

Im Vergleich zu den etwa in den Vereinigten Staaten gezahlten Entschädigungssummen sind die vom EGMR den Opfern von Menschenrechtsverletzungen zuerkannten Beträge in der Regel bescheiden. Dies beruht auf dem allgemeinen *Credo*, dass es eine Monetarisierung der Menschenrechte zu vermeiden gilt. Dem entspricht auch die in erster Linie deklaratorische Funktion der Urteile des Gerichtshofs. Im Übrigen kann in Fällen besonders schwerer und eine große Zahl von Opfern betreffender Menschenrechtsverletzungen, etwa im Fall der Geiselnahme an der Schule in Beslan, der insgesamt zu zahlende Betrag beträchtlich sein.³⁹ Das Gleiche gilt für zwischenstaatliche Klagen wie *Zypem vs. die Türkei*⁴⁰ oder *Georgien vs. Russland (Nr. 2)*.⁴¹

Entschädigungszahlungen werden nicht als Teil einer Bestrafung, sondern als Ausgleich für erlittenes Leid verstanden und werden nur auf ausdrücklichen Antrag gewährt.⁴²

Im Allgemeinen entscheidet der Gerichtshof ohne nähere Begründung „nach billigem Ermessen“, ist aber nicht daran gehindert, eine gesonderte Begründung beizufügen.⁴³ Es steht ihm auch frei, bereits die Feststellung der Verletzung für ausreichend zu halten.⁴⁴ Gründe für die Ablehnung eines immateriellen Schadenersatzes gibt es viele; immer hängen sie mit den besonderen Umständen des Falles zusammen.⁴⁵ Entgegen kritischer Stellungnahmen ist dies kein Zeichen für eine gegenüber der staatlicher Souveränität übermäßig nachgiebige Haltung, sondern vielmehr Ausdruck des insoweit bestehenden Ermessens des Gerichtshofs.⁴⁶

Bei der Bestimmung der Höhe des immateriellen Schadenersatzes wird der unterschiedliche Lebensstandard in den Mitgliedstaaten des Europarats berücksichtigt. Es versteht sich von selbst, dass eine Zahlung von 10.000 EUR für einen Bürger der Republik Moldawien nicht dasselbe ist wie für einen Bürger der Schweiz. Daher werden die Tabellen regelmäßig anhand der von der Weltbank bereitgestellten Indizes aktualisiert.

b) Vermögensschäden

Vermögensschäden können deutlich höher sein als der immaterielle Schadenersatz. Der höchste jemals zugesprochene Betrag war 1.866.104.634 EUR in dem berühmten Fall *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos vs. Russland*.⁴⁷ In der Regel ergeben sich derart hohe Beträge unmittelbar aus wirtschaftlichen Verlusten in Enteignungsfällen auf der Grundlage

before the European Court of Human Rights: Forget the victim; it's all about the state, (2020) *Leiden Journal of International Law* 2020 Vol. 33, 335.

³⁹ EGMR 13.4.2017 – 26562/07, 14755/08, 49339/08, 49380/08, 51313/08, 21294/11 und 37096/11, NJOZ 2019, 458 – Tagayeva u. a. vs. Russland; der Fall betraf die Verletzung der staatlichen Verpflichtungen zum Schutz des Lebens während der Geiselnahme in Beslan im Jahr 2004 und das Fehlen einer wirksamen Untersuchung; 409 Opfer erhielten immateriellen Schadenersatz zwischen 3.000 und 50.000 EUR, insgesamt 2.900.000 EUR.

⁴⁰ EGMR [GK] 12.5.2014 – 25781/94, NJOZ 2015, 627 – Zypem vs. Türkei; die Höhe des immateriellen Schadenersatzes wurde auf 90 Mio. EUR festgelegt.

⁴¹ EGMR [GK] 28.4.2023 – 38263/08, BeckRS 2023, 8438 – Georgien vs. Russland (Nr. 2) (gerechte Entschädigung); der immaterielle Schadenersatz wurde insgesamt auf fast 130 Mio. EUR festgelegt.

⁴² EGMR [GK] 30.3.2017 – 35589/08, NLMR 2017, 174 – Nagmetov vs. Russland.

⁴³ Siehe zB EGMR [GK] 8.7.2004 – 48787/99 Rn. 489, NJW 2005, 1849 – Ilaşcu u. a. vs. Moldawien und Russland; hier weist der Gerichtshof explizit auf „the extreme seriousness of the violations of the Convention“ hin.

