urteilstenor. Trotz dieser fehlenden Rechtsbindung entfaltet die gewählte Formulierung dennoch auch hier Wirkungen, indem sie im Implementierungsverfahren massgeblicher Ausgangspunkt für Konventionsstaat und Ministerkomitee ist.¹⁰⁵⁴ Bei Fällen mit „weicher Formulierung“ in den Urteilsgründen können die Abhilfemassnahmen damit auch einen rein empfehlenden Charakter haben.¹⁰⁵⁵ Absolut formulierte Anweisung im Urteilstenor sind für den Konventionsstaat und Ministerkomitee jedoch grundsätzlich bindend.¹⁰⁵⁶

Für die konkrete Bindungswirkung entscheidend ist weiter, ob der Gerichtshof eine Auswahl an verschiedenen möglichen Massnahmen vorschlägt oder aber *eine* spezifische Massnahme benennt.¹⁰⁵⁷ Kommt bei Ersterem dem Konventionsstaat noch ein – wenn auch sehr begrenzter – Ermessensspielraum zu, besteht dieser bei Letzterem nicht. Das Vorsehen nur einer bestimmten Massnahme begründet der Gerichtshof bisweilen damit, dass die Natur der vom Konventionsstaat begangenen Verletzung dem Konventionsstaat ohnehin keine echte Wahl bezüglich der zu ergreifenden Massnahme lasse.¹⁰⁵⁸

1051 MEYER-LADEWIG/BRUNOZZI Art. 46 Rn. 23; vgl. auch GLAS EYHR 2018, 287 (293).

1052 Vgl. auch MEYER-LADEWIG/BRUNOZZI Art. 46 Rn. 5.

1053 MEYER-LADEWIG/BRUNOZZI Art. 46 Rn. 5; GLAS EYHR 2018, 287 (293).

1054 MEYER-LADEWIG/BRUNOZZI Art. 46 Rn. 5; EGMR – *Tagayeva* u.a./RUS, Urt. v. 13.04.2017, 26562/07, Rn. 638.

1055 Vgl. SICILIANOS in: Seibert-Fohr/Villiger, S. 285 (293 ff. m.w.H.); vgl. auch EGMR – *Tagayeva* u.a./RUS, Urt. v. 13.04.2017, 26562/07, Rn. 638.

1056 Vgl. etwa auch MEYER-LADEWIG/BRUNOZZI Art. 46 Rn. 23; GLAS EYHR 2018, 287 (293).

1057 KELLER/MARTI EJIL 2015, 829 (835), m.w.H.; GLAS EYHR 2018, 287 (293).

1058 Anstatt vieler: EGMR – *Aleksanyan*/RUS, Urt. v. 22.12.2008, 46468/06, Rn. 239; EGMR – *Ghavitadze*/GEO, Urt. v. 03.03.2009, 23204/07, Rn. 106; vgl. auch EGMR (GK) – *Assanidze*/GEO, Urt. v. 08.04.2004, 71503/01, Rn. 202.

In Anbetracht der grundsätzlich an Bedeutung zunehmenden Abhilfemassnahmen durch den Gerichtshof,¹⁰⁵⁹ den zahlreichen pendenten Fällen und der grossen Anzahl repetitiver Fälle in gewissen Konventionsstaaten betreffend inadäquate Haftbedingungen erstaunt es nicht, dass der Gerichtshof auch in diesem Bereich sowohl bereits individuelle als auch generelle Abhilfemassnahmen anordnete.

2.1 Anordnung individueller Massnahmen bei unmenschlichen und erniedrigenden Haftbedingungen

Der Gerichtshof ordnete individuelle Abhilfemassnahmen beispielsweise etwa im Urteilstenor an, nachdem er aufgrund einer inadäquaten medizinischen Versorgung im Strafvollzug eine Verletzung von Art. 3 EMRK festgestellt hatte.¹⁰⁶⁰ Dabei sah er die Verpflichtung zur schnellstmöglichen Sicherstellung adäquater Haftbedingungen in einer spezialisierten Institution vor, verknüpft mit der Verpflichtung der Gewährleistung, dass diese Institution dem Inhaftierten die notwendige psychiatrische Betreuung zukommen lassen kann und dass eine stetige medizinische Überwachung stattfindet.¹⁰⁶¹ Während dem Konventionsstaat betreffend die reine Verlegungshandlung hier kein Ermessensspielraum zukommt, kommt ihm dieser – in Zusammenarbeit mit dem Ministerkomitee (zur Rolle des Ministerkomitees vgl. Teil 4 Kap. 4 I.) – wohl aber bei der Beurteilung zu, welche innerstaatliche Einrichtung diese Kriterien erfüllt. Erfüllen aus Sicht des Konventionsstaates (in Übereinstimmung mit dem Ministerkomitee) mehrere mitgliedstaatliche Einrichtungen diese Voraussetzungen, ist es am Mitgliedstaat zu entscheiden, in welche dieser Einrichtungen der Inhaftierte zu verlegen ist. Eine Ermessensreduzierung auf Null – indem der Gerichtshof etwa festhalten würde, in welche konkrete Einrichtung der Beschwerdeführer zu verlegen ist – wäre in Anbetracht der subsidiären Rolle des Gerichtshofs auch nicht zu rechtfertigen; sind mehrere Optionen gleich geeignet, den Mindeststandard zu erfüllen, ist es nicht an ihm, hier die Wahl zu treffen.

1059 KELLER/MARTI EJIL 2015, 829 (836); vgl. auch EGMR – *Tagayeva* u.a./RUS, Urt. v. 13.04.2017, 26562/07, Rn. 638.

1060 Vgl. etwa EGMR – *Slawomir Musial*/POL, Urt. v. 20.01.2009, 28300/06, Rn. 108, Ziff. 4 Urteilstenor; EGMR – *Ghavidze*/GEO, Urt. v. 03.03.2009, 23204/07, Ziff. 3 lit. a Urteilstenor.

1061 EGMR – *Slawomir Musial*/POL, Urt. v. 20.01.2009, 28300/06, Rn. 108, Ziff. 4 lit. a Urteilstenor.

In den Urteilsgründen sah sich der Gerichtshof beispielsweise mitunter aufgrund der Schwere der Krankheit des Beschwerdeführers veranlasst, unter Art. 46 EMRK zu befinden, dass die Unterbringung in der Untersuchungshaft durch eine oder mehrere weniger einschneidende Massnahme(n), die im mitgliedstaatlichen Recht vorgesehen sind, zu ersetzen ist.¹⁰⁶² Im Urteilstenor hielt der Gerichtshof in der Folge fest, dass die Unterbringung in der Untersuchungshaft aufzuheben ist („*should be discontinued*“).¹⁰⁶³ Was den Ermessensspielraum betrifft, sind hier die Frage der Entlassung aus der Untersuchungshaft und die Frage nach einem geeigneten Follow-up zu unterscheiden. Ersteres belässt dem Konventionsstaat keinen Ermessensspielraum, auch wenn die „weiche Formulierung“ („*should be discontinued*“) *prima vista* anderes vermuten liesse.¹⁰⁶⁴ Bezüglich des weiteren Vorgehens hat der Mitgliedstaat aber die Wahl – nicht nur weil der Gerichtshof das weitere Vorgehen nicht in den Urteilstenor aufgenommen hat, sondern auch aufgrund der gewählten Formulierung des Gerichtshofs in der Urteilsbegründung.¹⁰⁶⁵ Einzige Vorgabe des Gerichtshofs ist hier, dass die Massnahme eine weniger einschneidende zu sein hat; im Übrigen ist es am Konventionsstaat, wiederum in Übereinstimmung mit dem Ministerkomitee die geeignete Follow-up-Massnahme zu eruieren.

Es ist jedoch nicht immer der Fall, dass der Gerichtshof zumindest einen Teil der angeordneten Massnahmen auch im Urteilstenor aufgreift. Bisweilen belässt es der Gerichtshof nach der Feststellung einer inadäquaten medizinischen Versorgung im Strafvollzug im Sinne von Art. 3 EMRK auch dabei, in der Urteilsbegründung die Notwendigkeit einer Verlegung in eine spezialisierte medizinische Institution auszuführen, ohne nähere

1062 EGMR – *Aleksanyan/RUS*, Urt. v. 22.12.2008, 46468/06, Rn. 240; zur Pflicht des Haftrichters, einen unter Art.-3-EMRK-widrigen Umständen untergebrachten Beschwerdeführer aus der Untersuchungshaft zu entlassen oder präzise menschenrechtskonforme Haftbedingungen anzuordnen, vgl. eingehend HOHL-CHIRAZI *forumpoenale* 2018, 187 ff.: Der Haftrichter dürfe sich aufgrund des Erfordernisses eines effektiven präventiven Rechtsbehelfs i.S.v. Art. 13 EMRK nicht damit begnügen, die EMRK-Widrigkeit der Haftumstände festzustellen.

1063 EGMR – *Aleksanyan/RUS*, Urt. v. 22.12.2008, 46468/06, Ziff. 9 Urteilstenor.

1064 Eine solche klare Anordnung im Urteilstenor mit einer weichen Formulierung zu versehen wie „*should be discontinued*“, ist deshalb auch wenig überzeugend, birgt sie die Gefahr, über den rechtsverbindlichen Charakter der im Urteilstenor vorgesehenen Anordnung hinwegzutäuschen.

1065 EGMR – *Aleksanyan/RUS*, Urt. v. 22.12.2008, 46468/06, Rn. 240.

Vorgaben an diese zu machen oder zumindest die Verlegungshandlung als solche im Urteilstenor anzuordnen.¹⁰⁶⁶

Der Gerichtshof ordnete individuelle Massnahmen auch nicht nur bei einer festgestellten inadäquaten medizinischen Versorgung im Strafvollzug an. Er sah sich in Einzelfällen auch bei Art. 3 EMRK relevanten Überbelegungsfällen dazu veranlasst, im Urteilstenor konkrete individuelle Massnahmen anzuordnen.¹⁰⁶⁷ So hielt er im konkreten Fall etwa fest, dass einer der Beschwerdeführer, wenn er dies wünscht, mit Rechtskraft des Urteils unverzüglich in eine andere Strafvollzugsanstalt zu verlegen ist.¹⁰⁶⁸ Auch hier hat der Konventionsstaat hinsichtlich der Verlegungshandlung als solcher keinen Spielraum, welcher ihm bei der Wahl der Vollzugsanstalt, in die er den Beschwerdeführer verlegt, aber zukommt. Weiter darf das Anknüpfen an einen entsprechenden Willen des Beschwerdeführers nicht dahingehend ausgelegt werden, dass der Konventionsstaat von seiner Pflicht zur Beendigung der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung befreit würde, sollte der Beschwerdeführer keine Verlegung wünschen. Es wäre dann vielmehr am Konventionsstaat, eine menschenrechtskonforme Unterbringungssituation in der betreffenden Strafvollzugsanstalt herzustellen.

Insgesamt ist die Anordnung individueller Massnahmen bei unmenschlichen bzw. erniedrigenden Haftbedingungen zwar keine Seltenheit, aber auch keineswegs die Regel. Es ist durchaus denkbar, dass sich dieses Vorgehen in der Zukunft auch im Bereich inadäquater Haftbedingungen weiter etablieren wird.

2.2 Anordnung genereller Massnahmen bei unmenschlichen und erniedrigenden Haftbedingungen

Obwohl der Gerichtshof auch ausserhalb von Piloturteilsverfahren generelle Massnahmen anordnen kann,¹⁰⁶⁹ sind Piloturteilsverfahren Hauptanwendungsbereich der Anordnung genereller Massnahmen durch den Gerichtshof, weshalb auf diese Verfahrenstechnik im Folgenden eingegangen

1066 Vgl. bspw. EGMR – *Dybeku*/ALB, Urt. v. 18.12.2007, 41153/06, Rn. 64.

1067 EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urt. v. 27.01.2015, 36925/10, Ziff. 7 lit. b Urteilstenor.

1068 EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urt. v. 27.01.2015, 36925/10, Ziff. 7 lit. b Urteilstenor.

1069 KELLER/MARTI EJIL 2015, 829 (838).

wird, wobei auf die Anordnung genereller Massnahmen zurückgekommen wird.

IV. Piloturteilstechnik

Die Piloturteilstechnik als besondere Verfahrenstechnik hat bei der Durchsetzung von Mindeststandards neue Möglichkeiten geschaffen.¹⁰⁷⁰ Piloturteilsverfahren gehen strukturelle und systemische Probleme in den einzelnen Konventionsstaaten an, indem sie diese Probleme bezeichnen und konkrete Abhilfemassnahmen vorsehen. Im Folgenden wird deshalb zunächst allgemein auf diese innovative Verfahrenstechnik eingegangen, wobei mit einem kurzen Blick auf die Entstehungsgeschichte begonnen wird, gefolgt von einer knappen Erklärung der Funktionsweise des Piloturteilsverfahrens anhand der relevanten gesetzlichen Grundlage in der Verfahrensordnung. Abzugrenzen ist das Piloturteil sodann von „Quasi-Piloturteilen“ oder „Semi-Piloturteilen“. Es folgt eine Analyse der bisher ergangenen Piloturteile im Bereich der unmenschlichen bzw. erniedrigenden Haftumstände. Besondere Beachtung finden hier die Anwendungsvoraussetzung des Vorliegens eines strukturellen Problems zum einen und die Anordnung bestimmter Abhilfemassnahmen zum anderen.

1. Möglichkeit von Piloturteilsverfahren – im Allgemeinen

1.1 Entstehungsgeschichte und Überblick

Das Piloturteilsverfahren wurde durch den Gerichtshof erstmals im Jahr 2004 im Fall *Broniowski*/POL¹⁰⁷¹ angewandt. Der Gerichtshof verwies mangels ausdrücklicher konventionsrechtlicher Kompetenzgrundlage damals auf die Entschliessung Res (2004) 3 des Ministerkomitees v. 12. Mai

1070 Vgl. auch NICOLAU FS Jaeger, S. 163 (171): Piloturteilstechnik als „most impressive and far-reaching of all the Court’s procedural innovations“.

1071 EGMR (GK) – *Broniowski*/POL, Urt. v. 22.06.2004, 31443/96 (eigentumsrechtlicher Fall); zur Entstehungsgeschichte inkl. einer Auseinandersetzung mit Vorläuferentscheiden des Gerichtshofs, in denen er sich schon früher mit strukturellen Problemen auseinanderzusetzen hatte vgl. SCHMAHL EuGRZ 2008, 369 (371 ff.).

2004,¹⁰⁷² welche zum Massnahmenpaket zur Gewährleistung der Effektivität des Gerichtshofs gehört. Ausgangspunkt dieser Entwicklung ist die Konfrontation des Gerichtshofs mit immer grösseren Fallzahlen, wozu auch repetitive Fälle gehören, die alle auf derselben strukturellen oder systembedingten Ursache basieren.¹⁰⁷³ Der Gerichtshof sieht es deshalb als seine Aufgabe, den Staat zum einen bei der Benennung des für die Konventionsverletzung ursächlichen strukturellen Problems und zum anderen auch bei der Suche nach angemessenen Massnahmen zu unterstützen.¹⁰⁷⁴ Insofern ist das Piloturteilsverfahren nicht nur Ausgangspunkt der Thematisierung struktureller und systemischer Probleme, sondern dient auch als Anknüpfungspunkt für die Anordnung *genereller* Abhilfemassnahmen. Zusammenfassend erlaubt das Piloturteilsverfahren dem Gerichtshof, in einem einzelnen Verfahren das festzustellen, auf was er ansonsten in einer Vielzahl weiterer ähnlich gelagerter Fälle zurückkommen müsste.¹⁰⁷⁵ Uneinigkeit besteht darüber, ob die Einführung des Piloturteilsverfahrens auch einen *qualitativen* Sprung beabsichtigte.¹⁰⁷⁶

Die Entschliessung Res (2004) 3 des Ministerkomitees weist auch für Piloturteilsverfahren auf die Rolle des Ministerkomitees bei der Überwa-

1072 EGMR (GK) – *Broniowski*/POL, Urt. v. 22.06.2004, 31443/96, Rn. 190; Resolution Res (2004) 3 on Judgments Revealing an Underlying Systemic Problem. Die Eignung der Entschliessung des Ministerkomitees für die Einführung des Piloturteilsverfahrens ist indes nicht unumstritten: vgl. auch GARLICKI FS Wildhaber, S. 177 (183 f.); kritisch ZAGREBELSKY FS Wildhaber, S. 521 (530 ff.).

1073 EGMR (GK) – *Broniowski*/POL, Urt. v. 22.06.2004, 31443/96, Rn. 190; vgl. auch BREUER in: Zimmermann, S. 51 (64 f.); FROWEIN FS Wildhaber, S. 261 (262); GLAS HRLR 2020, 121 (125, 132 ff.); GLAS HR&ILD 2019, 73 (73 f.); zur Entwicklung der Arbeitsbelastung des Gerichtshofs ausf. BATES S. 3 f.; vgl. auch GILCH S. 68, 70.

1074 Resolution Res (2004) 3 on Judgments Revealing an Underlying Systemic Problem, Paragraph I; vgl. auch SCHMAHL EuGRZ 2008, 369 (370); TICHY ZaöRV 2016, 415 (417 f.).

1075 JAEGER in: Zimmermann, S. 125 (126).

1076 Dies verneinend MILEJ S. 516 ff.: Die Einzelfallfokussierung des Gerichtshofs sollte auch mit Blick auf diese Rechtsentwicklung nicht aufgegeben werden, was bisher auch nicht geschehen sei. A.A. GLAS HRLR 2014, 671 (689 f.): GLAS erkennt eine Entwicklung des Gerichtshofs weg von „einer Gerechtigkeit in individualisierter Form“ und hin zu einer „allgemeinen Gerechtigkeit“. Zur Frage, ob die „verfassungsgerichtliche Rolle“ mittels der Piloturteilstechnik gestärkt werde vgl. BREUER in: Zimmermann, S. 51 (62 ff.); diese Frage bejahend GARLICKI FS Wildhaber, S. 177 (186).

chung der Durchsetzung der Urteile des Gerichtshofs hin.¹⁰⁷⁷ Das Ministerkomitee selbst befürwortete in der Empfehlung Rec (2010) 3 v. 24. Februar 2010¹⁰⁷⁸ die Einführung des Piloturteilsverfahrens und attribuierte diesem eine wichtige Anleitungs- und Instruktionsfunktion.¹⁰⁷⁹ Seit dem 1. April 2011 ist der prozessrechtliche Rahmen der Piloturteile in Regel 61 VerFO des EGMR kodifiziert. Eine explizite konventionsrechtliche Regelung existiert bislang hingegen weiterhin nicht. Als implizite konventionsrechtliche Kompetenzgrundlage wird Art. 46 EMRK herangezogen.

1.2 Funktionsweise und Begriff des Piloturteilsverfahrens

Die Durchführung eines Piloturteilsverfahrens setzt das Vorliegen eines strukturellen oder systemischen Problems im betroffenen Mitgliedstaat voraus, welches Ausgangspunkt weiterer (potentieller) Beschwerden ist oder sein kann (Regel 61 Abs. 1 VerFO). Den Parteien wird das rechtliche Gehör sowohl zur Frage des Vorliegens eines solchen strukturellen oder systembedingten Mangels als auch zur Frage der Eignung der konkreten Beschwerde für die Durchführung eines Piloturteilsverfahrens gegeben (Regel 61 Abs. 2 lit. a VerFO). Der Beschluss zur Durchführung eines Piloturteilsverfahrens kann im Anschluss entweder von Amtes wegen erfolgen oder auf Antrag einer oder beider Parteien (Regel 61 Abs. 2 lit. b VerFO). Es liegt im Ermessen des Gerichtshofs zu beschliessen, wann er ein Piloturteilsverfahren durchführt.¹⁰⁸⁰ Die Beurteilung eines Piloturteils wird i.S.d. Regel 41 VerFO vorrangig behandelt.

Erght ein Piloturteil, hält der EGMR im Urteilstenor den strukturellen oder systembedingten Mangel fest und benennt in diesem konkret auch die durch den Mitgliedstaat zu ergreifenden Abhilfemassnahmen (Regel 61 Abs. 3 VerFO). Letztere können mit einer Frist versehen werden, welche sich an der Art der geforderten Massnahmen und der Geschwindigkeit, mit welcher diese ergriffen werden können, zu orientieren hat (Regel 61 Abs. 4 VerFO). Die Frage einer gerechten Entschädigung kann sodann im konkreten Fall solange offenbleiben, bis der Mitgliedstaat

1077 Resolution Res (2004) 3 on Judgments Revealing an Underlying Systemic Problem, Paragraph I.

1078 Recommendation CM/Rec (2010) 3 on Effective Remedies for Excessive Length of Proceedings.

1079 Recommendation CM/Rec (2010) 3 on Effective Remedies for Excessive Length of Proceedings, E. 6 der Präambel.

1080 Art. 61 Abs. 1 VerFO: Der Gerichtshof „kann“ beschliessen.

sowohl die *individuell* geforderten als auch die generellen Massnahmen umgesetzt hat (Regel 61 Abs. 5 VerfO).

Wendet der Gerichtshof die Piloturteilstechnik an, ist es sodann in seinem Ermessen, die Parallelfälle bis zur erfolgten Umsetzung der im Urteilstenor des Piloturteils angeordneten Massnahmen zurückzustellen (Regel 61 Abs. 6 lit. a VerfO). Gegenüber den Beschwerdeführern der Parallelfälle hat der Gerichtshof lediglich Informationspflichten.¹⁰⁸¹ Dem EGMR bleibt es aber unbenommen, zunächst zurückgestellte Beschwerden im Interesse einer geordneten Rechtspflege vorzeitig doch wieder zu prüfen (Regel 61 Abs. 6 lit. c VerfO). Auch in jenen Fällen, in denen der Mitgliedstaat die im Urteilstenor des Piloturteils angeordneten Massnahmen nicht umsetzt, erfolgt i.d.R. eine Wiederaufnahme der Parallelfälle (Regel 61 Abs. 8 VerfO).

Legt die Regel 61 VerfO vor allem den prozessualen Rahmen der Anwendung eines Piloturteilsverfahrens fest, fehlt es weiterhin an einer Legaldefinition, welche die konstitutiven Begriffselemente eines Piloturteils festlegen würde – neben dem bereits genannten Kriterium des Vorliegens eines strukturellen oder systembedingten Problems. Durch ein interdisziplinäres Forschungsteam¹⁰⁸² wurden drei Kernelemente als zwingende Merkmale ausgemacht: (1) Der Gerichtshof habe explizit von einem Piloturteil oder einem Piloturteilsverfahren zu sprechen, (2) inhaltlich habe in der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung ein strukturelles Defizit vorzuliegen, welches kausal für die Konventionsverletzung zu sein hat und welches zu einer Belastung des Gerichtshofs geführt haben muss oder potentiell führen kann, und (3) im Urteilstenor müsse der Gerichtshof generelle Abhilfemassnahmen angeordnet haben.¹⁰⁸³ Während die letzteren beiden Argumente als Definitionsmerkmale überzeugen, scheint ersteres einer zu formalistischen Betrachtungsweise zu entspringen. Die reine Bezeichnung des Urteils als Piloturteil kann an dessen Charakter meines Erachtens nichts ändern. Als prozessrechtliches Kriterium könnte stattdessen seit Inkrafttreten der Regel 61 VerfO am 1. April 2011 vielmehr die Einhaltung der Verfahrensvorschriften treten, z.B. die Anhörung der Parteien zur Durchführung dieser besonderen Verfahrensart.¹⁰⁸⁴ Wobei hier einzu-

1081 Die Informationspflichten umfassen etwa die Bekanntgabe der Zurückstellung sowie allenfalls Auskünfte über neue Entwicklungen (Regel 61 Abs. 6 lit. b VerfO).

1082 Team des Forschungsinstituts für Menschenrechte und Soziale Gerechtigkeit der London Metropolitan University.

1083 Vgl. LEACH/HARDMAN/STEPHENSON/BLITZ S. 14 ff., 22.

1084 In diese Richtung auch MEYER-LADEWIG/BRUNOZZI Art. 46 Rn. 11.

räumen bleibt, dass die Anwendung dieser Vorschriften ein Urteil nicht zu einem Piloturteil macht, sondern dass ihre Anwendung vielmehr Folge dessen ist, dass es sich um ein Piloturteil handeln soll.

Hält der Gerichtshof in einem Urteil zwar fest, dass ein strukturelles Defizit besteht, ohne aber gleichzeitig generelle Abhilfemassnahmen im Urteilstenor anzuordnen oder in prozessualer Hinsicht nach Regel 61 VerfO vorzugehen, wird in der Lehre für diese Urteile bisweilen der Ausdruck „Semi-Piloturteil“¹⁰⁸⁵ bzw. „Quasi-Piloturteil“¹⁰⁸⁶ verwendet.

Für die effektive Durchsetzung des Mindeststandards ist eine klare Kategorisierung der ergangenen Urteile in „echte Piloturteile“ oder in die ähnlichen „Semi-“ resp. „Quasi-Piloturteile“ zweitrangig. Entscheidender sind das Bestehen und das Nutzen der Möglichkeit der vorrangigen Behandlung von Fällen, die strukturelle bzw. systemische Defizite angehen. Entscheidend ist dabei zum einen, dass der EGMR die strukturellen Probleme bezeichnet und diese mit generellen Abhilfemassnahmen angeht. Dieses Vorgehen ist denn auch kennzeichnend für die aktive Rolle des Gerichtshofs.

2. Piloturteile bei unmenschlichen und erniedrigenden Haftbedingungen i.S.v. Art. 3 EMRK

2.1 Vorbemerkungen

Gut fünf Jahre nach dem ersten Piloturteil¹⁰⁸⁷ wird das Piloturteilsverfahren seit *Orchowski*/POL¹⁰⁸⁸ und *Norbert Sikorski*/POL¹⁰⁸⁹ auch bei Verfahren wegen unmenschlicher und erniedrigender Haftbedingungen i.S.v.

1085 Vgl. etwa MEYER-LADEWIG/BRUNOZZI Art. 46 Rn. 11.

1086 BAUMANN S. 96 ff.; vgl. auch LEACH/HARDMAN/STEPHENSON/BLITZ S. 13 ff., welche gar drei Kategorien unterscheiden. Von einem Piloturteil sei auszugehen, wenn die oben genannten drei Voraussetzungen vorliegen würden. Von Quasi-Piloturteilen sei auszugehen, wenn der Gerichtshof strukturellen Problemen mit generellen Massnahmen begegne, ohne das Verfahren aber als Piloturteil zu bezeichnen. In die dritte Kategorie würden jene Fälle fallen, in denen der Gerichtshof zwar strukturelle Probleme feststelle, dabei aber keine generellen Massnahmen benenne.

1087 EGMR (GK) – *Broniowski*/POL, Urt. v. 22.06.2004, 31443/96.

1088 EGMR – *Orchowski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17885/04.

1089 EGMR – *Norbert Sikorski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17599/05.

Art. 3 EMRK angewandt.¹⁰⁹⁰ Da es sich bei Fragen rund um unmenschliche und erniedrigende Behandlungen nicht nur um potentiell schwerwiegende Konventionsverletzungen handelt, sondern der Strafvollzug zudem auch einen politisch sensiblen Bereich betrifft, wird die Anwendung des Piloturteilsverfahrens auch in diesem Themengebiet als Zeichen dafür erkannt, dass der Gerichtshof seine anfängliche Zurückhaltung gegenüber Piloturteilsverfahren abgelegt hat.¹⁰⁹¹

Es bleibt aber festzuhalten, dass bei unmenschlichen und erniedrigenden Haftbedingungen i.S.v. Art. 3 EMRK bislang „nur“ gegen einige wenige Konventionsstaaten Piloturteilsverfahren resp. „Quasi-Piloturteile“ geführt wurden bzw. ergangen sind.¹⁰⁹² Betroffen waren Belgien, Bulgarien, Italien, Polen, Russland, Ungarn, die Ukraine und Rumänien.¹⁰⁹³ In Anbetracht des in Europa flächendeckenden Problems der Überbelegung (vgl. Teil 2 Kap. 1; Teil 3 Kap. 2 I.) erstaunt es, dass nicht bereits gegen mehr Konventionsstaaten das Piloturteilsverfahren zur effektiveren Durchsetzung des Mindeststandards angewendet wurde.¹⁰⁹⁴

2.2 Vorliegen eines strukturellen oder systemischen Problems

Gedenkt der Gerichtshof das Piloturteilsverfahren anzuwenden, prüft er zunächst, ob im konkreten Land von einem strukturellen bzw. systemi-

1090 Je nach Definition des Piloturteils wären die Urteile *Orchowski*/POL und *Norbert Sikorski*/POL als „Quasi-Piloturteile“ resp. als „Semi-Piloturteile“ zu qualifizieren. Generelle Massnahmen werden nur in den Urteilsgründen, nicht jedoch im Urteilstenor selbst angeordnet. Da der Gerichtshof die Urteile *Orchowski*/POL und *Norbert Sikorski*/POL allerdings selbst als Piloturteile bezeichnet, wenn er diese in späteren Urteilen aufgreift (vgl. etwa EGMR (GK) – *Muršić*/CRO, Ur. v. 20.10.2016, 7334/13, Rn. 94), werden diese hier auch bei den Piloturteilen aufgenommen.

1091 BAUMANN S. 130.

1092 STRECKER *ZeUS* 2016, 235 (245): STRECKER bezeichnet die Piloturteile zu Art. 3 EMRK allesamt als Quasi-Piloturteile: Dafür spricht, dass die Anordnung genereller Massnahmen im Urteilstenor Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK betrifft und nicht die Verletzung von Art. 3 EMRK.

1093 Je nach Definition der „Quasi-Piloturteile“ wäre der Kreis der betroffenen Länder allerdings weiter zu ziehen.

1094 Vgl. auch KROMREY/MORGENSTERN *ZIS* 2017, 106 (118), welche v.a. auf die CPT-Berichte hinweisen, welche bezüglich Litauen und Griechenland über eine „flächendeckende Überfüllung“ berichten. Vor allem bei diesen beiden Ländern sei deshalb „in absehbarer Zeit“ eine Verurteilung wegen systemischer Verletzungen von Art. 3 EMRK zu erwarten.

schen Problem auszugehen ist oder nicht. Die ergangenen Piloturteile werden deshalb im Folgenden hinsichtlich dieser Frage chronologisch analysiert, um mögliche Entwicklungstendenzen und Perspektiven sichtbar zu machen.

a Die Piloturteile im Einzelnen

In den beiden zeitgleich ergangenen Urteilen *Orchowski*/POL¹⁰⁹⁵ und *Norbert Sikorski*/POL¹⁰⁹⁶ stellt der Gerichtshof mit beinahe identischer Begründung das Vorliegen eines strukturellen Problems in Polen fest. Zum Urteilszeitpunkt waren gegen Polen ca. 160 weitere Beschwerden hängig. Sie alle hatten die Überbelegung polnischer Haftanstalten und die daraus resultierenden mangelhaften Unterbringungs- und Hygienebedingungen zum Gegenstand.¹⁰⁹⁷ Die Schwere und der strukturelle Charakter des Problems waren im Mai 2008 auch bereits in einem polnischen Verfassungsgerichtsurteil festgestellt worden, und sie wurden auch im Verfahren vor dem EGMR von den weiteren staatlichen Behörden nicht bestritten. Polen weist gleichwohl auf die seither bereits ergriffenen Massnahmen zum Kampf gegen die Überbelegung hin.¹⁰⁹⁸ Der Gerichtshof hält in der Folge fest, dass die Überbelegung in polnischen Haftanstalten schon über eine längere Zeitspanne andauere,¹⁰⁹⁹ dass die gerügten Umstände eine Vielzahl von Personen betreffe und dass sie dies auch in Zukunft tun würden.¹¹⁰⁰ Die auf diesen Umständen gründende Verletzung von Art. 3 EMRK sei daher nicht Folge einzelner isolierter Vorfälle, sondern vielmehr Ausdruck eines strukturellen Problems, resultierend aus dem Versagen des polnischen Strafvollzugsystems.¹¹⁰¹

1095 EGMR – *Orchowski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17885/04.

1096 EGMR – *Norbert Sikorski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17599/05.

1097 EGMR – *Orchowski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17885/04, Rn. 147; EGMR – *Norbert Sikorski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17599/05, Rn. 149.

1098 EGMR – *Norbert Sikorski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17599/05, Rn. 148.

1099 EGMR – *Norbert Sikorski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17599/05, Rn. 152; EGMR – *Orchowski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17885/04, Rn. 147 (seit mindestens dem Jahr 2000 und zum Urteilszeitpunkt mindestens bis in die erste Jahreshälfte 2008).

1100 EGMR – *Norbert Sikorski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17599/05, Rn. 151; EGMR – *Orchowski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17885/04, Rn. 147.

1101 EGMR – *Norbert Sikorski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17599/05, Rn. 151.

In *Ananyev u.a./RUS*¹¹⁰² knüpft der Gerichtshof in einem ersten Schritt an ein früheres, ähnliches EGMR-Urteil (*Kalashnikov/RUS*¹¹⁰³) an, welches er vor fast 10 Jahren gefällt hatte. In einem zweiten Schritt stellt der Gerichtshof fest, dass auf das Urteil *Kalashnikov* weitere 80 Urteile gegen Russland gefolgt waren, in welchen er wegen ähnlicher Umstände eine Verletzung von Art. 3 EMRK festgestellt hatte.¹¹⁰⁴ Beanstandet wurden der akute Platzmangel, zu wenige Schlafmöglichkeiten, unrechtmässige Restriktionen beim Zugang zu natürlichem Licht und zu frischer Luft sowie die mangelnde Privatsphäre während der Nutzung der sanitären Anlagen.¹¹⁰⁵ Bisweilen war zusätzlich zum Verstoss gegen Art. 3 EMRK eine Verletzung von Art. 13 EMRK (Recht auf wirksame Beschwerde) festgestellt worden. Unter Rückgriff auf sein Fallbearbeitungssystem stellt der Gerichtshof weiter fest, dass zum Urteilszeitpunkt gegen Russland weitere rund 250 Beschwerden zum gleichen Gegenstand hängig seien.¹¹⁰⁶ Die Beschwerden zur Haftsituation hätten ihren Ursprung in unterschiedlichsten Untersuchungsgefängnissen, die geographisch in verschiedenen Regionen Russlands liegen, würden aber dennoch auf denselben Mängeln basieren.¹¹⁰⁷ Vor diesem Hintergrund geht der Gerichtshof davon aus, dass die Situation nicht auf besonderen Umständen der Einzelfälle beruhe. Der Gerichtshof stellt auch hier fest, dass die ungenügende Haftsituation eine grosse Anzahl Inhaftierter in Untersuchungsgefängnissen betreffe und die Gefahr bestehe, dass dies weiterhin der Fall bleibe.¹¹⁰⁸ Die grosse Zahl einschlägiger Beschwerden sei für sich alleine genügendes Zeichen für das Vorliegen eines strukturellen Problems.¹¹⁰⁹ Auch im konkreten Fall

1102 EGMR – *Ananyev u.a./RUS*, Ur. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08.

1103 EGMR – *Kalashnikov/RUS*, Ur. v. 15.07.2002, 47095/99: Auch das Urteil *Kalashnikov/RUS* hatte die Haftsituation in einem russischen Untersuchungsgefängnis zum Gegenstand.

1104 EGMR – *Ananyev u.a./RUS*, Ur. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 184: Zum Teil wurde in diesen wegen Fehlens eines effektiven nationalen Rechtsbehelfs zusätzlich eine Verletzung von Art. 13 EMRK festgestellt.

1105 EGMR – *Ananyev u.a./RUS*, Ur. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 185.

1106 EGMR – *Ananyev u.a./RUS*, Ur. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 184.

1107 Akuter Mangel an persönlichem Platz, zu wenige verfügbare Schlafmöglichkeiten, nicht gerechtfertigte Einschränkungen bezüglich Zugangs zu Tageslicht und frischer Luft und fehlende Privatsphäre bei der Nutzung der sanitären Anlagen: EGMR – *Ananyev u.a./RUS*, Ur. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 185.

1108 EGMR – *Ananyev u.a./RUS*, Ur. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 185.

1109 EGMR – *Ananyev u.a./RUS*, Ur. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 184.

sei das strukturelle Problem für die Konventionsverletzung ursächlich.¹¹¹⁰ Weiter verweist der EGMR auf die beiden Zwischenresolutionen, welche vom Ministerkomitee während der Implementierung des Urteils *Kalashnikov/RUS* resp. während der Implementierung der Urteile der *Kalashnikov Group* verabschiedet wurden und in welchen auch das Ministerkomitee auf die Existenz struktureller Probleme hingewiesen hatte.¹¹¹¹

In *Torreggiani u.a./ITA*¹¹¹² stellt der Gerichtshof fest, dass die Überbelegungssituation in Italien die Haftanstalten de Busto Arsizio und Piacenza sowie eine grosse Anzahl weiterer italienischer Gefängnisse betreffe.¹¹¹³ Vom konventionsrechtlich relevanten Sachverhalt seien nicht nur die Beschwerdeführer, sondern viele weitere Inhaftierte betroffen.¹¹¹⁴ Zum Urteilszeitpunkt von *Torreggiani u.a./ITA* seien mehrere hundert Beschwerden bezüglich der Überbelegung vor dem Gerichtshof hängig.¹¹¹⁵ Auch mit Blick auf die künftigen Entwicklungen sei nicht mit einer Eindämmung des Problems zu rechnen; es sei im Gegenteil sogar zu erwarten, dass die Anzahl Beschwerden zu dieser Thematik gegen Italien weiter steigen würden.¹¹¹⁶ Der Gerichtshof kommt deshalb zum Schluss, dass die Überbelegung in Italien ein strukturelles bzw. systemisches Problem sei, welches auf ein chronisches Versagen des italienischen Strafvollzugssystems zurückzuführen sei.¹¹¹⁷

Im Urteil *Neshkov u.a./BUL*¹¹¹⁸ knüpft der Gerichtshof an ein früheres, gegen Bulgarien ergangenes Urteil (*Iorgov/BUL*¹¹¹⁹) an, in welchem er vor beinahe elf Jahren erstmals unmenschliche und erniedrigende Haftbe-

1110 EGMR – *Ananyev u.a./RUS*, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 184f.: „widespread problem resulting from a malfunctioning of the Russian penitentiary system and insufficient legal and administrative safeguards against the proscribed kind of treatment“.

1111 EGMR – *Ananyev u.a./RUS*, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 187; Interim Resolution CM/ResDH (2010) 35, Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights in 31 Cases/RUS Mainly Concerning Conditions of Detention in Remand Prisons (*Kalashnikov Group*); Interim Resolution CM/ResDH (2003) 123, Execution of the Judgment of the European Court of Human Rights in the Case of *Kalashnikov/RUS*.

1112 EGMR – *Torreggiani u.a./ITA*, Urt. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a.

1113 EGMR – *Torreggiani u.a./ITA*, Urt. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a., Rn. 54.

1114 EGMR – *Torreggiani u.a./ITA*, Urt. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a., Rn. 54, 87: Im Urteil wurde dies mit einschlägigen Statistiken belegt.

1115 EGMR – *Torreggiani u.a./ITA*, Urt. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a., Rn. 89.

1116 EGMR – *Torreggiani u.a./ITA*, Urt. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a., Rn. 88 f.

1117 EGMR – *Torreggiani u.a./ITA*, Urt. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a., Rn. 88.

1118 EGMR – *Neshkov u.a./BUL*, Urt. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a.

1119 EGMR – *Iorgov/BUL*, Urt. v. 11.03.2004, 40653/98.

dingungen i.S.v. Art. 3 EMRK in bulgarischen Haftanstalten festgestellt hatte. Seit dem Urteil *Iorgov*/BUL seien gegen Bulgarien wegen ähnlicher Haftumstände 25 weitere Verurteilungen erfolgt. Inadäquate Haftbedingungen gebe es in diversen Strafvollzugsanstalten.¹¹²⁰ Beanstandet wurden regelmässig zu enge Platzverhältnisse, unrechtmässige Einschränkungen hinsichtlich des Zugangs zu natürlichem Licht und frischer Luft, ungenügende Hygiene, ungenügende Privatsphäre und unzureichende Gewährung der persönlichen Würde während der Nutzung der sanitären Anlagen. Zum Urteilszeitpunkt von *Neshkov* u.a./BUL seien beinahe 40 weitere ähnliche Beschwerden vor dem EGMR hängiggewesen,¹¹²¹ wobei der Gerichtshof festhält, dass es keinesfalls nur auf die Zahl der bereits hängigen Beschwerden ankomme.¹¹²² Für die Beurteilung, ob ein strukturelles bzw. systemisches Problem vorliege, seien vielmehr die noch zu erwartenden Beschwerden massgebend.¹¹²³ Der EGMR stützt sich dabei direkt auf den Wortlaut der Regel 61 Abs. 1 VerFO: Ein strukturelles oder systemisches Problem liege dann vor, wenn es zu ähnlichen Beschwerden geführt habe oder führen könne („*has given or may give rise*“). Das Vorliegen eines strukturellen bzw. systemischen Problems untermauert der EGMR in der Folge anhand nationaler Statistiken¹¹²⁴ sowie Berichten internationaler Organisationen.¹¹²⁵ Ca. 9'000 in Bulgarien Inhaftierte, welche überwiegend in überfüllten Haftanstalten untergebracht seien, würden für das Vorliegen eines strukturellen bzw. systemischen Problems sprechen. Der Gerichtshof deutete auch den Beschluss der bulgarischen Behörden, die gesetzliche Einführung der 4-m²-pro-Inhaftiertem Regel auf das Jahr 2019 zu verschieben, als Hinweis für die momentane praktische Unmöglichkeit, diese Regel zu befolgen, und für die gegenwärtige Unmöglichkeit Bulgari-

1120 EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Ur. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 268.

1121 EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Ur. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 270.

1122 EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Ur. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 270.

1123 EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Ur. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 270 mit Verweis auf EGMR – *Hutten-Czapka*/POL, Ur. v. 19.06.2006, 35014/97, Rn. 235.