⁴⁴ Diese Möglichkeit wurde bereits in der frühen Rechtsprechung des Gerichtshofs genutzt; siehe zB EGMR 21.2.1975 – 4451/70, BeckRS 1975, 107576 – Golder vs. das Vereinigte Königreich; kritisch dazu EGMR [GK] 25.3.1999 – 31195/96 Rn. 58, NJW 2000, 2883 – Nikolova vs. Bulgarien, abweichende Meinung von Richter *Bonello*, der sich Richter *Maruste* anschließt.

⁴⁵ Siehe zB EGMR 19.4.2018 – 41841/12, NJOZ 2019, 1453 – Ottan vs. Frankreich; EGMR 19.4.2018 – 46240/15, BeckRS 2018, 53115 – A. S. vs. Frankreich.

⁴⁶ Føllesdal/Peters/Ulfstein, *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in National and Global Context/Leach*, 2013, S. 142 (146).

⁴⁷ EGMR 20.9.2011 – 14902/04, NJOZ 2012, 2000 – OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos vs. Russland (gerechte Entschädigung).

von Art. 1 1. EMRK-Protokoll; die Berechnung des Schadenersatzes basiert dann auf den Grundsätzen des Deliktsrechts. Allerdings sieht sich der Gerichtshof dabei häufig mit fast unlösbaren Problemen konfrontiert, nicht nur wegen der enormen Unterschiede zwischen dem, was Beschwerdeführer fordern, und dem, was Staaten zu zahlen bereit sind, sondern auch wegen der Schwierigkeiten bei der Schätzung von Eigentumswerten, insbesondere in der Übergangszeit zwischen kommunistischer und Marktwirtschaft – ein wiederkehrendes Problem in Fällen, die die Länder Mittel- und Osteuropas betreffen. Ein Beispiel dafür ist der Fall *Vistiņš und Perepjolkins vs. Lettland*,⁴⁸ in dem der Gerichtshof versuchte, allgemeingültige Regeln aufzustellen, die auch die Berechnung von Zinsen berücksichtigen.

- 37 Zwar lässt sich nicht behaupten, die Wahrscheinlichkeit, dass ein Staat nicht zahlt, sei umso größer, je höher der zugesprochene materielle oder immaterielle Schadenersatz ist. Dennoch zeigt die Erfahrung, dass Staaten, die mit hohen Zahlungen konfrontiert werden, erbitterten Widerstand leisten. Dies gilt etwa für die Türkei und für Russland, die beide unbefriedigend nach der Verabschiedung entsprechender „teurer“ Urteile erklärt haben, sie seien nicht bereit, die den Beschwerdeführern zugesprochenen Beträge zu zahlen.⁴⁹ Es gibt jedoch auch positive Beispiele, in denen Staaten enorme Summen gezahlt haben, insbesondere im Rahmen von Pilotverfahren.⁵⁰
- 38 Aufgrund der Schwierigkeiten bei der Berechnung des Schadenersatzes setzt sich der Gerichtshof dafür ein, gütliche Einigungen zu erzielen.⁵¹ Fälle können auch mit so genannten „unilateral declarations“ („einseitigen Erklärungen“) beendet werden, wenn der Gerichtshof die von einem Staat angebotene Zahlung für akzeptabel hält, nachdem eine gütliche Einigung gescheitert ist.⁵²
- 39 Routinemäßig werden auch Kosten für sonstige Auslagen zugesprochen. Bedürftigen Beschwerdeführern kann Prozesskostenhilfe gewährt werden.⁵³

2. Andere Formen der Wiedergutmachung

a) Individuelle Maßnahmen

- 40 Der deklaratorische Charakter der Urteile des Gerichtshofs spiegelt das Konzept der staatlichen Souveränität wider, so wie es der Konvention 1950 zugrunde lag und ihr bis heute zugrunde liegt: Es ist die Aufgabe des Gerichtshofs, die Menschenrechtsprobleme zu identifizieren, und es ist die Aufgabe des Staates, sie zu beheben, sei es durch individuelle, sei es durch generelle Maßnahmen. Möglich ist etwa die Freilassung eines Inhaftierten, die Zusammenführung von getrennten Familienmitgliedern oder die Verpflichtung zur Veröffentlichung einer Gegendarstellung durch die Presse. Mit den Worten des Gerichtshofs:

„This discretion as to the manner of execution of a judgment reflects the freedom of choice attaching to the primary obligation of the Contracting States under the Convention to secure the rights and freedoms guaranteed“.⁵⁴

⁴⁸ EGMR [GK] 25.3.2014 – 71243/01, NJW-RR 2015, 205 – *Vistiņš und Perepjolkins vs. Lettland*.

⁴⁹ Weder das Urteil in EGMR 20.9.2011 – 14902/04, NJOZ 2012, 2000 – OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos vs. Russland (gerechte Entschädigung) noch das Urteil in EGMR [GK] 12.5.2014 – 25781/94, NJOZ 2015, 627 – Zypern vs. Türkei wurden je umgesetzt.

⁵⁰ Siehe EGMR [GK] 12.3.2014 – 26828/06, NJOZ 2015, 819 – Kurić u. a. vs. Slowenien; EGMR [GK] 16.7.2014 – 60642/08, NJOZ 2015, 1984 – Ališić u. a. vs. Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Serbien, Slowenien und „die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“; zu den Einzelheiten → § 5 Rn. 51 ff., 56.

⁵¹ Art. 39 EMRK; vgl. dazu Keller/Forowicz/Engi, *Friendly Settlements Before the European Court of Human Rights: Theory and Practice*, 2010; kritisch dazu Fikfak, *Against settlement before the European Court of Human Rights*, (2022) *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 20, 942.

⁵² Art. 62a EGMRVerfO; das Ministerkomitee ist nicht befugt, die Einhaltung der in einer einseitigen Erklärung eingegangenen Verpflichtungen zu überwachen; siehe zB EGMR 17.5.2011 – 21151/04, BeckRS 2011, 144583 – Megadat.com SRL vs. Moldawien.

⁵³ → § 2 Rn. 86.

⁵⁴ Siehe EGMR 20.3.2018 – 16538/17 Rn. 193, BeckRS 2018, 63980 – Şahin Alpay vs. Türkei.

In abweichenden Sondervoten haben Richter ihr Unbehagen mit den dem Gerichtshof bei der Umsetzung zur Verfügung stehenden Möglichkeiten artikuliert, so etwa Richter *Bonello*: 41

„[I]t is regrettable enough as it is, albeit understandable, that in the sphere of granting redress the Court, in its early days, imposed on itself the restriction of never ordering performance of specific remedial measures in favour of the victim. That exercise in judicial restraint has already considerably narrowed the spectrum of the Court's effectiveness.“⁵⁵

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass sich das Verständnis des Gerichtshofs von seinen Zuständigkeiten und Aufgaben im Laufe der Zeit gewandelt hat und er seine Zurückhaltung zunehmend aufgegeben hat, wenn es um die konkrete Benennung individueller und/oder genereller Maßnahmen des beklagten Staates zur Umsetzung des Urteils ging.⁵⁶ Der Gerichtshof erklärt und rechtfertigt seine Selbstermächtigung wie folgt: 42

„However, exceptionally, with a view to helping the respondent State to fulfil its obligations under Article 46, the Court will seek to indicate the type of measure that might be taken in order to put an end to a violation it has found to exist. In such circumstances, it may propose various options and leave the choice of measure and its implementation to the discretion of the State concerned (...). In certain cases, the nature of the violation found may be such as to leave no real choice as to the measures required to remedy it and the Court may decide to indicate a specific measure (...).“⁵⁷

Diese Entwicklung kann als *ultra vires* kritisiert werden; sie kann aber auch als wichtiger Schritt gelobt werden, der notwendig ist, um offensichtliche Mängel des Konventionssystems zu beheben; die Meinungen sowohl der Vertragsstaaten als auch der Beobachter sind geteilt. 43

Dabei kann der Gerichtshof auf unterschiedliche Weise vorgehen: Entweder verweist er im Text des Urteils auf eine Abhilfemaßnahme, zB auf die Möglichkeit einer Wiederaufnahme des Verfahrens.⁵⁸ Oder aber er nimmt eine konkrete Forderung in den Tenor des Urteils selbst auf, wie erstmals im Fall *Assanidze vs. Georgien*, in dem der Gerichtshof entschied, dass „the respondent State must secure the applicant's release at the earliest possible date.“⁵⁹ Zur Freilassung von Gefangenen gibt es eine Reihe von Folgefällen,⁶⁰ etwa auch bei der Inhaftierung von Journalisten in der Türkei, die nach dem Putschversuch von 2016 beschuldigt wurden, „Terroristen“ zu sein.⁶¹ Der Gerichtshof kann aber auch bei anderen Fällen weitreichende Anordnungen treffen. In der frühen Rechtsprechung, im Fall *Papamichalopoulos*, ordnete der Gerichtshof „the return of the land in issue of an area of 104,018 sqm, including the buildings on it“ innerhalb von sechs Monaten an;⁶² andernfalls 44

⁵⁵ EGMR [GK] 25.3.1999 – 31195/96, NJW 2000, 2883 (2887) – Nikolova vs. Bulgarien, Abweichende Meinung von Richter *Bonello*, dem sich Richter *Manuste* anschließt.

⁵⁶ Siehe Sicilianos, *The Involvement of the European Court of Human Rights in the Implementation of its Judgments: Recent Developments Under Article 46 ECHR*, (2014) *The Netherlands Quarterly of Human Rights* Vol. 32, 235 (236), der auf etwa 160 Urteile verweist, die individuelle und generelle Maßnahmen im Zeitraum bis 2014 betreffen.