1124 Es handelte sich dabei um Statistiken zur Überbelegung. Die Kapazität – berechnet auf der Grundlage von 4 m² Platz pro Strafgefangenem – wurde mit der effektiven Belegung ins Verhältnis gesetzt. Neun der elf Haftanstalten für männliche Inhaftierte waren aufgrund dieser Rechnung überbelegt. Die höchste Belegungsrate wies Ende 2013 die Haftanstalt Burgas auf (239% der Kapazität).

1125 Im konkreten Fall nahm der EGMR auf CPT-Berichte, auf den jährlichen Bericht des nationalen Ombudsmanns, der die allermeisten Haftanstalten selbst besucht hatte, sowie auf einen Bericht des Bulgarian Helsinki Committee' Bezug.

ens, der Situation Herr zu werden¹¹²⁶. Finanzielle und logistische Schwierigkeiten seien aber keine tauglichen Argumente, um den strukturellen oder systemischen Charakter einer Situation zu bestreiten.¹¹²⁷ Vor diesem Hintergrund geht der Gerichtshof davon aus, dass die Verstösse gegen Art. 3 EMRK nicht auf einzelnen Vorfällen beruhten, sondern einem weit verbreiteten Problem geschuldet seien, basierend auf einem Versagen des bulgarischen Strafvollzugssystems und einem ungenügenden Schutz vor unmenschlichen resp. erniedrigenden Behandlungen.¹¹²⁸ Der Gerichtshof stellt deshalb in Bulgarien ein strukturelles Problem fest.

In *Varga u.a./HUN*¹¹²⁹ hält der Gerichtshof zunächst fest, dass in bisher vier Urteilen ein Verstoß Ungarns gegen Art. 3 EMRK aufgrund mangelhafter Haftbedingungen festgestellt worden sei.¹¹³⁰ Im Fallbearbeitungssystem des Gerichtshofs seien zum Urteilszeitpunkt aber ca. 450 weitere ähnliche Beschwerden hängig gewesen. Die grosse Zahl weiterer einschlägiger hängiger Beschwerden seien ein genügendes Zeichen für das Bestehen eines strukturellen Problems.¹¹³¹ Die Verstösse gegen Art. 3 EMRK seien in unterschiedlichen ungarischen Haftanstalten in verschiedenen geografischen Regionen festgestellt worden, würden aber alle auf ähnlichen Fakten basieren. Die Verletzungen von Art. 3 EMRK hatten zu knappe Platzverhältnisse, einen zu eingeschränkten Zugang zu den Duschmöglichkeiten und zu Outdoor-Aktivitäten sowie mangelnde Privatsphäre bei der Nutzung der sanitären Anlagen als Ursache. Der Gerichtshof kommt vor diesem Hintergrund zum Schluss, dass die Situation im vorliegenden Fall als Versagen des ungarischen Strafvollzugssystems zu würdigen sei und

1126 EGMR – *Neshkov u.a./BUL*, Ur. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 269 f.: Die fehlende Inkraftsetzung des entsprechenden Rechtsaktes hat zwar zur Folge, dass die bulgarischen Behörden bei einer Unterschreitung der 4-m²-Grenze keinen nationalen Regelverstoß begehen, an ihrer internationalen bzw. europarechtlichen Verantwortung ändert sich hingegen nichts. Eine Verletzung von Art. 3 EMRK könnte die Folge sein. Dies zumindest dann, wenn auch die konventionsrechtlich massgebliche Grenze von 3 m² unterschritten wird.

1127 EGMR – *Neshkov u.a./BUL*, Ur. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 270.

1128 EGMR – *Neshkov u.a./BUL*, Ur. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 268.

1129 EGMR – *Varga u.a./HUN*, Ur. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a.

1130 Vgl. EGMR – *Szél/HUN*, Ur. v. 07.06.2011, 30221/06; EGMR – *István Gábor Kovács/HUN*, Ur. v. 17.01.2012, 15707/10; EGMR – *Hagyó/HUN*, Ur. v. 23.04.2013, 52624/10; EGMR – *Fehér/HUN*, Ur. v. 02.07.2013, 69095/10. In den Urteilen *Szél/HUN* und *Hagyó/HUN* wurden zudem Verletzungen von Art. 13 EMRK festgestellt. Im Urteil *Hagyó/HUN* bezog sich die Verletzung von Art. 13 EMRK allerdings auf Beschwerden in Zusammenhang mit Art. 8 EMRK.

1131 EGMR – *Varga u.a./HUN*, Ur. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a., Rn. 98 m.w.H.

dass von einem in Ungarn weit verbreiteten Missstand auszugehen sei, von welchem viele Inhaftierte betroffen seien und ohne Tätigwerden der Behörden auch in Zukunft sein würden.

In *W.D./BEL*¹¹³² hält der Gerichtshof fest, dass er schon zuvor in diversen Grundsatzurteilen aufgrund fehlender therapeutischer Betreuung von psychisch kranken Strafgefangenen Verletzungen von Art. 3 EMRK und von Art. 5 Abs. 1 und Abs. 4 EMRK¹¹³³ erkannt und strukturelle Probleme festgestellt habe.¹¹³⁴ In Belgien bestünde ein Mangel an geeigneten Plätzen in psychiatrischen Kliniken ausserhalb von Strafvollzugsanstalten und ein Mangel an qualifiziertem Personal in den psychiatrischen Abteilungen der Haftanstalten.¹¹³⁵ Ein Rechtsbehelf, bei welchem von einem psychisch kranken Inhaftierten ein *Nachweis* verlangt werde, dass seine derzeitige Unterbringung nicht geeignet sei, und welches fordere, dass der Beschwerdeführer selbst einen geeigneten therapeutischen Ansatz vorzubringen habe, genüge weiter den Anforderungen an einen wirksamen Rechtsbehelf i.S.v. Art. 13 EMRK nicht. Auch der Umstand, dass die Verlegung in eine psychiatrische Einrichtung trotz Anordnung nicht erfolgte und der Beschwerdeführer gezwungen war, ein Vollstreckungsverfahren einzuleiten, lasse sich nicht mit der angeblichen Wirksamkeit der bestehenden Rechtsbehelfe in Einklang bringen.¹¹³⁶ Die Zahl der Verstösse betreffend fehlende therapeutische Behandlung psychisch kranker Inhaftierter habe stetig zugenommen. Belgien räumte diesbezüglich selbst ein, dass es an freien Plätzen in externen psychiatrischen Einrichtungen mangle, und führte dazu aus, dass die Behörden auch nicht über Zwangsmittel verfügen würden, um externe psychiatrische Kliniken zu verpflichten, die betroffenen Inhaftierten aufzunehmen.¹¹³⁷ Der Gerichtshof erwog vor diesem Hintergrund, dass die Existenz eines dahingehenden strukturellen Problems

1132 EGMR – *W.D./BEL*, Ur. v. 06.09.2016, 73548/13.

1133 EGMR – *W.D./BEL*, Ur. v. 06.09.2016, 73548/13, Rn. 144 f.: Das belgische Rechtsmittelsystem sehe vor, dass Art. 3 EMRK und Art. 5 Abs. 1 EMRK sowohl vor den Sozialschutzbehörden als auch vor den Gerichten gemeinsam geltend gemacht werden können, weshalb es hier gerechtfertigt sei, diese Fragen insgesamt vom Standpunkt der Art. 5 Abs. 4 EMRK und Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK zu beurteilen.

1134 EGMR – *W.D./BEL*, Ur. v. 06.09.2016, 73548/13, Rn. 161.

1135 EGMR – *W.D./BEL*, Ur. v. 06.09.2016, 73548/13, Rn. 151.

1136 EGMR – *W.D./BEL*, Ur. v. 06.09.2016, 73548/13, Rn. 149.

1137 EGMR – *W.D./BEL*, Ur. v. 06.09.2016, 73548/13, Rn. 139: Im konkreten Fall hatten sich externe psychiatrische Einrichtungen geweigert, den Beschwerdeführer bei sich aufzunehmen.

in belgischen Strafvollzugsanstalten von Belgien nicht bestritten sei.¹¹³⁸ Der strukturelle Charakter werde weiter durch die Tatsache bestätigt, dass zum Urteilszeitpunkt rund 50 Klagen gegen Belgien anhängig waren, welche die Inhaftierung psychisch kranker Inhaftierter in verschiedenen belgischen Strafvollzugsanstalten ohne angemessene therapeutische Betreuung und ohne jeden Rechtsbehelf betreffen würden.¹¹³⁹ Auch die Konventionsverletzung im konkreten Fall beruhe gerade auf diesen strukturellen Problemen und könne deshalb nicht isoliert betrachtet werden.¹¹⁴⁰ Vor diesem Hintergrund und aufgrund der potentiellen Zahl weiterer Betroffener wendet der Gerichtshof in der Folge das Piloturteilsverfahren an.

In *Rezmiveş u.a./ROM*¹¹⁴¹ hält der Gerichtshof fest, dass schon im Jahr 2012 festgestellt worden sei, dass die Überbelegung in Rumänien ein strukturelles Ausmass angenommen habe.¹¹⁴² Bis zum Urteilszeitpunkt seien 150 Urteile ergangen, in denen Verletzungen von Art. 3 EMRK aufgrund der Überbelegung und weiterer inadäquater Haftbedingungen (etwa: schlechte Hygieneverhältnisse, defekte sanitäre Anlagen, ungenügende Duschmöglichkeiten, ungenügende Lüftung und Beleuchtung, ungenügendes Angebot an Nahrung, Ungeziefer in den Räumlichkeiten der rumänischen Haftanstalten) festgestellt worden seien. Im Fallbearbeitungssystem des Gerichtshofs seien im Urteilszeitpunkt sodann weitere 3'200 ähnliche Beschwerden hängig. Das Überbelegungsproblem beruhe auf dem Versagen des rumänischen Strafvollzugssystems, betreffe eine Vielzahl von Inhaftierten und werde dies auch in Zukunft tun. Vor diesem Hintergrund stellt der Gerichtshof auch hier einen strukturellen bzw. systemischen Mangel fest und wendet das Piloturteilsverfahren an.

In *Sukachov/UKR*¹¹⁴³ stellt der Gerichtshof fest, dass er seit seinem ersten Urteil zu Haftbedingungen in der Ukraine (*Nevmerzhitsky/UKR*¹¹⁴⁴) in 55 Urteilen aufgrund inadäquater Haftbedingungen in ukrainischen Untersuchungshaftanstalten Verstöße gegen Art. 3 EMRK festgestellt ha-

1138 EGMR – *W.D./BEL*, Urt. v. 06.09.2016, 73548/13, Rn. 163.

1139 EGMR – *W.D./BEL*, Urt. v. 06.09.2016, 73548/13, Rn. 165.

1140 EGMR – *W.D./BEL*, Urt. v. 06.09.2016, 73548/13, Rn. 164.

1141 EGMR – *Rezmiveş u.a./ROM*, Urt. v. 25.04.2017, 61467/12 u.a.

1142 EGMR – *Rezmiveş u.a./ROM*, Urt. v. 25.04.2017, 61467/12 u.a., Rn. 106, 110: Zwischen 2007 und 2012 seien 93 Urteile ergangen, in welchen aufgrund der Überbelegung und weiterer inadäquater materieller Haftbedingungen eine Verletzung von Art. 3 EMRK festgestellt worden sei.

1143 EGMR – *Sukachov/UKR*, Urt. v. 30.01.2020, 14057/17.

1144 EGMR – *Nevmerzhitsky/UKR*, Urt. v. 05.04.2005, 54825/00.

be.¹¹⁴⁵ Bisweilen habe er in diesen Urteilen zudem aufgrund des Fehlens wirksamer innerstaatlicher Rechtsbehelfe für die Beschwerden der Antragssteller eine Verletzung von Art. 13 EMRK festgestellt. Er habe schon in vielen dieser Urteile festgestellt, dass die Probleme der Haftbedingungen struktureller Natur seien. Die Verletzungen von Art. 3 EMRK hätten Probleme der Überbelegung und verschiedene immer wiederkehrende Fragen im Zusammenhang mit den materiellen Haftbedingungen betroffen: unangemessene Hygiene- und Sanitärbedingungen, unzureichende Beleuchtung und Belüftung, Insekten und Schimmel in den Zellen etc.¹¹⁴⁶ Die unzureichenden Haftbedingungen würden damit nicht isolierten Ereignissen entspringen, sondern hätten ihren Ursprung in einem weit verbreiteten strukturellen Problem, welches auf einem Versagen des ukrainischen Strafsystems und unzureichenden Schutzmassnahmen gegen unmenschliche resp. erniedrigende Behandlungen beruhe. Obwohl der Gerichtshof diese Schlüsse seit dem Jahr 2005 fast jährlich gezogen habe, scheine das Problem auf innerstaatlicher Ebene nach wie vor ungelöst zu sein, was sich darin zeige, dass im Fallbearbeitungssystem des Gerichtshofs zum Urteilszeitpunkt rund 120 Beschwerden verzeichnet seien, welche *prima facie* die gleichen Umstände betreffen würden. Diese Zahl alleine deute auf ein wiederkehrendes, strukturelles Problem hin.¹¹⁴⁷ Die Anwendung des Piloturteilsverfahren hänge aber nicht notwendigerweise nur von der Zahl der hängigen Verfahren ab; potentielle weitere Anträge seien ebenso zu berücksichtigen.¹¹⁴⁸ In der Ukraine gebe es zum Urteilszeitpunkt 20'346 Untersuchungsgefangene, wovon gemäss internationalen und nationalen Berichten viele in überfüllten und unzulänglichen Haftanstalten festgehalten würden. Auch das Ministerkomitee habe in einer Zwischenresolution im Dezember 2018 den strukturellen Charakter des Problems hervorgehoben und darauf hingewiesen, dass bei der Umsetzung früherer Urteile keine konkreten Fortschritte bezüglich der allgemeinen Situation hätten erzielt werden können, was zu einer zusätzlichen Belastung des Konventionssystems führe.¹¹⁴⁹ Weiter habe unter anderen auch das CPT wiederholt

1145 EGMR – *Sukachov*/UKR, Urt. v. 30.01.2020, 14057/17, Rn. 135.

1146 EGMR – *Sukachov*/UKR, Urt. v. 30.01.2020, 14057/17, Rn. 137.

1147 EGMR – *Sukachov*/UKR, Urt. v. 30.01.2020, 14057/17, Rn. 138.

1148 EGMR – *Sukachov*/UKR, Urt. v. 30.01.2020, 14057/17, Rn. 138.

1149 EGMR – *Sukachov*/UKR, Urt. v. 30.01.2020, 14057/17, Rn. 139; Interim Resolution CM/ResDH (2018) 472, Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights *Nevmerzhitsky*/UKR, *Yakovenko*/UKR, *Logninenko*/UKR, *Isayev*/UKR u. *Melnik Groups*/UKR.

die anhaltenden Probleme in ukrainischen Haftanstalten bemängelt.¹¹⁵⁰ Vor diesem Hintergrund wendet der Gerichtshof in der Folge das Piloturteilsverfahren an.

b Analyse der Piloturteile

aa Numerische und prognostizierende Betrachtung

Prüft der Gerichtshof, ob strukturelle oder systemische Mängel vorliegen, nimmt der Gerichtshof in allen vorgenannten Piloturteilen zunächst eine numerische Betrachtung vor, indem er auf die gegen den konkreten Mitgliedstaat bereits ergangenen Urteile verweist oder die weiteren zum Urteilszeitpunkt noch vor dem Gerichtshof hängigen Verfahren gegen den betreffenden Konventionsstaat quantifiziert.¹¹⁵¹

Während der Gerichtshof beispielsweise bei *Ananyev* u.a./RUS (bisher ca. 80 ergangene Urteile und ca. 250 weitere hängige Beschwerden) und bei *Varga* u.a./HUN (zwar bisher erst vier einschlägige Verurteilungen, aber ca. 450 weitere hängige Beschwerden) argumentiert, dass die grosse Zahl an Verfahren *genügendes* Kriterium für das Vorliegen eines strukturellen und systemischen Problems sei¹¹⁵², damit auch automatisch die Gefahr zahlreicher künftiger Fälle als gegeben betrachtet und in der Folge die weitere Argumentation hinsichtlich des angenommenen strukturellen bzw. systemischen Defizits schlank hält¹¹⁵³, verfolgt der Gerichtshof im Urteil *Neshkov* u.a./BUL eine leicht andere Argumentationslinie. Vor dem Hintergrund der vergleichsweise geringen Zahl der ergangenen Urteile (25 Urteile) und der zum Urteilszeitpunkt hängigen Verfahren (knapp 40 weitere Beschwerden) hält der Gerichtshof hier ausdrücklich fest, dass es bei der Frage des strukturellen bzw. systemischen Problems *nicht allein* auf die Anzahl der ergangenen oder hängigen Verfahren ankomme, vielmehr sei auch auf die in Zukunft noch zu erwartenden Beschwerden abzustellen. Die darauffolgende Feststellung des Vorliegens eines strukturellen bzw. systemischen Problems untermauert der Gerichtshof in der Folge

1150 EGMR – *Sukachov*/UKR, Urt. v. 30.01.2020, 14057/17, Rn. 140.

1151 Berücksichtigt werden dabei sämtliche Urteile resp. hängigen Klagen, welchen materiell ähnliche Sachverhalte zugrunde liegen, welche auf derselben Ursache basieren.

1152 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 184; EGMR – *Varga* u.a./HUN, Urt. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a., Rn. 98 m.w.H.

1153 Besonders knapp ist seine Argumentation im Fall *Varga* u.a./HUN.

mit einer aufwändigen Argumentation, wobei er insbesondere die Anzahl Inhaftierter in überfüllten Strafvollzugsanstalten insgesamt sowie Berichte internationaler Organisationen, unter anderem des CPT, heranzieht.

In *Sukachov/UKR* (50 Urteile und rund 120 hängige Verfahren) kombiniert der Gerichtshof diese beiden Argumentationslinien, indem er einerseits festhält, dass diese Zahl *alleine* schon auf ein strukturelles Problem hindeute, die Anwendung des Piloturteilsverfahren aber *nicht zwingend nur* von der Zahl hängiger Verfahren abhängt, sondern potentielle weitere Fälle ein ebenso bedeutender Faktor sei. Es folgt wiederum eine aufwändige Argumentation, wobei der Gerichtshof die Anzahl insgesamt in Untersuchungshaftanstalten Gefangener heranzieht und darauf verweist, dass gemäss internationalen und nationalen Berichten viele von ihnen in überfüllten und unzulänglichen Haftanstalten inhaftiert seien. Internationale Berichte, welche auch bereits anhaltende unzulängliche Zustände festgestellt hatten, werden vom Gerichtshof hinzugezogen. Auch die Zwischenresolution des Ministerkomitees, in welcher schon früher der strukturelle Charakter betont und darauf hingewiesen wurde, dass das Konventionssystem durch die mangelhafte Implementierung früherer ähnlicher Fälle belastet werde, wurde in der Argumentation aufgegriffen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass weder die Zahl abgeurteilter Fälle noch die weiteren bereits hängigen Fälle genügendes Kriterium für die Feststellung des Vorliegens eines strukturellen Mangels sind. Es wurde deutlich, dass der Gerichtshof bereits bei relativ geringen Fallzahlen durchaus bereit ist, dem prospektiven Kriterium potentiell weiterer Betroffener grosse Bedeutung zuzumessen. Bei dieser prognostizierenden Betrachtung stützt er sich immer wieder auch auf Berichte internationaler Organisationen, wobei unter anderem dem CPT grosse Bedeutung zukommt. Der Gerichtshof berücksichtigt auch Zwischenresolutionen des Ministerkomitees. Mit Blick auf die Gewährleistung einer effektiven menschenrechtsermöglichenden Umsetzung des Mindeststandards ist die prospektive Herangehensweise des Gerichtshofs jedenfalls zu begrüßen. In Anbetracht dessen, dass bereits eine geringere Anzahl an Urteilen resp. hängiger Verfahren die Anwendung des Piloturteilsverfahren auslösen kann, wenn für die Zukunft ohne Intervention keine positive Prognose möglich ist, erstaunt es umso mehr, dass der Gerichtshof das Piloturteilsverfahren bislang erst bei acht Konventionsstaaten angewendet hat. Auch vor diesem Hintergrund ist allerdings zu erwarten, dass Piloturteilsverfahren in naher Zukunft bei weiteren Konventionsstaaten zur Anwendung gelangen werden.

bb Bedeutung der Kooperationsbereitschaft der Konventionsstaaten

Die ersten Piloturteile im Bereich der unmenschlichen bzw. erniedrigenden Haftbedingungen i.S.v. Art. 3 EMRK betrafen Polen. In der Literatur ist gar davon die Rede, dass Polen, was die Anwendung des Piloturteilsverfahrens angeht, eine Pionierrolle übernehme.¹¹⁵⁴ Als Grund wird angeführt, dass Polen im Allgemeinen dem „neuen“ Verfahren der Piloturteilstechnik aufgeschlossen und positiv begegnete.¹¹⁵⁵ Diese grundsätzliche Kooperationsbereitschaft Polens manifestiert sich ein Stück weit auch in den Fällen *Orchowski* und *Norbert Sikorski*, in welchen Polen die strukturelle Natur des Überbelegungsproblems grundsätzlich anerkannte.¹¹⁵⁶ Gleichwohl erfolgte die Anwendung von Art. 46 EMRK letztlich aber doch gegen den Willen Polens. Polen war nämlich der Ansicht, dass das Problem auf nationaler Ebene erkannt wurde und man bereits Abhilfemaßnahmen ergriffen habe, so dass ein Piloturteilsverfahren nicht mehr notwendig sei. Der Widerstand Polens gegen die Anwendung des Piloturteilsverfahrens ist im Vergleich zu anderen Staaten wohl dennoch relativ bescheiden ausgefallen.

Die darauffolgenden Piloturteile im Bereich der unmenschlichen bzw. erniedrigenden Haftbedingungen zeigen aber deutlich, dass das Einverständnis oder nur ein geringer Widerstand des Konventionsstaates für die Anwendung des Piloturteilsverfahrens keineswegs Voraussetzung ist. Der Gerichtshof wendet das Piloturteilsverfahren vielmehr auch dann an, wenn der strukturelle bzw. systemische Charakter vom Konventionsstaat entschieden bestritten wird.¹¹⁵⁷

Ist eine mangelnde Kooperationsbereitschaft kein Grund, von der Piloturteilstechnik abzusehen, spricht auch dies dafür, dass weitere Piloturteilsverfahren folgen werden.

1154 Nicht nur das erste Piloturteil überhaupt (EGMR [GK] – *Broniowski*/POL, Urt. v. 22.06.2004, 31443/96) erging gegen Polen. Auch in mehreren weiteren Sachbereichen wurden Piloturteilsverfahren als Erstes gegen Polen eingeleitet. Vgl. auch ESCHMENT S. 162: Polen übernehme in dieser Hinsicht eine Pionierrolle. Vgl. ausf. auch LEACH/HARDMAN/STEPHENSON/BLITZ S. 41 ff.

1155 Vgl. auch ESCHMENT S. 162; ZAGREBELSKY FS Wildhaber, S. 521 (531 f.).

1156 EGMR – *Orchowski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17885/04, Rn. 146.

1157 EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urt. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 269.

cc Geographische Verteilung

Mit Blick auf die Konventionsstaaten, bei welchen der Gerichtshof hinsichtlich unmenschlicher und erniedrigender Haftbedingungen das Piloturteilsverfahren bisher angewendet hat (Polen, Russland, Italien, Bulgarien, Ungarn, Belgien, Rumänien und die Ukraine), fällt auf, dass die meisten von ihnen zu den „neueren“, östlichen Europaratmitgliedstaaten gehören¹¹⁵⁸. Mit den Urteilen *Torreggiani* u.a./ITA¹¹⁵⁹ sowie *W.D./BEL*¹¹⁶⁰ wird aber deutlich, dass durchaus auch Gründungsmitglieder des Europarats resp. süd- bzw. westeuropäische Länder bei Vorliegen struktureller Probleme mit der Anwendung eines Piloturteilsverfahrens zu rechnen haben. Die geographische Verteilung der Piloturteilsverfahren deutet damit eher nicht auf politische Gründe auf Europaratsebene hin, sondern widerspiegelt mehr die noch besonders mangelhafte Umsetzung des Mindeststandards in den ehemaligen Ostblockstaaten, sodass dort besonders frappante strukturelle und systemische Mängel festgestellt werden können.

dd Themenbereiche unmenschlicher und erniedrigender Haftumstände

Das strukturelle bzw. systemische Defizit wird in fast allen Piloturteilen rund um unmenschliche und erniedrigende Haftumstände in der Überbelegungssituation in den mitgliedstaatlichen Strafvollzugsanstalten erkannt. Bisweilen zieht der Gerichtshof dann in einem zweiten Schritt auch weitere für Art. 3 EMRK relevante, mit der Überbelegung eng verknüpfte Aspekte hinzu, wie etwa ungenügende Anzahl Schlafmöglichkeiten, unrechtmässige Restriktionen hinsichtlich des Zugangs zu natürlichem Licht und zu frischer Luft, ungenügende Hygiene, eingeschränkte Duschmodlichkeiten, mangelnde Möglichkeit zu Outdoor-Aktivitäten und die ungenügende Privatsphäre bei der Nutzung der sanitären Einrichtungen. Auch bei der Beurteilung, ob ein strukturelles resp. systemisches Problem vorliegt, nimmt der Gerichtshof damit eine gewisse Gesamtbetrachtung der Haftsituation vor. Die Gesamtbetrachtung widerspiegelt bei dieser Frage gewissermassen auch die „Grosswetterlage“ des Strafvollzugssystems im konkreten Mitgliedstaat.

1158 Diese Tendenz im Allgemeinen auch in anderen Sachgebieten aufzeigend: ESCHMENT S. 170 ff.

1159 EGMR – *Torreggiani* u.a./ITA, Urt. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a.

1160 EGMR – *W.D./BEL*, Urt. v. 06.09.2016, 73548/13.

Bislang grosse Ausnahme ist der Entscheid *W.D./BEL*, in welchem das strukturelle Problem im Bereich einer inadäquaten medizinischen Versorgung im Strafvollzug bei psychisch kranken Inhaftierten lokalisiert wurde. Die Anwendung des Piloturteilsverfahrens auch in Themenbereichen ausserhalb von Überbelegungssituationen zeigt, dass in Zukunft auch in inhaltlicher Sicht durchaus mit einer Ausdehnung des Anwendungsgebiets der Piloturteile zu rechnen ist. Insbesondere vor dem Hintergrund der desolaten Situation hinsichtlich adäquater medizinischer Versorgung in Strafvollzugsanstalten gewisser Konventionsstaaten¹¹⁶¹ erstaunt es vielmehr, dass hier nicht schon längst mehr Piloturteilsverfahren angewendet wurden.

ee Zeitlicher Verlauf der Anwendung der Piloturteilsverfahrenstechnik

Die Piloturteile ergingen zeitlich in ziemlich regelmässigen Abständen.¹¹⁶² Die Piloturteilstechnik ist damit nicht als eine kurzzeitige Bemühung des Gerichtshofs im Kampf gegen unmenschliche und erniedrigende Haftbedingungen aufgrund struktureller und systemischer Mängel einzustufen, vielmehr widerspiegelt sie ein kontinuierliches Bestreben nach menschenrechtswahrenden Haftbedingungen. Das erst kürzlich ergangene Piloturteil *Sukachov/UKR* verdeutlicht, dass der Gerichtshof auch weiterhin an dieser Verfahrenstechnik festhalten wird, weshalb auch unter diesem Gesichtspunkt in naher Zukunft weitere Piloturteile zu erwarten sind.

ff Zwischenfazit

Das Potential des Piloturteilsverfahrens als Durchsetzungsinstrument der Konventionsrechte mit Blick auf Verletzungen von Art. 3 EMRK durch unmenschliche und erniedrigende Haftumstände scheint noch lange nicht ausgeschöpft zu sein. Alle Zeichen deuten darauf hin, dass sich die Pilotur-

1161 Vgl. etwa CPT – Report to the Greek Government [CPT/Inf (2020) 15], S. 5; CPT – 26th General Report [CPT/Inf (2017) 5], Rn. 46; CPT – Report to the Government of „The Former Yugoslav Republic of Macedonia“ [CPT/Inf (2017) 30], Rn. 34; CPT – Report to the Georgian Government [CPT/Inf (2019) 16], Rn. 83 f.

1162 *Orchowski* u. *Norbert Sikorski*: 22.10.2009, *Ananyev*: 10.01.2012, *Torreggiani*: 08.01.2013, *Neshkov*: 27.01.2015, *Varga*: 10.03.2015, *W.D.*: 06.09.2016, *Rezmi-veş*: 25.04.2017, *Sukachov*: 30.01.2020.

teilstechnik in diesem Bereich weiter etablieren wird, wobei weitere Piloturteile nicht nur in den ehemaligen Ostblockstaaten oder aufgrund von Überbelegungssituationen zu erwarten sind. Vielmehr ist von einer sowohl geografischen als auch inhaltlichen Ausdehnung dieser Verfahrenstechnik auszugehen, lassen sich aufgrund statistischer Daten und zahlreicher Berichte verschiedenster Gremien strukturelle Mängel doch nicht nur in den Konventionsstaaten vermuten, gegen die bereits Piloturteilsverfahren geführt wurden. Hinsichtlich der Überbelegungssituation in europäischen Staaten hat sich etwa gezeigt, dass neben Italien, Ungarn und Rumänien v.a. auch Haftanstalten in Nordmazedonien, Frankreich, Moldawien, Serbien, Portugal, Tschechien, Griechenland, Österreich, der Slowakei und Dänemark am stärksten mit der Überbelegung zu kämpfen haben (Teil 2 Kap. 1).¹¹⁶³ Im Sinne einer effektiven Durchsetzung des Mindeststandards wäre eine solche Expansion denn auch zu begrüßen.

2.3 Anordnung konkreter individueller und genereller Massnahmen in den Piloturteilen

Ist ein strukturelles bzw. systemisches Problem festgestellt, besteht umfassende Reformnotwendigkeit,¹¹⁶⁴ so dass der Gerichtshof bei Piloturteilen konkrete Abhilfemassnahmen anordnen kann, welche dem festgelegten Mindeststandard effektiv zum Durchbruch verhelfen sollen. Die konkreten angeordneten Massnahmen müssen deshalb geeignet und erforderlich sein, um im entsprechenden Mitgliedstaat wieder eine konventionsrechtskonforme Rechtslage oder Verwaltungspraxis zu schaffen. Welche Massnahmen der Gerichtshof in den einzelnen Konventionsstaaten als geeignet betrachtet hat, wird anhand der ergangenen Piloturteile aufgezeigt – wieder in chronologischer Reihenfolge; dies, um in der Folge verallgemeinerungsfähige Aussagen treffen zu können.

1163 Der Gerichtshof hat einige Konventionsstaaten schon in frühen Urteilen in Anwendung von Art. 46 EMRK darauf hingewiesen, dass die Haftbedingungen zu verbessern seien. So insbesondere auch Griechenland und Moldawien: vgl. EGMR – *Samaras* u.a./GRE, Urt. v. 28.02.2012, 11463/09; EGMR – *Tzamalīs* u.a./GRE, Urt. v. 04.12.2012, 15894/09; EGMR – *Al. K.*/GRE, Urt. v. 11.12.2014, 63542/11; EGMR – *Shishanov*/MDA, Urt. v. 15.09.2015, 11353/06. Auch dies deutet darauf hin, dass der Gerichtshof gegen weitere Konventionsstaaten die Piloturteilstechnik anwenden könnte.

1164 Vgl. etwa auch: EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 194.

a Die Piloturteile im Einzelnen

In den Urteilen *Orchowski*/POL und *Norbert Sikorski*/POL ist eine Analyse der von Polen im Kampf gegen die Überbelegung zuvor bereits ergriffenen Massnahmen Ausgangspunkt der Frage, welche konkreten Massnahmen vom EGMR anzuordnen sind.¹¹⁶⁵ Im Kampf gegen die Überbelegung hatte Polen in erster Linie verschiedene legislative Massnahmen getroffen. Am 01.09.2009 trat etwa ein Gesetz über die elektronische Überwachung von Verurteilten ausserhalb von Strafvollzugsanstalten in Kraft mit dem Zweck, die Zahl der Inhaftierten zu senken.¹¹⁶⁶ Weitere Gesetzesentwürfe mit gleicher Zielsetzung lagen zum Urteilszeitpunkt vor. So sollte beispielsweise Gefängnisdirektoren die Möglichkeit eingeräumt werden, Haftantritte auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben, wenn sich abzeichnen sollte, dass zum Zeitpunkt des geplanten Haftantrittes in der entsprechenden Haftanstalt keine Kapazität besteht. Polnische Gesetzesartikel, welche vorsahen, dass es dem Gefängnisdirektor in „gerechtfertigten Fällen“ erlaubt ist, für eine gewisse Zeit die Unterbringung in einer Zelle mit weniger als 3 m² persönlichem Platz pro Person zu beschliessen, wurden für verfassungswidrig erklärt. Bemängelt worden war der offene Wortlaut dieser Norm, weil er die Gefahr berge, Inhaftierte willkürlich in inadäquaten Haftbedingungen unterzubringen.¹¹⁶⁷ Neben den legislativen Massnahmen hatte Polen zudem bereits für die Jahre 2006–2009 ein

1165 EGMR – *Orchowski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17885/04, Rn. 89 ff.; EGMR – *Norbert Sikorski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17599/05, Rn. 90 ff.

1166 Gemäss der polnischen Regierung soll diese Massnahme (nach einer sukzessiven Steigerung) ca. 15'000 Verurteilte pro Jahr betreffen, was zu einer entsprechenden Entlastung polnischer Haftanstalten führen soll: vgl. EGMR – *Orchowski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17885/04, Rn. 90; EGMR – *Norbert Sikorski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17599/05, Rn. 92.

1167 Art. 248 Code of Execution of Criminal Sentences: „1. In particularly justified cases a governor of a prison or remand center may decide to place detainees, for a specified period of time, in conditions where the area of the cell is less than 3 square meters per person. Any such decision shall be promptly communicated to a penitentiary judge. 2. The Minister of Justice shall determine, by means of an ordinance, the rules which are to be followed by the relevant authorities in a situation where the number of persons detained in prisons and remand centers exceeds on a nationwide scale the overall capacity of such establishments [...]“

Sonderprogramm ausgearbeitet, anhand welchem 17'000 neue Haftplätze geschaffen werden sollten.¹¹⁶⁸

In der Folge führt der Gerichtshof aus, dass der Konventionsstaat nach einer festgestellten Konventionsverletzung gestützt auf Art. 46 EMRK grundsätzlich verpflichtet sei, allgemeine oder individuelle Massnahmen zu ergreifen, um die vom Gerichtshof festgestellte Verletzung zu beenden.¹¹⁶⁹ Die Wahl der Mittel zur Beseitigung struktureller bzw. systemischen Defizite stehe dem Mitgliedstaat zu – vorbehaltlich der Aufsicht des Ministerkomitees –, vorausgesetzt, diese Mittel seien mit den im Urteil des Gerichtshofs dargelegten Schlussfolgerungen vereinbar.¹¹⁷⁰ Der Gerichtshof hält weiter fest, dass die von Polen bereits ergriffenen allgemeinen Massnahmen zu begrüßen seien, das Ausmass des systemischen Problems aber konsequente, langfristige Bemühungen und weitere Massnahmen erfordere, um die Konformität des polnischen Strafvollzugs mit Art. 3 EMRK für die Zukunft wieder sicherzustellen.¹¹⁷¹ Im Bewusstsein, dass die Lösung systembedingter Probleme der Überbelegung die Mobilisierung erheblicher finanzieller Mittel erfordere, hält der Gerichtshof sodann fest, dass der Mangel an Ressourcen keine Haftbedingungen rechtfertigen könne, die Art. 3 EMRK verletzen. Ist der Staat nicht in der Lage sicherzustellen, dass die Haftbedingungen den Anforderungen von Art. 3 EMRK entsprechen, müsse er seine strenge Strafpolitik aufgeben oder weitere alternative Massnahmen einführen, um die Zahl der inhaftierten Personen zu verringern.¹¹⁷² Die Möglichkeit, auf zivilrechtlichem Weg Schadensersatz bei ungenügenden Bedingungen einzufordern, genüge für sich alleine jedenfalls nicht, um dem Überbelegungsproblem zu begegnen, da Schadensersatzzahlungen allein die Ursache des Problems nicht bekämpfen würden. Mit einer zivilrechtlichen Klage müsse vielmehr immer auch eine zeitnahe Reaktion der Behörden auf die konkrete Situation einhergehen; deshalb müsse ein System geschaffen werden, in welchem effiziente Beschwerden des Inhaftierten bei Behörden möglich seien, so dass schneller als auf dem Weg eines Gerichtsprozesses reagiert und, wenn

1168 Etwa die Hälfte der Plätze waren in den ersten beiden Jahren auch bereits effektiv realisiert worden: vgl. EGMR – *Orchowski*/POL, Urte. v. 22.10.2009, 17885/04, Rn. 91.

1169 EGMR – *Orchowski*/POL, Urte. v. 22.10.2009, 17885/04, Rn. 148.

1170 EGMR – *Orchowski*/POL, Urte. v. 22.10.2009, 17885/04, Rn. 148.

1171 EGMR – *Orchowski*/POL, Urte. v. 22.10.2009, 17885/04, Rn. 152.

1172 EGMR – *Orchowski*/POL, Urte. v. 22.10.2009, 17885/04, Rn. 153.

angezeigt, ein zeitnaher Transfer in eine andere Strafvollzugsanstalt mit EMRK-konformen Haftbedingungen veranlasst werden könne.¹¹⁷³

In *Ananyev* u.a./RUS hält der Gerichtshof in den Urteilsgründen fest, dass das strukturelle Problem in Russland auf multiple Ursachen zurückzuführen sei. Grundlage für die Anordnung konkreter Massnahmen durch den Gerichtshof waren auch hier die innerstaatlich bereits ergriffenen Massnahmen: Russland hatte für die Jahre 2002–2006 einen Fahrplan zur Renovation und zum Wiederaufbau gewisser Untersuchungshaftanstalten entwickelt, mit dem Ziel, über eine grössere Zahl an Haftplätzen zu verfügen und den Inhaftierten mehr persönlichen Platz garantieren zu können. Im daran anschliessenden Fahrplan von 2007–2016 war der Bau von mehr als 20 neuen Untersuchungshaftanstalten vorgesehen, so dass im Jahr 2016 in allen russischen Untersuchungshaftanstalten der Mindeststandard von 4 m² persönlichem Platz hätte gewährleistet sein sollen.¹¹⁷⁴

Der Gerichtshof anerkennt unter anderem mit Verweis auf die Zwischenresolutionen des Ministerkomitees die von den russischen Behörden ergriffenen Massnahmen, bemängelt gleichzeitig aber auch, dass wirksame, kurzfristig zu realisierende und kostengünstige Massnahmen wie etwa die Abschirmung der Toiletten durch Vorhänge, die Entfernung der dicken Netze vor den Fenstern, welche den Zugang zu natürlichem Licht verhindern, und die Gewährung von häufigeren Duschmöglichkeiten bisher nicht ergriffen worden waren.¹¹⁷⁵ Die Komplexität des Problems der Überbelegung erfordere – wie es schon das Ministerkomitee in seiner Zwischenresolution festgehalten habe – einen umfassenden Ansatz mit Änderungen sowohl in rechtlicher als auch in praktischer Hinsicht.¹¹⁷⁶ Auf gesetzlicher Ebene sei etwa sicherzustellen, dass die Anordnung der Untersuchungshaft die Ausnahme und nicht die Regel sei; eine Freilassung

1173 EGMR – *Orchowski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17885/04, Rn. 154.

1174 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 192.

1175 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 193; Interim Resolution CM/ResDH (2010) 35, Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights in 31 Cases/RUS Mainly Concerning Conditions of Detention in Remand Prisons (*Kalashnikov* Group); Interim Resolution CM/ResDH (2003) 123, Execution of the Judgment of the European Court of Human Rights in the Case of *Kalashnikov*/RUS.