⁵⁷ EGMR 9.1.2013 – 21722/11 Rn. 195, BeckRS 2013, 9628 – Oleksandr Volkov vs. Ukraine.

⁵⁸ Siehe EGMR 23.10.2003 – 53431/99 Rn. 27 – Gençel vs. Türkei.

⁵⁹ EGMR [GK] 8.4.2004 – 71503/01, BeckRS 2005, 4025 Rn. 202, Tenor Nr. 14a) – *Assanidze vs. Georgien*.

⁶⁰ Siehe zB EGMR [GK] 8.7.2004 – 48787/99 Rn. 490, Operativer Teil des Urteils Nr. 22, NJW 2005, 1849 – Ilaşcu u. a. vs. Moldawien und Russland; EGMR 22.12.2008 – 46468/06 Rn. 239–240, Operativer Teil des Urteils Nr. 9, BeckRS 2008, 147575 – Aleksanyan vs. Russland; EGMR 22.4.2010 – 40984/07 Rn. 176–177, Operativer Teil des Urteils Nr. 6, BeckRS 2010, 150317 – Fatullayev vs. Aserbaidschan; EGMR [GK] 21.10.2013 – 42750/09 Rn. 138–139, Operativer Teil des Urteils Nr. 3, NJOZ 2014, 1587 – Del Río Prada vs. Spanien.

⁶¹ EGMR 20.3.2018 – 16538/17 Rn. 195, Operativer Teil des Urteils Nr. 9a), BeckRS 2018, 63980 – Şahin Alpay vs. Türkei.

⁶² EGMR 24.6.1993 – 14556/89 Rn. 34, Operativer Teil des Urteils Nr. 2, BeckRS 1993, 125253 – *Papamichalopoulos u. a. vs. Griechenland*.

müsse eine bestimmte Geldsumme gezahlt werden.⁶³ In der Rechtssache *Volkov vs. Ukraine* entschied der Gerichtshof im Tenor, „that Ukraine shall secure the applicant’s reinstatement to the post of judge of the Supreme Court at the earliest possible date.“⁶⁴

- 45 Es gibt eine breite Palette von Maßnahmen, die zusätzlich zur Wiederaufnahme des Verfahrens angeordnet werden können:⁶⁵ den raschen Abschluss eines Strafverfahrens,⁶⁶ die vollständige Rückgabe des Eigentums an einer Wohnung und die Aufhebung eines Räumungsbefehls⁶⁷ oder die Schaffung von Sonderkonditionen für die Haft einer psychisch erkrankten Person.⁶⁸ Im Fall *Ukraine gegen Russland (Krim)* ordnete der Gerichtshof unter anderem an, dass der beklagte Staat alle Maßnahmen ergreifen müsse, um so bald wie möglich die sichere Rückkehr der Gefangenen zu gewährleisten, die von der Krim in Strafanstalten auf dem Gebiet der Russischen Föderation verbracht worden waren.⁶⁹ In all diesen Fällen ist nicht nur klar, dass etwas getan werden kann, sondern auch, was getan werden kann und muss.
- 46 Dies ist allerdings, wie bereits erläutert, die Ausnahme und nicht die Regel. Im Einklang mit dem allgemeinen Völkerrecht ist die vollständige Restitution begrenzt. So sieht Art. 35 des Entwurfs der ILC-Artikel zur Staatenverantwortung vor:

„Ein für ein völkerrechtswidriges Handeln verantwortlicher Staat unterliegt der Verpflichtung, Wiederherstellung zu leisten; dies ist, die Situation wiederherzustellen, die vor der Begehung des rechtswidrigen Handelns bestanden hat, vorausgesetzt, dass und soweit die Wiederherstellung: a) nicht tatsächlich unmöglich ist; b) nicht eine Belastung enthält, die außer allem Verhältnis zu dem Vorteil steht, der sich aus der Wiederherstellung anstelle von Schadenersatz ergibt.“

- 47 Menschenrechtsverletzungen weisen aber die Besonderheit auf, dass die Rechte Dritter berücksichtigt werden müssen. So ist eine Wiederaufnahme eines Verfahrens nach vielen Jahren nicht nur praktisch unmöglich, sondern kann auch zu ungerechten Ergebnissen führen. Werden strafrechtliche Verurteilungen rückgängig gemacht, beeinträchtigt dies unweigerlich die Rechte der Opfer. Dabei macht es auch einen Unterschied, ob im jeweiligen nationalen Recht dafür Sorge getragen wird, dass es eine angemessene Möglichkeit der Wiederaufnahme eines Verfahrens gibt, wenn gegen die Regeln eines fairen Verfahrens verstoßen wurde,⁷⁰ oder ob ein internationales Gericht selbst eine Wiederaufnahme anordnet.⁷¹ Die Wiederaufnahme von zivilrechtlichen Verfahren kann diejenigen,

⁶³ EGMR 24.6.1993 – 14556/89 Rn. 34, Operativer Teil des Urteils Nr. 3, BeckRS 1993, 125253 – Papamichalopoulos u. a. vs. Griechenland.

⁶⁴ EGMR 9.1.2013 – 21722/11, Operativer Teil des Urteils Nr. 9, BeckRS 2013, 9628 – Oleksandr Volkov vs. Ukraine.

⁶⁵ EGMR [GK] 27.11.2008 – 36391/02 Rn. 72, NJW 2009, 3707 – Salduz vs. Türkei: „The Court reiterates that the most appropriate form of redress for a violation of Article 6 § 1 would be to ensure that the applicant, as far as possible, is put in the position in which he would have been had this provision not been disregarded (...). The Court finds that this principle applies in the present case as well. Consequently, it considers that the most appropriate form of redress would be the retrial of the applicant in accordance with the requirements of Article 6 § 1 of the Convention (...).“

⁶⁶ Siehe zB EGMR 27.5.2010 – 29361/07, BeckRS 2010, 150257 – Şahap Doğan vs. Türkei; EGMR 6.3.2007 – 11339/03 – Yakışan vs. Türkei.

⁶⁷ EGMR 6.12.2011 – 7097/10 Rn. 106, BeckRS 2011, 142786 – Gladysheva vs. Russland.

⁶⁸ EGMR 20.1.2009 – 28300/06, Operativer Teil des Urteils Nr. 4a), BeckRS 2009, 144042 – Sławomir Musiał vs. Polen.

⁶⁹ EGMR [GK] 25.6.2024 – 20958/14 und 38334/18, Operativer Teil des Urteils Nr. D 1, BeckRS 2024, 19755 – Ukraine vs. Russland (Krim).

⁷⁰ Siehe Ministerkomitee, Empfehlung Nr. R (2000) 2 vom 19. Januar 2000. Eine solche Möglichkeit besteht inzwischen in fast allen Mitgliedstaaten (siehe die Zusammenfassung der vergleichenden Studie der Rechtsvorschriften in EGMR [GK] 11.7.2017 – 19867/12 Rn. 34 ff., BeckRS 2017, 161538 – Moreira Ferreira vs. Portugal (Nr. 2). Laut der Studie ist diese Möglichkeit gesetzlich nicht explizit geregelt in Albanien, Dänemark, Island, Italien, Malta, Schweden und dem Vereinigten Königreich, sei aber zum Teil möglich mittels einer extensiven Auslegung der Vorschriften zur Wiederaufnahme eines Verfahrens. Lediglich in Liechtenstein sei eine Wiederaufnahme eines Strafverfahrens aufgrund eines Urteils des EGMR nicht möglich).

⁷¹ In der Rechtssache EGMR 23.10.2003 – 53431/99 – Gençel vs. Türkei, beschränkte sich der Gerichtshof darauf, die Wiederaufnahme des Verfahrens als die angemessenste Form der Wiedergutmachung zu

die ihren Fall auf nationaler Ebene gewonnen haben, unerwartet zu Verlierern machen. Da ihre Rechte im Verfahren vor dem EGMR nur unzureichend geschützt sind – sie haben kein Recht auf Dritrintervention, nicht einmal ein Recht auf Information⁷² –, können Restitutionsmaßnahmen zu neuen Menschenrechtsverletzungen führen.

Das Vorpreschen des Gerichtshofs mit der Anordnung von Einzelmaßnahmen wird in 48 der Literatur mit Wohlwollen kommentiert:

„Individual measures embody the Court’s exercise of its responsibility to enforce the ‚constitutional instrument of the European public order‘ as a last resort. In general, the Court has managed to penetrate the domestic legal orders with its jurisprudence, Convention states having largely accepted the new remedial powers, and thereby contained the arbitrariness and ineffectiveness of domestic political processes.“⁷³