1176 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 194; Interim Resolution CM/ResDH (2010) 35, Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights in 31 Cases/RUS Mainly Concerning Conditions of Detention in Remand Prisons (*Kalashnikov* Group).

gelte es immer zu vermuten.¹¹⁷⁷ Um dies in der Praxis sicherzustellen, hätten in anderen Konventionsstaaten Schulungen und der Einsatz spezialisierter Haftrichter Erfolg gebracht.¹¹⁷⁸ Der Gerichtshof räumt bei seinen Ausführungen aber ein, dass es über die Aufgabe des Gerichtshofs hinausgehe, eine Lösung für ein solch komplexes System zu finden.¹¹⁷⁹ Der Gerichtshof betont dennoch den Zusammenhang zwischen der Überbelegung und den überlangen Haftzeiten in der Untersuchungshaft, die es zu bekämpfen gelte.¹¹⁸⁰

Mit Verweis auf die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze hält es der Gerichtshof weiter für angebracht, für jede Haftanstalt eine konventionskonforme Kapazitätsgrenze festzulegen.¹¹⁸¹ Weiter seien die Befugnisse und Zuständigkeiten der Gefängnisdirektoren zu überprüfen. Die Situation könne nämlich verbessert werden, wenn ihnen die Möglichkeit eingeräumt würde, bei Erreichen der Kapazitätsgrenze die Aufnahme weiterer Personen abzulehnen.¹¹⁸² Auch besondere Übergangsregelungen, welche in der Untersuchungshaft bis zu einer allgemeinen Verbesserung der Haftbedingungen gelten können, seien möglich. Während einer solchen Transitionsperiode könnten etwa Ausnahmen hinsichtlich des mindestens zur Verfügung zu stellenden Platzes möglich sein,¹¹⁸³ unter den Voraussetzungen, dass die Dauer der Unterbringung unter inadäquaten Platzverhältnissen nur kurz sei, sie unter rechtlicher Aufsicht erfolge und Kom-

1177 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Ur. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 197 ff.

1178 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Ur. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 203.

1179 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Ur. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 194: Gerade das Ministerkomitee sei besser geeignet, die ergriffenen Massnahmen zu überwachen.

1180 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Ur. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 196. Dies ist vor allem auch ein Problem von Art. 5 EMRK und wurde in diesem Zusammenhang vom Gerichtshof im Urteil *Kalashnikov*/RUS, Ur. v. 15.07.2002, 47095/99 dargelegt.

1181 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Ur. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 205: Die Kapazitätsgrenze sei anhand des zur Verfügung stehenden Platzes zu berechnen. Daneben könne aber auch eine *operative* Kapazitätsgrenze festgelegt werden, welche auf den Kriterien der Kontrolle, der Sicherheit und dem ordnungsgemässen Funktionieren des Regimes beruhe.

1182 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Ur. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 206: Auf diese Weise solle sichergestellt werden, dass die operative Kapazitätsgrenze der Untersuchungsgefängnisse nur unter streng definierten und aussergewöhnlichen Umständen überschritten werde.

1183 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Ur. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 207.

pensionsmöglichkeiten zur Verfügung stünden.¹¹⁸⁴ Auf diese Weise solle sichergestellt werden, dass es trotz unbestrittenermassen inadäquaten Haftbedingungen zu keiner Verletzung von Art. 3 EMRK komme.¹¹⁸⁵ Die Kompensationsmöglichkeiten können gemäss dem Gerichtshof entweder monetärer Art sein oder aber in Form eines ausgedehnten Zugangs zu Outdoor-Aktivitäten oder vermehrter Möglichkeit zu Aktivitäten ausserhalb der Zelle gewährt werden.¹¹⁸⁶ Wie lange eine solche Transitionsperiode andauern könne, richte sich nach den konkreten Umständen und sei jeweils vom Gericht zu bestimmen. Zusätzlich sei dafür aber auch eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, welche eine absolut geltende Höchstdauer festlege.¹¹⁸⁷ Im Gesetz seien sodann abschliessend auch die Situationen zu definieren, in welchen überhaupt von dieser Ausnahme Gebrauch gemacht werden dürfe.

Im Urteil *Ananyev* u.a./RUS werden die aus Art. 46 EMRK folgenden Pflichten zumindest partiell auch im *Urteilstenor* aufgenommen. Im Urteilstenor verpflichtet der Gerichtshof Russland, innert sechs Monaten nach Rechtskraft des Urteils gemeinsam mit dem Ministerkomitee einen verbindlichen Zeitrahmen auszuarbeiten. In inhaltlicher Sicht solle dieser die Einführung von Rechtsbehelfen sowohl präventiver als auch kompensatorischer Natur enthalten, welche zur Sicherstellung EMRK-konformer Haftumstände in russischen Haftanstalten führen sollen.¹¹⁸⁸ Weiter verpflichtet der Gerichtshof die russischen Behörden im Urteilstenor, innert zwölf Monaten seit Rechtskraft allen Beschwerdeführern der zum Urteilszeitpunkt hängigen Verfahren Wiedergutmachungen zu leisten.¹¹⁸⁹ Die fundamentale Natur des Art. 3 EMRK veranlasst den EGMR ferner, von der in Regel 61 Abs. 6 VerFO vorgesehenen Möglichkeit des Zurückstellens der Parallelfälle keinen Gebrauch zu machen.¹¹⁹⁰

In *Torreggiani* u.a./ITA führt der Gerichtshof zunächst die Situation in Italien aus. Italien habe auf nationaler Ebene wegen der Überbelegungssituation bereits im Jahr 2010 (Belegungsrate von 151%) einen Ausnahmezustand angenommen und einen Interventionsplan zur Bekämpfung

1184 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 207.

1185 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 208.

1186 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 208.

1187 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 208.

1188 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Ziff. 7 Urteilstenor.

1189 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Ziff. 8 Urteilstenor.

1190 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 236.

der Überbelegung ausgearbeitet.¹¹⁹¹ Dieser beinhaltete vor allem zweierlei Massnahmen: zum einen die Schaffung zusätzlicher Haftplätze (Neubau von 11 Haftanstalten sowie Ausbau von 20 bereits bestehenden Haftanstalten)¹¹⁹² und zum anderen das Ergreifen befristeter legislativer Massnahmen. Ausgesprochene Haftstrafen sollten unter gewissen Voraussetzungen ausserhalb von Strafvollzugsanstalten verbüsst werden können – etwa zu Hause oder an anderen öffentlichen oder privat betreuten Plätzen.¹¹⁹³ Diese Massnahmen hätten jedoch nicht zum gewünschten Erfolg geführt. Auch zwei Jahre später, im Jahr 2012, habe die Belegungsrate in Italien noch 148% betragen.¹¹⁹⁴ Der EGMR anerkennt die Anstrengungen Italiens im Kampf gegen die Überbelegung, bemängelt aber die Befristung des italienischen Interventionsplans und weist auf die Notwendigkeit langfristiger Massnahmen im Kampf gegen die Überbelegung hin.¹¹⁹⁵ Der Gerichtshof ermutigt Italien in der Folge, Massnahmen zur Reduktion der Zahl der Inhaftierten zu ergreifen.¹¹⁹⁶

Auch hier nimmt sich der EGMR zurück und stellt aufgrund der Komplexität einer stringenten Kriminalpolitik fest, dass dies über seinen Aufgabenbereich hinausgehen würde. Er verweist folglich auch auf die Empfehlungen des Ministerkomitees.¹¹⁹⁷ Den Hinweis auf die Notwendigkeit des Ergreifens sowohl präventiver als auch kompensatorischer Massnahmen lässt sich der Gerichtshof aber nicht nehmen.¹¹⁹⁸ Im Vordergrund müsse bei einer Konventionsverletzung immer ihre schnellstmögliche Behebung stehen; im Nachgang soll sodann eine Entschädigung für die bereits erlittene Konventionsverletzung erfolgen.¹¹⁹⁹

Im *Urteilstenor* verpflichtet der Gerichtshof Italien, innert eines Jahres nach Rechtskraft des Urteils einen Rechtsbehelf zu schaffen, welcher es

1191 EGMR – *Torreggiani* u.a./ITA, Urt. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a., Rn. 25.

1192 Auf diesem Wege sollten insgesamt 9150 zusätzliche Haftplätze geschaffen werden.

1193 EGMR – *Torreggiani* u.a./ITA, Urt. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a., Rn. 26 f.

1194 EGMR – *Torreggiani* u.a./ITA, Urt. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a., Rn. 92.

1195 EGMR – *Torreggiani* u.a./ITA, Urt. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a., Rn. 92 f.

1196 EGMR – *Torreggiani* u.a./ITA, Urt. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a., Rn. 91, 94: Der Gerichtshof verweist dabei vor allem auch auf die äusserst hohe Rate von Personen, welche sich in Untersuchungshaft befinden (40% aller Inhaftierter befinden sich in Untersuchungshaft).

1197 EGMR – *Torreggiani* u.a./ITA, Urt. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a., Rn. 95: Die Richter sollen insbesondere von der bestehenden Möglichkeit zum Erlass auch zur Freiheitsstrafe alternativer Strafen Gebrauch machen.

1198 EGMR – *Torreggiani* u.a./ITA, Urt. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a., Rn. 96.

1199 EGMR – *Torreggiani* u.a./ITA, Urt. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a., Rn. 96.

den Inhaftierten ermöglicht, gegen Verletzungen von Art. 3 EMRK durch Überbelegungssituationen vorzugehen.¹²⁰⁰ Ähnlich gelagerte Fälle gegen Italien, welche ausschliesslich die Überbelegung betreffen und noch nicht an die Regierung weitergeleitet wurden, werden für ein Jahr ab Rechtskraft des Urteils aufgeschoben. Dies, um Italien die Möglichkeit zu geben, die angesprochenen Massnahmen zu ergreifen. Die bereits an die Regierung weitergeleiteten Fälle werden jedoch ungehindert fortgeführt.¹²⁰¹

In *Neshkov* u.a./BUL hält der Gerichtshof zunächst fest, dass multiple Gründe für die Überbelegungssituation in Bulgarien verantwortlich seien.¹²⁰² Fehlende Investitionen seien für den schlechten Zustand der Haftanstalten verantwortlich. Personalmangel führe zusätzlich zur kritisierten Praxis, dass die Inhaftierten nachts keinen Zugang zu Toiletten hätten.¹²⁰³ Der EGMR hält in der Folge wiederum fest, dass es nicht seine eigentliche Aufgabe sei, konkrete Vorgaben zur Lösung eines solch komplexen Problems vorzutragen, und weist dabei wiederum auf die Rolle des Ministerkomitees hin.¹²⁰⁴ Bulgarien müsse aber bei der Implementierung des vorliegenden Urteils die Bekämpfung der Überbelegung und der weiteren inadäquaten materiellen Haftbedingungen, wie etwa der mangelnden Hygiene in den Haftanstalten, in Angriff nehmen.¹²⁰⁵ Hinsichtlich der Überbelegung hält der EGMR fest, dass der Mitgliedstaat bei Unfähigkeit zur Art.-3-EMRK-konformen Unterbringung entweder seine strenge Kriminalpolitik aufgeben müsse oder die Einführung bzw. den Ausbau alternativer Strafmöglichkeiten vorantreiben müsse.¹²⁰⁶ Unter Verweis darauf, dass es eben nicht seine Aufgabe sei, dem Mitgliedstaat vorzuschreiben, wie es sein Strafvollzugssystem auszugestalten habe, bezieht sich der Gerichtshof auf Empfehlungen des CPT und des Ministerkomitees sowie auf den Bulgarien-spezifischen MacManus Report. Diese würden allesamt potentielle Massnahmen zum Kampf gegen die Überbelegung vorschlagen, wobei die Massnahmen vom Bau neuer Haftanstalten über die bessere Verteilung der

1200 EGMR – *Torreggiani* u.a./ITA, Urte. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a., Rn. 96 ff., Ziff. 4 Urteilstenor. Es liegt dabei im Ermessensspielraum von Italien, ob bestehende Rechtsbehelfe entsprechend geändert werden oder ob neue Rechtsbehelfe eingeführt werden.

1201 EGMR – *Torreggiani* u.a./ITA, Urte. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a., Rn. 101, Ziff. 5 Urteilstenor.

1202 EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urte. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 272.

1203 EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urte. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 272.

1204 EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urte. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 274.

1205 EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urte. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 275 f.

1206 EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urte. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 276.

Inhaftierten auf die bestehenden Haftanstalten bis hin zur Reduktion der Zahl der Inhaftierten reichen würden.¹²⁰⁷ Der Gerichtshof bemängelt in der Folge, dass Bulgarien in den letzten Jahren trotz vieler Berichte zu den ungenügenden Umständen nicht mehr zur Behebung des Problems getan habe. Die bestehenden Haftanstalten seien umgehend entweder einer umfassenden Renovation zu unterziehen oder ganz zu ersetzen.¹²⁰⁸ Ein Mangel an Ressourcen oder logistische Probleme dürften dabei keine Rolle spielen.¹²⁰⁹ Hinsichtlich Art. 13 EMRK ordnet der EGMR sowohl den Erlass präventiver als auch kompensatorischer Rechtsbehelfe an.

Im *Urteilstenor* verpflichtet der Gerichtshof Bulgarien als generelle Massnahme, zur Einhaltung der in diesem Urteil aufgestellten Anforderungen an die Haftbedingungen innert 18 Monaten seit Rechtskraft des Urteils effektive Rechtsbehelfe sowohl präventiver als auch kompensatorischer Natur einzuführen.¹²¹⁰ Als individuelle Massnahme ordnet der EGMR an, den Beschwerdeführer Zlatev in eine andere Haftanstalt zu verlegen, wenn er dies wolle.

In *Varga u.a./HUN* hält der EGMR an seiner bisherigen Rechtsprechung fest und verweist zunächst auf die Wahlmöglichkeiten des Konventionsstaates bei der Ergreifung der Massnahmen zur Behebung der Konventionsverletzung, bevor der Gerichtshof mögliche Massnahmen zur Behebung des Problems ausführt. Der Gerichtshof betont die Notwendigkeit substantieller und stetiger Schritte seitens des Mitgliedstaates zur Behebung des systemischen Problems.¹²¹¹ Die Überbelegung sei vor allem durch eine Reduktion der Zahl der Inhaftierten zu bekämpfen, wobei dies vor allem durch eine vermehrte Nutzung alternativer Massnahmen zu erfolgen habe.¹²¹² Zur Untermauerung seiner Forderung verweist der Gerichtshof auf die Recommendation Rec (2006) 13 des Ministerkomitees¹²¹³.

Im *Urteilstenor* verpflichtet der Gerichtshof Ungarn, innerhalb von sechs Monaten seit Rechtskraft des Urteils unter der Aufsicht des Ministerkomitees einen Zeitplan auszuarbeiten für die Ergreifung geeigneter Massnah-

1207 EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Ur. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 276.

1208 EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Ur. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 277.

1209 EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Ur. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 278.

1210 EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Ur. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Ziff. 7 *Urteilstenor*.

1211 EGMR – *Varga* u.a./HUN, Ur. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a., Rn. 101 ff.

1212 EGMR – *Varga* u.a./HUN, Ur. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a., Rn. 104 f.

1213 Recommendation Rec (2006) 13 on the Use of Remand in Custody, the Conditions in which it Takes Place and the Provision of Safeguards against Abuse.

men und für die Einführung sowohl präventiver als auch kompensatorischer Rechtsbehelfe, mit denen effektive Beschwerden zu gewährleisten sind, die für Art. 3 EMRK relevante, inadäquate Haftbedingungen betreffen.¹²¹⁴ Von der Möglichkeit der Zurückstellung der Parallelfälle i.S.d. Art. 61 Abs. 6 VerfO macht der Gerichtshof keinen Gebrauch.¹²¹⁵

In *W.D./BEL* hält der Gerichtshof fest, dass Belgien im Rahmen einer weitreichenden Reform der psychiatrischen Versorgung während der Inhaftierung bereits wichtige Schritte unternommen habe, um das festgestellte strukturelle bzw. systemische Problem anzugehen. Der Gerichtshof begrüßt diese Schritte und ermutigt Belgien, seine Bemühungen fortzusetzen. Es sei nicht Aufgabe des Gerichtshofs, den Konventionsstaaten vorzuschreiben, wie sie mit psychisch kranken Inhaftierten umzugehen hätten; dieser Prozess werfe komplexe rechtliche und praktische Fragen auf, die über die richterliche Funktion des Gerichtshofs hinausgehen würden.¹²¹⁶ In der Folge ermutigt der Gerichtshof Belgien, Massnahmen zu ergreifen, um die Zahl psychisch kranker Inhaftierter ohne angemessene therapeutische Versorgung zu verringern. In Frage käme hier etwa eine Neudefinition der Kriterien, welche eine Massnahme rechtfertigen würden, wie es in der laufenden Gesetzesreform auch vorgesehen sei. Der Gerichtshof begrüßt auch das in Belgien nun gesetzlich verankerte Ziel, der inhaftierten Person im Hinblick auf ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft eine angemessene therapeutische Unterstützung zu gewähren.¹²¹⁷ Der Gerichtshof hält es für angemessen, Belgien eine Frist von zwei Jahren einzuräumen, um die individuellen und generellen Massnahmen umzusetzen. Hinsichtlich gegenwärtiger und zukünftiger Beschwerdeführer könne eine Wiedergutmachung durch Ad-hoc-Massnahmen erreicht werden, die Gegenstand gütlicher Regelungen oder einseitiger Erklärung sein können.¹²¹⁸

Im *Urteilstenor* verpflichtet der Gerichtshof Belgien, im Kontext der ähnlich gelagerten Fälle geeignete Massnahmen zu ergreifen, um die Konventionskonformität sicherzustellen, wobei diese Massnahmen innerhalb von zwei Jahren nach Rechtskraft dieses Urteils umgesetzt sein müssten.

1214 EGMR – *Varga* u.a./HUN, Urt. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a., Ziff. 9 Urteilstenor.

1215 EGMR – *Varga* u.a./HUN, Urt. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a., Rn. 114 ff.

1216 EGMR – *W.D./BEL*, Urt. v. 06.09.2016, 73548/13, Rn. 168 f.

1217 EGMR – *W.D./BEL*, Urt. v. 06.09.2016, 73548/13, Rn. 169.

1218 EGMR – *W.D./BEL*, Urt. v. 06.09.2016, 73548/13, Rn. 173.

Alle anderen ähnlichen hängigen Verfahren gegen Belgien werden für die Dauer von zwei Jahren zurückgestellt.¹²¹⁹

In den Urteilsgründen von *Rezmiveş* u.a./ROM hält der Gerichtshof aufgrund des Feststellungscharakters seines Urteils fest, dass die von ihm angeordneten generellen Massnahmen als Vorschläge aufzufassen seien.¹²²⁰ Der Gerichtshof würdigt die bereits ergriffenen Massnahmen Rumäniens beim Kampf gegen die Überbelegung, verweist aber auch auf Berichte des CPT, des Ministerkomitees und des Ombudsmanns, welche die weiterhin andauernde Überbelegungssituation in Rumänien rügen.¹²²¹ Rumänien habe deshalb weitere Massnahmen zur Reduktion der Anzahl Inhaftierter zu ergreifen.¹²²² Mögliche Haftverschiebungen, bedingte Entlassungen und Bewährungshilfen seien zu evaluieren.¹²²³ Die Schaffung weiterer Haftplätze würdigt der Gerichtshof mit einem Verweis auf die Empfehlung R (99) 22 des Ministerkomitees kritisch. Der Ausbau der Infrastruktur alleine sei nämlich nicht geeignet, die Ursache des Problems der Überbelegung zu beheben. Erforderlich vor allem mit Blick auf die schlechten materiellen Haftbedingungen seien insbesondere Renovationsarbeiten an den bestehenden Strafvollzugsanstalten.¹²²⁴ Weiter seien die präventiven und kompensatorischen Rechtsbehelfe auszubauen.¹²²⁵

Im *Urteilstenor* verpflichtet der Gerichtshof Rumänien, innert sechs Monaten seit Rechtskraft einen Zeitplan auszuarbeiten, in welchem generelle Massnahmen zur Behebung des Überbelegungsproblems und der inadäquaten Haftbedingungen darzulegen sind.¹²²⁶ Ähnlich gelagerte Fälle gegen Rumänien, welche die Überbelegung und damit zusammenhängende inadäquate Haftbedingungen betreffen und noch nicht an die Regierung weitergeleitet wurden, werden vorerst aufgeschoben, um Rumänien die Möglichkeit der Ergreifung der angesprochenen Massnahmen zu geben.

1219 EGMR – *W.D./BEL*, Ur. v. 06.09.2016, 73548/13, Ziff. 6 und Ziff. 7 Urteilstenor.

1220 EGMR – *Rezmiveş* u.a./ROM, Ur. v. 25.04.2017, 61467/12 u.a., Rn. 112.

1221 EGMR – *Rezmiveş* u.a./ROM, Ur. v. 25.04.2017, 61467/12 u.a., Rn. 113.

1222 EGMR – *Rezmiveş* u.a./ROM, Ur. v. 25.04.2017, 61467/12 u.a., Rn. 115 ff.

1223 EGMR – *Rezmiveş* u.a./ROM, Ur. v. 25.04.2017, 61467/12 u.a., Rn. 118.

1224 EGMR – *Rezmiveş* u.a./ROM, Ur. v. 25.04.2017, 61467/12 u.a., Rn. 119.

1225 EGMR – *Rezmiveş* u.a./ROM, Ur. v. 25.04.2017, 61467/12 u.a., Rn. 121.

1226 EGMR – *Rezmiveş* u.a./ROM, Ur. v. 25.04.2017, 61467/12 u.a., Ziff. 4 Urteilstenor.

Die bereits an die Regierung weitergeleiteten Fälle werden jedoch ungehindert fortgeführt.¹²²⁷

In *Sukachov/UKR* hält der Gerichtshof fest, dass, wenn der Konventionsstaat nicht in der Lage sei, jedem Strafgefangenen mit Art. 3 EMRK konforme Haftbedingungen zu gewähren, die Überbelegung am besten durch eine Minimierung der Zahl der Inhaftierten angegangen werden könne, indem häufiger alternative Massnahmen zum Freiheitsentzug zu ergreifen seien.¹²²⁸ Der Gerichtshof hält in der Folge den Zusammenhang zwischen Art.-3-EMRK-relevanten Überbelegungssituationen und Art.-5-EMRK-relevanten Fällen der übermässigen Nutzung und Dauer der Untersuchungshaft fest.¹²²⁹ Der Gerichtshof begrüsst in der Folge die von der Ukraine bereits ergriffenen Massnahmen bezüglich der Eindämmung von Anordnungen der Untersuchungshaft, weist Staatsanwaltschaften und Gerichte aber erneut darauf hin, ihre Anträge auf resp. Anordnungen von Untersuchungshaft auf die schwerwiegendsten Fälle zu beschränken und Alternativen zur Untersuchungshaft zu nutzen.¹²³⁰ Weiter begrüsst der Gerichtshof die von der Ukraine bereits ergriffenen Massnahmen, hält aber fest, dass sich die materiellen Bedingungen trotz dieser Bemühungen gar verschlechtert hätten, was durch internationale und nationale Berichte bestätigt worden sei.¹²³¹ Es seien konsequente und langfristige Bemühungen und die Verabschiedung weiterer Massnahmen notwendig. Grössere Renovierungsarbeiten in den bestehenden Haftanstalten oder der Ersatz veralteter Einrichtungen seien deshalb unverzüglich fortzusetzen, wozu auch angemessene Mittel bereitgestellt werden sollten.¹²³² Es sei aber den ukrainischen Behörden unter der Aufsicht des Ministerkomitees überlassen, angemessene Massnahmen zu ergreifen, wozu auch die genannten Massnahmen gehören könnten.¹²³³ Das Ministerkomitee habe in seiner Zwischenresolution zwar bereits die dringende Notwendigkeit hervorgehoben, dass die ukrainischen Behörden weiterhin an der Annahme einer umfassenden langfristigen Strategie mit *klaren* und *verbindlichen* Zeitvorgaben arbeiten, die zur Lösung der strukturellen Probleme führen könne.

1227 EGMR – *Rezmiveş* u.a./ROM, Urt. v. 25.04.2017, 61467/12 u.a., Rn. 127 f., Ziff. 5 Urteilstenor.

1228 EGMR – *Sukachov/UKR*, Urt. v. 30.01.2020, 14057/17, Rn. 146.

1229 EGMR – *Sukachov/UKR*, Urt. v. 30.01.2020, 14057/17, Rn. 147 f.: Der Gerichtshof hatte in mehr als 90 Fällen Verstösse gegen Art. 5 Abs. 3 EMRK festgestellt.

1230 EGMR – *Sukachov/UKR*, Urt. v. 30.01.2020, 14057/17, Rn. 149.

1231 EGMR – *Sukachov/UKR*, Urt. v. 30.01.2020, 14057/17, Rn. 151.

1232 EGMR – *Sukachov/UKR*, Urt. v. 30.01.2020, 14057/17, Rn. 151.

1233 EGMR – *Sukachov/UKR*, Urt. v. 30.01.2020, 14057/17, Rn. 152.

Das Ministerkomitee habe die Zeitvorgaben allerdings nicht weiter präzisiert. In Anbetracht des langwierigen Charakters des im vorliegenden Fall festgestellten strukturellen Problems und des offensichtlichen Fehlens einer konkreten Lösung, welche innerstaatlich geprüft werde, müsse nun eine spezifische Frist gesetzt werden. Spätestens innert 18 Monaten nach Rechtskraft habe eine Kombination wirksamer innerstaatlicher Rechtsbehelfe in Bezug auf die Haftbedingungen zur Verfügung zu stehen, die sowohl vorbeugende als auch ausgleichende Wirkung haben.¹²³⁴

Im *Urteilstenor* verpflichtet der Gerichtshof die Ukraine (aufgrund der Verletzung von Art. 13 i.V.m. Art. 3 EMRK), innert 18 Monaten nach Rechtskraft eine Kombination wirksamer innerstaatlicher Rechtsbehelfe in Bezug auf die Haftbedingungen zur Verfügung zu stellen, die sowohl vorbeugende als auch ausgleichende Wirkung haben.¹²³⁵

b Weiterführende Analyse

aa Grundsätze des Gerichtshofs und Vorgehensweise

Der Gerichtshof hat im Rahmen von Art. 46 EMRK verschiedene Grundsätze entwickelt. Dazu gehört, dass der Gerichtshof in Übereinstimmung mit seiner Funktion und dem Subsidiaritätsgedanken den Konventionsstaaten auch hinsichtlich des Ergreifens geeigneter und erforderlicher Massnahmen einen weiten Ermessensspielraum zugesteht.¹²³⁶ Dies nicht zuletzt deshalb, weil der Gerichtshof erkennt, dass die Wahl der zu ergreifenden Massnahmen Resultat einer stringenten und komplexen Kriminalpolitik zu sein hat und die Ausarbeitung einer solchen über seinen Aufgabenbereich hinausgeht.¹²³⁷ Nichtsdestotrotz lässt es sich der Gerichtshof auch nach einer Analyse der vom Konventionsstaat bereits ergriffenen

1234 EGMR – *Sukachov*/UKR, Urt. v. 30.01.2020, 14057/17, Rn. 160; vgl. auch Interim Resolution CM/ResDH (2018) 472, Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights *Nevmerzhitsky*/UKR, *Yakovenko*/UKR, *Logninenko*/UKR, *Isayev*/UKR u. *Melnik Groups*/UKR.

1235 EGMR – *Sukachov*/UKR, Urt. v. 30.01.2020, 14057/17, Ziff. 7 Urteilstenor.

1236 Vgl. etwa EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urt. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 279.

1237 Vgl. etwa EGMR – *Torreggiani* u.a./ITA, Urt. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a., Rn. 95.

Massnahmen¹²³⁸ in den Urteilsgründen der Piloturteile typischerweise nicht nehmen, eine Auswahl an Massnahmen zu nennen, die aus seiner Perspektive zur Lösung des strukturellen Problems geeignet und erforderlich sind. Bisweilen nimmt der Gerichtshof dabei auch auf die Arbeit des Ministerkomitees in Implementierungsverfahren früherer, ähnlich gelagerter Urteile Bezug. Bei den *Formulierungen* zu potentiellen Abhilfemassnahmen bleibt der Gerichtshof wiederum zurückhaltend.

bb Themenbereiche unmenschlicher und erniedrigender Haftumstände

Die Anordnung konkreter Massnahmen zielt darauf ab, das zuvor festgestellte strukturelle Problem zu lösen. Wird in den meisten Piloturteilen im Bereich unmenschlicher und erniedrigender Haftumstände aufgrund der Überbelegungssituation ein strukturelles oder systemisches Defizit angenommen, hat die anzuordnende Massnahme die Lösung des Überbelegungsproblems zu bezwecken. Es erstaunt deshalb nicht, dass der Gerichtshof im Rahmen des Art. 46 EMRK bei seinen Ausführungen zu den zu ergreifenden Massnahmen die Bekämpfung der Überbelegungssituation im jeweiligen Konventionsstaat ins Zentrum rückt und Abhilfemassnahmen zu weiteren prekären resp. kumulierenden Haftbedingungen nur am Rande thematisiert.¹²³⁹ Einzig im Urteil *W.D./BEL* ging es bei den generellen Massnahmen nicht um die Bekämpfung der Überbelegungssituation, sondern um die Einführung der erforderlichen therapeutischen Massnahmen in Strafvollzugsanstalten. Dies, da zuvor auch diesbezüglich ein struktureller bzw. systemischer Mangel festgestellt worden war.

1238 Urteile *Orchowski*/POL, *Norbert Sikorski*/POL, *Ananyev* u.a./RUS, *Torreggiani* u.a./ITA, *Rezmiveş* u.a./ROM und *Sukachov*/UKR, nicht hingegen in *Neshkov* u.a./BUL und in *Varga* u.a./HUN.

1239 So schlägt der Gerichtshof etwa in *Ananyev* u.a./RUS zwar konkrete weitere Massnahmen auch bezüglich der übrigen prekären materiellen Umstände vor, vertieft diese in der Folge jedoch nicht. Ähnlich im Urteil *Rezmiveş* u.a./ROM, in welchem der Gerichtshof zwar hinsichtlich der zu ergreifenden generellen Massnahmen auf die übrigen inadäquaten Haftbedingungen verweist, aber ausser der Renovation der Haftanstalten keine weiteren generellen Massnahmen vorschlägt. Einzig im Urteil *Neshkov* u.a./BUL behandelt der EGMR Massnahmen zur Bekämpfung der Überbelegung und Massnahmen zur Bekämpfung der übrigen prekären materiellen Haftumstände getrennt voneinander, was gleichwohl nicht zur Folge hat, dass er bezüglich der übrigen inadäquaten Umstände hinsichtlich allfälliger Abhilfemassnahmen konkreter werden würde.

Sollen generelle Massnahmen im Rahmen von Piloturteilen über die Bekämpfung der Überbelegungssituation hinaus angeordnet werden, würde dies zunächst bedingen, den strukturellen oder systemischen Charakter des dafür ursächlichen Problems festzustellen.

cc Art und Zeithorizont der vorgeschlagenen Massnahmen

Es wird deutlich, dass der Gerichtshof das Ergreifen nur oberflächlicher Massnahmen nicht genügen lässt. Seine Forderungen sind vielmehr dahingehend zu verstehen, dass das festgestellte Problem bei seiner Ursache anzugehen ist.¹²⁴⁰ Auch die Möglichkeit eines *Private Enforcement* genügt dem Gerichtshof nicht; vielmehr wird eine Reaktionen der Behörde auf die konkrete Situation gefordert.¹²⁴¹ Insgesamt verdeutlichen die in den Urteilsgründen genannten generellen Massnahmen den umfassenden Ansatz und die langfristige Perspektive des Gerichtshofs.¹²⁴² Dieser vom EGMR gewählte Ansatz entspricht denn auch der Empfehlung R (99) 22, welche der Gerichtshof in seinen Erwägungen aufgreift.¹²⁴³

Die vorgeschlagenen Massnahmen betreffen sowohl die Legislative¹²⁴⁴ als auch die Exekutive¹²⁴⁵ und die Judikative¹²⁴⁶. Verlangt werden insbesondere auch Investitionen in die Infrastruktur der Haftanstalten¹²⁴⁷. Fast schon gebetmühlenartig hält der Gerichtshof immer wieder fest, dass

1240 Vgl. etwa EGMR – *Rezmiveş* u.a./ROM, Ur. v. 25.04.2017, 61467/12 u.a., Rn. 119: Der Ausbau der Strafvollzugsanstalten alleine genügt nicht, um dem Problem der Überbelegung zu begegnen.

1241 Vgl. etwa EGMR – *Orchowski*/POL, Ur. v. 22.10.2009, 17885/04, Rn. 154.

1242 EGMR – *Varga* u.a./HUN, Ur. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a., Rn. 101 ff.: Der Gerichtshof betont die Notwendigkeit substantieller und stetiger Schritte des Mitgliedstaats.

1243 EGMR – *Rezmiveş* u.a./ROM, Ur. v. 25.04.2017, 61467/12 u.a., Rn. 119: „[...] the Court would draw attention to Recommendation Rec (99) 22 of the Committee of Ministers, according to which such a measure is generally unlikely to offer a lasting solution to this problem.“

1244 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Ur. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 197 ff.: Es sei gesetzlich zu verankern, dass die Anordnung der Untersuchungshaft die Ausnahme und nicht die Regel ist.

1245 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Ur. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 193, 206.

1246 EGMR – *Torreggiani* u.a./ITA, Ur. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a., Rn. 95.

1247 EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Ur. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 277: umfassende Renovationen bestehender Haftanstalten oder vollständige Ersetzung; EGMR – *Rezmiveş* u.a./ROM, Ur. v. 25.04.2017, 61467/12 u.a., Rn. 119.

durch ein entsprechendes Straf- resp. Sanktionenrecht die Anzahl Inhaftierter zu reduzieren ist, wenn der Konventionsstaat nicht in der Lage ist, allen Inhaftierten eine mit Art. 3 EMRK konforme Unterbringung zu gewährleisten.¹²⁴⁸ Wie genau eine solche Reduktion erreicht werden soll, überlässt der Gerichtshof dann aber den Konventionsstaaten,¹²⁴⁹ womit er die resolute Forderung des Ergebnisses wiederum in Einklang mit seiner Zurückhaltung bezüglich der innerstaatlichen Kriminalpolitik bringt.

Weit weniger zurückhaltend zeigt sich der Gerichtshof, wenn es um Fragen rund um Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK geht.¹²⁵⁰ Hier insistiert der Gerichtshof auf der Einführung wirkungsvoller, sowohl präventiver als auch kompensatorischer Rechtsmittel, welche den Inhaftierten die Möglichkeit effektiver Beschwerden über ihre Haftumstände ermöglichen müssen.¹²⁵¹ Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass ein niederschwelliger Zugang eines jeden Inhaftierten zu solchen Beschwerdemöglichkeiten wichtiger Bestandteil des Kampfes gegen inadäquate Haftbedingungen ist. Der präventive Rechtsbehelf stellt die rasche Kenntnis über (drohende) ungenügende Bedingungen sicher, wobei nur auf diese Weise auf nationaler Ebene überhaupt die Möglichkeit besteht, zeitnahe Abhilfemassnahmen zu ergreifen. Der kompensatorische Rechtsbehelf stellt flankierend sicher, dass ungenügende Haftbedingungen prompt geahndet werden. Die Einführung wirkungsvoller innerstaatlicher Rechtsbehelfe dient letztlich der Sicherstellung des Subsidiaritätsprinzips.

Der Ermessensspielraum des Konventionsstaates wird hier zwar dadurch eingeschränkt, dass die Abhilfemassnahme bereits durch den Gerichtshof definiert ist. Gleichwohl ist dem Konventionsstaat immerhin die genaue Ausgestaltung des Rechtsbehelfs überlassen und ebenso die Frage, ob die Konventionskonformität durch Anpassung bereits bestehender Rechtsbehelfe oder durch die Einführung neuer Rechtsbehelfe erfolgt.¹²⁵² Die Anordnung der Einführung präventiver resp. kompensatorischer Rechtsmittel ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die effektive Behebung

1248 EGMR – *Torreggiani* u.a./ITA, Urt. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a., Rn. 94; EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urt. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 276; EGMR – *Varga* u.a./HUN, Urt. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a., Rn. 104 f.

1249 Vgl. etwa EGMR – *Orchowski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17885/04, Rn. 153; EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urt. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 276; EGMR – *Torreggiani* u.a./ITA, Urt. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a., Rn. 95.

1250 EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urt. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 279.

1251 Vgl. etwa EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urt. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 279.

1252 Vgl. etwa EGMR – *Varga* u.a./HUN, Urt. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a., Rn. 107.

von Verletzungen von Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK gar keine echten Alternativen liesse. Mit anderen Worten ist die Einschränkung des Ermessensspielraums von Konventionsstaat und Ministerkomitee in der Durchsetzungsphase durch diese Anordnung des Gerichtshofs sehr gering.

dd Möglichkeit der Übergangslösungen

Die langfristige Perspektive des Gerichtshofs führt zur Frage, was in der Zeit bis zur Wirkung dieser langfristigen Massnahmen zu geschehen hat. Der Gerichtshof sieht diesbezüglich zwar vor, dass langfristige Massnahmen mit schnell wirksamen Massnahmen zu kombinieren sind, scheint den Konventionsstaaten aber auch genügend Zeit zur Umsetzung der Massnahmen einräumen zu wollen. Letzteres, indem er die Möglichkeit von Transitionsperioden vorsieht, in welchen an und für sich inadäquaten Umständen mit Kompensationsmechanismen zu begegnen ist.¹²⁵³ Der Gerichtshof scheint sich hier aber in gewisse Widersprüchlichkeiten zu verstricken: Die unter Art. 46 EMRK vorgeschlagenen Massnahmen zielen gerade darauf ab, einen konventionskonformen Zustand herzustellen. Führt der Gerichtshof dann allerdings aus, in einer Transitionsperiode könnten etwa Ausnahmen hinsichtlich des mindestens zur Verfügung zu stellenden Platzes möglich sein, wenn die Dauer der Unterbringung unter inadäquaten Platzverhältnissen nur kurz sei, sie unter rechtlicher Aufsicht erfolge und Kompensationsmöglichkeiten zur Verfügung stünden, womit sichergestellt werde, dass es zu keiner Verletzung von Art. 3 EMRK komme,¹²⁵⁴ suggeriert er einerseits, dass solche Kompensationsmechanismen nach einer Transitionsperiode den Anforderungen von Art. 3 EMRK nicht mehr genügen würden. Andererseits hält er aber auch fest, dass während der Transitionsperiode Art. 3 EMRK eingehalten würde. Somit scheint er entweder hinsichtlich Art. 3 EMRK von zwei unterschiedlichen Mindeststandards auszugehen, was wohl nicht mit dem absoluten Charakter und der daraus folgenden unbedingten Anwendbarkeitsforderung vereinbar wäre und was auch im Wissen, dass der Gerichtshof allgemein Kompensationsmöglichkeiten unter Art. 3 EMRK genügen lässt, kaum gemeint sein kann, oder er sieht unter Art. 46 EMRK Massnahmen vor, welche nach einer Transitionsperiode einen Zustand herstellen sollen, welcher über

1253 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 207.

1254 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 208.

den konventionsrechtlich geforderten Mindeststandard hinausgehen. Letzteres ginge dann allerdings wohl über die *ratio* von Art. 46 EMRK hinaus.

ee Anordnungen im Urteilstenor

Der Gerichtshof hat in keinem der Piloturteile im *Urteilstenor* die Ergreifung einer spezifisch umschriebenen generellen Massnahme zur Behebung der für die Verletzung von Art. 3 EMRK ursächlichen Überbelegungssituation angeordnet.¹²⁵⁵ Bisweilen ordnet er aber allgemein gehalten an, geeignete Massnahmen zu ergreifen. Anders verhält sich dies bei Massnahmen zu Art. 13 i.V.m. Art. 3 EMRK. Hier ordnet der Gerichtshof regelmässig auch im Urteilstenor die Einführung effektiver, sowohl präventiver als auch kompensatorischer Rechtsbehelfe an.¹²⁵⁶ Der Gerichtshof setzt dem Konventionsstaat entweder direkt eine Frist zu deren Umsetzung resp. Einführung¹²⁵⁷, oder er setzt dem Mitgliedstaat eine Frist zur Ausarbeitung eines Zeitplan für deren Umsetzung resp. für die Einführung des Rechtsbehelfs (zur Fristsetzung vgl. sogleich).¹²⁵⁸

Grund für die Zurückhaltung des Gerichtshofs auch bei der gewählten Tenorierung dürfte wiederum die subsidiäre Rolle des Gerichtshofs gegenüber dem Konventionsstaat sein. Hinzu kommt sicherlich auch die vorgesehene Aufgabenverteilung zwischen Gerichtshof und Ministerkomitee.¹²⁵⁹ Je konkreter nämlich die Anordnungen genereller Massnahmen seitens des Gerichtshofs sind, desto weniger Ermessensspielraum kommt dem Ministerkomitee zu, mit der Folge, dass es zu einer Aufgabenverschie-

1255 Ob es sich in Bezug auf Art. 3 EMRK um echte Piloturteile oder doch nur um „Quasi-Piloturteile“ handelt, ist deshalb zumindest fraglich. Da es letztlich nur eine terminologische Frage ist, kann dies hier aber offengelassen werden.

1256 Vgl. etwa EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Ziff. 7 Urteilstenor; EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urt. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Ziff. 7 lit. a Urteilstenor.

1257 Etwa: EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urt. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Ziff. 7 lit. a Urteilstenor.

1258 Etwa: EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Ziff. 7 Urteilstenor.

1259 Dies zeigt sich auch darin, dass der Gerichtshof immer wieder auf die Arbeit des Ministerkomitees hinweist: vgl. etwa EGMR – *Orchowski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17885/04, Rn. 148; EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 194; EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urt. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 274; EGMR – *Rezmiveş* u.a./ROM, Urt. v. 25.04.2017, 61467/12 u.a., Rn. 112.

bung kommen könnte, was der Gerichtshof wohl gerade nicht intendiert. Gleichwohl erstaunt diese Zurückhaltung insofern, als Piloturteile dem Gerichtshof gerade ermöglichen, nicht nur den strukturellen bzw. systemischen Mangel aufzuzeigen, sondern eben auch selbst Abhilfemassnahmen für das festgestellte Problem anzuordnen.

Neben diesen rollenbedingten Gründen dürften aber auch rein pragmatische Gründe zu der Zurückhaltung des Gerichtshofs führen. Die Eruiierung von effektiven Massnahmen im Kampf gegen Überbelegungssituationen ist nämlich – wie es der Gerichtshof auch selbst ausführte – ein komplexes Unterfangen. Dies nicht nur aufgrund der multiplen Ursachen von Überbelegungssituationen, sondern auch aufgrund stark politisierender Fragen, wenn es um kostenintensive Massnahmen und um straf- und strafprozessrechtliche Fragen geht. Konkrete Anweisungen im Urteilstenor würden die Verhandlungsmöglichkeiten im politisch geprägten Umfeld denn auch stark einschränken.¹²⁶⁰ Ungleich einfacher gestaltet sich die Tenorierung hinsichtlich Abhilfemassnahmen rund um Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK, da hier die Einführung eines effektiven Rechtsbehelfs für Inhaftierte ohnehin die einzige valable Abhilfemassnahme ist.

Die manifeste Zurückhaltung des Gerichtshofs hinsichtlich der Anordnung genereller Massnahmen bei Überbelegungssituationen hat für die effektive Durchsetzung des Mindeststandards, des obersten Ziels überhaupt, aber nicht zwingend nachteilige Folgen. Auch ohne die Anordnung spezifischer genereller Massnahmen hat das Ministerkomitee nämlich bemüht zu sein, eine umfassende Umsetzung des Urteils im jeweiligen Konventionsstaat zu erzielen.¹²⁶¹ Eine abschliessende Würdigung der Zurückhaltung des Gerichtshofs in der Tenorierung kann folglich erst nach der Analyse der Durchsetzungsmassnahmen des Ministerkomitees, und der Reaktion der Konventionsstaaten darauf, vorgenommen werden.

ff Umsetzungsfrist

Das Vorsehen einer Umsetzungsfrist für die im Urteilstenor angeordneten Massnahmen i.S.v. Regel 61 Abs. 4 VerfO soll der Umsetzungsverpflich-

1260 ESCHMENT S. 217: Benennt der Gerichtshof nur in den Urteilsgründen die generellen Massnahmen, entspreche dies einer „weicheren Steuerung“.

1261 A.A. ESCHMENT S. 218: Mit Blick auf die Durchsetzungskraft sei eine verstärkte Aufnahme genereller Abhilfemassnahmen im Urteilstenor von Piloturteilen zu begrüssen.

tung der Konventionsstaaten Nachdruck verschaffen und garantieren, dass der betroffene Staat unverzüglich mit Implementierungsarbeiten beginnt.¹²⁶² Bei der Bemessung der Frist hat der Gerichtshof zu berücksichtigen, dass diese einerseits lange genug ist, damit der Konventionsstaat auch eine realistische Möglichkeit zur Umsetzung innert Frist erhält,¹²⁶³ sie andererseits nicht zu lange ist, damit sie dem Ziel der Fristansetzung, nämlich der Dringlichkeit der Implementierung Nachdruck zu verschaffen, nicht diametral entgegenläuft.

Daraus ergibt sich folgendes Leitprinzip: Je schwerwiegender die Konventionsverletzung, desto dringlicher die Implementierung d.h., desto kürzer ist die Frist anzusetzen. Grenze muss stets die faktische Umsetzungsmöglichkeit bleiben. Besondere Dringlichkeit der Umsetzung genereller Massnahmen besteht insbesondere bei jenen Piloturteilen, in denen die Parallelfälle bis zur Umsetzung der Massnahmen zurückgestellt werden.¹²⁶⁴

Führten die festgestellten strukturellen bzw. systemischen Probleme zu Verletzungen von Art. 3 EMRK und zu Verletzungen von Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK, machte der Gerichtshof regelmässig von der Möglichkeit der Fristsetzung Gebrauch. Die Dauer der angesetzten Fristen variierte von sechs Monaten¹²⁶⁵ bis zu 24 Monaten¹²⁶⁶, wobei sich diese nicht ohne Weiteres miteinander vergleichen lassen, da innert der angesetzten Fristen je unterschiedliche Massnahmen gefordert wurden (etwa: Erstellung

1262 ESCHMENT S. 220: Eine Fristansetzung könne von den Konventionsstaaten aber auch als allzu interventionalistisch angesehen werden, was für die Kooperationsbereitschaft negative Folgen haben könne. Vgl. auch LEACH/HARDMAN/STEPHENSON HRLR 2010, 346 (358): Fristansetzung auch als wichtiger Faktor für die Beurteilung der Angemessenheit der Reaktion der Staaten.

1263 Vgl. auch ESCHMENT S. 221: Bei zu kurzen Fristen drohe ein Wirkungsverlust der Piloturteile, da die Glaubwürdigkeit der autoritären Fristfestsetzung erodiere, wenn diese öfter nicht eingehalten werde. Im Allgemeinen kritisch gegenüber zu kurzen Umsetzungsfristen vgl. auch: Richter *Sajó, López Guerra u. Wojtyczek*, joint partly diss. op., EGMR (GK) – *Muršić/CRO*, Ur. v. 20.10.2016, 7334/13, Rn. 7: Bei der Fristsetzung müsse insbesondere auch die Kostenintensität berücksichtigt werden, insbesondere in jenen Fällen, in denen von bisherigen Urteilen abgewichen werde (etwa bei einer Erhöhung des Standards).

1264 Vgl. auch SICILIANOS in: Seibert-Fohr/Villiger, S. 285 (314 f.).

1265 EGMR – *Ananyev u.a./RUS*, Ur. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Ziff. 7 Urteilstenor; EGMR – *Varga u.a./HUN*, Ur. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a., Ziff. 9 Urteilstenor.

1266 EGMR – *W.D./BEL*, Ur. v. 06.09.2016, 73548/13, Ziff. 6 Urteilstenor.

eines Zeitplans zur Einführung des entsprechenden Rechtsbehelfs¹²⁶⁷ vs. Einführung des Rechtsbehelfs selbst¹²⁶⁸). So kann die Sechsmonatsfrist zur Ausarbeitung eines Zeitplans in relativer Hinsicht grosszügiger bemessen sein als die 24-monatige Frist zur definitiven Einführung des Rechtsbehelfs resp. zur Umsetzung der geeigneten Massnahmen. Da die Einführung des Rechtsbehelfs je nach Ausgangssituation ein legislatives Tätigwerden erfordert, müssen innert dieser 24 Monate bereits sämtliche nationalen (politischen) Hürden überwunden werden, während die Ausarbeitung eines Zeitplans den Konventionsstaaten weitaus mehr Spielraum lässt.

In der Variante der Fristsetzung zur Ausarbeitung eines Zeitplans manifestiert sich auch wieder die Zurückhaltung des Gerichtshofs. Indem dem Konventionsstaat (und dem Ministerkomitee bei der Überwachung und bei der Beurteilung des Zeitplans) hier ein grösserer Beurteilungs- und Ermessensspielraum belassen wird, können, etwa beim Rechtssetzungsprozess, nationale Besonderheiten besser berücksichtigt werden.¹²⁶⁹

Ordnet der Gerichtshof die Ausarbeitung eines verbindlichen Zeitplans innert sechs Monaten seit Rechtskraft des Urteils an, ist dies auch mit Blick auf die allgemeinen Vorschriften des Ministerkomitees zu würdigen (im Einzelnen Teil 4 Kap. 4 I. 2.2. b). Im Implementierungsverfahren des Ministerkomitees ist nämlich vorgesehen, dass jeder Konventionsstaat dem Ministerkomitee spätestens nach sechs Monaten seit Rechtskraft einen Aktionsplan für die zu ergreifenden Massnahmen einzureichen hat. Der Gerichtshof formalisiert mit seiner Anordnung das Implementierungsverfahren, verlangt er vom Konventionsstaat doch einen *verbindlichen* Zeitplan. In inhaltlicher Sicht konkretisiert der Gerichtshof mit seiner Anordnung, was genau der erste Aktionsplan zu enthalten hat, der innert eben dieser sechs Monate einzureichen ist. Die Evaluation dieses Zeitplans, sowohl was die vom Konventionsstaat vorgesehenen Massnahmen als auch was die vom Konventionsstaat bezeichneten einzelnen Zeitspannen betrifft, bleibt aber beim Ministerkomitee. Der Mehrwert dessen, dass nun der Gerichtshof im Urteilstenor dem Konventionsstaat eine Sechsmonatsfrist zur Ausarbeitung eines Zeitplans setzt, liegt im Wesentlichen darin, der

1267 EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Ziff. 7 Urteilstenor; EGMR – *Varga* u.a./HUN, Urt. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a., Ziff. 9 Urteilstenor.

1268 EGMR – *W.D./BEL*, Urt. v. 06.09.2016, 73548/13, Ziff. 6 Urteilstenor.

1269 Nationale Besonderheiten etwa beim Rechtssetzungsprozess können besser berücksichtigt werden. Vgl. auch LEACH/HARDMAN/STEPHENSON HRLR 2010, 346 (358): In der Praxis bestünden Zweifel, ob Fristen zur Einführung von Rechtsbehelfen überhaupt realistisch sind.

Verpflichtung des Konventionsstaates, zügig mit der Implementierung zu beginnen, noch einmal Nachdruck zu verschaffen,¹²⁷⁰ ohne dass es aber zu einer wirklichen Verschiebung bei der Rollenverteilung zwischen Ministerkomitee und Gerichtshof kommen würde. Ein Mittelmass an Zurückhaltung und Gewährung eines Ermessensspielraums bei gleichzeitiger Druckausübung zur effizienten Durchsetzung des Mindeststandards ist auf diese Weise gewährleistet.

gg Parallelfälle

Der Gerichtshof hat gemäss Regel 61 Abs. 6 VerfO die Möglichkeit, die Parallelfälle zurückzustellen („Kann-Vorschrift“). In den Piloturteilen zu unmenschlichen und erniedrigenden Haftbedingungen i.S.d. Art. 3 EMRK macht der Gerichtshof allerdings nur zurückhaltend von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Während der Gerichtshof in den Urteilen *Torreggiani* u.a./ITA, *W.D./BEL* und *Rezmiveş* u.a./ROM mindestens die noch nicht an die Regierung weitergeleiteten Fälle zurückstellte,¹²⁷¹ entschied er sich in allen anderen Piloturteilen aufgrund des fundamentalen Charakters von Art. 3 EMRK und der damit einhergehenden Dringlichkeit der Verfahren gegen eine Zurückstellung der Parallelfälle.¹²⁷² Laufenden Verfahren vor dem Gerichtshof komme die Funktion zu, den Konventionsstaat in regelmässigen Abständen an seine menschenrechtlichen Verpflichtungen zu erinnern.¹²⁷³ Die Anzahl weiterer, bereits hängiger Parallelfälle scheint mit

1270 Es bliebe später auch eine separate Feststellung einer Verletzung von Art. 34 EMRK möglich, wenn der Konventionsstaat der Anordnung des Gerichtshofs nicht nachkommt.

1271 EGMR – *Torreggiani* u.a./ITA, Urte. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a.: Der Gerichtshof wollte abwarten und schauen, ob die italienischen Behörden die notwendigen Massnahmen nach dem nationalen Plan ergreifen. Ausschlaggebend dürfte hier damit gewesen sein, dass Italien schon im nationalen Plan weiterführende Massnahmen geplant hatte. Vgl. auch EGMR – *Rezmiveş* u.a./ROM, Urte. v. 25.04.2017, 61467/12 u.a., Rn. 127; EGMR – *W.D./BEL*, Urte. v. 06.09.2016, 73548/13, Rn. 173 f.: Einzig in *W.D./BEL* stellte der Gerichtshof *sämtliche* ähnlichen Fälle zurück.

1272 Etwa: EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urte. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 236; EGMR – *Varga* u.a./HUN, Urte. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a., Rn. 116.

1273 Etwa: EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urte. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Rn. 236; EGMR – *Varga* u.a./HUN, Urte. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a., Rn. 116.

Blick auf die Zurückstellungspraxis des Gerichtshofs aber nicht ausschlaggebendes Kriterium zu sein.

Im Sinne einer umfassenden, effizienten und vor allem prompten Durchsetzung des Mindeststandards ist die restriktive Zurückstellungspraxis des Gerichtshofs in diesem besonders menschenrechtssensiblen Themenbereich zu begrüßen. Die Weiterführung des Verfahrens vor dem Gerichtshof bietet den Beschwerdeführern in den Parallelfällen bessere Möglichkeiten zur Durchsetzung ihres eigenen individuellen Anspruchs. Dies insbesondere aufgrund der Langfristigkeit der zu ergreifenden generellen Massnahmen, welche wenig geeignet scheinen, schnelle Abhilfe für Einzelpersonen zu schaffen.¹²⁷⁴ Macht der Gerichtshof von der Möglichkeit der Zurückstellung dennoch Gebrauch, so ist er zumindest anzuhalten, regelmässig zu prüfen, ob Notwendigkeit besteht, von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, zunächst zurückgestellte Verfahren wieder vorzeitig zu behandeln (Regel 61 Abs. 6 VerfO und Regel 61 Abs. 8 VerfO).

2.4 Zwischenfazit

Das Piloturteilsverfahren hat sich im Bereich der unmenschlichen und erniedrigenden Haftbedingungen etabliert. Strukturelle bzw. systemische Probleme wurden insbesondere hinsichtlich der Überbelegungssituationen in den einzelnen Konventionsstaaten erkannt. Aufgrund statistischer Daten und zahlreicher Berichte verschiedenster Gremien, welche eindrücklich die Überbelegungssituation in weiteren Konventionsstaaten aufzeigen, sind denn auch in Zukunft weitere diesbezügliche Piloturteilsverfahren zu erwarten. Dass im Kontext materieller Haftbedingungen nicht nur hinsichtlich Überbelegungssituationen strukturelle bzw. systemische Probleme festzustellen sind, hat das Urteil *W.D./BEL* verdeutlicht. Insbesondere der Umstand, dass das CPT bei seinen Besuchen immer wieder weit verbreitete Unzulänglichkeiten der Gesundheitsversorgung im Strafvollzug festgestellt hat und auch der Gerichtshof bereits Grundsatzurteile gefällt hat, in welchen er hinsichtlich der therapeutischen Versorgung im

1274 EGMR – *W.D./BEL*, Urt. v. 06.09.2016, 73548/13, Rn. 173 f.: Der Gerichtshof wies in den Urteilsgründen aber immerhin auf die Möglichkeit von Ad-hoc-Massnahmen im Rahmen einer gütlichen Einigung oder einer einseitigen Erklärung hin.

Strafvollzug strukturelle Probleme erkannte, macht es wahrscheinlich, dass auch in diesem Themengebiet Piloturteilsverfahren folgen werden.¹²⁷⁵

Bei den Abhilfemassnahmen zur Bekämpfung der Überbelegung ist der umfassende und langfristige Ansatz des Gerichtshofs in den Urteilsgründen zu begrüßen. Gleichwohl hat sich gezeigt, dass die Formulierungen des Gerichtshofs hinsichtlich der vorgeschlagenen Abhilfemassnahmen sehr zurückhaltend sind, was einerseits seiner subsidiären Rolle gegenüber den Konventionsstaaten und andererseits der Aufgabenverteilung zwischen Gerichtshof und Ministerkomitee geschuldet sein dürfte. Resoluter ist der Gerichtshof, wenn er die Notwendigkeit der Reduktion der Anzahl Inhaftierter festhält oder aufgrund von Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK die Einführung eines Rechtsbehelfs fordert.

Im *Urteilstenor* macht der Gerichtshof in Bezug auf Art. 3 EMRK und inadäquate Haftbedingungen keinen Gebrauch von der Möglichkeit der Anordnung *bestimmter* genereller Massnahmen. Anders sieht dies aus, wenn es um Verletzungen von Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK geht. Hier ordnet der Gerichtshof im Sinne einer Abhilfemassnahme regelmässig verbindlich die Einführung sowohl präventiver als auch kompensatorischer

1275 Vgl. etwa CPT – Report to the Greek Government [CPT/Inf (2020) 15], S. 5: „[...] widespread deficiencies regarding the state of health care services in prisons persist“; CPT – 26th General Report [CPT/Inf (2017) 5], Rn. 46: Hinsichtlich der Situation in Nordmazedonien: „The provision of health care was deficient in all the prisons visited.“ Auch bei seinem nächsten Besuch in Nordmazedonien stellte das CPT ernüchternde Bedingungen fest: „The material conditions of the medical facilities remained inadequate and in a state of neglect and dilapidation“; CPT – Report to the Government of former Yugoslav Republic of Macedonia [CPT/Inf (2017) 30], Rn. 34; vgl. auch das „Quasi-Piloturteil“ gegen Georgien EGMR – *Poghosian*/GEO, Urt. v. 24.02.2009, 9870/07, Rn. 63 ff.: In Georgien hatte der Gerichtshof strukturelle Missstände bei der medizinischen Betreuung kranker Inhaftierter festgestellt (strukturelles Ausmass würden insb. Hepatitis-C-Erkrankungen annehmen). In der Folge hielt der Gerichtshof in den Urteilsgründen, nicht aber im Urteilstenor fest, dass generelle Massnahmen ergriffen werden müssten. Es müssten unverzüglich die notwendigen legislativen und administrativen Massnahmen ergriffen werden, um die Übertragung der viralen Hepatitis C zu verhindern. Es müsse etwa ein Früherkennungssystem eingeführt und sichergestellt werden, dass diese Krankheit rasch wirksam behandelt werde. Anlässlich seines Besuchs in Georgien im Jahr 2018 stellte das CPT zwar fest, dass sich die Situation in Bezug auf Hepatitis B und Hepatitis-C-Erkrankungen verbessert habe und den Inhaftierten ein systematisches Screening angeboten werde. Hinsichtlich der Versorgung psychisch kranker Inhaftierter stellte das CPT allerdings anhaltende, schwerwiegende Mängel fest: CPT – Report to the Georgian Government [CPT/Inf (2019) 16], Rn. 83 f.

Rechtsbehelfe innert einer bestimmten Frist an, oder er fordert innert einer solchen zumindest die Ausarbeitung eines Zeitplans zur Einführung des Rechtsbehelfs. Ein Ermessensspielraum bezüglich der konkreten Ausgestaltung des Rechtsbehelfs bleibt dem Konventionsstaat unter Aufsicht des Ministerkomitees aber in beiden Konstellationen erhalten.

Eine Ausdehnung der Anordnung genereller Massnahmen in andere Bereiche inadäquater Haftbedingungen kann erst erwartet werden, wenn der Gerichtshof auch bei diesen einen strukturellen bzw. systemischen Charakter feststellt und aufgrund dessen überhaupt erst das Piloturteilsverfahren anwendet.

V. Gerechte finanzielle Entschädigung i.S.v. Art. 41 EMRK

Der Gerichtshof kann dem Beschwerdeführer auf seinen Antrag hin, falls aufgrund der Billigkeit notwendig¹²⁷⁶, eine gerechte finanzielle Entschädigung zusprechen (Art. 41 EMRK). Entschädigt werden können grundsätzlich sowohl materielle als auch immaterielle Schäden sowie Kosten und Auslagen.¹²⁷⁷ Vorausgesetzt ist, dass innerstaatlich nur eine unvollkommene Wiedergutmachung für die erlittene Konventionsverletzung möglich ist.¹²⁷⁸ Letzteres ist Ausdruck des Subsidiaritätsgedanken: Naturalrestitution (*restitutio in integrum*) und Schadensausgleich auf nationaler Ebene haben vorzugehen.¹²⁷⁹ Für die Bestimmung der *Höhe* der Entschädigungszahlung bei immateriellen Schäden sind im Allgemeinen die Schwere der Konventionsverletzung, das Vorliegen einer *concurring* bzw. einer *dissenting opinion*, der beklagte Staat sowie die Frage, ob es sich beim Beschwerdeführer um eine natürliche oder juristische Person handelt, massgebliche Kriterien.¹²⁸⁰

1276 PETERS/ALTWICKER § 37 Rn. 4.

1277 MEYER-LADEWIG/BRUNOZZI Art. 41 Rn. 1.

1278 SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 299; Karpenstein/Mayer/WENZEL Art. 41 Rn. 5 f.: Von einer vollständigen Wiedergutmachung sei im Allgemeinen nur ausnahmsweise auszugehen, nämlich dann, wenn der Zustand vor der Konventionsverletzung wiederhergestellt werden kann.

1279 SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 302.

1280 Im Einzelnen ausf. dazu ALTWICKER-HÁMORI/ALTWICKER/PETERS ZaöRV 2016, 1 ff.: ALTWICKER-HÁMORI et al. führten eine empirische Analyse der EGMR-Rechtsprechung durch und identifizierten drei Elemente des „Billigkeitsprinzips“ (Schwere der Verletzung, Faktoren im Zusammenhang mit den Antragsstellenden und allgemeine kontextbezogene Faktoren). Vgl. ferner KRETSCHMER NJW 2009, 2406 (2411), der auf den reinen Symbolcharakter der Entschä-

Zwischen den Massnahmen von Art. 46 EMRK und Art. 41 EMRK bestehen damit Wechselwirkungen.¹²⁸¹ Da die Wiedergutmachung der Entschädigungszahlung i.S.v. Art. 41 EMRK vorgeht, kann eine Zahlung nach Art. 41 EMRK den Konventionsstaat auch keinesfalls von seinen Verpflichtungen nach Art. 46 Abs. 1 und Abs. 2 EMRK i.V.m. Art. 1 EMRK befreien, und die Verpflichtung zur Behebung des konventionswidrigen Zustandes bleibt folglich bestehen – insbesondere auch zur Behebung eines strukturellen Problems.¹²⁸²

Am Beispiel der im Bereich inadäquater Haftbedingungen ergangenen Piloturteile wird die Bedeutung der Entschädigungszahlung deutlich. In allen Piloturteilen wurden, neben der Anordnung der Massnahmen i.S.v. Art. 46 EMRK, auch finanzielle Entschädigungen zugesprochen.¹²⁸³ Grund dafür dürfte sein, dass eine vollständige Naturalrestitution für die bereits ergangenen Konventionsverletzungen (Unterbringung unter inadäquaten Haftbedingungen) nicht erzielt werden kann, erfolgte doch gerade die Feststellung einer Konventionsverletzung trotz Ausschöpfung aller nationalen Rechtsbehelfe.¹²⁸⁴ Die Art. 46 EMRK-Massnahmen können sich nur noch auf die zukünftige Unterbringung des konkreten Beschwerdeführers beziehen bzw. im Sinne der Orientierungswirkung auch auf die Unterbringung weiterer Inhaftierter in derselben Situation. Sie richten sich dagegen nicht gegen die vergangene inadäquate Unterbringung. Die Natur der Verletzung ermöglicht damit keine vollständige Naturalrestitution.¹²⁸⁵

Auch wenn die Auferlegung einer Entschädigungspflicht nicht direkt auf die Umsetzung des Mindeststandards zielt, kann diese zusätzliche

digung hinweist und den Gedanken eines finanziellen Gewinns zurückweist und als Ausdruck falscher Empörung bezeichnet.

1281 SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 304.

1282 Vgl. etwa EGMR (GK) – *Assanidze*/GEO, Ur. v. 08.04.2004, 71503/01, Rn. 198; SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 304, Rn. 289; Art. 41 EMRK enthält eine sekundäre Kompensationsform.

1283 Vgl. zuletzt EGMR – *Sukachov*/UKR, Ur. v. 30.01.2020, 14057/17, Rn. 165, Ziff. 5 Urteilstenor; vgl. auch EGMR – *Orchowski*/POL, Ur. v. 22.10.2009, 17885/04, Ziff. 4 Urteilstenor; EGMR – *Norbert Sikorski*/POL, Ur. v. 22.10.2009, 17599/05, Ziff. 4 Urteilstenor; EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Ur. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Ziff. 5 Urteilstenor; EGMR – *Torreggiani* u.a./ITA, Ur. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a., Ziff. 6 Urteilstenor; EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Ur. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Ziff. 8 Urteilstenor; EGMR – *Varga* u.a./HUN, Ur. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a., Ziff. 7 Urteilstenor; EGMR – *W.D./BEL*, Ur. v. 06.09.2016, 73548/13, Ziff. 8 Urteilstenor; EGMR – *Sukachov*/UKR, Ur. v. 30.01.2020, 14057/17, Ziff. 5.

1284 Vgl. SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 303.

1285 Vgl. hierzu auch LEEB S. 14.

Leistungsverpflichtung doch dazu führen, der Beendigungs- bzw. der Befolgungspflicht weiteren Nachdruck zu verschaffen. Die Nichteinhaltung des Mindeststandards wirkt sich dadurch nämlich insbesondere bei einer grossen Anzahl „*repetitive cases*“ auch in monetärer Hinsicht negativ auf den Konventionsstaat aus. Gleichwohl ist festzuhalten, dass der Gerichtshof in Anbetracht des gravierenden Vorwurfs der Verletzung von Art. 3 EMRK nur relativ moderate Entschädigungszahlungen ausrichtet.¹²⁸⁶

Kapitel 4: Die Durchsetzung des Mindeststandards im Anschluss an das Urteil

Die Phase im Anschluss an das Urteil ist von der fehlenden Gestaltungsmacht der EGMR-Urteile geprägt. Der Konventionsstaat hat das Feststellungsurteil des Gerichtshofs umzusetzen, d.h., sowohl die vom Gerichtshof angeordneten individuellen als auch die generellen Massnahmen zu ergreifen. Somit ist der *effektive* Menschenrechtsschutz mit dem Erlass eines Feststellungsurteils allein noch nicht garantiert. Umso wichtiger ist deshalb die Überwachung der Implementierungsphase im Nachgang an das Urteil.¹²⁸⁷

Wichtigster Akteur in der Implementierungsphase ist das Ministerkomitee,¹²⁸⁸ weshalb zunächst seine Arbeitsweise und seine Rolle betrachtet

1286 Vgl. bspw.: EGMR – *Orchowski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17885/04, Ziff. 4 Urteilstenor: EUR 3'000; EGMR – *Norbert Sikorski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17599/05, Ziff. 4 Urteilstenor: EUR 3'500; EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, Ziff. 5 Urteilstenor: EUR 2'000 für den Beschwerdeführer *Ananyev* und EUR 13'000 für den Beschwerdeführer *Bashirov*; EGMR – *Torreggiani* u.a./ITA, Urt. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a., Ziff. 6 Urteilstenor: EUR 10'600 für den Beschwerdeführer *Torreggiani* und für die weiteren Beschwerdeführer Beträge zwischen EUR 11'000 und EUR 23'500; EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urt. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Ziff. 8 Urteilstenor: EUR 6'750 für den Beschwerdeführer *Neshkov* und EUR 10'000 und EUR 11'625 für die weiteren beiden Beschwerdeführer; EGMR – *Varga* u.a./HUN, Urt. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a., Ziff. 7 Urteilstenor: EUR 5'000 für den Beschwerdeführer *Varga* und zwischen EUR 150 und EUR 26'000 für die übrigen Beschwerdeführer; EGMR – *W.D.*/BEL, Urt. v. 06.09.2016, 73548/13, Ziff. 8 Urteilstenor: EUR 16'000; EGMR – *Sukachov*/UKR, Urt. v. 30.01.2020, 14057/17, Ziff. 5: EUR 9'500. Die Beträge sind tlw. zzgl. Kosten und Auslagen sowie weiterer Beträge zu verstehen.

1287 Vgl. auch TICHY ZaöRV 2016, 415 (418).

1288 MEYER-LADEWIG/BRUNOZZI Art. 46 Rn. 43. Im Ministerkomitee sind die Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten vertreten (Art. 14 Satzung des Europarats), womit es sich beim Ministerkomitee um ein politisches Organ handelt.

werden. In einem nächsten Schritt werden der konkrete Umsetzungsstatus und das Verfahren zur Umsetzung der Piloturteile einerseits und der übrigen Urteile andererseits im Bereich inadäquater Haftbedingungen analysiert, gefolgt von einer Beurteilung der Effektivität der Durchsetzung des Mindeststandards.

I. Arbeitsweise und Rolle des Ministerkomitees bei der Durchsetzung von EGMR-Urteilen

1. Ausgangspunkt, Überwachungsgegenstand und Grundsätze

Gemäss Art. 46 Abs. 2 EMRK ist das endgültige Urteil dem Ministerkomitee zuzuleiten, welches dessen Umsetzung zu überwachen hat. Die Aufgabe des Ministerkomitees ist folglich auf das Monitoring beschränkt;¹²⁸⁹ die Umsetzung hat durch den Konventionsstaat selbst zu erfolgen.¹²⁹⁰ Weder der Gerichtshof noch das Ministerkomitee verfügen über direkte Gestaltungsmacht, so dass das Urteil im Konventionsstaat niemals mit Zwang umgesetzt werden kann. Einzige Möglichkeit ist die Erhöhung resp. die Aufrechterhaltung des politischen Drucks.¹²⁹¹ Das Ministerkomitee nimmt dabei aber keinesfalls eine passive Rolle ein; vielmehr begleitet es den Implementierungsprozess aktiv.¹²⁹²

Überwachungsgegenstand des Ministerkomitees sind nicht nur die durch den Gerichtshof angeordneten individuellen, sondern auch die generellen Massnahmen.¹²⁹³ Im Kontext inadäquater Haftbedingungen

1289 Die reine Überwachungsfunktion korrespondiert mit den Urteilswirkungen. Das Ministerkomitee handelt folglich zur Durchsetzung der Bindungswirkung des Urteils und zur Anmahnung der Befolgungspflicht der Konventionsstaaten.

1290 Vgl. auch PABEL in: Zimmermann, S. 81 (83): Das Ministerkomitee ist dementsprechend kein Vollzugsorgan. JAEGER in: Zimmermann, S. 125: Vollstreckung über das Ministerkomitee als diplomatisches, d.h. völkerrechtliches Instrument.

1291 Vgl. auch PABEL in: Zimmermann, S. 81 (83, 86).

1292 Zum Dialog zwischen Ministerkomitee und Mitgliedstaat vgl. GLAS EYHR 2018, 287 (293).

1293 Annual Report 2011 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 16; PABEL in: Zimmermann, S. 81 (86); PABEL in: Zimmermann, S. 81 (86 f.): Dies widerspiegelt sich auch in Regel 6 Abs. 2 der Verfahrensregeln des Ministerkomitees. Die Überwachungsbefugnis hänge auch von der Reichweite der Bindungswirkung des Urteils ab. Auch die Orientierungs-

könnte eine Überwachung beispielhaft wie folgt aussehen: Das Ministerkomitee überwacht bei der Umsetzung einer individuellen Massnahme etwa, ob der Inhaftierte in eine andere Zelle, welche den Mindeststandard erfüllt, transferiert wurde, oder überprüft, ob dem Inhaftierten fortan eine adäquate Gesundheitsversorgung zuteil wird. Für die Umsetzung einer generellen Massnahme wäre das Ministerkomitee etwa dafür zuständig, zu überwachen, ob ein effektiver Rechtsbehelf i.S.v. Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK eingeführt wurde, mit welchem fortan inadäquate Haftbedingungen gerügt werden können.

Der Implementierungsprozess ist vom Grundsatz geprägt, dass der Konventionsstaat i.d.R. bei der Wahl der Mittel zur Durchsetzung des EGMR-Urteils frei ist,¹²⁹⁴ so dass das Ministerkomitee i.d.R. keine Möglichkeit hat, vom Konventionsstaat eine spezifische Massnahme zu fordern. Die Arbeit des Ministerkomitees besteht damit in erster Linie darin, die vom Mitgliedstaat ergriffenen Massnahmen zu evaluieren und auf ihre Eignung, die Konventionsverletzung zu beseitigen, zu überprüfen.¹²⁹⁵ Gleichwohl stehen das Ministerkomitee resp. das *Department for Execution of Judgments and Decisions* (nachfolgend: *Execution Department*) und der Konventionsstaat betreffend die zu ergreifenden Massnahmen in einem ständigen Dialog, in welchem auch seitens der Strassburger Organe Vorschläge betreffend die zu ergreifenden Massnahmen gemacht werden können (im Einzelnen vgl. sogleich; *twin-track supervision*).

2. Entwicklung und Funktionsweise des Monitoringprozesses

In der Ministerkonferenz in Rom im November 2000¹²⁹⁶ wurde die Verbesserung des Umsetzungsprozesses zu einem der drei Hauptpfeiler bei

wirkung werde in der Überwachung durch das Ministerkomitee berücksichtigt. Vgl. auch: Annual Report 2011 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 27: Das Ministerkomitee wird aufgefordert, sich strikt am Subsidiaritätsprinzip zu orientieren. Die Überwachung darf ausschliesslich auf der Grundlage der rechtlichen Analyse des Urteils des Gerichtshofs erfolgen.

1294 Vgl. etwa Karpenstein/Mayer/BREUER Art. 46 Rn. 5; MEYER-LADEWIG/BRUNOZZI Art. 46 EMRK Rn. 5; PABEL in: Zimmermann, S. 81 (88).

1295 PABEL in: Zimmermann, S. 81 (88): Dies könne den Überwachungsprozess gerade mit Blick auf generelle Massnahmen langwierig machen.

1296 Anlässlich der Ministerkonferenz wurde der 50. Jahrestag des Bestehens der Konvention gefeiert.

der Sicherstellung der langfristigen Wirksamkeit des Konventionsrechtssystems erklärt.¹²⁹⁷ Die Erkenntnis, dass eine prompte und effektive Umsetzung der Urteile des Gerichtshofs essentiell für die Glaubwürdigkeit und Effektivität des ganzen Konventionssystems ist,¹²⁹⁸ führt zu stetigen Bemühungen, den Implementierungsprozess weiterzuentwickeln und transparenter zu gestalten.¹²⁹⁹ Es folgten diverse Massnahmen zur Steigerung der Effizienz des Implementierungsprozesses: Es wurden etwa Empfehlungen (*recommendations*) erlassen,¹³⁰⁰ das 14. Zusatzprotokoll in Kraft gesetzt und die Arbeitsmethoden des Ministerkomitees überarbeitet (*new working methods*).

2.1 Änderungen infolge des 14. Zusatzprotokolls

Das 14. Zusatzprotokoll, welches am 1. Juni 2010 in Kraft trat, sollte das Funktionieren des Konventionssystems langfristig gewährleisten. Zu diesem Zweck wurde eine Anzahl Änderungen eingeführt, welche sowohl den Gerichtshof selbst als auch das Ministerkomitee betreffen. Hinsichtlich des Monitoringprozesses wurden zentrale Änderungen vor allem in den Art. 46 EMRK und Art. 39 EMRK eingeführt:

Der neue Art. 46 Abs. 3 EMRK gibt dem Ministerkomitee die Möglichkeit, den Gerichtshof zum Entscheid von Auslegungsfragen eines Urteils anzurufen, falls die Überwachung der Umsetzung eines Urteils durch die Auslegungsfrage behindert wird.¹³⁰¹ Der Beschluss des Ministerkomitees, den Gerichtshof anzurufen, ist dabei allerdings an die relativ hohe Hür-

1297 Annual Report 2011 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 23: Neben der Verbesserung des Umsetzungsprozesses wurde auch auf die Bedeutung der Effektivierung des Verfahrens vor dem Gerichtshof selbst sowie auf die Notwendigkeit zur Verbesserung der nationalen Implementierung der Konvention insgesamt hingewiesen.

1298 Committee of Ministers at its 120th session in May 2010: „[...] that prompt and effective execution of the judgments and decisions delivered by the Court is essential for the credibility and effectiveness of the Convention system and a determining factor in reducing the pressure on the Court.“

1299 Annual Report 2011 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 23.

1300 Insbesondere Recommendation CM/Rec (2008) 2 on Efficient Domestic Capacity for Rapid Execution of Judgments of the European Court of Human Rights.

1301 Vgl. dazu auch PABEL in: Zimmermann, S. 81 (90 f.).

de¹³⁰² einer Zweidrittelmehrheit der Stimmen der zur Teilnahme an den Sitzungen des Komitees berechtigten Mitglieder geknüpft.

Mit Art. 46 Abs. 4 und Abs. 5 EMRK wurde das sogenannte *infringement proceeding* (ein Versäumnisverfahren) eingeführt.¹³⁰³ Ist das Ministerkomitee der Auffassung, dass ein Konventionsstaat ein Urteil nicht oder nur ungenügend befolgt, und weigert sich der Mitgliedstaat, weitere Umsetzungsmassnahmen zu ergreifen, hat das Ministerkomitee die Möglichkeit, an den Gerichtshof zu gelangen. Dazu sind die Zweidrittelmehrheit der Stimmen der zur Teilnahme an den Sitzungen des Komitees berechtigten Mitglieder und die vorgängige Mahnung des Mitgliedstaates erforderlich. Es ist dann am Gerichtshof darüber zu entscheiden, ob der Mitgliedstaat seiner Pflicht nach Art. 46 Abs. 1 EMRK zur Urteilsumsetzung Genüge getan hat. Kommt der EGMR zum Schluss, dass nur eine ungenügende Umsetzung erfolgte, stellt er eine diesbezügliche Pflichtverletzung¹³⁰⁴ fest; Sanktionsmöglichkeiten wie etwa die Verhängung einer Geldbusse hat der Gerichtshof aber nicht.¹³⁰⁵ Kommt der Gerichtshof zum Schluss, dass der Konventionsstaat seinen Pflichten nach Art. 46 Abs. 1 EMRK genügend nachgekommen ist, hält er dies fest und weist die Sache an das Ministerkomitee zurück, welches dann die Einstellung seiner Prüfung beschliesst (Art. 46 Abs. 5 EMRK). Ziel dieses Verfahrens ist die Erhöhung des politischen Drucks auf den Konventionsstaat, um diesen doch noch zu einer Umsetzung des Urteils zu veranlassen.¹³⁰⁶

1302 Karpenstein/Mayer/BREUER Art. 46 Rn. 86; PABEL in: Zimmermann, S. 81 (90 f.): Ein exzessiver Gebrauch dieser Möglichkeit solle mit Blick auf die Arbeitsbelastung des Gerichtshofs verhindert werden. So auch GILCH S. 171 f.

1303 Zum Einführungsprozess des *infringement proceeding* ausf. GILCH S. 110 ff., 122, 135, 173 f.

1304 Es geht nun nicht mehr um die ursprüngliche Konventionsverletzung. Die Pflichtverletzung bezieht sich jetzt nur auf die mangelnde Umsetzung des Urteils.

1305 Vgl. etwa SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 363.

1306 Vgl. auch PABEL in: Zimmermann, S. 81 (92 f.): Das *infringement proceeding* berge aber die Gefahr, das ohnehin schon langwierige Verfahren durch die Beteiligung des Gerichtshofs noch weiter in die Länge zu ziehen. Bisher wurde das *infringement proceeding* überhaupt erst ein Mal eingeleitet, wobei es um die Umsetzung des Urteils EGMR – *Ilgar Mammadov/AZE*, Urt. v. 22.05.2014, 15172/13 ging, in welchem Verstösse gegen Art. 5 Abs. 1 und 4, Art. 6 EMRK und Art. 18 i.V.m. Art. 5 EMRK festgestellt wurden. Mit Urteil vom 29. Mai 2019 stellte die Grosse Kammer eine Verletzung von Art. 46 Abs. 1 EMRK fest: EGMR (GK) – *Ilgar Mammadov/AZE*, Urt. v. 29.05.2019, 15172/13: Der Gerichtshof erwog, dass Aserbaidshan bei der Umsetzung des ersten Urteils nicht „in gutem Glauben“ und auch nicht in der Weise gehandelt habe, die

Art. 39 Abs. 4 EMRK sieht zudem neu vor, dass das Ministerkomitee nun auch generell mit der Überwachung der Umsetzung von Vergleichen betraut ist.¹³⁰⁷

2.2 Priorisierungsverfahren des Ministerkomitees

Der Verbesserung des Umsetzungsprozesses widmete sich im Februar 2010 auch die *High Level Conference* in Interlaken, anlässlich welcher ein Aktionsplan beschlossen wurde.¹³⁰⁸ Das Ministerkomitee wurde eingeladen, sein Monitoring unter anderem durch ein *Priorisierungsverfahren* zu verstärken und seine Arbeitsmethoden zu überdenken.¹³⁰⁹ Am 1. Januar 2011 erliess das Ministerkomitee in Umsetzung des Aktionsplans von Interlaken seine neuen Arbeitsmethoden (*new working methods*). Das Ministerkomitee führte ein System der doppelspurigen Überwachung (*twin-track supervision*) ein. Ein dem Ministerkomitee zugeleitetes Urteil wird von diesem dabei entweder der *enhanced supervision* oder der *standard supervision* zugeteilt, welche sich in der Intensität des Überwachungsverfahrens unterscheiden.¹³¹⁰ Das zweigleisige System bezweckt die an der Interlaken-Konferenz geforderte *Priorisierung* gewisser Kategorien von Fällen in der Umsetzungsphase. Bei diesem Priorisierungsverfahren handelt es sich aber nicht um ein offizielles Verfahren, welches in der Konvention festgelegt wäre, sondern um eine Strategie, welche verschiedene Massnahmen umfasst.¹³¹¹

den Schutz der Konventionsrechte, die der Gerichtshof im ersten Urteil für verletzt gehalten habe, praktisch und wirksam machen würde.