Zurecht wird vorgetragen, dass bei klar formulierten Verpflichtungen die politischen 49 Kosten für einen Staat sind, wenn er sich nicht daran hält, höher seien⁷⁴ und dass konkrete Abhilfemaßnahmen einen wichtigen Bezugspunkt für die Bewertung der Umsetzung darstellten.⁷⁵ Dennoch ist der Gerichtshof gut beraten, seine neue Rechtsprechung mit Bedacht und Fingerspitzengefühl zu entwickeln. Sie wirft nicht nur Fragen zur Pflicht des Gerichtshofs, die staatliche Souveränität zu wahren und nicht in die Zuständigkeiten des Ministerkomitees einzugreifen,⁷⁶ auf, sondern kann auch kontraproduktiv sein und die Bereitschaft der Staaten, die Urteile umzusetzen, reduzieren.⁷⁷ Außerdem sind negative Auswirkungen auf die Menschenrechte „der anderen“ dh derer, die nicht am Verfahren vor dem Gerichtshof beteiligt sind, zu befürchten.⁷⁸

bezeichnen und zu empfehlen. Im Urteil EGMR [GK] 11.7.2017 – 19867/12 Rn. 49, BeckRS 2017, 161538 – *Moreira Ferreira vs. Portugal* (Nr. 2), stellte der Gerichtshof den Umfang seiner Zuständigkeit klar: „It is therefore clear, as regards the reopening of proceedings, that the Court does not have jurisdiction to order such a measure. However, where an individual has been convicted following proceedings that have entailed breaches of the requirements of Article 6 of the Convention, the Court may indicate that a retrial or the reopening of the case, if requested, represents in principle an appropriate way of redressing the violation (...).“

⁷² Siehe Art. 36 Abs. 2 EMRK: „Im Interesse der Rechtspflege kann der Präsident des Gerichtshofs [...] jeder betroffenen Person, die nicht Beschwerdeführer ist, Gelegenheit geben, schriftlich Stellung zu nehmen oder an mündlichen Verhandlungen teilzunehmen.“ (Hervorhebung von der Verfasserin). Diese Vorschrift vermittelt kein Recht, sondern überlässt dem Präsidenten des Gerichtshofs einen Ermessensspielraum.

⁷³ Jahn, Ruling (In)directly through Individual Measures? Effect and Legitimacy of the ECtHR’s New Remedial Power, *ZaöRV* 2014, 1 (36) (Fußnoten ausgelassen).

⁷⁴ Keller/Marti, *Reconceptualizing Implementation: The Judicialization of the Execution of the European Court of Human Rights’ Judgments*, (2015) *European Journal of International Law* Vol. 26, 829 (840).

⁷⁵ Siehe Keller/Marti, *Reconceptualizing Implementation: The Judicialization of the Execution of the European Court of Human Rights’ Judgments*, (2015) *European Journal of International Law* Vol. 26, 829 (840).

⁷⁶ Kontroversen über die jeweiligen Pflichten der Staaten, des Ministerkomitees und des Gerichtshofs auf der Grundlage von Wiederaufnahmeklauseln werden durch die abweichenden Meinungen im Fall EGMR [GK] 11.7.2017 – 19867/12 Rn. 34 ff., BeckRS 2017, 161538 – *Moreira Ferreira vs. Portugal* (Nr. 2) deutlich. Während sieben Richter eine Beschwerde, die sich auf die Weigerung des portugiesischen Obersten Gerichtshofs stützte, das Verfahren wiederzueröffnen, für unzulässig hielten, hielten sieben andere Richter das Ergebnis des Falles, dh die Feststellung, dass kein Verstoß vorliegt, für falsch.

⁷⁷ Siehe Keller/Marti, *Reconceptualizing Implementation: The Judicialization of the Execution of the European Court of Human Rights’ Judgments*, (2015) *European Journal of International Law* Vol. 26, 829 (840), die auf das Risiko hinweisen, dass „the measures [are] perceived as overly intrusive ... or not feasible to implement in the domestic system due to their form.“

⁷⁸ Spano/Motoc/Lubarda/Pinto Albuquerque/Tsirli, *Fair Trial: Regional and International Perspectives/ Procès équitable: perspectives régionales et internationales*. *Liber Amicorum Linos-Alexandre Sicilianos/Nußberger*, 2021, S. 349–364.

b) Generelle Maßnahmen

- 50 Für ein wirksames Menschenrechtssystem kann es nicht ausreichen, dass die Verletzungshandlungen beendet und Wiedergutmachung geleistet wird. Wenn nicht sichergestellt wird, dass sich ähnliche Verstöße in Zukunft nicht wiederholen, wären allen Bemühungen nichts anderes als eine Reparatur an einem Fass ohne Boden. Deshalb sind generelle Maßnahmen erforderlich. Dies gilt umso mehr für systemische und weit verbreitete Menschenrechtsverletzungen wie unmenschliche Haftbedingungen, die Nichtvollstreckung rechtskräftiger Urteile und übermäßig lange Gerichtsverfahren, gleich ob im Zivil-, Straf- oder Verwaltungsrecht. Den Großteil der Arbeit des Gerichtshofs macht es aus, dass aus einigen wenigen Mitgliedstaaten, die sich weigern, notwendige Reformen durchzuführen, immer wieder dieselben Verletzungen an ihn herangetragen werden.