1307 Die Vorschrift von Art. 39 Abs. 4 EMRK ist als Sonderregel zu Art. 46 Abs. 2 EMRK zu sehen, welche vorsieht, dass nur *Urteile* vom Ministerkomitee überwacht werden: vgl. auch Karpenstein/Mayer/WENZEL Art. 39 Rn. 11 f.

1308 Interlaken Declaration v. 19.02.2010.

1309 Annual Report 2011 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 25.

1310 Zu bedenken ist dabei, dass Überwachungsgrad und der durch das Monitoring ausgeübte politische Druck korrelieren.

1311 Vgl. auch GLAS S. 210.

a Twin-track supervision – Zuteilung der Fälle

Bei der Zuteilung der Fälle richtet sich das Ministerkomitee nach folgenden Kriterien:

Der *enhanced supervision* sind Fälle zuzuteilen, in denen individuelle Massnahmen dringend umgesetzt werden müssen, und zwar auch dann, wenn diese nicht auf strukturellen oder systemischen Problemen beruhen: Fälle, bei denen das Piloturteilsverfahren angewandt wurde, Urteile, welche erkennen lassen, dass strukturelle oder komplexe Probleme für die Konventionsverletzung verantwortlich sind, sowie Staatenbeschwerden (Regel 4¹³¹²).¹³¹³ Darüber hinaus kann das Ministerkomitee auf Initiative eines Mitgliedstaates oder des Sekretariats auch jeden weiteren Fall der *enhanced supervision* zuteilen.¹³¹⁴

Sämtliche Urteile, welche nicht der *enhanced supervision* zugeleitet werden, unterliegen der *standard supervision*. Eine spätere Umteilung von der *enhanced supervision* zur *standard supervision*, oder umgekehrt von der *standard supervision* zur *enhanced supervision*, ist möglich, falls der Implementierungsprozess dafür Gründe liefert.¹³¹⁵ Die Relevanz des Priorisierungsverfahrens auch für das vorliegende Themengebiet zeigt sich darin, dass inadäquate Haftbedingungen und eine ungenügende medizinische Versorgung im Jahr 2019 8% der *Enhanced supervision*-Urteile ausmachten und damit die viertgrösste Fallgruppe bei der *enhanced supervision* bildeten.¹³¹⁶

Die besondere Dringlichkeit der Umsetzung und die notwendige Priorisierung durch das Ministerkomitee ergeben sich damit typischerweise entweder aus der Schwere der Konventionsverletzung oder aus dem strukturellen bzw. systemischen Problem, welches der Konventionsverletzung zugrunde liegt. Die Priorisierung von Urteilen betreffend strukturelle Probleme

1312 Rules of the Committee of Ministers for the Supervision of the Execution of Judgments and of the Terms of Friendly Settlements; vgl. ausführlicher auch: iGuide, Committee of Ministers Procedures and Working Methods, Rn. 19, zuletzt abgerufen am 01.02.2020.

1313 Annual Report 2011 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 19.

1314 Annual Report 2011 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 19.

1315 Annual Report 2011 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 19.

1316 Annual Report 2019 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 50: Die grösste Fallgruppe bilden Handlungen von Sicherheitskräften.

me dient insbesondere auch der Präventionsfunktion des Gerichtshofs.¹³¹⁷ Denn solange das für die Konventionsverletzung ursächliche strukturelle Problem, welches eine Vielzahl weiterer Personen betrifft, nicht beseitigt ist, drohen weitere ähnliche Beschwerden (*repetitive cases*). Eine *effektivere* Implementierungsphase kommt somit sowohl dem Konventionsstaat als auch dem Gerichtshof zugute, insbesondere bei strukturellen Problemen. Der Konventionsstaat muss nach Beseitigung des strukturellen Problems mit keinen weiteren Verurteilungen rechnen,¹³¹⁸ und die Arbeitsbelastung des Gerichtshofs wird fortan nicht weiter durch *repetitive cases* erhöht.

b Twin-track supervision – das Monitoringverfahren im Einzelnen

Unabhängig davon, ob ein Urteil der *enhanced supervision* oder der *standard supervision* zugeteilt wurde, verlangt das Ministerkomitee von den Konventionsstaaten so zeitnah als möglich, aber spätestens innert sechs Monaten nach Rechtskraft des Urteils, die Einreichung eines Aktionsplans (*action plan*) bzw. eines Aktionsberichts (*action report*).¹³¹⁹ Der Mitgliedstaat hat darin darzulegen, welche Massnahmen er in Reaktion auf die vom Gerichtshof festgestellte Konventionsverletzung zu ergreifen plant resp. bereits ergriffen hat.¹³²⁰ Das Ministerkomitee resp. das *Execution Department* bleiben bis zur Einreichung der Aktionspläne aber nicht untätig. Vielmehr nehmen sie bereits zu diesem Zeitpunkt eine erste Evaluation der Situation vor und halten diese in einem internen Dokument fest, welches ihnen später dazu dienen wird, die von den Konventionsstaaten eingereichten Pläne zu beurteilen.¹³²¹

Ist ein Verfahren der *enhanced supervision* zugeleitet, wird dessen Umsetzung *eng* und *aktiv*¹³²² vom Ministerkomitee und dem *Execution De-*

1317 Vgl. implizit Annual Report 2011 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 15.

1318 Dies gilt allerdings nur für neue Sachverhalte. Die Feststellung von Konventionsverletzungen bezüglich Sachverhalten, welche sich vor der Abhilfeschaffung bezüglich des strukturellen Problems ereignet haben, bleibt denkbar.

1319 Annual Report 2011 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 19.

1320 Annual Report 2011 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 19.

1321 GLAS S. 379: Die Daten von GLAS basieren auf Interviews mit Personen, welche mit dem Durchsetzungsverfahren betraut sind; etwa mit Mitarbeitern des *Execution Department*.

1322 PABEL in: Zimmermann, S. 81 (94); vgl. auch GLAS S. 210.

partment betreut. Der Implementierungsfortschritt wird anhand der vom Konventionsstaat eingereichten Dokumente (*action plans / action reports*) in regelmässigen Abständen beurteilt. Dazu werden sie vom *Execution Department* evaluiert,¹³²³ bevor sie an das Ministerkomitee weitergeleitet werden.¹³²⁴ Wenn es das Ministerkomitee für notwendig hält, greift es diese Fälle dann an seinen Menschenrechtssitzungen auf.¹³²⁵ Das Ministerkomitee tagt zur Erfüllung seiner Monitoringfunktion nämlich vier Mal jährlich für je drei Tage. Jedes dieser Treffen hat eine „Agenda“, wobei alle noch nicht umgesetzten Urteile in die Agenda jedes Treffens aufgenommen werden (Regel 7). Das Ministerkomitee ist somit theoretisch jederzeit in der Lage, zu Entwicklungen im Umsetzungsprozess jedes Urteils Stellung zu nehmen. Die grosse Anzahl penderter Fälle macht allerdings eine Selektion der Fälle notwendig, welche an den Menschenrechtssitzungen aufgegriffen werden sollen.¹³²⁶

Ein Aufgreifen des Umsetzungsverfahrens in den Menschenrechtssitzungen ist insbesondere in jenen Fällen angezeigt, in denen zwischen *Executive Department* und Konventionsstaat ein Dissens besteht, oder wenn es beim Implementierungsprozess zu signifikanten Verzögerungen kommt.¹³²⁷ Ein Aufgreifen des Implementierungsprozesses an den Menschenrechtssitzungen kann aber etwa auch dann geboten sein, wenn es die Situation des Beschwerdeführers erfordert oder wenn strukturelle Probleme, welche eine Vielzahl weiterer Fälle betreffen, die Ursache der Konventionsverletzung sind.¹³²⁸ Letztere Selektionskriterien korrelieren weitgehend mit den Zuteilungskriterien zur *enhanced supervision*, weshalb Fälle, welche der *enhanced supervision* unterliegen, an den Menschenrechtssitzungen regelmässig wieder aufgenommen werden dürften.¹³²⁹

1323 Ist das Execution Department mit den eingereichten Plänen bzw. Berichten noch nicht einverstanden bzw. genügen diese seines Erachtens noch nicht, kann es den Konventionsstaat anhalten, diese zunächst zu verbessern. Ist der Konventionsstaat mit den Änderungen einverstanden, ergänzt er diese entsprechend. Ist er nicht einverstanden, bleibt die Möglichkeit, den Dissens anlässlich bilateraler Treffen auszuräumen, was in der Praxis aber selten notwendig ist. Vgl. zum Ganzen GLAS S. 379.

1324 GLAS S. 378; GLAS HR&ILD 2019, 73 (79): Das Ministerkomitee habe damit wichtige Auslegungs- und Überwachungsaufgaben an das Department delegiert.

1325 GLAS S. 400.

1326 Vgl. auch GLAS S. 399.

1327 GLAS S. 400 f.

1328 GLAS S. 400 f. m.w.N.

1329 GLAS S. 401.

Im Verfahren der *standard supervision* übernimmt das Ministerkomitee nur die formalen Schritte,¹³³⁰ etwa wenn es um die Aufnahme der Fälle in seine Agenda geht, oder um formell Kenntnis von den eingereichten Aktionsplänen bzw. Aktionsberichten zu nehmen. Für die enge Begleitung der Umsetzung ist hier hauptsächlich das *Execution Department* zuständig.¹³³¹ Obwohl auch die Fälle der *standard supervision* in die Agenda eines jeden Treffens aufgenommen werden (Regel 7¹³³²), führen die Selektionskriterien dazu, dass Fälle, welche der *standard supervision* unterliegen, nur sehr selten tatsächlich an den Menschenrechtssitzungen aufgegriffen werden.¹³³³

Das Ministerkomitee kann weiter sowohl in Verfahren der *enhanced supervision* als auch in Verfahren der *standard supervision* in Form von Zwischenresolutionen (*interim resolutions*) zum Implementierungsprozess Stellung nehmen, Besorgnis ausdrücken oder weitere angemessene Umsetzungsmassnahmen vorschlagen (Regel 16) und auf diese Weise indirekt auf den Konventionsstaat einwirken; ein Dialog zwischen Mitgliedstaat und Ministerkomitee kann auf diese Weise intensiviert werden. Wenn gleich Zwischenresolutionen auch im Verfahren der *standard supervision* möglich sind, wird von diesem Instrument in der Praxis fast ausschliesslich in Verfahren der *enhanced supervision* Gebrauch gemacht.¹³³⁴

Unabhängig davon, ob das Verfahren der *enhanced supervision* oder der *standard supervision* unterliegt, werden Aktionspläne und Aktionsberichte i.d.R. gemeinsam mit allen weiteren relevanten Informationen unverzüglich im Internet *öffentlich* gemacht (Regel 8). Veröffentlicht werden insbesondere auch die an den Menschenrechtssitzungen gefassten Beschlüsse (Regel 8 Abs. 4). Ausnahmsweise kann von einer Publikation abgesehen werden, wenn die Eingabe mit einer Vertraulichkeitsanfrage versehen wurde, über welche das Komitee jeweils in der nächsten Men-

1330 PABEL in: Zimmermann, S. 81 (94). Das Verfahren der *standard supervision* steht ganz im Zeichen des Grundprinzips der Subsidiarität, ist es doch Sache der Vertragsstaaten, die wirksame Durchführung der Urteile des Gerichtshofs zu gewährleisten. Vgl. dazu GLAS HR&ILD 2019, 73 (79).

1331 Annual Report 2011 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 27.

1332 Regel 7 der Rules of the Committee of Ministers for the Supervision of the Execution of Judgments and of the Terms of Friendly Settlements wurde am 1100. Treffen des Ministerkomitees in diesem Sinne ausgeführt und präzisiert. Vgl. auch PABEL in: Zimmermann, S. 81 (88), welche in diesem Zusammenhang von einer „Prangerwirkung“ spricht.

1333 GLAS S. 401.

1334 GLAS S. 210.

schenrechtssitzung entscheidet. Durch die Publikation sämtlicher Informationen kommt das Ministerkomitee der Forderung nach einer gesteigerten *Transparenz* nach, welche letztlich wieder der *Effektivierung* des Implementierungsprozesses dienen soll.¹³³⁵ Die Veröffentlichung der Informationen ermöglicht, dass auch NGOs, nationale Menschenrechtsinstitutionen sowie Beschwerdeführer die Möglichkeit haben, dem Ministerkomitee Stellungnahmen zum Implementierungsprozess einzureichen (Regel 9¹³³⁶). Die Stellungnahmen von Beschwerdeführern haben sich i.d.R. allerdings auf die Umsetzung *individueller* Massnahmen und auf die Zahlung der finanziellen Entschädigung zu beschränken.

Ist der Konventionsstaat überzeugt, alle notwendigen Massnahmen zur Implementierung des Urteils ergriffen zu haben, reicht er dem Ministerkomitee einen Schlussbericht (*final action report*) ein. Es folgt eine sechsmo-natige Frist, innert welcher andere Staaten oder das Sekretariat die Möglichkeit haben, Stellungnahmen hinsichtlich der Schliessung des Überwachungsprozesses einzureichen.¹³³⁷ Das Ministerkomitee entscheidet nach Ablauf der Frist über die Beendigung des Monitoringprozesses. Ist das Ministerkomitee von der Umsetzung des Urteils – sowohl der individuellen als auch der generellen Massnahmen – überzeugt, beendet es das Überwachungsverfahren mit einer Schlussresolution (*final resolution*) (Regel 17). Dem Ministerkomitee ist es ferner möglich, die Überwachung auch der repetitiven Fälle abzuschliessen, sofern alle individuellen Massnahmen getroffen wurden. Ist es aber der Überzeugung, dass der Konventionsstaat seinen Umsetzungsverpflichtungen noch nicht genügend nachgekommen ist, kann es eine Zwischenresolution erlassen (Regel 16) und so den politischen Druck auf den Konventionsstaat zur Ergreifung weiterer Abhilfemassnahmen aufrechterhalten bzw. gar verstärken.

Mehr theoretischer Natur¹³³⁸, da in aller Regel klar unangemessen¹³³⁹, bleiben demgegenüber die Möglichkeiten des Ministerkomitees, einem Konventionsstaat das Stimmrecht zu suspendieren (Art. 8 Satzung des Eu-

1335 Zu Beginn war der Überwachungsprozess des Ministerkomitees noch vertraulich: Bis im Jahr 2000 waren nur die „Final Resolutions“ öffentlich.

1336 Regel 9 der Rules of the Committee of Ministers for the Supervision of the Execution of Judgments and of the Terms of Friendly Settlements wurde beim 1275. Treffen des Ministerkomitees entsprechend ergänzt.

1337 Vgl. Annual Report 2011 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 20 f.

1338 PABEL in: Zimmermann, S. 81 (88).

1339 SK-StPO/MEYER Verfahrensrecht (EMRK) Rn. 364.

roparats) oder als *ultima ratio* sogar den renitenten Staat aus dem Europarat auszuschliessen (Art. 3 Satzung des Europarats).

Zusammenfassend unterliegt der Konventionsstaat einem gewissen politischen Druck zur Umsetzung der Urteile, unabhängig davon, ob die Umsetzung des Urteils der *enhanced supervision* oder der *standard supervision* zugeteilt wurde, da alle noch nicht umgesetzten Urteile in der „Agenda“ einer jeden Menschenrechtssitzung aufgeführt und sämtliche Aktionspläne und Aktionsberichte im Internet öffentlich gemacht werden. Wird ein Fall in den Menschenrechtssitzungen im Einzelnen aufgegriffen, oder wird gar eine Zwischenresolution erlassen, steigt der politische Druck zur Umsetzung der Massnahmen noch einmal. Dies dürfte vornehmlich Urteile betreffen, welche der *enhanced supervision* zugeteilt wurden.

Aufgrund dessen, dass nach der Einführung der *twin-track supervision* jährlich deutlich mehr Fälle mit einer *final resolution* beendet werden können, wird bisweilen zum Schluss gelangt, dass die mit dem *Twin-track*-Verfahren angestrebte Effizienzsteigerung erreicht werden konnte.¹³⁴⁰ Die Bedeutung und die Auswirkungen des *Twin-track*-Verfahrens für die Fälle inadäquater Haftbedingungen allgemein, sowie für die Piloturteilsverfahren dieses Themenbereiches im Speziellen, werden im Folgenden evaluiert. Ziel ist es, Aussagen darüber machen zu können, wie sich die neuen Arbeitsweisen im Implementierungsprozess bei Urteilen zu inadäquaten Haftbedingungen tatsächlich auswirken.

2.3 Überwachung der Zahlungsverpflichtung

Die Überwachung der Zahlungsverpflichtung i.S.v. Art. 41 EMRK unterscheidet sich etwas von der Überwachung der übrigen Massnahmen. Bei

1340 WITTLING-VOGEL in: Zimmermann, S. 103 (105): Im Jahr 2013 wurden die Überwachung von insgesamt 1398 Fällen mit einer *final resolution* beendet, im Jahr 2004 konnten indes nur gerade 163 Fälle beendet werden. Allerdings dürfen meines Erachtens auch weitere Faktoren, welche zu dieser Entwicklung möglicherweise beigetragen haben, nicht ausgeblendet werden. So bleibt meines Erachtens gerade auch zu berücksichtigen, dass die Fallzahlen vor dem Gerichtshof allgemein zugenommen haben und dass repetitive Fälle immer mehr Bedeutung erlangt haben. Indem es dem Ministerkomitee möglich ist, repetitive Fälle abzuschliessen, wenn alle individuellen Massnahmen getroffen wurden, konnte es nämlich bspw. die Überwachung von 100 polnischen und 250 ungarischen Urteilen zu inadäquaten Haftbedingungen abschliessen: Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 14.

der Überwachung der Zahlungsverpflichtung wird der Beschwerdeführer seit dem Jahr 2011 im Durchsetzungsverfahren vermehrt in die Pflicht genommen und auf diese Weise der Überwachungsprozess vereinfacht.¹³⁴¹ Mit Zustellung des Urteils des Gerichtshofs wird der Beschwerdeführer darauf hingewiesen, dass es in seiner Verantwortung liegt, auf Defizite bei der Umsetzung der Leistung der Entschädigungspflicht des Konventionsstaats durch Beschwerde beim *Execution Department* hinzuweisen. Informiert der Konventionsstaat das *Execution Department*, dass er die Zahlung geleistet habe, wird dies auf der Webseite publiziert. Geht innert zwei Monaten seit Publikation der geleisteten Zahlung seitens des Beschwerdeführers keine Beschwerde ein, so gilt die Angelegenheit der Entschädigungszahlung als geschlossen.

2.4 Zusammenarbeit des Ministerkomitees mit weiteren Akteuren

Die in Interlaken angestossenen Veränderungen des Implementierungsprozesses sind Gegenstand fortwährender Evaluierung und Weiterentwicklung. Die Interlaken-Deklaration und der Interlaken-Aktionsplan wurden in den folgenden Konferenzen in Izmir (2011), Brighton (2012), Brüssel (2015) und Kopenhagen (2018) wieder aufgenommen und Follow-up-Pläne beschlossen.¹³⁴² Insbesondere in der Brüssel-Deklaration¹³⁴³ wurde noch einmal die Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit anderen (Europarats-)Akteuren auch in der Durchsetzungsphase betont.¹³⁴⁴ Die Zusammenarbeit betrifft in ihrem jeweiligen Aufgabengebiet etwa den Gerichts-

1341 Annual Report 2011 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 20.

1342 Interlaken Declaration v. 19.02.2010; Izmir Declaration v. 27.04.2011; Brighton Declaration v. 20.04.2012; Brussels Declaration v. 27.03.2015; Copenhagen Declaration v. 13.04.2018; vgl. auch Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 17 ff. Auch in der Konferenz in Oslo war die Effizienz des Durchsetzungsverfahrens Thema.

1343 Brussels Declaration v. 27.03.2015.

1344 Vgl. etwa Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 22; vgl. aber auch bereits zuvor: Annual Report 2011 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 13.

hof selbst, die parlamentarische Versammlung oder die Arbeit des Menschenrechtskommissars.¹³⁴⁵

Synergien sind darüber hinaus über Kooperationsprogramme mit Expertengremien denkbar, wie etwa der Venedig-Kommission, dem Europäischen Ausschuss für soziale Rechte, dem CPT oder der CEPEJ (Commission européenne pour l'efficacité de la justice).¹³⁴⁶ Die Idee der Zusammenarbeit ist, dass sich die mit der Umsetzung betrauten nationalen Behörden auf die Empfehlungen und Informationen dieser Institutionen stützen können, insbesondere wenn es um die Ergreifung *genereller* Massnahmen geht.¹³⁴⁷

Ferner wird eine Kooperation des Ministerkomitees mit dem *Human Rights Trust Fund* (HRTF) im Sinne eines effizienten Durchsetzungsverfahrens angestrebt.¹³⁴⁸ Der HRTF, welcher 2008 von Norwegen, dem Europarat und der Entwicklungsbank des Europarates ins Leben gerufen wurde und an welchem sich später auch Deutschland, die Niederlande, Finnland, die Schweiz, Grossbritannien und Luxemburg beteiligten, hat zum Ziel, finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, damit andere Staaten ihren Verpflichtungen aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und anderen europarechtsrechtlichen Menschenrechtsstandards nachkommen können.¹³⁴⁹

Das Projekt 18 des HRTF hat die Implementierung von Urteilen in Bezug auf Haftbedingungen zum Gegenstand.¹³⁵⁰ An diesem Projekt sind sechs Partnerstaaten beteiligt (Bulgarien, Polen, Moldawien, Rumänien, Russland und die Ukraine). Kernanliegen des Projekts ist die Unterstüt-

1345 Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 22; vgl. aber auch bereits zuvor: Annual Report 2011 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 22.

1346 Annual Report 2011 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 13; Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 24.

1347 Annual Report 2011 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 13.

1348 Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 24: „Targeted Convention-related cooperation projects“; vgl. auch bereits: Annual Report 2011 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 27.

1349 Office of the Directorate General of Programmes, Human Rights Trust Fund, zuletzt abgerufen am 24.04.2020; vgl. auch WITTLING-VOGEL in: Zimmermann, S. 103 (114): Finanzielle Hilfe könne den entscheidenden Anshub zur Umsetzung des Urteils geben.

1350 Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, Human Rights Trust Fund, zuletzt abgerufen am 24.04.2020.

zung der Einführung effektiver Rechtsbehelfe für Beschwerden über inadäquate Haftbedingungen.¹³⁵¹ Der HRTF analysiert nationale Gesetzesentwürfe und prüft deren Kompatibilität mit den Mindestvoraussetzungen der Konvention. Darüber hinaus beteiligt sich der HRTF auch bei der Suche nach notwendig zu ergreifenden generellen Massnahmen.¹³⁵² Im Zeitraum vom 01.01.2012 bis 31.07.2015 unterstützte der HRTF die Implementierung von Piloturteilen resp. „Quasi-Piloturteilen“ im Bereich inadäquater Untersuchungshaftbedingungen mit insgesamt 800'000 Euro.¹³⁵³ Ferner trug resp. trägt der HRTF zur Finanzierung verschiedener weiterer Vorhaben bei, so insbesondere vom 01.01.2012 bis 31.12.2014 mit 1'250'000 Euro zur Förderung einer wirksamen öffentlichen Überwachung von Orten des Freiheitsentzuges in Russland (PMC Project¹³⁵⁴), vom 01.11.2016 bis 26.02.2018 mit 400'000 Euro zur Umsetzung der Urteile des EGMR und der Standards und Empfehlungen des CPT im Rahmen der Polizei- und Gefängnisreform in Bulgarien, und vom 01.06.2019 bis 31.05.2021 mit 600'000 Euro zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung in griechischen Haftanstalten.¹³⁵⁵ Der HRTF hat sich damit insgesamt als wichtiger Akteur bei der Implementierung eines Mindeststandards bei Haftbedingungen etabliert.

II. Umsetzung der Piloturteile

1. Status der Umsetzung der angeordneten Massnahmen

Die Implementierung der Urteile *Orchowski*/POL¹³⁵⁶ und *Norbert Sikorski*/POL¹³⁵⁷ wurde mit der Resolution CM/ResDH (2016) 254 im Jahr 2016 formell abgeschlossen und damit auch das Monitoring des Ministerkom-

1351 Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, Human Rights Trust Fund, zuletzt abgerufen am 24.04.2020.

1352 Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, Human Rights Trust Fund, zuletzt abgerufen am 24.04.2020.

1353 Office of the Directorate General of Programmes, Projects Funded, zuletzt abgerufen am 24.04.2020.

1354 Dies auch im Zusammenhang mit der Überwachung der *Kalashnikov/Ananyev Group*.

1355 Office of the Directorate General of Programmes, Projects Funded, zuletzt abgerufen am 24.04.2020.

1356 EGMR – *Orchowski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17885/04.

1357 EGMR – *Norbert Sikorski*/POL, Urt. v. 22.10.2009, 17599/05.

tees beendet.¹³⁵⁸ Auf individueller Ebene hält das Ministerkomitee fest, dass die Beschwerdeführer nicht mehr den beklagten Haftumständen ausgesetzt sind; sie wurden entweder aus der Haft entlassen oder in andere Haftanstalten verlegt.

Polen hat eine Reihe genereller Massnahmen ergriffen, um dem strukturellen Problem der Überbelegung zu begegnen. Allem voran wurde Polen auf legislativer Ebene tätig: Der *Code of Execution of Criminal Sentences* wurde dahingehend geändert, dass eine Unterbringung mit weniger als 3 m² nur noch in klar definierten Ausnahmesituationen sowie für eine beschränkte Zeit möglich sein soll. Gleichzeitig wurde zusätzlich noch ein Rechtsbehelf eingeführt, mit welchem sich die Betroffenen gegen eine solche Einschränkung bzw. gegen die Unterbringung in einer überbelegten Zelle zur Wehr setzen können. Weiter wurde ein Gesetz zur elektronischen Überwachung sowie zur Verbüßung kurzer Freiheitsstrafen auch ausserhalb von Haftanstalten erlassen, es wurden die Möglichkeiten des Zugangs zur bedingten Entlassung verbessert und auf materiell-strafrechtlicher Ebene gewisse Delikte (teilweise) entkriminalisiert.¹³⁵⁹ Neben diesen legislativen Neuerungen wurden weitere Massnahmen getroffen: Durch Renovationsarbeiten und weitere Investitionen wurden mehr Haftplätze geschaffen, es wurde ein Monitoring zur Überwachung der Gefängnispopulation durch das Justizministerium eingeführt und die beiden Piloturteile wurden übersetzt sowie zur Sensibilisierung unter dem Gefängnispersonal verbreitet. Schliesslich wurde ein Leitfaden mit Standards zum Umgang mit Inhaftierten publiziert.

Die Implementierung des Piloturteils *Ananyev u.a./RUS*¹³⁶⁰ dauert noch an. Die Durchsetzung des Urteils erfolgt im Verfahren der *enhanced supervision* und wird gemeinsam mit weiteren einschlägigen Urteilen über-

1358 Resolution CM/ResDH (2016) 254, Execution of the Judgments *Orchowski u.a./POL*; vgl. auch Summary of Final Resolutions 2016, S. 91, zuletzt abgerufen am 10.04.2018.

1359 Entkriminalisiert wurde etwa das Fahren von Nicht-Kraftfahrzeugen im ange-trunkenen Zustand.

1360 EGMR – *Ananyev u.a./RUS*, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08.

wacht (*Kalashnikov Group*¹³⁶¹).¹³⁶² Die Umsetzung der Massnahmen der *Kalashnikov Group* wurde zunächst durch den HRTF und später durch einen Beitrag Grossbritanniens finanziert.¹³⁶³

Das Ministerkomitee stellt fest, dass individuelle Abhilfemassnahmen bei den meisten Beschwerdeführern der *Kalashnikov Group* getroffen wurden und dass diese fortan nicht mehr unter inadäquaten Haftbedingungen untergebracht sind. Mit Resolution CM/ResDH (2018) 455 schloss der Gerichtshof die Überwachung individueller Massnahmen in 136 Fällen dieser Gruppe ab.¹³⁶⁴ In anderen Fällen sind die von Russland zur Verfügung gestellten Informationen allerdings noch ungenügend; weitere Informationen müssen nachgereicht werden. Ein Beschwerdeführer reichte nach dem Transfer in eine andere Haftanstalt (was Folge des ersten Urteils¹³⁶⁵ war) erneut Beschwerde ein, und der Gerichtshof stellte erneut eine Verletzung von Art. 3 EMRK fest.¹³⁶⁶

Auf der Ebene der *generellen* Massnahmen stellte das Ministerkomitee im Juni 2017 fest, dass hinsichtlich der Überbelegung und der Haftbedingungen im Allgemeinen (Art. 3 EMRK betreffend) in den letzten Jahren deutliche Fortschritte erzielt wurden. Die Voraussetzungen für die Anordnung der Untersuchungshaft wurden durch eine Änderung der russischen Strafprozessordnung verschärft, und es wurden Alternativen

1361 Bei der Frage, ob ein strukturelles Problem vorliegt, hatte der EGMR im Urteil *Ananyev u.a./RUS* selbst bereits an das Urteil *Kalashnikov/RUS* angeknüpft: EGMR – *Kalashnikov/RUS*, Urte. v. 15.07.2002, 47095/99 u. 60800/08. Die geforderten Massnahmen beziehen sich deshalb auch auf weitere Urteile und beschränken sich nicht nur auf die in *Ananyev u.a./RUS* selbst angeordneten Massnahmen.

1362 Vgl. zum Ganzen: Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 160 f.

1363 Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 25.

1364 Resolution CM/ResDH (2018) 455, Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights, 136 Cases/RUS (from the *Kalashnikov Group*).

1365 EGMR – *Amirov/RUS*, Urte. v. 27.11.2014, 51857/13.

1366 EGMR – *Amirov/RUS*, Urte. v. 17.10.2017, 56220/15: In diesem Entscheid wurde keine Verletzung von Art. 3 EMRK wegen mangelhafter medizinischer Versorgung festgestellt. Eine Verletzung von Art. 3 EMRK wurde aber hinsichtlich der weiteren Bedingungen festgestellt: Der Beschwerdeführer war auf die tägliche Hilfe der Mitinsassen angewiesen, Rampen und Aufzüge fehlten, auf die der Beschwerdeführer angewiesen gewesen wäre, und es war keine genügende Privatsphäre in den Waschräumen gewährleistet.

zur Untersuchungshaft eingeführt.¹³⁶⁷ Die materiellen Haftbedingungen in den föderalen Strafvollzugsanstalten sind durch Programme, welche den Wiederaufbau und die Renovation russischer Strafvollzugsanstalten (inkl. der Krankenstationen) und die Überwachung der Haftbedingungen zum Ziel haben, verbessert worden.¹³⁶⁸ Das Ministerkomitee forderte Russland im Juni 2017 weiter auf, über weitere Verbesserungen und über CPT-Berichte zu russischen Haftanstalten zu informieren.¹³⁶⁹ Im April 2018 verabschiedete Russland in der Folge das Programm „*Penal System Development 2018–2026*“, wobei 763 Mio. Euro investiert werden sollten. Das Programm umfasst unter anderem die Renovation und den Bau von 366 Gebäuden. Im Jahr 2018 wurden bereits 135 (wieder)aufgebaut und 183 Untersuchungshaftanstalten renoviert.¹³⁷⁰ Weiter wurden Massnahmen zum Schutz besonders gefährdeter Gruppen Inhaftierter getroffen (Minderjährige, Schwangere, Behinderte oder Kranke), indem etwa Ernährungsvorschriften erlassen oder besondere Pflegeprodukte und Hilfsmittel bereitgestellt wurden.¹³⁷¹ Im Jahr 2018 wurden sodann 2'400 Inhaftierte aus medizinischen Gründen aus der Haft entlassen; gleichzeitig wurde die medizinische Versorgung insbesondere bei Tuberkulose und AIDS verbessert und eine psychodiagnostische Untersuchung eines jeden neuen Inhaftierten eingeführt.¹³⁷² Im Juni 2019 wurden die ergriffenen Massnahmen begrüsst, gleichzeitig aber auch festgestellt, dass die Überbelegungssituation trotz einem Rückgang der Zahl der Untersuchungsinhaftierten in gewissen russischen Haftanstalten fortbesteht. Informationen darüber,

1367 Zum Ganzen vgl. Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 161.

1368 Federal Target Programme „Development of the Correctional System“; vgl. auch Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 161.

1369 Zum Ganzen: Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 161.

1370 HUDOC, Status of Execution: EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

1371 HUDOC, Status of Execution: EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

1372 HUDOC, Status of Execution: EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urt. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, zuletzt abgerufen am 25.04.2020: Dies hat sich auch in der Statistik niedergeschlagen: Im Jahr 2018 ist im Vergleich zum Jahr 2017 die Zahl der insgesamt kranken Inhaftierten um 5,3%, die Zahl an Tuberkulose erkrankter Gefangener um 13% und diejenige an HIV erkrankter Inhaftierter um 3,6% zurückgegangen.

welche Einrichtungen überbelegt sind, weshalb dies so ist und was die geplanten Abhilfemassnahmen sind, stehen aus.¹³⁷³

Infolge der Verletzung von Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK führte Russland einen präventiven Rechtsbehelf ein. Das Ministerkomitee forderte Russland in der Folge auf, weitere Informationen über das Funktionieren des Rechtsbehelfs bereitzustellen, insbesondere hinsichtlich der Zahl der bei den Gerichten eingereichten Beschwerden und der Massnahmen zur Durchsetzung von Gerichtsentscheiden.¹³⁷⁴ Die Einführung auch eines effektiven kompensatorischen Rechtsbehelfs steht allerdings noch aus. Russland arbeitete allerdings bereits einen diesbezüglichen Gesetzesentwurf aus.¹³⁷⁵ Zuvor hatte das Ministerkomitee Russland auf die Möglichkeiten eines „Reduktionssystems“ nach dem italienischen Modell (siehe sogleich) hingewiesen.¹³⁷⁶ Finanzielle Entschädigungen für inadäquate Haftbedingungen werden in Russland aber immerhin schon heute ausgerichtet.¹³⁷⁷

Der Implementierungsprozess des Urteils *Torreggiani* u.a./ITA¹³⁷⁸ ist vom Ministerkomitee mit der Resolution CM/ResDH (2016) 28 beendet worden.¹³⁷⁹ In individueller Hinsicht wurde der Konventionsverstoss durch den Transfer oder die Entlassung der Beschwerdeführer behoben. Als generelle Massnahme zur Behebung der Verletzung von Art. 13 EMRK führte Italien einen präventiven und einen kompensatorischen Rechtsbehelf ein. Inhaftierte können sich nun über Rechtsverletzungen in allgemeiner Weise beklagen und mittels des kompensatorischen Rechtsbehelfs bei einer Unterbringung in überbelegten Zellen eine Haftreduktion verlan-

1373 HUDOC, Status of Execution: EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urte. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

1374 HUDOC, Status of Execution: EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urte. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

1375 HUDOC, Status of Execution: EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urte. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

1376 Zum Ganzen: Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 161.

1377 HUDOC, Status of Execution: EGMR – *Ananyev* u.a./RUS, Urte. v. 10.01.2012, 42525/07 u. 60800/08, zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

1378 EGMR – *Torreggiani* u.a./ITA, Urte. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a.

1379 Resolution CM/ResDH (2016) 28, Execution of the Judgments *Torreggiani* u.a./ITA u. *Sulejmanovic*/ITA; vgl. auch Summary of Final Resolutions 2016, S. 51, zuletzt abgerufen am 10.04.2018; ausf. Evaluierung der ergriffenen Implementierungsmassnahmen auch in FAVUZZA HRLR 2017, 153 ff.

gen.¹³⁸⁰ Kommt eine Haftreduktion nicht mehr in Betracht (z.B. nach der Entlassung) oder betrug die Unterbringung in der überfüllten Zelle weniger als 15 Tage, ist die Möglichkeit einer zivilrechtlichen Schadenersatzklage vorgesehen.¹³⁸¹ Diese Umsetzungsmassnahmen hatten auch Einfluss auf die Folgerechtsprechung des Gerichtshofs. Die von Italien neu eingefügten präventiven und kompensatorischen Rechtsbehelfe i.S.v. Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK hatten die Unzulässigkeit mehrerer Beschwerden zur Folge, weil der innerstaatliche Rechtsweg nicht ausgeschöpft worden war (vgl. Art. 35 Abs. 1 EMRK).¹³⁸² Der Gerichtshof führte aus, dass es keine Hinweise gebe, dass die innerstaatlich vorhandenen (neu eingeführten) Rechtsbehelfe nicht effektiv seien, weshalb von diesen Gebrauch zu machen sei.¹³⁸³

In Bezug auf die Verletzung von Art. 3 EMRK hat Italien legislative, organisatorische und Instandsetzungsmassnahmen getroffen. Auf legislativer Ebene wurden für eine Reihe von geringeren Delikten neu alternative Strafen eingeführt (elektronische Überwachung, Hausarrest) und die präventive Haft eingeschränkt. Weiter wurden Möglichkeiten zur vorzeitigen Entlassung bei gleichzeitiger Bewachung ausgebaut. In organisatorischer Hinsicht wurden vermehrte Möglichkeiten für die Bewegung ausserhalb der eigenen Haftzelle geschaffen, was zur allgemeinen Verbesserung der Haftbedingungen beiträgt (zum Standard von Art. 3 EMRK und Kompensationsmechanismen vgl. Teil 3 Kap. 2 IV.).¹³⁸⁴ Ferner wurden bestehende Haftanstalten einer Renovation unterzogen. Auch statistische Daten belegten vor Abschluss des Implementierungsprozesses den Rückgang der Gefängnispopulation in Italien und damit einhergehend die geringere

1380 Das Gesetz sieht vor, dass für alle 10 Tage in einer überfüllten Haftanstalt die zu verbüssende Haft um jeweils einen Tag zu reduzieren ist.

1381 Für jeden Tag in einer überfüllten Zelle soll eine Entschädigung in der Höhe von 8 Euro bezahlt werden.

1382 EGMR – *Stella* u.a./ITA, Entsch. v. 16.09.2014, 49169/09 u.a., Rn. 35 ff.; EGMR – *Rexhepi* u.a./ITA, Entsch. v. 16.09.2014, 47180/10, Rn. 35 ff.: Dies, obwohl die Beschwerden zwischen 2009 und 2010 anhängig gemacht wurden, d.h. vor Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Bestimmung. Der EGMR wich vorliegend vom allgemeinen Grundsatz ab, dass das Erfordernis der Erschöpfung im Hinblick auf den Zeitpunkt der Beschwerdeeinlegung zu beurteilen ist. Diese Ausnahme wendete er sodann auf alle ähnlichen anhängigen Rechtsachen an.

1383 EGMR – *Stella* u.a./ITA, Entsch. v. 16.09.2014, 49169/09 u.a., Rn. 35 ff.; EGMR – *Rexhepi* u.a./ITA, Entsch. v. 16.09.2014, 47180/10, Rn. 35 ff.

1384 Der Mehrheit der Inhaftierten ist es nun möglich, mindestens 8 Stunden pro Tag ausserhalb der Zelle zu verbringen.

Überbelegung italienischer Haftanstalten.¹³⁸⁵ Zur Überwachung des Platzangebotes und der Gefängnispopulation wurde ein Computermonitoring entwickelt, welches auch Transfermöglichkeiten bei einzelnen überbelegten Haftanstalten und Vakanzen in anderen Haftanstalten anzeigt. Seit Mai 2014 soll dadurch sichergestellt sein, dass jedem Inhaftierten mindestens 3 m² persönlicher Platz zustehen.

Der Implementierungsprozess des Piloturteils *Neshkov* u.a./BUL¹³⁸⁶ dauert noch an. Die Überwachung auch dieses Urteils findet im Verfahren der *enhanced supervision* statt und wird gemeinsam mit einer Reihe weiterer Urteile durchgeführt, welche allesamt inadäquate Haftbedingungen zum Gegenstand haben (*Kehayov Group*¹³⁸⁷).¹³⁸⁸

Im Anschluss an das Piloturteil *Neshkov* u.a./BUL (und im Anschluss an die öffentliche Stellungnahme des CPT vom 26. März 2015¹³⁸⁹) ersuchte das Justizministerium Bulgariens den Europarat, Bulgarien bei der Durchführung der notwendigen Gefängnisreform zu unterstützen.¹³⁹⁰ Im Juli 2015 wurde in Sofia sodann eine Diskussionsrunde einberufen. Resultat der Gesprächsrunde war die Entwicklung eines Projekts mit dem Ziel der Umsetzung des Piloturteils sowie des CPT-Standards.¹³⁹¹ Das Projekt war zunächst auf zwölf Monate befristet und wurde schliesslich bis zum 26.02.2018 verlängert. Finanziert wurde das Projekt vom HRTF, der ein Gesamtbudget von 400'000 Euro zur Verfügung stellte.¹³⁹²

1385 Belegungsrate April 2012: 148%; April 2014: 124%; September 2014: 110%: Summary of Final Resolutions 2016, S. 52, zuletzt abgerufen am 10.04.2018.

1386 EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urt. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a.

1387 EGMR – *Kehayov*/BUL, Urt. v. 18.01.2005, 41035/98.

1388 Zum Ganzen: Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 155 f. Aus diesem Grund beschränken sich die Forderungen des Ministerkomitees auch nicht auf die in *Neshkov* u.a./BUL angeordneten generellen Massnahmen, sondern beziehen sich auch auf weitere Urteile.

1389 CPT – Public Statement Concerning Bulgaria [CPT/Inf (2015) 17].

1390 Support for the Implementation of the European Court of Human Rights Judgments and European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment of Punishment Standards and Recommendations in Bulgaria (Prison Reform), zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

1391 Support for the Implementation of the European Court of Human Rights Judgments and European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment of Punishment Standards and Recommendations in Bulgaria (Prison Reform), zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

1392 Support for the Implementation of the European Court of Human Rights Judgments and European Committee for the Prevention of Torture and In-

Die angeordneten individuellen Massnahmen des Piloturteils *Neshkov* u.a./BUL wurden von Bulgarien umgesetzt. Weitere Informationen zu diversen Beschwerdeführern der *Kehayov*-Implementierungsgruppe sind jedoch noch ausstehend.¹³⁹³ Hinsichtlich der generell zu ergreifenden Massnahmen wurden zur Abhilfe der Verletzung von Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK im Januar 2017 innerstaatliche Rechtsmittel eingeführt, die im Mai 2017 in Kraft getreten sind. Diese entsprechen den Anforderungen des Gerichtshofs.¹³⁹⁴ Weitere Informationen bezüglich des Funktionierens der Rechtsbehelfe in der Praxis seien gemäss Ministerkomitee aber noch ausstehend.¹³⁹⁵ Die Effektivität des Rechtsbehelfs hänge vor allem von weiteren Verbesserungen bezüglich der Überbelegung und der allgemeinen Haftbedingungen ab.¹³⁹⁶

Hinsichtlich der genuinen Verletzung von Art. 3 EMRK fordert das Ministerkomitee Bulgarien auf, ihm Informationen zu den Auswirkungen der getroffenen Massnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Aktivitäten ausserhalb der Zelle zukommen zu lassen.¹³⁹⁷ Das Ministerkomitee anerkennt die Renovierungsarbeiten an den Strafvollzugsanstalten im Jahr 2016 und fordert weitere Renovationsarbeiten, wobei insbesondere deren Finanzierung sicherzustellen sei.¹³⁹⁸ Die Projekte zur Verbesserung der Haftbedingungen seien so rasch als möglich abzuschliessen und die erzielten Ergebnisse zu bewerten und dem Ministerkomitee vorzulegen.¹³⁹⁹ Ferner sind die mit Unterstützung des Europarats ausgearbeitete nationale

human or Degrading Treatment of Punishment Standards and Recommendations in Bulgaria (Prison Reform), zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

1393 HUDOC, Status of Execution (*Kehayov Group of Cases/BUL*): EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urte. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

1394 Zum Ganzen: Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 155.

1395 HUDOC, Status of Execution (*Kehayov Group of Cases/BUL*): EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urte. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

1396 Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 155.

1397 Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 155.

1398 Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 155.

1399 HUDOC, Status of Execution (*Kehayov Group of Cases/BUL*): EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urte. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

Strategie und der Aktionsplan für die Verbesserung der medizinischen Versorgung in den Gefängnissen umzusetzen.¹⁴⁰⁰

Auch der Implementierungsprozess des Piloturteils *Varga u.a./HUN*¹⁴⁰¹ ist noch nicht abgeschlossen (*István Gábor Kovács Group*). Die Überwachung des Piloturteils *Varga u.a./HUN* findet im Verfahren der *enhanced supervision* statt.¹⁴⁰²

Nachdem das Ministerkomitee zuvor festgestellt hatte, dass einige der Beschwerdeführer der Implementierungsgruppe noch immer unter inadäquaten Haftbedingungen untergebracht waren und Ungarn bezüglich dieser Beschwerdeführer noch weitere Abhilfemassnahmen zu treffen hatte,¹⁴⁰³ stellte es fest, dass sich nun die Situation einiger dieser Beschwerdeführer verbessert hat; Informationen zu weiteren Beschwerdeführern stehen aber nach wie vor aus.¹⁴⁰⁴ Auf genereller Ebene wurde zur Abhilfe der Verletzung von Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK sowohl ein präventiver als auch ein kompensatorischer (finanzielle Kompensation) Rechtsbehelf geschaffen.¹⁴⁰⁵ Zur Überprüfung der Funktionsfähigkeit dieser Rechtsbehelfe in der Praxis forderte das Ministerkomitee aktualisierte Informationen einschliesslich umfassender statistischer Daten über den Ausgang der präventiven und kompensatorischen Verfahren.¹⁴⁰⁶ Die Einführung dieser Rechtsbehelfe haben es dem Gerichtshof ermöglicht, 6'000 Fälle an die nationalen Behörden zurückzuweisen.¹⁴⁰⁷

Hinsichtlich der Verletzung von Art. 3 EMRK selbst hat Ungarn bereits einige generelle Abhilfemassnahmen ergriffen, um der Überbelegung zu begegnen. Ungarn führte im Sinne einer Wiedereingliederungsmassnahme

1400 HUDOC, Status of Execution (*Kehayov Group of Cases/BUL*): EGMR – *Neshkov u.a./BUL*, Ur. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

1401 EGMR – *Varga u.a./HUN*, Ur. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a.

1402 Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 157 f.

1403 Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 158.

1404 HUDOC, Status of Execution (*Istvan Gabor Kovacs Group of Cases/HUN*): EGMR – *Varga u.a./HUN*, Ur. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a., zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

1405 Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 158.

1406 HUDOC, Status of Execution (*Istvan Gabor Kovacs Group of Cases/HUN*): EGMR – *Varga u.a./HUN*, Ur. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a., zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

1407 Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 13.

die Möglichkeit ein, die letzten zehn bis zwölf Monate der Freiheitsstrafe zu Hause zu verbüßen. Ferner wurde die Anwendung des Hausarrestes gefördert und die Anforderungen hierzu gesenkt; damit zusammenhängend wurden die Möglichkeiten der elektronischen Überwachung ausgebaut.¹⁴⁰⁸ Diese Massnahmen führten zu einem gewissen Rückgang der Zahl in Untersuchungshaft befindlicher Personen.¹⁴⁰⁹ Das Ministerkomitee fordert Ungarn auf, seine diesbezüglichen Bemühungen fortzusetzen; ungarische Staatsanwälte und Richter hätten so oft als möglich auf alternative Strafen auszuweichen.¹⁴¹⁰

Die Umsetzung des Piloturteils *W.D./BEL*¹⁴¹¹ ist noch pendent und wird im Verfahren der *enhanced supervision* durchgeführt (Group of Cases *L.B./BEL*). In einzelnen Verfahren, in denen die individuellen Massnahmen bereits ergriffen wurden, schloss das Ministerkomitee die Überwachung ab. Hinsichtlich einiger Beschwerdeführer, welche auf Bewährung entlassen wurden, fordert das Ministerkomitee die Behörden auf, das Ministerkomitee über den weiteren Verlauf zu informieren. Hinsichtlich des festgestellten strukturellen Problems einer inadäquaten psychiatrischen Versorgung psychisch kranker Inhaftierter hat Belgien bereits gewisse Massnahmen ergriffen. Insbesondere wurden neue forensisch-psychiatrische Zentren eingeführt, die eine adäquate Betreuung der Inhaftierten bieten. Weiter wurde eine Verringerung der Anzahl Internierter in den Gefängnissen festgestellt. Auch eine Effizienzsteigerung des präventiven Rechtsbehelfs vor der Sozialschutzkammer (*social protection chamber*) konnte festgestellt werden.¹⁴¹² Das Ministerkomitee begrüßte die getroffenen generellen Massnahmen und ermutigte Belgien – in Anlehnung an die Empfehlung des nationalen Ombudsmanns und die Empfehlungen des CPT –, einen nationalen Mechanismus zur Verhütung von Folter einzurichten, um alle

1408 Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 157 f.

1409 HUDOC, Status of Execution (*Istvan Gabor Kovacs Group of Cases/HUN*): EGMR – *Varga* u.a./HUN, Urte. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a., zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

1410 HUDOC, Status of Execution (*Istvan Gabor Kovacs Group of Cases/HUN*): EGMR – *Varga* u.a./HUN, Urte. v. 10.03.2015, 14097/12 u.a., zuletzt abgerufen am 25.04.2020; vgl. auch bereits Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 158.

1411 EGMR – *W.D./BEL*, Urte. v. 06.09.2016, 73548/13.

1412 HUDOC, Status of Execution (*L.B. Group of Cases/BEL*): EGMR – *W.D./BEL*, Urte. v. 06.09.2016, 73548/13, zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

Haftanstalten und forensisch-psychiatrischen Zentren zu überwachen.¹⁴¹³ Weiter sollen die Bemühungen zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung in den Gefängnissen fortgesetzt und die diesbezüglich angekündigte Reform umgesetzt werden.¹⁴¹⁴

Auch das Piloturteil *Rezmiveş u.a./ROM*¹⁴¹⁵ wird vom Ministerkomitee im Verfahren der *enhanced supervision* überwacht (*Bragadireanu Group*). Rumänien reichte in einem ersten Schritt fristgerecht im Januar 2018 einen Aktionsplan mit einem Fahrplan für die Ergreifung genereller Massnahmen in den Jahren 2018–2024 ein.¹⁴¹⁶ Das Ministerkomitee stellte in der Folge fest, dass bedeutende Fortschritte insbesondere durch eine Verringerung der Überbelegung erzielt werden konnten. Rumänien ergriff etwa Massnahmen zur Stärkung des Bewährungsdienstes, zur Erreichung einer besseren Verteilung der Inhaftierten innerhalb des Strafvollzugs, zur Einstellung zusätzlicher Mitarbeiter in der Gefängnisverwaltung und zum Ausbau der zur Verfügung stehenden Aktivitäten ausserhalb der Zelle. Das Ministerkomitee weist aber auch darauf hin, dass es wichtig ist, diese Massnahmen fortzusetzen und weitere Massnahmen auf hoher politischer Ebene zu ergreifen, um zu einer raschen, umfassenden und nachhaltigen Lösung dieses Problems zu gelangen.¹⁴¹⁷ In formeller Hinsicht fordert das Ministerkomitee die Ausarbeitung eines neuen Aktionsplans, der von der neuen Regierung nach ihrem Amtsantritt rasch gebilligt werden kann; dies aufgrund der innenpolitischen Entwicklung, d.h. der Beendigung der Amtszeit der Regierung nach einem Misstrauensvotum.¹⁴¹⁸ Hinsichtlich der Verpflichtung nach Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK drückt das Ministerkomitee sodann tiefstes Bedauern aus, dass ein Ausgleichsmechanismus in Form einer Strafminderung ohne Bereitstellung von alternativen, der Konvention entsprechenden Massnahmen erfolgte. Das Ministerkomitee befürchtet, dass es deshalb, zusätzlich zu den bereits 6'000

1413 HUDOC, Status of Execution (*L.B. Group of Cases/BEL*): EGMR – W.D./BEL, Ur. v. 06.09.2016, 73548/13, zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

1414 HUDOC, Status of Execution (*L.B. Group of Cases/BEL*): EGMR – W.D./BEL, Ur. v. 06.09.2016, 73548/13, zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

1415 EGMR – *Rezmiveş u.a./ROM*, Ur. v. 25.04.2017, 61467/12 u.a.

1416 Vgl. zum Ganzen: Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 160.

1417 HUDOC, Status of Execution (*Bragadireanu Group of Cases/ROM*): EGMR – *Rezmiveş u.a./ROM*, Ur. v. 25.04.2017, 61467/12 u.a., zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

1418 HUDOC, Status of Execution (*Bragadireanu Group of Cases/ROM*): EGMR – *Rezmiveş u.a./ROM*, Ur. v. 25.04.2017, 61467/12 u.a., zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

Anträgen, zu einem neuen, massiven Zustrom an Beschwerden vor dem Gerichtshof kommen wird, was eine Bedrohung für die Wirksamkeit des Konventionssystems sei.¹⁴¹⁹

Das Umsetzungsverfahren des Piloturteils *Sukachov/UKR*¹⁴²⁰ steht noch ganz am Anfang; in einem ersten Schritt hat die Ukraine einen Aktionsplan eingereicht.¹⁴²¹

2. Umsetzungsverfahren der Piloturteile

Nachdem der Implementierungsstatus der einzelnen Urteile dargelegt wurde, wird der Blick auf den Ablauf des Umsetzungsverfahrens gerichtet. Der Fokus wird hier nicht auf den Inhalt der einzelnen Implementierungsschritte gelegt, sondern auf einzelne Faktoren, welche Aufschluss insbesondere über das Bestehen eines Dialogs zwischen Ministerkomitee und Konventionsstaat geben können. Dies soll in der folgenden Analyse Aussagen darüber zulassen, ob die Umsetzungsverfahren der Urteile tatsächlich eng und aktiv vom Ministerkomitee betreut wurden, wie es deren Zuteilung zur *enhanced supervision* vermuten lässt. Von Relevanz scheint diesbezüglich insbesondere, ob der Konventionsstaat Aktionspläne resp. Aktionsberichte eingereicht hat, ob die Umsetzungsfortschritte an den Menschenrechtssitzungen des Ministerkomitees aufgegriffen wurden und ob die Abgeordneten Beschlüsse gefasst haben bzw. ob sogar mittels Zwischenresolutionen der politische Druck auf die Mitgliedstaaten verschärft wurde. Hinsichtlich der Aussenwirkung des Umsetzungsprozesses wird weiter auch berücksichtigt, ob NGOs bzw. nationale Menschenrechtsinstitutionen sich mittels Stellungnahmen in den Umsetzungsprozess eingebracht haben und ob die Konventionsstaaten auf diese mit eigenen Stellungnahmen reagiert haben.

Es wurden hier nur jene Dokumente berücksichtigt, welche in der Datenbank des *Execution Department* (Hudoc-Exec) unter der jeweiligen Verfahrensnummer abrufbar sind. Besondere Vorsicht bei der Interpretation ist deshalb insbesondere bei jenen Urteilen geboten, welche in Imple-

1419 HUDOC, Status of Execution (*Bragadireanu Group of Cases/ROM*): EGMR – *Rezmiveş* u.a./ROM, Urt. v. 25.04.2017, 61467/12 u.a., zuletzt abgerufen am 25.04.2020: Im Urteil *Rezmiveş* u.a./ROM selbst wurde allerdings keine Verletzung von Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK festgestellt. Generelle Massnahmen diesbezüglich waren folglich nicht gefordert.

1420 EGMR – *Sukachov/UKR*, Urt. v. 30.01.2020, 14057/17.

1421 Action Plan v. 06.07.2020, DH-DD (2020) 625.

mentierungsgruppen, d.h. gemeinsam mit weiteren Urteilen, überwacht werden.

Im Implementierungsverfahren *Orchowski*/POL und *Norbert Sikorski*/POL hat Polen insgesamt fünf Aktionspläne resp. Aktionsberichte eingereicht.¹⁴²² Zu den Aktionsplänen resp. Aktionsberichten wurden vom Human Rights Defender sowie von der Helsinki Foundation for Human Rights und der Association for Legal Intervention Stellungnahmen eingereicht, auf welche die polnische Regierung jeweils ihrerseits wieder Stellung genommen hat.¹⁴²³ Der Implementierungsprozess wurde sodann an verschiedenen Menschenrechtssitzungen aufgegriffen. In zwei Beschlüssen forderten die Abgeordneten ergänzende Informationen zum Implementierungsprozess.¹⁴²⁴

Im Implementierungsverfahren rund um *Ananyev* u.a./RUS hat Russland bislang sieben Aktionspläne resp. Aktionsberichte eingereicht.¹⁴²⁵ Zu den Aktionsplänen resp. Aktionsberichten wurden fünf Stellungnahmen von NGOs eingereicht (Penal Reform International PRI/Association of Russian Lawyers for Human Rights/drei von der Public Verdict Foundation).¹⁴²⁶ Auch in diesem Umsetzungsverfahren wurden anlässlich mehrerer Menschenrechtssitzungen die bisher ergriffenen Implementierungs-

1422 Action Plan / Action Report v. 17.03.2010, DH-DD (2011) 627; Action Plan / Action Report v. 12.09.2011, DH-DD (2011) 709; Consolidated Action Report v. 08.07.2014, DH-DD (2014) 950; Updated Action Report v. 28.04.2016, DH-DD (2016) 560; Consolidated Action Report v. 21.06.2016, DH-DD (2016) 791.

1423 Communication from the Office of the Human Rights Defender and Reply of the Government v. 16.11.2011, DH-DD (2011) 1108; Communication from the Helsinki Foundation for Human Rights and the Association for Legal Intervention v. 21.06.2013, DH-DD (2013) 798; Communication from Poland v. 16.07.2013 in Reply to the Communication v. 21.06.2013, DH-DD (2013) 86.

1424 Decision v. 14.09.2011, CM/Del/Dec (2011) 1120/7; Decision v. 07.03.2013, CM/Del/Dec (2013) 1164/17.

1425 Action Plan v. 10.10.2012, DH-DD (2012) 1009; Action Plan v. 14.08.2013, DH-DD (2013) 936; Action Plan v. 30.04.2014, DH-DD (2014) 580; Action Plan v. 10.08.2015, DH-DD (2015) 862; Action Plan v. 19.04.2017, DH-DD (2017) 467; Action Plan v. 26.04.2017, DH-DD (2017) 560; Action Plan v. 29.04.2019, DH-DD (2019) 473.

1426 Communication from the Penal Reform International PRI v. 27.09.12, DH-DD (2012) 1026; Communication from the Association of Russian Lawyers for Human Rights v. 29.11.2012, DH-DD (2013) 92; Communication from the Public Verdict Foundation v. 07.10.2013, DH-DD (2014) 44; Communication from the Public Verdict Foundation v. 26.05.2017, DH-DD (2017) 668; Communication from the Public Verdict Foundation v. 30.04.2019, DH-DD (2019) 517.

massnahmen thematisiert. Es erfolgten bislang sieben Beschlüsse der Abgeordneten, in welchen Russland unter anderem bisweilen aufgefordert wurde, weitere Informationen zum Umsetzungsstand bereit zu stellen.¹⁴²⁷

Während des Umsetzungsprozesses von *Torreggiani* u.a./ITA reichte Italien insgesamt drei Aktionspläne resp. Aktionsberichte ein.¹⁴²⁸ Es erfolgten sechs Stellungnahmen von NGOs (L'Altro Diritto/vier von Radicali Italiani/Nonviolent Radical Party), auf welche Italien bisweilen selber wieder Stellung nahm.¹⁴²⁹ Auch die Umsetzung dieses Piloturteils wurde in mehreren Menschenrechtssitzungen aufgenommen. Es ergingen von den Abgeordneten drei Beschlüsse, in denen etwa weitere Informationen oder ein konsolidierter Aktionsplan gefordert wurde.¹⁴³⁰ Mit Beschluss vom 4. Dezember 2014 wurden die Fälle in Anbetracht der bereits erzielten Fortschritte in die *standard supervision* übergeleitet.¹⁴³¹

Im Implementierungsprozess rund um *Neshkov* u.a./BUL reichte Bulgarien bisher neun Aktionspläne resp. Aktionsberichte ein.¹⁴³² Es erfolgten

1427 Decision v. 06.06.2012, CM/Del/Dec (2012) 1144/17; Decision v. 26.09.2012, CM/Del/Dec (2012) 1150/17; Decision v. 06.12.2012, CM/Del/Dec (2012) 1157/20; Decision v. 07.03.2013, CM/Del/Dec (2013) 1164/24; Decision v. 05.06.2014, CM/Del/Dec (2014) 1201/15; Decision v. 07.06.2017, CM/Del/Dec (2017) 1288/H46-24; Decision v. 06.06.2019, CM/Del/Dec (2019) 1348/H46-23.

1428 Action Report v. 29.11.2013, DH-DD (2013) 1368; Updated Action Plan v. 15.09.2014, DH-DD (2014) 1143; Action Report v. 20.11.2015, DH-DD (2015) 1251.

1429 Communication from the Nonviolent Radical Party Transnational and Transparty v. 10.04.2014, DH-DD (2014) 585; Communication from the Radicali Italiani v. 23.05.2014, DH-DD (2014) 740; Communication from the Radicali Italiani v. 22.09.2014, DH-DD (2014) 1131; Communication from the Radicali Italiani v. 24.10.2014, DH-DD (2014) 1325; Communication from the Radicali Italiani v. 05.05.2015, DH-DD (2015) 562; Communication from L'Altro Diritto v. 02.12.2015, DH-DD (2015) 1371; Communication de l'Italie v. 07.10.2013, DH-DD (2013) 1119; Communication from Italy v. 03.04.2014, DH-DD (2014) 471; Communication des autorités v. 25.01.2016, DH-DD (2016) 106.

1430 Decision v. 06.03.2014, CM/Del/Dec (2014) 1193/11; Decision v. 05.06.2014, CM/Del/Dec (2014) 1201/10; Decision v. 04.12.2014, CM/Del/Dec (2014) 1214/11.

1431 Decision v. 04.12.2014, CM/Del/Dec (2014) 1214/11.

1432 Bei den Aktionsberichten handelte es sich teilweise auch um Ergänzungen bisheriger Aktionsberichte: Action Plan v. 06.07.2015, DH-DD (2015) 755; Revised Action Plan v. 31.08.2015, DH-DD (2015) 755-rev; Revised Action Plan v. 04.01.2016, DH-DD (2016) 25; Addendum to the Revised Action Plan v. 16.02.2016, DH-DD (2016) 25-add; Addendum to the Revised Ac-

zwei Stellungnahmen von NGOs (Bulgarian Helsinki Committee und Bulgarian Prisoners' Association) und eine Stellungnahme des Beschwerdeführers *Neshkov* selbst; auf eine der Stellungnahmen antwortete Bulgarien.¹⁴³³ Der Implementierungsfortschritt wurde auch in diesem Verfahren in Menschenrechtssitzungen thematisiert. Es ergingen von den Abgeordneten vier Beschlüsse, in denen Bulgarien bisweilen aufgefordert wurde, weitere Informationen einzureichen.¹⁴³⁴

Im Umsetzungsverfahren rund um *Varga* u.a./HUN reichte Ungarn bislang sieben Aktionspläne resp. Aktionsberichte ein.¹⁴³⁵ Es erfolgten fünf Stellungnahmen von NGOs, allesamt vom Hungarian Helsinki Committee, auf welche hin Ungarn selbst eine Stellungnahme verfasste.¹⁴³⁶ Der Implementierungsprozess wurde wiederum in mehreren Menschenrechtssitzungen thematisiert. Die Abgeordneten verabschiedeten drei Beschlüsse, in denen sie von Ungarn bisweilen weitere bzw. aktuellere Informationen

tion Plan (DH-DD (2016) 25, DH-DD (2016) 25-add) v. 29.04.2016, DH-DD (2016) 587; Updated Action Plan v. 16.12.2016, DH-DD (2017) 5; Addendum v. 26.01.2017 to Updated Action Plan v. 16.12.2016, DH-DD (2017) 5-add; Action Plan v. 21.12.2017, DH-DD (2018) 13; Addendum to the Action Plan v. 19.01.2018, DH-DD (2018) 13-add.

1433 Communication from the Bulgarian Helsinki Committee v. 16.09.2016, DH-DD (2016) 1098; Communication from the Bulgarian Prisoners' Association v. 16.03.2018 and Reply from the Bulgarian Authorities, DH-DD (2018) 301; Communication from the Applicant v. 17.05.2017, DH-DD (2017) 593.

1434 Decision v. 24.09.2015, CM/Del/Dec (2016) 1250/H46-6; Decision v. 08.–10.03.2016, CM/Del/Dec (2016) 1250/H46-6; Decision v. 10.03.2017, CM/Del/Dec (2017) 1280/H46-9; Decision v. 15.03.2018, CM/Del/Dec (2018) 1310/H46-4.

1435 Updated Action Plan v. 14.12.2015, DH-DD (2015) 1373; Revised Action Plan v. 01.07.2016, DH-DD (2016) 855; Updated Action Plan v. 14.10.2016, DH-DD (2016) 1223; Action Plan v. 03.03.2017, DH-DD (2017) 313; Action Plan v. 15.09.2017, DH-DD (2017) 1012; Action Plan v. 15.06.2018, DH-DD (2018) 690; Action Plan v. 08.03.2019, DH-DD (2019) 311.

1436 Communication from the Hungarian Helsinki Committee v. 28.08.2017, DH-DD (2017) 1003; Communication from the Hungarian Helsinki Committee v. 20.01.2020, DH-DD (2020) 76; Communication from the Hungarian Helsinki Committee v. 21.01.2020, DH-DD (2020) 96; Reply from the Authorities v. 04.02.2020 to Communications from NGOs (DH-DD (2020) 76, DH-DD (2020) 96), DH-DD (2020) 107; Communication from the Hungarian Helsinki Committee v. 21.04.2020, DH-DD (2020) 396; Communication from the Hungarian Helsinki Committee v. 30.06.2020, DH-DD (2020) 624.

forderten oder Ungarn dazu anhielten, ihre Bemühungen weiter vordringlich zu behandeln und die Implementierung nicht zu verlangsamen.¹⁴³⁷

Im Umsetzungsverfahren von W.D./BEL reichte Belgien drei Aktionspläne ein.¹⁴³⁸ Auch in diesem Verfahren wurden die Implementierungsfortschritte an mehreren Menschenrechtssitzungen thematisiert. Es erfolgten drei Beschlüsse der Abgeordneten des Ministerkomitees, in denen Belgien unter anderem aufgefordert wurde, aktualisierte Informationen einzureichen.¹⁴³⁹

Im Implementierungsprozess *Rezmiveş* u.a./ROM reichte Rumänien einen Aktionsplan sowie mehrere Aktualisierungen zu diesem ein.¹⁴⁴⁰ Die NGO Association for the Defence of Human Rights in Romania reichte eine Stellungnahme ein.¹⁴⁴¹ Auf Nachfrage des *Execution Department* an das Sekretariat des Ministerkomitees erklärte dieses, dass aktuell 6'625 Beschwerden vor dem Gerichtshof hängig seien, welche inadäquate Haftbedingungen in Rumänien betreffen würden.¹⁴⁴² Der Umsetzungsprozess wurde in mehreren Menschenrechtssitzungen aufgegriffen. Es erfolgten fünf Beschlüsse, in denen die Abgeordneten unter anderem festhielten, dass sie zutiefst bedauern, dass die Regierung durch ein Misstrauensvotum daran gehindert worden sei, einen neuen Aktionsplan vorzulegen, welcher den Zusicherungen anlässlich der letzten Menschenrechtssitzung entsprechen würde.¹⁴⁴³ Weiter wurde Rumänien aufgefordert, das Ministerkomi-

1437 Decision v. 08.–10.03.2016, CM/Del/Dec (2016) 1250/H46-11; Decision v. 07.06.2017, CM/Del/Dec (2017) 1288/H46-16; Decision v. 15.03.2018, CM/Del/Dec (2018) 1310/H46-8.

1438 Plan d'action v. 15.02.2017, DH-DD (2017) 186; plan d'action révisé v. 07.11.2017, DH-DD (2017) 186-rev; plan d'action révisé v. 21.06.2018, DH-DD (2018) 649.

1439 Décision H46-6 v. 10.03.2017, *Groupe L.B.* u. W.D./BEL, CM/Del/Dec (2017) 1280/H46-6; décision H46-5 v. 07.12.2017, *L.B. group* and W.D./BEL, CM/Del/Dec (2017) 1302/H46-5; décision H46-3 v. 20.09.2018, *Groupe L.B.* et W.D./BEL, CM/Del/Dec (2018) 1324/H46-3.

1440 Action plan v. 25.01.2018, DH-DD (2018) 90; Update v. 22.03.2018 to the Action Plan v. 25.01.2018, DH-DD (2018) 330; Update v. 31.10.2018 to the Action Plan v. 25.01.2018, DH-DD (2018) 1069; Update v. 23.04.2019 to the Action Plan v. 25.01.2018, DH-DD (2019) 440; Update v. 04.11.2019 to the Action Plan v. 25.01.2018, DH-DD (2019) 1273; Communication from the Authorities v. 14.02.2020, DH-DD (2020) 143.

1441 Communication from the Association for the Defence of Human Rights in Romania – Helsinki Committee v. 21.10.2019, DH-DD (2019) 1263.

1442 Letter from the Registrar v. 12.02.2020, DH-DD (2020) 141.

1443 Decision v. 15.03.2018, CM/Del/Dec (2018) 1310/H46-13; Decision v. 06.12.2018, CM/Del/Dec (2018) 1331/H46-23, Decision v. 06.06.2019,

tee über die relevanten Entwicklungen auf dem Laufenden zu halten. Rumänien wurde auch darüber in Kenntnis gesetzt, dass eine erneute Prüfung der erzielten Fortschritte spätestens anlässlich seiner Tagung vom Dezember 2020 erfolgen wird und dass anlässlich dieser auch der Erlass einer Zwischenresolution in Betracht gezogen werden wird.¹⁴⁴⁴

Im Implementierungsprozess des Piloturteils *Sukachov*/UKR hat die Ukraine bislang einen Aktionsplan eingereicht.¹⁴⁴⁵

3. Analyse der Umsetzung der Piloturteile

3.1 Priorisierungsverfahren und Stand der Umsetzung

Die einzelnen Piloturteile befinden sich in unterschiedlichen Implementierungsstadien. Während die Überwachung der Urteile *Orchowski*/POL, *Norbert Sikorski*/POL und *Torreggiani* u.a./ITA abgeschlossen ist, wurden die anderen Piloturteile erst unvollständig umgesetzt.

Zunächst ist festzustellen, dass sämtliche noch nicht vollständig umgesetzten Piloturteile dem *Enhanced supervision*-Verfahren zugeteilt sind. Diese Zuteilung entspricht auch den Zuteilungskriterien; gerade Piloturteile sollen im Implementierungsverfahren priorisiert überwacht und begleitet werden. Das Implementierungsverfahren wird in sämtlichen Piloturteilsverfahren tatsächlich auch eng und aktiv vom Ministerkomitee überwacht.¹⁴⁴⁶ Zwischen Konventionsstaat und Ministerkomitee besteht ein ständiger Dialog insbesondere in Form von Aktionsplänen resp. Aktionsberichten der Konventionsstaaten und Beschlüssen der Abgeordneten des Ministerkomitees. Die Implementierungsfortschritte wurden denn auch in allen Verfahren bereits mehrmals an den Menschenrechtssitzungen aufgegriffen. Von der Möglichkeit, den politischen Druck mit Zwischenresolutionen zu erhöhen, hat das Ministerkomitee in diesen Fällen (noch) keinen Gebrauch gemacht. Dies könnte sich in naher Zukunft aber ändern, haben die Abgeordneten des Ministerkomitees im Implementierungsverfahren des Piloturteils *Rezmiveş* u.a./ROM Rumänien doch bereits ausdrücklich

CM/Del/Dec (2019) 1348/H46-21; Decision v. 05.12.2019, CM/Del/Dec (2019) 1362/H46-19; Decision v. 05.03.2020, CM/Del/Dec (2020) 1369/H46-23.

1444 Decision v. 05.03.2020, CM/Del/Dec (2020) 1369/H46-23.

1445 Action Plan v. 06.07.2020, DH-DD (2020) 625.

1446 Nicht berücksichtigt werden kann hier das Umsetzungsverfahren von *Sukachov*/UKR, da dieses noch ganz am Anfang steht.

darauf hingewiesen, dies in Betracht zu ziehen. Umgekehrt ist das Ministerkomitee auch durchaus bereit, die Überwachungsintensität zu verringern, wenn der Implementierungsfortschritt dies zulässt. So waren etwa die Fälle im Implementierungsverfahren *Torreggiani* u.a./ITA in das Verfahren der *standard supervision* überführt worden, als schon beträchtliche Umsetzungsfortschritte erzielt worden waren. Das Implementierungsverfahren dieses Piloturteils konnte später auch abgeschlossen werden, was zeigt, dass die Umteilung in die *standard supervision* berechtigt war. Die Korrelation von Überwachungsintensität und Implementierungsstand ist auch Ausdruck des Subsidiaritätsgedankens.

Da die Piloturteile nicht alle gleichzeitig gefällt wurden¹⁴⁴⁷, können deren *Implementierungsstände* nicht direkt miteinander verglichen werden. Dennoch können aus der Gesamtschau der Urteile gewisse generelle Aussagen getroffen werden.

Hinsichtlich des Implementierungsstands der noch nicht vollständig umgesetzten Piloturteile sind im Folgenden drei Bereiche zu unterscheiden: (1) der Implementierungsstand der aufgrund der Art. 3 EMRK zu ergreifenden *individuellen* Massnahme, (2) der Implementierungsstand der *generellen* Massnahme aufgrund der Verletzung von Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK und (3) der Implementierungsstand der *generellen* Massnahme aufgrund der Verletzung von Art. 3 EMRK selbst.

1. Der Implementierungsstand der zu ergreifenden individuellen Abhilfemassnahmen der Verletzung von Art. 3 EMRK weist insgesamt noch Defizite auf. Die Konventionsstaaten haben zwar in der Regel individuelle Massnahmen für einzelne Beschwerdeführer getroffen, andere Beschwerdeführer der jeweiligen Implementierungsgruppen sind aber entweder nachweislich noch immer unter inadäquaten Haftbedingungen untergebracht, oder dem Ministerkomitee liegen keine genaueren Informationen hinsichtlich ihrer aktuellen Unterbringung vor, so dass davon auszugehen ist, dass deren Haftsituation noch nicht den Anforderungen des Gerichtshofs entsprechen. Das Ministerkomitee fordert folglich die betroffenen Konventionsstaaten auf, ihren diesbezüglichen Verpflichtungen nachzukommen und dem Ministerkomitee für dessen Beurteilung genügende Informationen zur Verfügung zu stellen.

1447 *Orchowski*/POL, *Norbert Sikorski*/POL (22.10.2009); *Ananyev* u.a./RUS (10.01.2012); *Torreggiani* u.a./ITA (08.01.2013); *Nesbikov* u.a./BUL (27.01.2015); *Varga* u.a./HUN (10.03.2015); *W.D.*/BEL (06.09.2016); *Rezmiveş* u.a./ROM (25.04.2017); *Sukachov*/UKR (30.01.2020).

2. Der Implementierungsstand hinsichtlich der generellen Abhilfe der Verletzungen von Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK ist insgesamt weit fortgeschritten. In Bulgarien und Ungarn wurden die erforderlichen Rechtsbehelfe bereits eingeführt. Russland ist den Forderungen des Gerichtshofs allerdings erst teilweise nachgekommen, indem ein präventiver Rechtsbehelf eingeführt wurde. Die Einführung eines kompensatorischen Rechtsbehelfs steht hier indes noch aus. Auch von Belgien erwartet das Ministerkomitee hinsichtlich des kompensatorischen Rechtsbehelfs weitere Informationen über die Rechtsprechung zu Entschädigungsmitteln. Im Urteil *Rezmiveş* u.a./ROM wurde keine Verletzung von Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK festgestellt, so dass auch keine dahingehenden generellen Massnahmen zu erwarten sind. Gleichwohl merkt das Ministerkomitee im Rahmen des Überwachungsprozesses hier kritisch an, dass ein bestehender kompensatorischer Rechtsbehelf in Rumänien abgeschafft wurde.

3. Der Implementierungsstand der generellen Abhelfemassnahmen zur festgestellten Verletzung von Art. 3 EMRK weist in allen offenen Piloturteilen noch Defizite auf. Keiner der Konventionsstaaten ist aber vollständig untätig geblieben. Die bereits getroffenen Massnahmen sind weiterzuführen und weitere Massnahmen zu ergreifen.¹⁴⁴⁸

3.2 Implementierungsdauer

Mit Blick auf die Urteilsdaten der noch nicht vollständig umgesetzten Piloturteile (*Ananyev* u.a./RUS: 10.01.2012; *Neshkov* u.a./BUL: 27.01.2015; *Varga* u.a./HUN: 10.03.2015; *W.D.*/BEL: 06.09.2016; *Rezmiveş* u.a./ROM: 25.04.2017; *Sukachov*/UKR: 30.01.2020) bleibt zu konstatieren, dass der Implementierungsprozess Jahre in Anspruch nehmen kann. Auch die beiden bereits abgeschlossenen Implementierungsverfahren haben bis zu ihrem Abschluss einiges an Zeit benötigt. In Polen dauerte der Durchsetzungsprozess rund sieben Jahre, während er in Italien rund drei Jahre erforderte.¹⁴⁴⁹ Die Umsetzung des Piloturteils *Orchowski*/POL verdeutlicht aber immerhin, dass auch nach mehreren Jahren konstanter Implementierungsbemühungen noch mit einer genügenden Umsetzung gerechnet wer-

1448 Vgl. etwa Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 155, 158.

1449 *Orchowski*/POL (Urt. v. 22.10.2009 und Implementierungsprozess förmlich abgeschlossen im Jahr 2016) und *Torreggiani* u.a./ITA (Urt. v. 08.01.2013 und Implementierungsprozess förmlich abgeschlossen im Jahr 2016).

den kann, was auch auf die Implementierung der noch nicht vollständig umgesetzten Piloturteile hoffen lässt.

Der lang andauernde und teilweise nur schleppend vorangehende Implementierungsprozess ist insbesondere mit Blick auf die Schwere der fortdauernden Menschenrechtsverletzungen gleichwohl bedenklich. Die Umsetzung der Massnahmen ist auch mit Blick auf die grosse Anzahl Betroffener äusserst dringlich.¹⁴⁵⁰ Eine unverzügliche Implementierung setzt in jedem Fall zunächst unabdingbar den Kooperationswillen des betroffenen Konventionsstaates voraus, sind die Massnahmen doch gerade von ihm zu treffen und können sie nicht mit Zwang gegen seinen Willen durchgeführt werden. Die Kooperationsbereitschaft setzt in aller Regel auch die Bereitschaft zur Finanzierung der Massnahmen voraus. Die lange Dauer der Umsetzung ist indes nicht zwingend (nur) auf eine fehlende Kooperationsbereitschaft zurückzuführen. Vielmehr beruhen gerade bei Piloturteilen die Konventionsverletzungen auf strukturellen bzw. systemischen Problemen, welchen gerade immanent ist, dass eine Abhilfeschaufung bezüglich der Situation nicht innert kürzester Zeit möglich ist.¹⁴⁵¹ So sind langfristige Massnahmen gefordert, die entsprechend viel Zeit bei der Umsetzung in Anspruch nehmen. Grund für die vergleichsweise relativ zügige Implementierung Italiens dürfte vor diesem Hintergrund auf der einen Seite der vorhandene Kooperationswille Italiens und auf der anderen Seite die schon vor Urteilsfällung laufenden generellen Massnahmen zur Behebung des Überbelegungsproblems gewesen sein.

Die *Priorisierungsbemühungen* des Ministerkomitees mit der Anwendung des Verfahrens der *enhanced supervision* und der tatsächlich engen und aktiven Betreuung des Umsetzungsverfahrens können auf die Kooperationsbereitschaft der Konventionsstaaten hinwirken und den Implementierungsprozess mit konstruktiven Beiträgen zur Eignung der zu ergreifenden Massnahmen effizienter machen. Gleichwohl kann die Implementierung eine lange Zeit in Anspruch nehmen, welche auf umfassende Reformmassnahmen zurückzuführen ist und damit nicht *a priori* als Zeichen gesehen

1450 Vgl. auch GLAS HR&ILD 2019, 73 (81).

1451 Vgl. zum Kooperationswillen auch BOCCHI S. 1; vgl. weiter auch die Studie von ANAGNOSTOU/MUNGIU-PIPPIDI EJIL 2014, 205 (227): Der politische Umsetzungswille sei ein zentraler Faktor bei der Umsetzung von EGMR-Urteilen. Dieser alleine sei aber noch kein Garant für eine effektive Implementierung. Es komme vielmehr auch der innerstaatlichen „rechtlichen Infrastruktur“ und der Effektivität der Regierung eines Staates eine wichtige Bedeutung zu. Im Ergebnis übereinstimmend, aber zur gewählten Methode von ANAGNOSTOU/MUNGIU-PIPPIDI kritisch vgl. auch VOETEN EJIL 2014, 229 ff.

werden kann, dass die Effektivierungsbemühungen des Ministerkomitees nicht greifen würden.

Für die Implementierungsdauer von geringerer Bedeutung dürfte der Verbindlichkeitsgrad der Formulierungen in den Urteilsgründen und im Urteilstenor sein. Den Mitgliedstaaten dürfte die Dringlichkeit der Angelegenheit und der Nachdruck sowohl des Gerichtshofs als auch des Ministerkomitees schon allein durch die Anwendung des Piloturteilsverfahrens und der Zuteilung in das *Enhanced supervision*-Verfahren klar sein.

3.3 Strukturelles Problem und Art der ergriffenen Massnahmen

Der Gerichtshof fordert bei Vorliegen struktureller resp. systemischer Probleme das Ergreifen nicht nur oberflächlicher Massnahmen, sondern auch solcher, die das Problem von Grund auf bekämpfen und dessen Ursache beheben. Die Konventionsstaaten nehmen in ihren Aktionsplänen i.d.R. die Massnahmen auf, welche der Gerichtshof in den Urteilsgründen vorgeschlagen hat. Auch das Ministerkomitee nimmt bei der Würdigung der Aktionspläne die Urteilsgründe des konkreten Urteils zum Ausgangspunkt, verweist aber auch auf erfolgreiche Abhilfemassnahmen, welche andere Länder bei derselben Konventionsverletzung getroffen haben.¹⁴⁵² Insgesamt folgt das Ministerkomitee dem umfassenden Ansatz des Gerichtshofs, wenn es die von den Konventionsstaaten eingereichten Aktionspläne resp. Aktionsberichte evaluiert und wenn es mittels Beschlüssen auf tiefgreifende Reformmassnahmen hinwirkt.