aa) Pilotverfahren

- 51 Die Anordnung genereller Maßnahmen auf der Grundlage von Art. 46 EMRK wurde im Rahmen der so genannten Pilotverfahren entwickelt, ist aber nicht darauf beschränkt. Der Pionierfall war *Broniowski vs. Polen* und wurde im Jahr 2004 entschieden.⁷⁹ Der Gerichtshof sah sich fast 80.000 Beschwerdeführern gegenüber, die alle im Ausgleich für Grundstücke, die sie aufgrund der Änderung der Grenze Polens nach dem Zweiten Weltkrieg verloren hatten, Ansprüche auf die Zuteilung von Eigentum an Grund und Boden hatten. Aus der Vielzahl von Beschwerden wählte der Gerichtshof eine Beschwerde als Modell aus und analysierte sie im Detail. Im Tenor stellte er dann nicht nur fest, dass eine Verletzung des Eigentumsrechts nach Art. 1 1. EMRK-Protokoll vorlag, sondern ordnete zusätzlich weitreichende, über den konkreten Fall hinausgehende Maßnahmen an. So stellte er fest, „that the above violation has originated in a systemic problem connected with the malfunctioning of domestic legislation and practice, „...“ und ordnete an, dass

„the respondent State must, through appropriate legal measures and administrative practices, secure the implementation of the property right in question in respect of the remaining ... claimants or provide them with equivalent redress in lieu, in accordance with the principles of protection of property rights under Article 1 of Protocol No 1.“⁸⁰

- 52 Diese innovative Entwicklung in der Rechtsprechung wurde in der Folge in die Verfahrensordnung aufgenommen, die den Rahmen für ein Verfahren vorgibt, an dem die Staaten von Anfang an beteiligt sind. Dem Gerichtshof werden in diesem Zusammenhang besondere Kompetenzen eingeräumt:

„Der Gerichtshof stellt in seinem Piloturteil sowohl die Art des festgestellten strukturellen oder systemischen Problems oder der sonstigen Funktionsstörung als auch die Art der Abhilfemaßnahmen fest, die die betreffende Vertragspartei aufgrund der operativen Bestimmungen des Urteils auf nationaler Ebene zu ergreifen hat.“⁸¹

- 53 Der Gerichtshof ist frei in der Bestimmung von Abhilfemaßnahmen und kann etwa eine Gesetzesreform, eine Änderung der Politik, Verwaltungsmaßnahmen oder eine Rechtsprechungsänderung verlangen. Ein weiterer Vorteil von Pilotverfahren ist, dass sie vorrangig bearbeitet werden. Für die Umsetzung des Urteils kann ein bestimmter Zeitrahmen festgelegt werden, „wobei die Art der erforderlichen Maßnahmen und die Schnelligkeit, mit der das Problem auf innerstaatlicher Ebene behoben werden kann, zu berücksichtigen sind“.⁸² Der Gerichtshof kann die Prüfung aller gleichartigen Beschwerden bis zum Erlass der Abhilfemaßnahmen aussetzen. Die Einleitung eines Pilotverfahrens wird im Europarat auch publik gemacht; alle wichtigen Akteure sind zu informieren.

⁷⁹ EGMR [GK] 22.6.2004 – 31443/96, NJW 2005, 2521 – *Broniowski vs. Polen*; vgl. → § 1 Rn. 80.

⁸⁰ EGMR [GK] 22.6.2004 – 31443/96, Operativer Teil des Urteils Nr. 3 und Nr. 4, NJW 2005, 2521 – *Broniowski vs. Polen*.

⁸¹ Art. 61 Abs. 3 EGMRVerfO.

⁸² Art. 61 Abs. 4 EGMRVerfO.

Pilotverfahren haben sich als sehr wirksames Mittel bei systemischen Verstößen gegen die EMRK erwiesen. Sie wurden in vielen Fällen angewandt und haben in den Mitgliedstaaten zu wichtigen Reformen geführt.⁸³ Zwischen dem Fall *Broniowski vs. Polen* im Jahr 2004 und *Burmych vs. Ukraine* im Jahr 2017, in dem das Pilotverfahren zum ersten Mal scheiterte, wurden 35 rechtskräftige Piloturteile erlassen. Die meisten von ihnen betrafen die übermäßige Dauer der Verfahren und unmenschliche Haftbedingungen.⁸⁴ Es gibt aber auch Beispiele für Pilotverfahren, die Probleme einer bestimmten Zeit spiegeln, so im Fall *Hutten-Czapska vs. Polen*⁸⁵ den Übergang von einer kommunistischen zu einer kapitalistischen Wirtschaft. Die Rechte der Vermieter wurden unverhältnismäßig eingeschränkt, insbesondere durch die Festlegung einer so niedrigen Mietobergrenze, dass sie nicht einmal die Instandhaltungskosten decken, geschweige denn einen Gewinn erzielen konnten. Nach Schätzung des Gerichtshofs waren davon etwa 100.000 Vermieter potenziell betroffen. Ein weiteres berühmtes Piloturteil ist das Urteil *Greens vs. das Vereinigte Königreich*⁸⁶ zum Wahlrecht von Strafgefangenen. Im Fall *W.D. vs. Belgien*⁸⁷ war Ziel des Pilotverfahrens die Behebung eines strukturellen Mangels im belgischen psychiatrischen Haftsystem. Im Fall *Wałęsa vs. Polen*⁸⁸ ging es um die systemischen Probleme des Justizsystems nach den Reformen in der Regierungszeit der P. I. S.-Regierung.