Die Urteile *Orchowski*/POL, *Norbert Sikorski*/POL und *Torreggiani* u.a./ITA zeigen, dass auch strukturelle Probleme im Bereich der Überbelegung und weiterer inadäquater Haftbedingungen so weit behoben werden können, dass das Ministerkomitee den Implementierungsprozess als abgeschlossen betrachtet und seine Überwachung einstellt.

Das bessere Fazit des Implementierungsstandes der Verletzungen von Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK könnte darauf beruhen, dass hier die Ergreifung legislativer Massnahmen genügt und die Anforderungen an die Abhilfeschaffung sehr klar sind. Gerade der Umstand, dass zur Einführung selbst keine zu hohen finanziellen Hürden überwunden werden müssen,

1452 Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 161: Bei der Einführung eines kompensatorischen Rechtsbehelfs in Russland verweist das Ministerkomitee etwa auf das italienische Modell eines „Reduktionssystems“.

kommt der Implementierung wohl zusätzlich zugute. Kompensatorische Rechtsbehelfe können zwar zur Folge haben, dass der Konventionsstaat finanziellen Ausgleich für erlittene inadäquate Haftbedingungen schaffen muss und so doch finanziell belangt wird. Die monetäre Entschädigung ist allerdings nur eine Art der kompensatorischen Möglichkeiten. Kostenneutrale Folgen, wie eine Strafminderung, sofern eine Strafe noch nicht vollständig verbüsst wurde, werden vom Ministerkomitee sogar bevorzugt gesehen. Fehlt ein solcher Rechtsbehelf auf nationaler Ebene befreit ihn dies sodann nicht von seiner Verpflichtung, eine gerechte Entschädigung zu bezahlen; diese kann dann vor dem Gerichtshof gemäss Art. 41 EMRK fällig werden. Effektive Rechtsbehelfe sind weiter grundsätzlich sowohl im Interesse des EGMR als auch im Interesse des Mitgliedstaates, weil Beschwerden dann innerstaatlich geklärt werden können. Nur so kann die grundsätzliche Subsidiarität des Strassburger Systems zum Tragen kommen. Die Vorteile der Umsetzung dieser Abhilfemassnahmen liegen damit auf der Hand und dürften sich auch auf den Kooperationswillen der betroffenen Konventionsstaaten auswirken, was wiederum den meist fortgeschrittenen Implementierungsstand dieser Massnahmen erklärt.

3.4 Generelle Implementierungsmassnahmen und Folgerechtsprechung

Der Implementierungsstand der Piloturteile hat auch Auswirkungen auf die Folgerechtsprechung. So hat die Einführung eines effektiven Rechtsbehelfs i.S.v. Art. 13 i.V.m. Art. 3 EMRK etwa die Unzulässigkeit weiterer Beschwerden aufgrund von Art. 35 Abs. 1 EMRK zur Folge.¹⁴⁵³ Auch in materieller Hinsicht schlägt sich der Implementierungsstand in der Folgerechtsprechung nieder. Die bisher nur unvollständige Implementierung eines Piloturteils und die Notwendigkeit der Ergreifung weiterer genereller Massnahmen ziehen weitere Verurteilungen des betroffenen Konventionsstaates nach sich.¹⁴⁵⁴ Erneute Verurteilungen erinnern den Konven-

1453 EGMR – *Stella* u.a./ITA, Entsch. v. 16.09.2014, 49169/09 u.a., Rn. 35 ff.; EGMR – *Rexhepi* u.a./ITA, Entsch. v. 16.09.2014, 47180/10, Rn. 35 ff.

1454 Vgl. bspw. EGMR (GK) – *Simeonovi*/BUL, Urt. v. 12.05.2017, 21980/04, Rn. 85 ff.: An der Verletzung von Art. 3 EMRK änderte auch der Hinweis der Regierung auf die laufenden Gefängnisreform nichts. Vgl. auch EGMR – *Stancaleanu*/ROM, Urt. v. 09.01.2018, 26990/15, Rn. 34 ff.: Der Gerichtshof nimmt hier direkt Bezug auf das Piloturteil *Rezmiveş* u.a./ROM. Vgl. ferner EGMR – *Dudchenko*/RUS, Urt. v. 07.11.2017, 37717/05, Rn. 116; EGMR – *Bandur*/HUN, Urt. v. 05.07.2016, 50130/12, Rn. 34 ff. Es ist aber zu bedenken, dass auch

tionsstaat wiederkehrend an seine Implementierungspflichten. Auch die nach einem Piloturteil ergangenen Urteile werden dem Ministerkomitee zugeleitet, welches die Umsetzung auch dieser Urteile überwacht. Umgekehrt schützt das abgeschlossene Implementierungsverfahren eines Piloturteils selbstverständlich nicht vor weiteren Verfahren gegen den Konventionsstaat, wenn trotz genereller Massnahmen vereinzelt wieder inadäquate Haftbedingungen herrschen. Durch die Implementierung genereller Massnahmen sollten im betreffenden Mitgliedstaat aber immerhin nicht mehr Verhältnisse herrschen, die auf strukturelle bzw. systemische Defizite schliessen lassen.

3.5 Bedeutung weiterer Akteure im Implementierungsverfahren

Korrelierend zur Rechtsprechung des Gerichtshofs, in welcher er auf Sachverhaltsebene Bezug auf Berichte *internationaler resp. europäischer Gremien* nimmt, zeigt sich eine solche Verbindung auch in der Durchsetzungsphase der EGMR-Urteile. Die Berichte internationaler Organisationen sind nämlich auch Informationsquelle des Ministerkomitees etwa bei der Beurteilung des Implementierungsstands.¹⁴⁵⁵

Insbesondere der Implementierungsprozess des Piloturteils *Neshkov u.a./BUL* zeigt auch, dass die Umsetzung des Urteils des Gerichtshofs gleichzeitig an die Umsetzung eines *Soft Law*-Standards (im konkreten Fall CPT-Standard) geknüpft werden kann.¹⁴⁵⁶ Die Verpflichtung zur Umsetzung auch des höheren CPT-Standards erwächst zwar nicht aus Art. 46 EMRK i.V.m. Art. 1 EMRK, kann aber bei einer Finanzierungsunterstützung etwa durch den HRTF ausbedungen werden. So zielte das durch den HRTF unterstützte Implementierungsprojekt in Bulgarien ausdrücklich nicht nur auf die Umsetzung der Urteile des Gerichtshofs, sondern auch auf eine künftige Einhaltung des CPT-Standards ab.

bei einer Abhilfeschaffung zunächst weitere Verurteilungen erfolgen können, wenn sie sich auf vergangene Sachverhalte – etwa vor der Abhilfeschaffung der Konventionsverletzung – beziehen.

1455 Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 161: Russland wird aufgefordert, dem Ministerkomitee weitere CPT-Berichte zu russischen Haftanstalten zukommen zu lassen.

1456 Support for the Implementation of the European Court of Human Rights Judgments and European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment of Punishment Standards and Recommendations in Bulgaria (Prison Reform), zuletzt abgerufen am 25.04.2020.

Ausschlaggebend für diese Bezugnahme auf den CPT-Standard auch in der Durchsetzungsphase dürfte hier das Urteil *Neshkov* u.a./BUL selbst gewesen sein, scheint doch gerade in diesem Urteil die Arbeit des CPT massgebend zu sein. Der Gerichtshof bezog sich nicht nur bei der Frage des Vorliegens eines strukturellen Problems¹⁴⁵⁷, sondern gerade auch bei der Thematisierung der Notwendigkeit genereller Massnahmen¹⁴⁵⁸ auf die Arbeit des CPT. Gleichwohl hat sich das Ministerkomitee aufgrund seiner Rolle (Art. 46 Abs. 2 EMRK) auf die Überwachung des Urteils des Gerichtshofs zu beschränken. Geht der CPT-Standard über den Standard des Gerichtshofs hinaus, hat das Ministerkomitee die Überwachung einzustellen, sobald das Urteil des Gerichtshofs umgesetzt ist, und zwar auch dann, wenn der CPT-Standard noch nicht erreicht sein sollte. Es wird sich in Zukunft zeigen müssen, wie das Ministerkomitee die Situation in diesem Implementierungsverfahren handhaben wird.

Auch im Implementierungsverfahren des Urteils *W.D./BEL* hat sich die Bedeutung von Empfehlungen anderer Akteure für das Ministerkomitee gezeigt. Nachdem der nationale Ombudsmann und das CPT die Bedeutung der Unterzeichnung des OPCAT hervorgehoben haben, ermutigte auch das Ministerkomitee Belgien zur Einführung eines nationalen Präventionsgremiums zur Verhütung von Folter. Mittlerweile informierte Belgien das Ministerkomitee, dass es das OPCAT unterzeichnet habe und die Einsetzung eines nationalen Präventionsgremiums zur Verhütung von Folter plane. Auch in diesem Implementierungsverfahren wird besonderes Augenmerk auf die Rolle des Ministerkomitees i.S.v. Art. 46 Abs. 2 EMRK zu legen sein, wenn es um den Abschluss des Durchsetzungsverfahrens geht. Das Ministerkomitee kann Belgien wohl ermutigen, ein nationales Präventionsgremium i.S.d. OPCAT einzuführen, und hat eine allfällige Einführung sicherlich auch positiv in seine Gesamtwürdigung einzubeziehen, kann den Abschluss des Implementierungsverfahrens wohl aber nicht von der Einführung eines solchen Gremiums abhängig machen, würde dies doch über die Verpflichtung des Konventionsstaats i.S.v. Art. 46 Abs. 1 EMRK i.V.m. Art. 1 EMRK hinausgehen. Wäre Belgien nicht dazu bereit gewesen, das OPCAT zu unterzeichnen und sich damit völkerrechtlich zu verpflichten, einen solchen Präventionsmechanismus einzuführen (Art. 3 OPCAT), hätte es diesbezüglich mit dem Ministerkomitee den Dialog suchen und seinen Standpunkt darlegen können.

1457 EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urt. v. 27.01.2015, 36925/10, Rn. 269.

1458 EGMR – *Neshkov* u.a./BUL, Urt. v. 27.01.2015, 36925/10, Rn. 276.

3.6 Stellungnahmen von NGOs, nationalen Menschenrechtsinstitutionen und Beschwerdeführern

Die gesteigerte Transparenz des Implementierungsverfahrens ermöglicht durch die Publikation sämtlicher Informationen, dass NGOs, nationale Menschenrechtsorganisationen und auch die Beschwerdeführer zum Implementierungsprozess Stellung nehmen können (Regel 9¹⁴⁵⁹). In vielen der Implementierungsverfahren wurde diese Möglichkeit insbesondere von regionalen NGOs ergriffen. Die Praxis der Konventionsstaaten, ob sie nun ihrerseits auf diese Stellungnahmen mit eigenen Stellungnahmen reagieren oder nicht, variiert von Konventionsstaat zu Konventionsstaat. Während Polen etwa auch zu beiden eingereichten Stellungnahmen selbst Stellung nahm, blieb Russland diesbezüglich passiv. Andere Konventionsstaaten wie Italien, Bulgarien oder Ungarn nahmen zu einem Teil der Stellungnahmen selbst direkt Stellung. Die Beteiligung mehrerer NGOs in den meisten Fällen lässt jedenfalls den Schluss zu, dass nicht nur die Verfahren vor dem Gerichtshof, sondern auch die Umsetzungsverfahren im Nachgang an die Urteile eine gewisse Öffentlichkeitswirkung entfalten und auch die Implementierungsfortschritte regional mit Interesse beobachtet und einer kritischen Würdigung unterzogen werden. Der politische Druck zur zügigen Implementierung dürfte durch die Stellungnahmen regelmässig zunehmen.

Einzig im Fall *Neshkov u.a./BUL* hat auch der Beschwerdeführer selbst von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, eine eigene Stellungnahme einzureichen. Die Stellungnahmen von Beschwerdeführern haben sich i.d.R. auf die Umsetzung individueller Massnahmen und auf die Zahlung der finanziellen Entschädigung zu beschränken. Es erstaunt, dass die Beschwerdeführer so selten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, zumal der Implementierungsstand der zu ergreifenden individuellen Massnahmen zur Abhilfe gegen die Verletzung von Art. 3 EMRK insgesamt noch Defizite aufweist. Selbstverständlich wirkt das Ministerkomitee aber auch ohne Stellungnahmen der Beschwerdeführer darauf hin, dass alle individuellen Massnahmen ergriffen werden, was sich auch darin manifestiert, dass das Ministerkomitee in zahlreichen Beschlüssen die Konventionsstaaten aufforderte, weitere Informationen betreffend einzelne Beschwerdeführer einzureichen. Gleichwohl könnte der politische Druck zur Umsetzung der

1459 Rules of the Committee of Ministers for the Supervision of the Execution of Judgments and of the Term of Friendly Settlements.

individuellen Massnahme mit einer Stellungnahme nochmals verschärft werden.

3.7 Bedeutung des *infringement proceeding*

Der noch ungenügende Implementierungsstand der Piloturteile könnte Grund für die Einleitung eines *infringement proceeding* durch das Ministerkomitee sein. Grundsätzlich kann das Verfahren nach Art. 46 Abs. 4 EMRK sowohl bei prinzipieller Nichtumsetzung eines Urteils als auch bei nur schleppender Umsetzung angewendet werden.¹⁴⁶⁰ Im Bereich der inadäquaten Haftbedingungen kam es seit seiner Einführung allerdings noch nie zur Anwendung. Keiner der Konventionsstaaten hat sich prinzipiell geweigert, das Piloturteil umzusetzen, und in allen Konventionsstaaten wurden bereits gewisse Abhelfemassnahmen ergriffen. Die Anwendung des Verfahrens nach Art. 46 Abs. 4 EMRK könnte den politischen Druck auf die entsprechenden Konventionsstaaten erhöhen. Da der Druck auf den betroffenen Konventionsstaat zur weiteren Implementierung insbesondere durch die Anwendung des Piloturteilsverfahrens, die Überwachung durch die *enhanced supervision* und durch die grosse Zahl weiterer hängiger Fälle ohnehin bereits gross sein dürfte, wären meines Erachtens auch bei der Anwendung des *infringement proceeding* keine schnelleren Umsetzungsfortschritte zu erwarten.¹⁴⁶¹

3.8 Zwischenfazit

Insgesamt kann festgehalten werden, dass bis anhin erst zwei Piloturteile vollständig umgesetzt sind. Die restlichen Piloturteile sind alle dem Überwachungsverfahren der *enhanced supervision* zugeteilt; deren Umsetzung wird eng und aktiv vom Ministerkomitee begleitet. Die vollständige Implementierung dieser Urteile setzt insbesondere die Ergreifung weiterer *genereller* Massnahmen zur Beseitigung der strukturellen Gründe der Überbelegung voraus. Eine vollständige Umsetzung erfordert wegen der fehlenden Gestaltungskraft des Gerichtshofs und des Ministerkomitees

1460 DE LONDRAS/DZEHTSIAROU *International & Comparative Law Quarterly* 2017, 467 (474 ff.).

1461 Insgesamt kritisch zum *infringement proceeding* DE LONDRAS/DZEHTSIAROU *International & Comparative Law Quarterly* 2017, 467 ff.

dabei immer den Kooperationswillen des Konventionsstaates. Es ist an ihm, die konkreten Massnahmen unter der Aufsicht des Ministerkomitees vorzuschlagen und in die Praxis umzusetzen. Es wurde festgestellt, dass die Implementierung von Piloturteilen zu inadäquaten Haftbedingungen in aller Regel eine längere Zeit in Anspruch nimmt. Dies ist allerdings vor allem mit Blick auf das Bestehen eines strukturellen Problems, d.h. der Notwendigkeit langfristiger und kostenintensiver Massnahmen, zu würdigen.¹⁴⁶² Die Beispiele *Orchowski*/POL und *Norbert Sikorski*/POL haben aber verdeutlicht, dass auch nach mehreren Jahren durchaus noch mit dem Abschluss des Implementierungsprozesses zu rechnen ist. Weiter ist auch im Implementierungsprozess eine Wechselwirkung zwischen der Arbeit des Gerichtshofs und jener des Ministerkomitees sowie internationaler und europäischer Gremien festzustellen, wobei in Zukunft ein Augenmerk darauf zu richten sein wird, dass vom Ministerkomitee zum Abschluss des Implementierungsverfahren nicht mehr verlangt wird, als es seine Rolle i.S.v. Art. 46 Abs. 2 EMRK zulässt. Es hat sich schliesslich gezeigt, dass nicht nur das Verfahren vor dem Gerichtshof, sondern auch das Implementierungsverfahren eine gewisse Öffentlichkeitswirkung erzielt, wobei insbesondere regionale NGOs immer wieder von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, eigene Stellungnahmen einzureichen, in denen sie den Implementierungsfortschritt kritisch würdigen.

III. Umsetzung übriger Urteile

Aufgrund der immens grossen Zahl von Urteilen im Bereich inadäquater Haftbedingungen kann es in diesem Kapitel nicht zielführend sein, den Implementierungsstand aller Urteile zu untersuchen. Vielmehr geht es darum, überblicksartig generelle Aussagen über bestehende Tendenzen zu machen.

1462 Den Erfolg der Anwendung des Piloturteilsverfahrens nur an der Anzahl abgeschlossener Implementierungsverfahren zu messen, würde deshalb zu kurz greifen. Vgl. auch GLAS HR&ILD 2019, 73 (81 f.).

1. Parallelfälle vs. Fälle ohne Konnex zu Piloturteilen und die Bedeutung des Priorisierungsverfahrens

Neben den Piloturteilen lassen sich die übrigen Urteile in zwei Fallgruppen unterteilen. Zum einen sind es Parallelfälle zu Piloturteilen. Zum anderen können es Urteile gegen Konventionsstaaten sein, gegen die noch kein Piloturteil ergangen ist, resp. Urteile in Themengebieten, in denen überhaupt noch keine Piloturteile gefällt wurden.

Die Umsetzung Ersterer ist eng mit der Umsetzung des dazugehörigen Piloturteils verknüpft. Nicht selten erfolgt die Umsetzung sodann im Rahmen einer „Implementierungsgruppe“. Die für das Piloturteilsverfahren charakteristische Ergreifung genereller Massnahmen kann zugleich Abhilfemassnahme in parallelen Urteilen sein. Darüber hinausgehende individuelle Massnahmen können aber weiter erforderlich bleiben. Demgegenüber erfolgt die Implementierung ausserhalb eines Piloturteilsverfahrens in der Regel nicht im Kontext der Anordnung genereller Massnahmen. Auch in diesen Fällen kann die Überwachung der Durchsetzung aber in Implementierungsgruppen erfolgen.¹⁴⁶³

Die Jahresberichte des Ministerkomitees verdeutlichen, dass im Bereich inadäquater Haftbedingungen eine grosse Zahl von Urteilen auch ausserhalb des Piloturteilsverfahrens im Verfahren der *enhanced supervision* überwacht werden.¹⁴⁶⁴ Diese Zuteilungen zum priorisierten Überwachungsverfahren entspricht der dem Art. 3 EMRK inhärenten *Schwere* der Konventionsverletzung, welche eine enge Überwachung zur schnellstmöglichen und vollständigen Behebung unabhängig vom Vorhandensein eines strukturellen bzw. systemischen Problems erfordert. Durch die konsequente Anwendung des Verfahrens der *enhanced supervision* stehen die weiteren Verletzungen von Art. 3 EMRK bei inadäquaten Haftbedingungen den einschlägigen Piloturteilsverfahren resp. ihren Parallelfällen hinsichtlich der *Art* des Implementierungsverfahrens also in nichts nach.

1463 Vgl. etwa *Ashot Harutyunyan Group, Nisiotis Group, Siasios u.a. Group, Ciorap Group* etc.: Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 154 ff.

1464 Vgl. bspw.: EGMR – *Ashot Harutyunyan/ARM*, Ur. v. 15.06.2010, 34334/04; EGMR – *Insanov/AZE*, Ur. v. 14.03.2013, 16133/08; EGMR – *Martzaklis u.a./GRE*, Ur. v. 09.07.2015, 20378/13; vgl. auch Annual Report 2019 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 50: 8% aller Verfahren im Verfahren der *enhanced supervision* betreffen Haftbedingungen oder die medizinische Versorgung.

2. Status der Umsetzung und die Art ergriffener Massnahmen

Die Fülle an Urteilen bringt es mit sich, dass sich die Urteile zu inadäquaten Haftbedingungen in den verschiedensten Implementierungsstadien befinden. Bei einer Reihe von Urteilen hat das Ministerkomitee bereits eine vollständige Umsetzung festgestellt und die Überwachung abgeschlossen,¹⁴⁶⁵ während viele andere Urteile sich noch mitten im Implementierungsprozess befinden. Ist das Monitoringverfahren noch pendent, heisst dies, dass das Ministerkomitee vom Konventionsstaat die Ergreifung weiterer Abhilfemassnahmen fordert. Für eine Analyse, welche Massnahmen durch den Konventionsstaat getroffen und vom Ministerkomitee als genügend eingestuft wurden, eignen sich abgeschlossene resp. zumindest weit fortgeschrittene Implementierungsverfahren besser, weshalb in der Folge nur auf solche eingegangen wird.

2.1 Umsetzungsverfahren und Notwendigkeit genereller Massnahmen

Die bereits abgeschlossenen Implementierungsverfahren verdeutlichen, dass die Umsetzung eines Urteils auch ausserhalb des Piloturteilsverfahrens neben den zu ergreifenden individuellen Massnahmen oft mit der Ergreifung genereller Abhilfemassnahmen einhergeht.¹⁴⁶⁶ Dies selbst dann,

1465 Vgl. etwa EGMR – *Tunis/EST*, Urt. v. 19.12.2013, 429/12; Resolution CM/ResDH (2016) 22, Execution of the Judgment *Tunis/EST*, vgl. auch Annual Report 2016 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 162; EGMR – *Dybeku/ALB*, Urt. v. 18.12.2007, 41153/06; EGMR – *Grori/ALB*, Urt. v. 07.07.2009, 25336/04; Resolution CM/ResDH (2016) 273, Execution of the Judgments *Dybeku/ALB* u. *Grori/ALB*, vgl. Annual Report 2016 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 157; EGMR – *Ghavitadze/GEO*, Urt. v. 03.03.2009, 23204/07; Resolution CM/ResDH (2014) 209, Execution of the Judgments *Ghavitadze* u.a./GEO; EGMR – *Jashi/GEO*, Urt. v. 08.01.2013, 10799/06; Resolution CM/ResDH (2014) 162, Execution of the Judgment *Jashi/GEO*; EGMR – *Kaprykowski* u.a./POL, Urt. v. 21.09.2016, 23052/05; Resolution CM/ResDH (2016) 278, Execution of the Judgments *Kaprykowski* u.a./POL; EGMR – *Kasperovičius/LTU*, Urt. v. 20.11.2012, 54872/08; Résolution CM/ResDH (2017) 34, Exécution de l'arrêt *Kasperovičius/LTU*; EGMR – *Bulatović/MNE*, Urt. v. 22.07.2014, 67320/10; Resolution CM/ResDH (2017) 35, Execution of the Judgment *Bulatović/MNE*.

1466 Vgl. etwa die Umsetzung folgender Urteile: EGMR – *Dybeku/ALB*, Urt. v. 18.12.2007, 41153/06; EGMR – *Grori/ALB*, Urt. v. 07.07.2009, 25336/04; EGMR – *Tunis/EST*, Urt. v. 19.12.2013, 429/12; EGMR – *Kasperovičius/LTU*,

wenn die generellen Abhilfemassnahmen im Urteil durch den Gerichtshof nicht angeordnet wurden, was im Folgenden anhand zweier ausgewählter Beispiele aufgezeigt wird:

Estland hat etwa im Rahmen der Implementierung eines Urteils des Gerichtshofs zu ungenügenden Platzverhältnissen in der Haft¹⁴⁶⁷ seine nationalen Strafvollzugsvorschriften dahingehend geändert, dass jedem Inhaftierten mindestens 3 m² Platz anstatt der bisher national vorgesehenen 2,5 m² zur Verfügung stehen müssen, was so auch in der Praxis umgesetzt wurde.¹⁴⁶⁸ Auf legislativer Ebene wurde weiter festgelegt, dass die Zahl der Inhaftierten die für die entsprechende Haftanstalt vorgesehene Quote nie überschreiten darf.¹⁴⁶⁹

Die Ergreifung der generellen Massnahme – hier die nationale Gesetzesänderung¹⁴⁷⁰ – ist im Urteil selbst nicht ausdrücklich genannt, ist aber dennoch logische Konsequenz. Im vorliegenden Fall waren die Platzverhältnisse auf dem innerstaatlichen Rechtsweg nämlich anhand der bisherigen nationalen Bestimmung geprüft und für gesetzeskonform befunden worden (dem Inhaftierten standen mehr als die national gesetzlich vorgesehenen 2,5 m² zur Verfügung). Der Gerichtshof stellte in der Folge eine Verletzung von Art. 3 EMRK fest (Unterschreiten der 3 m² als starke Vermutung für einen Konventionsverstoss: vgl. Teil 3 Kap. 2 IV.), ohne dass er weitere Ausführungen zum nationalen Recht oder Ausführungen im Rahmen von Art. 46 EMRK machte. In den Urteilsgründen wurden sodann weder konkrete individuelle noch generelle Massnahmen genannt. Im Urteilstenor blieb es bei der Feststellung einer Verletzung von Art. 3 EMRK und der Festlegung einer Schadenersatzzahlung. Auch ohne diese Anordnung blieb Estland als einzige Möglichkeit nur die innerstaatliche Gesetzesänderung resp. die Nichtmehrانwendung der besagten Norm, um weitere einschlägige Verurteilungen in Zukunft zu verhindern. Die von Estland ergriffene generelle Massnahme zur Durchsetzung des Urteils erstaunt deshalb nicht. Im Implementierungsverfahren von *Tunis/EST*

Urt. v. 20.11.2012, 54872/08; EGMR – *Bulatović/MNE*, Urt. v. 22.07.2014, 67320/10.

1467 EGMR – *Tunis/EST*, Urt. v. 19.12.2013, 429/12.

1468 Zum Ganzen vgl. Annual Report 2016 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 162.

1469 Vgl. Annual Report 2016 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 162.

1470 Regulation no. 72 of the Minister of Justice on the Internal Prison Rules (Vangla sisekorraeskiri).

hat Estland zwei Aktionspläne bzw. Aktionsberichte eingereicht.¹⁴⁷¹ Stellungnahmen von NGOs oder dem Beschwerdeführer erfolgten nicht. Seitens des Ministerkomitees wurden keine Beschlüsse gefasst. Eine besonders intensive Überwachung oder eine Verschärfung des politischen Drucks schien hier folglich auch für die Ergreifung der generellen Massnahmen nicht nötig gewesen zu sein.

Die Urteile *Dybeku*/ALB¹⁴⁷² und *Groni*/ALB¹⁴⁷³ machen deutlich, dass in der Praxis generelle Massnahmen in Umsetzung eines EGMR-Urteils ausserhalb von Piloturteilsverfahren auch hinsichtlich festgestellter *unge-
nüglicher medizinischer Versorgungssituationen* Inhaftierter ergriffen werden. Albanien hat nämlich im Rahmen der Implementierung dieser beiden Urteile des Gerichtshofs zur künftigen Sicherstellung der adäquaten medizinischen Versorgung während der Haft *legislative* Anpassungen vorgenommen.¹⁴⁷⁴ Die Gesetzesänderungen zielten darauf ab, die Vorschriften zur Diagnose, zur medizinischen Behandlung, zur Medikation und zum medizinischen Equipment auszubauen.¹⁴⁷⁵ Darüber hinaus wurde die obligatorische Krankenversicherung für Inhaftierte eingeführt.¹⁴⁷⁶ Auch diese Massnahmen ergriff Albanien, ohne dass der Gerichtshof in den beiden Urteilen bestimmte generelle Massnahmen in den Urteilsgründen nannte oder vertiefte Ausführungen zu den entsprechenden nationalen Rechtsakten machte. Auch im Urteilstenor hatte sich der Gerichtshof auf die Feststellung der Verletzung von Art. 3 EMRK und auf die Festlegung eines Schadensersatzes beschränkt. Konkrete individuelle oder generelle Massnahmen hatte der Gerichtshof nicht angeordnet. Die Umsetzung der Urteile *Dybeku*/ALB und *Groni*/ALB erfolgte im Verfahren der *enhanced supervision*. Albanien hat sechs Aktionspläne bzw. Aktionsberichte eingereicht.¹⁴⁷⁷ Stellungnahmen von NGOs oder den Beschwerdeführern erfolgten nicht. Die Implementierungsfortschritte wurden an mehreren Men-

1471 Action Report v. 12.09.2014, DH-DD (2014) 1146; Revised Action Report v. 29.09.2015, DH-DD (2015) 1002.

1472 EGMR – *Dybeku*/ALB, Urt. v. 18.12.2007, 41153/06.

1473 EGMR – *Groni*/ALB, Urt. v. 07.07.2009, 25336/04.

1474 Law on the Rights and Treatment of Prisoners and Detainees v. 17.04.2014 sowie Mental Health Law v. April 2012.

1475 Zum Ganzen Annual Report 2016 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, 2016, S. 157.

1476 Annual Report 2016 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 157.

1477 Action Plan / Action Report v. 09.11.2011, DH-DD (2011) 1041; Action Plan v. 10.04.2013, DH-DD (2013) 428; Action Report v. 03.07.2014, DH-DD (2014) 893; Revised Action Report v. 30.07.2014, DH-DD (2014) 974; Revised

schenrechtssitzungen aufgegriffen, und die Abgeordneten haben zwei Beschlüsse erlassen, in denen sie Albanien anhielten, weitere Informationen einzureichen.¹⁴⁷⁸ Dies, indem sie Albanien etwa aufforderten, dem Ministerkomitee ohne weitere Verzögerung einen aktualisierten Aktionsplan vorzulegen, der sämtliche fehlenden Informationen insbesondere hinsichtlich der Ergreifung der *generellen* Massnahmen zu enthalten habe. Das Ministerkomitee stand hier folglich in einem engen Dialog mit dem Konventionsstaat und wirkte auf diese Weise aktiv auf die Ergreifung auch der *generellen* Massnahmen hin.

Im Allgemeinen beschränkten sich auch ausserhalb von Piloturteilen die generellen Massnahmen nicht auf legislative Anpassungen. Vielmehr wurden im Rahmen der Durchsetzung einzelner EGMR-Urteile aufgrund festgestellter inadäquater Haftbedingungen i.S.v. Art. 3 EMRK ganze Vollzugseinrichtungen geschlossen¹⁴⁷⁹, Renovationsarbeiten durchgeführt,¹⁴⁸⁰ generell der Zugang zu den sanitären Einrichtungen und Aktivitäten ausserhalb der Zellen verbessert¹⁴⁸¹ und die Möglichkeit alternativer Strafen für leichtere Straftaten eingeführt.¹⁴⁸² Die Feststellung von Verletzungen von Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK hatten auch ausserhalb von Piloturteilen die Einführung effektiver Beschwerdemöglichkeiten zur Folge.¹⁴⁸³

Es bleibt folglich festzuhalten, dass auch die Implementierung der Urteile, welche ausserhalb eines Piloturteilsverfahrens ergangen sind, umfassende Reformen nach sich ziehen kann – dies selbst dann, wenn vom Gerichtshof weder in den Urteilsgründen konkrete Massnahmen thematisiert noch solche im Urteilstenor angeordnet worden sind. Die Überwa-

Action Report v. 09.07.2015, DH-DD (2015) 768; Revised Action Report v. 03.06.2016, DH-DD (2016) 739.

1478 Decision v. 07.03.2013, CM/Del/Dec (2013) 1164/3; Decision v. 25.09.2014, CM/Del/Dec (2014) 1208/1.

1479 EGMR – *Kasperovičius/LTU*, Urte. v. 20.11.2012, 54872/08; Résolution CM/ResDH (2017) 34, Exécution de l'arrêt *Kasperovičius/LTU*; EGMR – *Kadikis/LAT*, Urte. v. 04.05.2006, 62393/00; Resolution CM/ResDH (2016) 122, Execution of the Judgments *Kadikis* u.a./LAT.

1480 EGMR – *Kadikis/LAT*, Urte. v. 04.05.2006, 62393/00; Resolution CM/ResDH (2016) 122, Execution of the Judgments *Kadikis* u.a./LAT; EGMR – *Mathew/NED*, Urte. v. 29.09.2005, 24919/03; Resolution CM/ResDH (2016) 12, Execution of the Judgment *Mathew/NED*.

1481 EGMR – *Kasperovičius/LTU*, Urte. v. 20.11.2012, 54872/08; Résolution CM/ResDH (2017) 34 Exécution de l'arrêt *Kasperovičius/LTU*.

1482 EGMR – *Bulatović/MNE*, Urte. v. 22.07.2014, 67320/10; Resolution CM/ResDH (2017) 35, Execution of the Judgment *Bulatović/MNE*.

1483 EGMR – *Kadikis/LAT*, Urte. v. 04.05.2006, 62393/00; Resolution CM/ResDH (2016) 122, Execution of the Judgments *Kadikis* u.a./LAT.

chungsintensität des Ministerkomitees variiert dabei stark; ist ein Fall dem *Enhanced supervision*-Verfahren zugeteilt, erfolgt auch hier eine enge und aktive Begleitung durch das Ministerkomitee.

2.2 Konsequenz der Gesamtbetrachtung bei der Durchsetzung des Urteils

Der Gerichtshof hatte in seinem Urteil *Insanov/AZE*¹⁴⁸⁴ unter anderem die Haftbedingungen der aserbaidshanischen Strafvollzugsanstalt Baku (Gebäude 1 und Gebäude 13) zu beurteilen. Die Haftbedingungen in beiden Gebäuden wurden vom Gerichtshof als Verletzung von Art. 3 EMRK qualifiziert.¹⁴⁸⁵ Die Implementierung findet, wie zu erwarten, im Verfahren der *enhanced supervision* statt.¹⁴⁸⁶ Im Rahmen der Durchsetzung des ergangenen Urteils wurde das Gebäude 1 abgerissen und ersetzt. In Gebäude 13 wurden die sanitären Einrichtungen renoviert und ein Heizungssystem installiert.¹⁴⁸⁷ Hinsichtlich der Überbelegung hatte das Ministerkomitee Aserbaidschan zunächst aufgefordert, nähere Informationen zur aktuellen Überbelegungssituation zur Verfügung zu stellen, und verwies im weiteren Dialog mit dem Konventionsstaat auch auf die Bedeutung der Gesamtumstände der Inhaftierung, wobei es ausführte, dass die Verletzung von Art. 3 EMRK auf den kumulativen Effekten der Überbelegung, der inadäquaten Sanitäreinrichtungen und des fehlenden Heizsystems beruhe.¹⁴⁸⁸ Die Beseitigung der letzten beiden kumulativen Umstände hätte zur Folge, dass die Überbelegung für sich alleine wohl nicht mehr als Verstoss gegen Art. 3 EMRK anzusehen sei. Der Fokus weiterer Implementierungsarbei-

1484 EGMR – *Insanov/AZE*, Urt. v. 14.03.2013, 16133/08: Im konkreten Fall wurde neben der Verletzung von Art. 3 EMRK auch in verschiedener Hinsicht Verletzungen von Art. 6 EMRK festgestellt. Das vorliegende Implementierungsverfahren ist noch pendent, was allerdings an den festgestellten Verletzungen von Art. 6 EMRK liegt, hinsichtlich welcher noch keine genügenden Abhilfemassnahmen getroffen wurden. Die folgenden Ausführungen beschränken sich aber auf die Abhilfemassnahmen der Verletzung von Art. 3 EMRK.

1485 EGMR – *Insanov/AZE*, Urt. v. 14.03.2013, 16133/08, Rn. 110.

1486 Zum Ganzen vgl. Annual Report 2016 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 158 f.

1487 Annual Report 2016 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 159.

1488 Annual Report 2016 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 159.

ten sei deshalb nicht mehr auf die Überbelegungssituation zu legen.¹⁴⁸⁹ Diese Ausführungen des Ministerkomitees sind vor dem Hintergrund zu würdigen, dass der Gerichtshof im Urteil zuvor festgehalten hatte, dass die Überbelegung und die mangelhafte Platzsituation durch ungehinderte Bewegungsfreiheit tagsüber kompensiert würden.¹⁴⁹⁰

Die Argumentation des Ministerkomitees bei seiner Beurteilung des Implementierungsstandes zeigt deutlich, wie es sich an den Ausführungen des Gerichtshofs in den Urteilsgründen orientiert. Dies ist auch vor dem Hintergrund einleuchtend, dass die Verpflichtung der Konventionsstaaten bei der Implementierung des Urteils i.S.v. Art. 46 Abs. 1 EMRK i.V.m. Art. 1 EMRK nur so weit geht, den EMRK-widrigen Zustand zu beseitigen. Hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Überbelegungssituation für sich alleine keine solche Verletzung bildet, kann das Ministerkomitee letztlich in dieser Hinsicht auch kein Tätigwerden des Konventionsstaates fordern. Das Ministerkomitee ist gerade nur mit Überwachung der Durchsetzung des Urteils betraut. Gleichwohl zeigt das vorliegende Beispiel deutlich die Auswirkungen der Zulässigkeit von Kompensationsmechanismen in der Durchsetzungsphase. Überspitzt formuliert vereiteln Kompensationsmechanismen hier Anreiz und Pflicht zur Ergreifung von Massnahmen gegen die bestehende (und unbestrittene) aber noch nicht Art.-3-EMRK-widrige Überbelegungssituation. Mit der Gewährung einer kompensierenden Bewegungsfreiheit und der Beseitigung kumulativer Elemente im Sinne der Instandsetzung sanitärer Einrichtungen und des Heizsystems ist der Umsetzung von Art. 3 EMRK vielmehr bereits Genüge getan. Das Problem der Überbelegung besteht auf diese Weise fort, gebilligt durch den Gerichtshof. Die präventive Funktion wird durch die Kompensationsrechtsprechung auch in der Durchsetzungsphase beschränkt.

3. Implementierungsdauer

Die Umsetzungsdauer und damit verbunden die Dauer des Überwachungsverfahrens durch das Ministerkomitee sind sehr unterschiedlich. Wurde das Überwachungsverfahren bisweilen nach wenigen Jahren¹⁴⁹¹

1489 Annual Report 2016 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 159.

1490 EGMR – *Insanov/AZE*, Urt. v. 14.03.2013, 16133/08, Rn. 120.

1491 Vgl. etwa EGMR – *Tunis/EST*, Urt. v. 19.12.2013, 429/12; Resolution CM/Res-DH (2016) 22, Execution of the Judgment *Tunis/EST*; EGMR – *Bulatović/MNE*,

beendet, erfolgte die Feststellung einer vollständigen Durchsetzung bisweilen auch erst nach deutlich längerer Zeit.¹⁴⁹² Daran können auch in diesen Urteilen die Priorisierungsbemühungen des Ministerkomitees mit der Anwendung des Verfahrens der *enhanced supervision* und der bisweilen tatsächlich engen und aktiven Betreuung des Umsetzungsverfahrens nichts ändern. Die lange Dauer der Umsetzung auch der übrigen Urteile dürfte auf die teilweise umfassenden Reformen, welche auch hier ergriffen werden, zurückzuführen sein. Vor dem Hintergrund dieser Massnahmen erstaunt die lange Implementierungsdauer jedenfalls nicht, sind doch viele von ihnen langfristiger Natur und brauchen Zeit (vgl. auch bereits bei den Piloturteilen). Die Priorisierungsbemühungen sind jedenfalls auch hier geeignet, auf die Kooperationsbereitschaft der Konventionsstaaten hinzuwirken und das Implementierungsverfahren mit konstruktiven Beiträgen zu den zu ergreifenden Massnahmen möglichst effizient zu gestalten.

Eine über längere Zeit andauernde, dafür umfassende und tiefgreifende Implementierung ist einer schnellen, oberflächlichen und auf den Einzelfall begrenzten Implementierung jedenfalls vorzuziehen. Ist eine lange Implementierungsdauer jedoch mangelndem Kooperationswillen eines Konventionsstaates geschuldet, ist dies selbstredend aus einer menschenrechtlichen Sicht kritisch, ist doch aufgrund des Feststellungsurteils gerade eine effektive Umsetzung durch den Konventionsstaat ausschlaggebend. Wichtiger als die abstrakte Zeitspanne ist damit die Ernsthaftigkeit und Kontinuität der Implementierungsarbeiten.

4. Zwischenfazit

Insgesamt hat die Analyse der Implementierung der übrigen Urteile gezeigt, dass diese, wie schon die einschlägigen Piloturteile, in der Regel dem Verfahren der *enhanced supervision* zugeteilt sind und ein enger Dialog zwischen Konventionsstaat und Ministerkomitee entstehen kann. Ferner wurde deutlich, dass die Implementierung auch ausserhalb des Piloturteilsverfahrens und folglich ohne zwingende Feststellung eines strukturellen bzw.

Urt. v. 22.07.2014, 67320/10: Resolution CM/ResDH (2017) 35, Execution of the Judgment *Bulatović/MNE*.

1492 Vgl. etwa EGMR – *Dybeku*/ALB, Urt. v. 18.12.2007, 41153/06: Resolution CM/ResDH (2016) 273, Execution of the Judgments *Dybeku*/ALB u. *Grori*/ALB; EGMR – *Grori*/ALB, Urt. v. 07.07.2009, 25336/04: Resolution CM/ResDH (2016) 273, Execution of the Judgments *Dybeku* u. *Grori*/ALB.

systemischen Problems und ohne die explizite Nennung genereller Massnahmen in den Urteilsgründen resp. deren Anordnung im Urteilsenor langfristige Massnahmen und umfassende Reformen erfordern kann. In diesem Sinne ergreifen die Konventionsstaaten unter der Aufsicht des Ministerkomitees bisweilen zur Schaffung von Abhilfe gegen die bestehenden Konventionsverletzungen *generelle* Massnahmen, was letztlich auch der Prävention von künftigen Konventionsverletzungen dient. Die präventive Funktion wird allerdings durch die Auswirkungen der Gesamtbetrachtung in der Rechtsprechung des Gerichtshofs auch in der Durchsetzungsphase beschränkt. Die Dauer des Implementierungsprozesses und der Implementierungserfolg sind ähnlich wie in Piloturteilsverfahren. *Wesentliche* Unterschiede beim Implementierungsverfahren zwischen Piloturteilen und den übrigen Urteilen lassen sich insgesamt auch nicht ausmachen.

IV. Zwischenfazit – Phase nach dem Urteil

Die Phase im Anschluss an das Urteil ist geprägt von der Zusammenarbeit des Gerichtshofs, des Ministerkomitees und der Konventionsstaaten. Das Ministerkomitee als Hauptmonitoringakteur übt dabei eine zentrale und vermittelnde Rolle aus. Es wurde aufgezeigt, dass das Ministerkomitee seine Arbeitsweise insbesondere durch die Einführung des *Twin-track*-Verfahrens optimiert hat. Aufgrund der Zuteilungskriterien werden Urteile zu inadäquaten Haftbedingungen in der Regel dem Verfahren der *enhanced supervision* zugeführt, unabhängig davon, ob es sich um Piloturteile handelt oder nicht. Dies hat eine Priorisierung der Umsetzungsverfahren und eine enge und aktive Begleitung des Verfahrens durch das Ministerkomitee zur Folge. Das Implementierungsverfahren wird entsprechend durch den Dialog zwischen Konventionsstaat und Ministerkomitee mittels Aktionsplänen resp. Aktionsberichten der Konventionsstaaten und Beschlüssen des Ministerkomitees geprägt, wobei insbesondere die Menschenrechtssitzungen des Ministerkomitees wesentlicher Bestandteil der Überwachung der Umsetzung der Urteile sind.

Insbesondere durch die Anwendung der Piloturteilsverfahren im Bereich der Überbelegung, in denen der Gerichtshof in den Urteilsgründen die zu ergreifenden generellen Massnahmen nennt und im Urteilsenor vor allem hinsichtlich der Verletzung von Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK die Einführung effektiver sowohl präventiver als auch kompensatorischer Rechtsbehelfe verbindlich anordnet, greift der Gerichtshof in die Implementierungsphase vor. Sowohl Ministerkomitee als auch

Konventionsstaat richten sich in der Praxis im Durchsetzungsverfahren bezüglich der zu ergreifenden generellen Massnahmen denn auch tatsächlich nach den Vorgaben des Gerichtshofs. Das Ministerkomitee fordert im Bereich unzureichender Haftbedingungen vom Konventionsstaat aber keineswegs nur bei der Implementierung der Piloturteile neben den individuellen Massnahmen auch generelle Massnahmen. Deshalb nehmen die Konventionsstaaten unter der Aufsicht des Ministerkomitees auch zur Umsetzung anderer Urteile, in denen unmenschliche oder erniedrigende Haftbedingungen festgestellt wurden, tiefgreifende Massnahmen vor. Die Bedeutung der Anordnung genereller Massnahmen durch den Gerichtshof scheint vor diesem Hintergrund nicht so gross, wie dies *a priori* zu erwarten wäre.

Auch hinsichtlich des Implementierungsstands und der Implementierungsdauer lassen sich keine wesentlichen Unterschiede zwischen Piloturteilen und weiteren Urteilen feststellen; auch ohne die Anwendung eines Piloturteilsverfahrens setzten die Konventionsstaaten den EMRK-Standard um. Gleichwohl erhöht ein Piloturteilsverfahren durch eine gewisse Prangerwirkung den politischen Umsetzungsdruck auf den Konventionsstaat. Die Öffentlichkeitswirkung, welche Piloturteile auch in der Umsetzungsphase entfalten, zeigt sich etwa darin, dass regionale NGOs regelmässig Stellungnahmen zum Implementierungsfortschritt an das Ministerkomitee einreichen.

Eine lange Implementierungsdauer ist aus einer menschenrechtlichen Perspektive kritisch, vor allem mit Blick auf die einer Verletzung von Art. 3 EMRK innewohnenden Schwere. Kontinuierliche, tiefgreifende, langfristige generelle Abhilfemassnahmen sind zwar zu begrüßen, gleichzeitig sind aber im Sinne eines effektiven Individualrechtsschutzes schnell wirksame individuelle Massnahmen zu ergreifen. Ein unbedingter Kooperationswille des Konventionsstaates ist vorauszusetzen, und Scheu vor grösseren finanziellen Investitionen in Strafvollzugsanstalten ist nicht angebracht. Es ist gerade auch Pflicht des Konventionsstaates, finanzielle Mittel zur Abhilfe gegen Konventionsverletzungen entweder selbst zur Verfügung zu stellen oder eine anderweitige Finanzierungshilfe zu organisieren (etwa Unterstützung durch den HRTF). Die bisherige Implementierungspraxis zeigt jedenfalls, dass keiner der Konventionsstaaten vollständig untätig bleibt; eine grundsätzliche Kooperationsbereitschaft scheint damit vorzuliegen. Verbesserungsbedürftig scheint in einigen Konventionsstaaten allerdings der Informationsfluss – auch was die Ergreifung individueller Massnahmen anbelangt –, musste das Ministerkomitee doch immer wieder um zusätzliche Informationen ersuchen.

Ein *infringement proceeding* wurde im Bereich inadäquater Haftbedingungen noch nicht durchgeführt. Sein Nutzen bei Piloturteilen wäre durch den ohnehin bereits bestehenden hohen politischen Druck wohl begrenzt. Bei den übrigen Verfahren müsste sich sein Nutzen erst in der Praxis erweisen. Die Anwendung dieses Verfahrens ist in naher Zukunft im Bereich inadäquater Haftbedingungen nicht zu erwarten. Vor allem bei frappierenden Haftbedingungen und bei einem völlig untätigen Konventionsstaat wäre eine Anwendung jedoch denkbar.

*Kapitel 5: Der Einfluss des EGMR in der Durchsetzungsphase – eine
Judizialisierung des Implementierungsvorgangs?*

Die ständige Weiterentwicklung des Implementierungsprozesses und das ausdrückliche Bekenntnis zur Zusammenarbeit des Ministerkomitees mit weiteren Akteuren und besonders mit dem Gerichtshof¹⁴⁹³ haben in mehrerer Hinsicht zu einer zunehmenden Verflechtung des Ministerkomitees und des EGMR in der Implementierungsphase geführt,¹⁴⁹⁴ weshalb die verschiedenen Durchsetzungsphasen im Folgenden noch einmal aufgegriffen werden. Dabei wird der Blick nun auf das Zusammenspiel zwischen Gerichtshof, Ministerkomitee und Konventionsstaat gerichtet und der Frage nachgegangen, ob eine zunehmende Judizialisierung des Implementierungsvorgangs festzustellen sei.

Indem der Gerichtshof in der Phase vor dem Urteil mit dem Erlass vorsorglicher Massnahmen die Schaffung vollendeter Tatsachen durch den Konventionsstaat verhindert, sind die angeordneten vorsorglichen Massnahmen auch Voraussetzung dafür, dass das Urteil durch das Ministerkomitee überhaupt noch umgesetzt werden kann. Der Gerichtshof schafft folglich schon in dieser frühen Phase die Voraussetzungen für ein Tätigwerden des Ministerkomitees. Eine weitergehende Einwirkung auf

1493 Insbesondere die Brüssel-Deklaration betonte die geteilte Verantwortung („*shared responsibility*“) aller Akteure bei der Durchsetzung der Urteile des Gerichtshofs: vgl. Brussels Declaration v. 27.03.2015. Vgl. auch etwa Annual Report 2017 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 22.

1494 Annual Report 2011 Concerning Supervision of the Execution of Judgments and Decisions, S. 21; Karpenstein/Mayer/BREUER Art. 46 Rn. 75: Der Gerichtshof habe sich von seinem ehemals sehr strikten Rollenverständnis gelöst. Vgl. auch SICILIANOS in: Seibert-Fohr/Villiger, S. 285 ff.; auch GLAS HRLR 2014, 671 (680 ff.); vgl. ausf. auch HAIDER S. 225 ff.

den Implementierungsprozess des späteren Urteils besteht durch die Anordnung vorsorglicher Massnahmen indes nicht. Der Spielraum des Konventionsstaats bei der Erfüllung seiner Durchsetzungspflicht i.S.v. Art. 46 EMRK, bzw. des Ministerkomitees bei der Überwachung dieses Prozesses, wird keineswegs beschnitten. Die spezifisch angeordnete vorsorgliche Massnahme gilt höchstens bis zum Urteilszeitpunkt und wird dann bei Feststellung eines Konventionsverstosses durch die Verpflichtung zur Urteilsumsetzung ersetzt. Eine Judizialisierung des Implementierungsprozesses kann diesbezüglich folglich nicht festgestellt werden. Aus rein praktischer Sicht liegt allerdings die Vermutung nahe, dass sich sowohl Konventionsstaat als auch Ministerkomitee bei der konkreten Umsetzung der definitiven Massnahme an der vorsorglichen Massnahme orientieren, zumindest wenn sich diese während der Dauer des Verfahrens bereits bewährt hat.

Ungleich stärker kann der Gerichtshof in die Implementierungsphase vorgeifen, indem er im Urteil selbst konkrete, sowohl individuelle als auch generelle Massnahmen anordnet.¹⁴⁹⁵ Durch die dem Ministerkomitee in Art. 46 Abs. 2 EMRK zugeschriebene Rolle, welche sich auf die Überwachung der Umsetzung der EGMR Urteile beschränkt, beschneidet die Anordnung spezifischer Massnahmen durch den Gerichtshof – wie bereits dargelegt – nicht nur den Ermessensspielraum des betroffenen Staates, sondern auch jenen des Ministerkomitees bei seiner Beurteilung, ob der Konventionsstaat seinen Umsetzungspflichten genügend nachgekommen ist. Die vom Konventionsstaat eingereichten Aktionsberichte sind vom Ministerkomitee nämlich im Lichte des Urteils und der konkret angeordneten Massnahmen zu evaluieren.¹⁴⁹⁶ In anderen Themengebieten hat sich in der Vergangenheit allerdings gezeigt, dass das Ministerkomitee zum Abschluss des Implementierungsverfahrens bisweilen *mehr* vom Konventionsstaat forderte als der Gerichtshof effektiv angeordnet hatte.¹⁴⁹⁷ Umgekehrt

1495 Vgl. auch GLAS HRLR 2014, 671 (682 ff.); SICILIANOS in: Seibert-Fohr/Villiger, S. 285 ff.

1496 EGMR – *Orchowski*/POL, Ur. v. 22.10.2009, 17885/04, Rn. 148: „The respondent State remains free, subject to monitoring by the Committee of Ministers, to choose the means by which it will discharge its legal obligation under Article 46 of the Convention, *provided that such means are compatible with the conclusions set out in the Court's judgment*“; vgl. auch EGMR (GK) – *Broniowski*/POL, Ur. v. 22.06.2004, 31443/96, Rn. 192.

1497 Vgl. dazu ausf. GLAS HR&ILD 2019, 73 (86 ff. m.w.N.): Dies, wenn der Gerichtshof nur kompensierende Massnahmen anordne, das Ministerkomitee aber auch *präventive* Massnahmen von den Konventionsstaaten fordere sowie

wurde in Einzelfällen das Implementierungsverfahren vom Ministerkomitee auch nach Ergreifen einer von der Anordnung des Gerichtshofs *abweichenden* Massnahme geschlossen.¹⁴⁹⁸ Dies erweckt den Anschein, dass das Ministerkomitee nicht immer bereit scheint, sich durch die Anordnung spezifischer Massnahmen einschränken zu lassen, und vielmehr bereit ist, seine eigene Würdigung der Situation an die Stelle derjenigen des Gerichtshofs zu setzen. Mit Blick auf Art. 46 Abs. 2 EMRK ist ein solches Vorgehen des Ministerkomitees allerdings klar abzulehnen.

Bei den vorliegend untersuchten Fällen zu inadäquaten Haftbedingungen hat sich gezeigt, dass sich der Gerichtshof seiner subsidiären Rolle im Implementierungsverfahren durchaus bewusst ist und diese in den Urteilsgründen auch immer wieder betont. Wenn es um Überbelegungssituationen geht, nimmt sich der Gerichtshof bei der Anordnung der Abhilfemassnahmen denn auch stark zurück und benennt in den Urteilsgründen meist nur eine Auswahl möglicher Massnahmen.¹⁴⁹⁹ Mit anderen Worten konzentriert sich der Gerichtshof mehr auf eine globale Betrachtung und überlässt es weiterhin dem Ministerkomitee, eine detailliertere Bewertung der Situation vorzunehmen.¹⁵⁰⁰ Auch die Formulierungen des Gerichtshofs sind hier von Zurückhaltung geprägt. Eine Aufgabenverschiebung scheint der Gerichtshof durch die Anordnung spezifischer Massnahmen diesbezüglich nicht anzustreben. Eine echte Judikalisierung des Implementierungsprozesses erfolgt hier folglich nicht.

wenn das Ministerkomitee das effektive *praktische Funktionieren* der eingeführten Massnahme prüfe und sich damit nicht nur auf die Prüfung des Ergreifens der Massnahme alleine beschränke. Vgl. etwa EGMR – *Dimitrov u. Hamanov*/BUL, Urt. v. 10.05.2011, 48059/06 u. 2708/09, Ziff. 5 Urteilstenor (Verletzung von Art. 6 EMRK); EGMR – *Finger*/BUL, Urt. v. 10.05.2011, 37346/05, Ziff. 5 Urteilstenor.

1498 Vgl. dazu ausf. GLAS HR&ILD 2019, 73 (88 ff. m.w.N.): etwa EGMR – *Greens u. M.T./GBR*, Urt. v. 23.11.2010, 60041/08 u. 60054/08, Ziff. 6 Urteilstenor: Der Gerichtshof hatte *legislative* Vorschläge gefordert, das Ministerkomitee begnügte sich mit den von Grossbritannien ergriffenen *administrativen* Massnahmen.

1499 Vgl. etwa EGMR – *Neshkov u.a./BUL*, Urt. v. 27.01.2015, 36925/10 u.a., Rn. 279: „The Court has abstained from giving specific indications on the general measures that need to be taken by Bulgaria with a view to bringing conditions of detention in its correctional facilities into line with Article 3 of the Convention in execution of this judgment. While voicing some concerns and pointing out possible ways of dealing with deficiencies, the Court has found that, given the nature of the issues involved, *specific instructions* on these points *would exceed its judicial function*.“

1500 Vgl. im Allgemeinen auch schon GLAS HRLR 2014, 671 (693 f.).

Ordnet der Gerichtshof infolge der Feststellung einer Verletzung von Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK die Einführung wirksamer präventiver resp. kompensatorischer Rechtsbehelfe im Urteilstenor an und setzt gar eine Frist zu deren Einführung, greift er stärker in den Implementierungsvorgang ein. Dies relativiert sich – wie aufgezeigt – allerdings im Lichte der ohnehin sehr eingeschränkten Auswahl der Abhilfemassnahmen und des weiter bestehenden Ermessensspielraums hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Rechtsbehelfe. Auch hier überlässt der Gerichtshof folglich die detaillierte Bewertung der Situation dem Konventionsstaat und dem Ministerkomitee. Einzig die Anordnung einer konkreten Frist zur Einführung des Rechtsbehelfs schränkt sowohl Konventionsstaat als auch Ministerkomitee erheblich ein. Eine gewisse Judizialisierung des Implementierungsverfahrens ist hier folglich zu erkennen.

Anzeichen dafür, dass das Ministerkomitee sich in den vorliegend untersuchten Fällen spezifischer Anordnungen des Gerichtshofs widersetzt und seine Beurteilung anstelle derjenigen des Gerichtshofs gesetzt hätte, konnten keine festgestellt werden; anderes würde auch die Glaubwürdigkeit des Konventionsrechtssystems gefährden.

Auch das eingeführte *infringement proceeding* führt zu einer weiteren Verflechtung des Ministerkomitees mit dem Gerichtshof (Art. 46 Abs. 4 und Abs. 5 EMRK). Anders als bei der Anordnung konkreter Massnahmen im Urteil geht diese hier allerdings vom Ministerkomitee aus. Es ist an ihm zu entscheiden, ob es den Gerichtshof anrufen soll, um über eine mögliche Pflichtverletzung i.S.v. Art. 46 Abs. 1 EMRK zu befinden. Der Gerichtshof selbst hat keine Möglichkeit, dies von sich aus zu tun. Die Feststellung der Verletzung von Art. 46 Abs. 1 EMRK hat denn auch einzig die Erhöhung des politischen Drucks zur Folge; für die Überwachung der weiteren Umsetzung des Urteils durch den Konventionsstaat ist weiterhin das Ministerkomitee zuständig, wobei der Gerichtshof auch keine weiteren Vorgaben macht. Anders sieht es aus, wenn der Gerichtshof festhält, dass keine Verletzung von Art. 46 Abs. 1 EMRK vorliegt. In diesem Fall hat das Ministerkomitee die Einstellung des Implementierungsprozesses zu beschliessen, wobei der Wortlaut von Art. 46 Abs. 5 Satz 2 EMRK einen Ermessensspielraum des Ministerkomitees ausschliesst. Das *infringement proceeding* weist dem Gerichtshof damit eine bedeutende Aufgabe in der Implementierungsphase zu. Ausserhalb eines *infringement proceedings* ist es nämlich am Ministerkomitee zu entscheiden, wann es den Überwachungsprozess beendet, weshalb das Ministerkomitee diese Kompetenzabgabe bei einer Weiterleitung i.S.v. Art. 46 Abs. 4 EMRK zu berücksichtigen hat.

Praxisrelevanz hat das *infringement proceeding* zumindest im Bereich inadäquater Haftbedingungen aber noch nicht erlangt.

Zusammenfassend kommt es insbesondere bei Piloturteilen zu einem Zusammenspiel von Ministerkomitee und Gerichtshof, sind sie doch das Hauptanwendungsfeld für die Anordnung genereller Massnahmen. Die Judizialisierung des Durchsetzungsverfahrens scheint in der Praxis zumindest im Bereich inadäquater Haftbedingungen aber geringer zu sein, als man es *prima vista* vielleicht erwarten würde. Ermessensspielräume des Konventionsstaates und des Ministerkomitees bleiben relativ gross und Hauptakteur im Implementierungsverfahren bleibt klarerweise das Ministerkomitee. Der Mehrwert der Anwendung des Piloturteilsverfahrens scheint in Bezug auf die Überbelegungssituation damit auch nicht darin zu liegen, dass bereits im Urteil eine eingehende Evaluation der Situation vorgenommen würde, um etwa die Suche nach geeigneten Abhilfemassnahmen zu erleichtern. Bezweckt wird vielmehr, dem Konventionsstaat noch einmal zu verdeutlichen, dass das Ergreifen von generellen Massnahmen zwingend notwendig ist. Auf diese Weise soll der politische Druck auf den Konventionsstaat, auch tiefgreifende Massnahmen umzusetzen, verschärft werden. Die detaillierte Evaluation der innerstaatlichen Situation mit der Suche nach geeigneten Abhilfemassnahmen bleibt dabei weiterhin Aufgabe des Konventionsstaats in Zusammenarbeit mit dem Ministerkomitee. Mit anderen Worten erfolgt die durch das Piloturteilsverfahren angestrebte Effizienzsteigerung des Implementierungsprozesses nicht durch eine echte Aufgabenverschiebung zwischen Gerichtshof und Ministerkomitee, sondern mehr durch eine Bekräftigung der Bemühungen des Ministerkomitees durch den Gerichtshof. Dies auch vor dem Hintergrund, dass das Ministerkomitee keineswegs nur bei der Implementierung von Piloturteilen generelle Massnahmen im Durchsetzungsverfahren verlangt.

*Kapitel 6: Schlussevaluation des Durchsetzungsverfahrens –
Optimierungsmöglichkeiten zur Gewährleistung einer effektiven
Durchsetzung?*

Die einleitende These, dass ein *effektiver* Menschenrechtsschutz im Strafvollzug nicht nur eines klaren Mindestmasstabs im Sinne einer normativen Erwartung bedarf, sondern dass die umfassende Umsetzung dieses Standards in der Praxis mindestens genauso bedeutend ist, und die Tatsache, dass in vielen der Konventionsstaaten der Strafvollzug nach wie vor durch unzureichende Haftbedingungen geprägt bleibt, werfen die

Frage nach Optimierungsmöglichkeiten im Durchsetzungsverfahren auf. Deshalb werden im Folgenden die drei Phasen der Durchsetzung des Standards einer Schlussevaluation unterzogen und, wo nötig, Verbesserungen vorgeschlagen.

Bei der Anordnung vorsorglicher Massnahmen betreffend unmenschliche oder erniedrigende Haftbedingungen verwendet der Gerichtshof bislang in der Regel weiche Formulierungen. Aufgrund der unbestrittenen Verbindlichkeit der vorsorglichen Massnahmen i.S.v. Regel 39 VerFO ist diese Praxis des Gerichtshofs zu überdenken. Auch wenn nicht anzunehmen ist, dass sich die Konventionsstaaten nicht auch heute grundsätzlich im Klaren über die bindende Natur der Massnahmen wären, so könnten mit deutlicheren Formulierungen, welche die Verbindlichkeit schon ihrem Wortlaut nach erkennen liessen, der Bedeutung und der Dringlichkeit der Umsetzung der angeordneten vorsorglichen Massnahmen gleichwohl nochmals Nachdruck verschafft und so auf eine bessere Befolungspraxis der Konventionsstaaten hingewirkt werden.

Vorsorgliche Massnahmen i.S.v. Regel 39 VerFO werden bislang vorwiegend im Bereich inadäquater medizinischer Versorgung in Strafvollzugsanstalten ergriffen. Der aktuelle Stand der medizinischen Wissenschaft gebietet aber auch eine Sensibilisierung des Gerichtshofs für das unmittelbare und irreversible Schädigungspotential physischer und psychischer Art, welches von Überbelegungssituationen ausgeht. In all jenen Fällen, in denen die Überbelegungssituation zu einem unmittelbar irreversiblen physischen oder psychischen Schaden zu führen droht, sind vom Gerichtshof konsequent vorsorgliche Massnahmen anzuordnen. Geeignete und schnell realisierbare Massnahmen stehen auch hier durchaus zur Verfügung. Diese können sich weitestgehend an den individuellen Massnahmen, welche im Anschluss an Verletzungen von Art. 3 EMRK angeordnet werden, orientieren. Das Potential vorsorglicher Massnahmen sollte in Zukunft folglich durch den Gerichtshof noch besser ausgeschöpft werden.

Die Piloturteilsverfahrenstechnik wurde durch den Gerichtshof bislang bei verhältnismässig wenigen Konventionsstaaten infolge unmenschlicher und erniedrigender Haftbedingungen i.S.v. Art. 3 EMRK angewandt. Die statistischen Daten zu Überbelegungssituationen zeigen allerdings, dass zahlreiche weitere Konventionsstaaten mit Überbelegungssituationen zu kämpfen haben, weshalb vom Gerichtshof auch in Zukunft immer sorgfältig geprüft werden muss, ob die Anwendung eines Piloturteilsverfahrens angezeigt ist. Für die Frage, ob ein strukturelles bzw. systemisches Problem im Konventionsstaat vorliegt, ist auch in Zukunft nicht allein auf die Zahl abgeurteilter Fälle abzustellen, sondern dem prospektiven

Kriterium potentiell weiterer Betroffener grosse Bedeutung zuzumessen. Dies hat umso mehr zu gelten, als mit Verletzungen von Art. 3 EMRK schwere Menschenrechtsverletzungen drohen, welche ein rechtzeitiges Eingreifen erfordern. Nachdem insbesondere das CPT anlässlich seiner Besuchstätigkeit in mehreren Konventionsstaaten auch weit verbreitete Unzulänglichkeiten der Gesundheitsversorgung und strukturelle Probleme bei der therapeutischen Versorgung im Strafvollzug erkannt hat, ist in Zukunft auch bei solchen Beschwerden vom Gerichtshof immer sorgfältig zu prüfen, ob die Konventionsverletzungen auf einem strukturellen bzw. systemischen Problem beruhen, welches die Anwendung der Piloturteilsverfahrenstechnik gebieten würde. Das Potential der Piloturteilsverfahrenstechnik scheint hier noch nicht vollständig ausgenutzt zu werden.

Auch dem Ministerkomitee scheint eine gewisse Rolle zuzukommen, wenn es darum geht, das Potential der Piloturteilsverfahrenstechnik vollständig auszunutzen. Es hat sich nämlich in der Vergangenheit gezeigt, dass der Gerichtshof bei der Prüfung der Anwendung der Piloturteilsverfahrenstechnik hinsichtlich des Vorliegens eines strukturellen bzw. systemischen Problems auch Zwischenresolutionen des Ministerkomitees aufgegriffen hat, in welchen dieses festgehalten hatte, dass ein Konventionsstaat gewisse Urteile bislang nur mangelhaft umgesetzt hätte, dass dies das Konventionssystem weiter belastet hätte und dass eine langfristige Strategie zur Lösung des strukturellen Problems erarbeitet werden müsste. Ob das Ministerkomitee Zwischenresolutionen bereits bewusst auch in dieser Absicht genutzt hat, lässt sich nicht abschliessend beurteilen. Das Hervorheben des Vorliegens eines strukturellen bzw. systemischen Problems deutet aber darauf hin.¹⁵⁰¹ Vor diesem Hintergrund bleibt das Ministerkomitee jedenfalls anzuhalten, den Entscheid, eine Zwischenresolution zu erlassen, auch im Bewusstsein darüber zu treffen, welche wichtige Hinweisfunktion die

1501 Vgl. Interim Resolution CM/ResDH (2018) 472, Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights *Nevmerzhiitsky/UKR, Yakovenko/UKR, Logunenko/UKR, Isayev/UKR* u. *Melnik Groups/UKR*: „structural nature of the problems“ „[...] noted that, in view of the increasing number of applications brought before the European Court, this lack of progress also puts an additional undue burden on the Convention system [...]“; Resolution CM/ResDH (2018) 455, Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights, 136 Cases/RUS (from the *Kalashnikov Group*): „[...] the existence of structural problems and the pressing need for comprehensive general measures were stressed by the Committee and acknowledged by the Russian authorities since the adoption by the Court of the judgment in the case of Kalashnikov against Russia in 2002.“

Zwischenresolution auch für den Gerichtshof haben kann, wenn dieser in einem künftigen ähnlich gelagerten Fall über die Anwendung der Piloturteilstechnik zu befinden hat. Die Entscheidung, ob die Piloturteilsverfahrenstechnik tatsächlich angewandt und generelle Massnahmen angeordnet werden, liegt letztlich allerdings allein beim Gerichtshof. Es ist gleichwohl durchaus denkbar, dass sich dieser Interaktionsmechanismus zwischen Gerichtshof und Ministerkomitee in Zukunft etablieren und noch an Bedeutung gewinnen wird.

Von der Möglichkeit des Gerichtshofs, bei Anwendung der Piloturteilsverfahrenstechnik Parallelfälle für die Dauer des Verfahrens zurückzustellen, ist weiterhin nur restriktive Gebrauch zu machen; dies aufgrund des fundamentalen Charakters von Art. 3 EMRK und der damit einhergehenden Dringlichkeit der Verfahren. Laufende Verfahren vor dem Gerichtshof, welche den Konventionsstaat in regelmässigen Abständen an seine menschenrechtlichen Verpflichtungen erinnern, sind als subtiler Enforcementmechanismus weiter zu nutzen. Gleichwohl ist mit Blick auf den Subsidiaritätsgedanken immer zu prüfen, ob eine Zurückstellung der Fälle doch indiziert ist. Dies ist in Anlehnung an das Urteil *Torreggiani* u.a./ITA¹⁵⁰² etwa in jenen Fällen denkbar, in welchen der Konventionsstaat zuvor bereits ein Konzept zur Ergreifung genereller Massnahmen entwickelt hat und es angezeigt scheint, abzuwarten, ob die notwendigen Massnahmen von den Behörden ergriffen werden. Macht der Gerichtshof von der Zurückstellung Gebrauch, so hat er aber i.S.v. Regel 61 Abs. 6 lit. c und Abs. 8 VerFO jedenfalls regelmässig zu prüfen, ob es notwendig ist, zunächst zurückgestellte Verfahren doch vorzeitig zu behandeln.

Die Anordnungspraxis des Gerichtshofs bezüglich genereller Abhilfemassnahmen ist von Zurückhaltung geprägt. Beim Entscheid darüber, ob die Anordnung bestimmter individueller oder genereller Abhilfemassnahmen im konkreten Fall indiziert ist oder nicht, bleibt vom Gerichtshof – wie es bisher auch der Fall war – stets eine sorgfältige Abwägung zu fordern, bei welcher er sowohl der Effektivität des Menschenrechtsschutzes als auch der Subsidiarität des Strassburger Systems Rechnung zu tragen hat. Dabei hat er weiter stets auf die Rollenverteilung zwischen Gerichtshof und Ministerkomitee zu achten. Konkrete Abhilfemassnahmen sind folglich auch in Zukunft so oft wie nötig, aber so selten wie möglich anzuordnen, und die angeordneten Abhilfemassnahmen haben so flexibel wie

1502 EGMR – *Torreggiani* u.a./ITA, Urt. v. 08.01.2013, 43517/09 u.a.

möglich, aber so bestimmt wie nötig zu sein.¹⁵⁰³ Die Praxis des Gerichtshofs, seine Ausführungen zu *generellen* Abhilfemassnahmen betreffend Überbelegungssituationen auf die Urteilsgründe zu beschränken und in den Urteilstenor nur generelle Abhilfemassnahmen zu Verletzungen von Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 3 EMRK aufzunehmen, scheint diesen Grundsätzen zu entsprechen und ist auch in Zukunft beizubehalten. Beizubehalten ist weiter auch, sowohl Konventionsstaat als auch Ministerkomitee ein weites Auswahlermessen hinsichtlich der zu ergreifenden Massnahmen zu belassen und sich auf eine Globalbetrachtung der Situation zu beschränken. Die detaillierte Evaluation bleibt Sache von Konventionsstaat und Ministerkomitee. Betreffend die Anordnung der Einführung von präventiven und kompensatorischen Rechtsbehelfen ist das Modell des Gerichtshofs vorzuziehen, hierzu keine Frist zur Einführung, sondern eine Frist zur Einreichung eines *verbindlichen* Zeitplans zu setzen. Es bleibt dann am Ministerkomitee zu evaluieren, ob der Zeitplan realistisch ist und ob auch der Dringlichkeit der Angelegenheit genügend nachgekommen wird. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Anordnung genereller Massnahmen nicht bezweckt, die Arbeit des Ministerkomitees vorwegzunehmen, sondern nur, dessen Bemühungen zu bekräftigen. Eine Aufgabenverschiebung zwischen Gerichtshof und Ministerkomitee ist nämlich weder beabsichtigt, noch wäre von einer solchen eine Effizienzsteigerung des Implementierungsprozesses zu erwarten.

Hält der Gerichtshof es allerdings für nötig, *individuelle* Massnahmen im Urteilstenor anzuordnen, gebietet es die Klarheit, dass er diesbezüglich keine weichen Formulierungen wählt, wenn dem Konventionsstaat kein Auswahlermessen belassen wird, wie dies etwa der Fall ist, wenn der Gerichtshof feststellt, dass der Beschwerdeführer aus der Haft zu entlassen sei. Eine weiche Formulierung täuscht hier einzig über den rechtsverbindlichen Charakter der Anordnung hinweg.

Die Zuteilungskriterien der *twin-track supervision* führen dazu, dass Urteile betreffend inadäquate Haftbedingungen unabhängig davon, ob es sich um Piloturteilsverfahren handelt oder nicht, regelmässig dem Verfahren der *enhanced supervision* zugeführt werden. Diese Zuteilung ist auch in Zukunft beizubehalten, ergibt sich die Dringlichkeit der Umsetzung

1503 Vgl. auch SCHMAHL EuGRZ 2008, 369 (379 f.), welche hinsichtlich der *Margin of appreciation-Doktrin* keine Bedenken äussert, solange der EGMR bestimmte Abhilfemassnahmen nur mit einer gewissen Flexibilität ausspreche und den Konventionsstaaten bei der Umsetzung einen grösstmöglichen Beurteilungsspielraum zugestehe.

bei inadäquaten Haftbedingungen doch bereits aus der Schwere der Konventionsverletzung und nicht erst bei Vorliegen eines strukturellen bzw. systemischen Problems.

Inbesondere mit Blick auf die zu ergreifenden individuellen Massnahmen stellt sich die Frage, ob eine Sechsmonatsfrist bis zur Einreichung eines ersten Aktionsplans – wie sie vom Ministerkomitee vorgesehen ist – der Schwere der fortdauernden Menschenverletzungen tatsächlich gerecht werden kann. Denkbar wäre etwa, hinsichtlich der zu setzenden Frist je nach Schwere der Menschenrechtsverletzung oder zwischen individuellen und generellen Massnahmen zu differenzieren. Anders als bei den generellen Massnahmen erfordert die Evaluierung möglicher individueller Abhilfemassnahmen nämlich keine komplexe kriminalpolitische Abwägung, so dass ein rascheres Handeln durchaus möglich sein sollte. Die daraus resultierende Doppelspurigkeit der Überwachung individueller und genereller Implementierungsmassnahmen würde aber wohl das ohnehin schon strapazierte Konventionsrechtssystem weiter belasten, weshalb dies aus pragmatischen Überlegungen als keine valable Option erscheint. Eine allgemein kürzere Frist bei schweren Menschenrechtsverletzungen – wie sie Verletzungen von Art. 3 EMRK sind – könnte dieser Problematik zwar auf den ersten Blick abhelfen, scheint der Komplexität der abzuklärenden Möglichkeiten für generelle Abhilfemassnahmen zu strukturellen und systemischen Problemen aber nicht gerecht zu werden. Resultiert aus einer kürzeren Frist ein Aktionsplan, welcher nicht auf einer fundierten Basis bzw. fundierten innerstaatlichen Abklärungen beruht, wäre letztlich nichts gewonnen. Änderungsbedarf hinsichtlich dieser Frist besteht folglich nicht. Die Konventionsstaaten bleiben aber eindringlich daran zu erinnern, den Aktionsplan so schnell als möglich einzureichen und die Sechsmonatsfrist nur auszuschöpfen, wenn ein rascheres Tätigwerden nicht möglich ist. Weiter sind *individuelle* Massnahmen wann immer möglich schon vor der Einreichung des ersten Aktionsplans zu treffen. Im Aktionsplan bleibt dann über die bereits getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten, woraufhin das Ministerkomitee diesbezüglich nur noch festzustellen hat, ob den Verpflichtungen betreffend das Ergreifen individueller Massnahmen mit den getroffenen Massnahmen schon Genüge getan wurde.

Die Anwendung des Verfahrens der *enhanced supervision* führt in der Praxis erwartungsgemäss auch dazu, dass diese Verfahren eng und aktiv vom Ministerkomitee begleitet werden, so dass Konventionsstaat und Ministerkomitee in einem ständigen Dialog stehen. Die Implementierungsfortschritte werden auch regelmässig an den Menschenrechtssitzun-

gen des Ministerkomitees thematisiert. Die Überwachungsintensität ist aber keineswegs starr. Es wird in der Praxis vielmehr auch von der Möglichkeit der Umteilung des Umsetzungsverfahrens von der *enhanced supervision* zur *standard supervision* Gebrauch gemacht, wenn der Implementierungsstand dies zulässt. Dem Subsidiaritätsprinzip wird folglich entsprochen, ohne dass die effiziente Durchsetzung der Urteile gefährdet würde. Insoweit besteht hier kein Änderungsbedarf.

Von der Möglichkeit, den politischen Druck mit Zwischenresolutionen i.S.v. Regel 16¹⁵⁰⁴ zu erhöhen, hat das Ministerkomitee in Implementierungsverfahren von Piloturteilen bislang allerdings noch keinen Gebrauch gemacht. Nachdem der Gerichtshof in der Vergangenheit Zwischenresolutionen des Ministerkomitees in seiner Rechtsprechung aufgegriffen hat, wenn es um die Frage ging, ob die Anwendung der Piloturteilsverfahrenstechnik angezeigt erscheint, könnten Zwischenresolutionen auch nach der Anwendung der Piloturteilsverfahrenstechnik für den Gerichtshof von gewisser Relevanz sein. So scheint es etwa denkbar, dass Zwischenresolutionen auch hier einen gewissen Einfluss auf die Folgerechtsprechung haben können. Hat der Gerichtshof während der Implementierung des Piloturteils etwa über einen Parallellfall zu entscheiden, ist anzunehmen, dass der Gerichtshof bei Ausführungen zu Art. 46 EMRK den Implementierungsstand des Piloturteils berücksichtigen wird. Hat das Ministerkomitee in einer Zwischenresolution festgehalten, dass keine oder nur geringe Implementierungsfortschritte erzielt werden konnten, könnte dies den Gerichtshof etwa dazu veranlassen, im Parallellfall erneut generelle Massnahmen anzuordnen und so den politischen Druck auf den Konventionsstaat nochmals zu erhöhen bzw. aufrechtzuerhalten. Auch hinsichtlich der Frage, ob es i.S.v. Regel 61 Abs. 8 VerfO angezeigt ist, zunächst zurückgestellte Parallellfälle wieder aufzunehmen, könnten Zwischenresolutionen in Zukunft eine wichtige Hinweisfunktion zukommen.

Nachdem das Ministerkomitee im Prozess zur Implementierung des Piloturteils *Rezmiveş* u.a./ROM¹⁵⁰⁵ Rumänien zumindest in Aussicht gestellt hat, dass auch der Erlass einer Zwischenresolution in Betracht gezogen würde, sollten keine konkreten Fortschritte erzielt werden,¹⁵⁰⁶ wird sich diese These vielleicht schon bald überprüfen lassen. Das Ministerkomitee ist vor diesem Hintergrund jedenfalls anzuhalten, in Zukunft auch

1504 Rules of the Committee of Ministers for the Supervision of the Execution of Judgments and of the Terms of Friendly Settlements.

1505 EGMR – *Rezmiveş* u.a./ROM, Urt. v. 25.04.2017, 61467/12 u.a.

1506 Decision v. 05.03.2020, CM/Del/Dec (2020) 1369/H46-23.

im Implementierungsverfahren von Piloturteilen keine Scheu zu zeigen, wann immer nötig das Instrument des Erlasses von Zwischenresolutionen i.S.v. Regel 16¹⁵⁰⁷ zu nutzen, insbesondere auch, um Besorgnis auszudrücken oder weitere angemessene Umsetzungsmassnahmen vorzuschlagen.

Ist der Konventionsstaat der Ansicht, alle notwendigen Massnahmen zur Implementierung ergriffen zu haben, und reicht er dem Ministerkomitee einen Schlussbericht ein, folgt eine sechsmonatige Frist, innert welcher andere Staaten oder das Sekretariat die Möglichkeit haben, Stellungnahmen hinsichtlich der Schliessung des Überwachungsverfahrens einzureichen, bevor das Ministerkomitee darüber entscheidet, ob das Urteil umgesetzt wurde. Diese Frist erscheint relativ lang, was sich insbesondere in jenen Fällen negativ auswirken kann, in denen das Ministerkomitee zum Schluss gelangt, dass die ergriffenen Massnahmen noch nicht genügen. Die Notwendigkeit einer solch langen Frist sollte in Zukunft vom Ministerkomitee einer Prüfung unterzogen und die Frist falls nötig entsprechend gekürzt werden.

Hinsichtlich des Abschlusses der Umsetzungsverfahren wurde bei anderen Themengebieten Divergenzen festgestellt zwischen dem, was der Gerichtshof anordnete und dem, was das Ministerkomitee effektiv vom Konventionsstaat verlangte. Auch wenn dies im vorliegenden Themengebiet bislang nicht festgestellt werden musste, ist in Zukunft besonderes Augenmerk darauf zu legen, ob sich das Ministerkomitee an seine Rolle i.S.v. Art. 46 Abs. 2 EMRK hält. Besondere Vorsicht scheint in jenen Fällen geboten zu sein, in denen sich ein Konventionsstaat etwa Finanzierungsunterstützung organisiert hat und sich in diesem Kontext nicht nur zur Umsetzung der Urteile des Gerichtshofs, sondern zu einem höheren *Soft Law*-Standard (etwa dem CPT-Standard) verpflichtet hat. Die Pflichten nach Art. 46 EMRK i.V.m. Art. 1 EMRK und anderen vertraglichen Verpflichtungen sind im Kontext der Implementierung klar zu trennen. Sobald das Urteil umgesetzt ist, ist der Implementierungsprozess durch das Ministerkomitee abzuschliessen. Alles andere würde Zweifel an der Glaubwürdigkeit des Konventionsrechtssystems zur Folge haben.

1507 Rules of the Committee of Ministers for the Supervision of the Execution of Judgments and of the Terms of Friendly Settlements.