bb) Quasi-Pilotverfahren

Allgemeine Maßnahmen werden jedoch nicht nur in „echten“ Pilotverfahren angeordnet, sondern können auch in anderen Urteilen enthalten sein, die oft als „Art. 46-Urteile“ oder „Quasi-Piloturteile“ bezeichnet werden.⁸⁹ Ein berühmtes Beispiel ist der bereits erwähnte Fall *Volkov vs. Ukraine*, in dem der Gerichtshof die individuelle Maßnahme der Wiedereinstellung eines Richters argumentativ mit den allgemeinen Mängeln im ukrainischen Richterdisziplinarrecht verknüpfte.⁹⁰

cc) Erfolg und Misserfolg

Zwei der erfolgreichsten Pilotverfahren betreffen Fälle gegen Slowenien, die beide mit der jüngeren Geschichte dieses noch jungen Staates zusammenhängen. Im Fall *Kurić vs. Slowenien* bestand das strukturelle Problem in der Ausgrenzung der so genannten „erased persons“ („ausgelöschte Personen“) aus der Gesellschaft. Als „erased persons“ wurden diejenigen bezeichnet, die aus anderen Teilen des ehemaligen Jugoslawiens stammten, sich aber vor der Unabhängigkeit Sloweniens dort niedergelassen hatten. Nach der Unabhängigkeitserklärung Sloweniens im Jahr 1991 hatten sie ihren Status als dauerhaft ansässige Personen verloren, entweder, weil sie nicht fristgerecht die slowenische Staatsbürgerschaft beantragt hatten oder weil ihrem Antrag nicht stattgegeben wurde. Als Nicht-Staatsbürger wurden sie diskriminiert, verloren ihre Arbeit, ihre Wohnung und den Zugang zum Sozialsystem und lebten oftmals in Armut. Slowenien wurde vom Gerichtshof verpflichtet, eine Entschädigungsregelung für alle „erased persons“ – eine Gruppe von 13.426 Personen, die

⁸³ Laut dem Gerichtshof wurden die meisten Piloturteile durch allgemeine Abhilfemaßnahmen, die von den beklagten Staaten eingeführt wurden, erfolgreich umgesetzt; siehe EGMR [GK] 12.10.2017 – 46852/13, 47786/13, 54125/13, 56605/13 und 3653/14 Rn. 163, NJW 2019, 27 – Burmych u. a. vs. Ukraine.

⁸⁴ Siehe den Überblick über die Thematik in EGMR [GK] 12.10.2017 – 46852/13, 47786/13, 54125/13, 56605/13 und 3653/14 Rn. 162, NJW 2019, 27 – Burmych u. a. vs. Ukraine.

⁸⁵ EGMR [GK] 19.6.2006 – 35014/97, BeckRS 2006, 140773 – Hutten-Czapska vs. Polen.

⁸⁶ EGMR 23.11.2010 – 60041/08 und 60054/08, NLMR 2010, 355 – Greens und M. T. vs. das Vereinigte Königreich.

⁸⁷ EGMR 6.9.2016 – 73548/13, NLMR 2016, 452 – W.D. vs. Belgien.

⁸⁸ EGMR 23.11.2023 – 50849/21, BeckRS 2023, 32915 – Wałęsa vs. Polen.

⁸⁹ Vgl. Czepek, The Application of the Pilot Judgment Procedure and Other Forms of Handling Large-Scale Dysfunctions in the Case Law of the European Court of Human Rights, (2018) International Community Law Review Vol. 20, 347.

⁹⁰ EGMR 9.1.2013 – 21722/11 Rn. 207, BeckRS 2013, 9628 – Oleksandr Volkov vs. Ukraine.

2009 immer noch keinen geregelten Status hatten – auszuarbeiten. Slowenien führte daraufhin Entschädigungszahlungen in Form von Pauschalbeträgen für jeden Monat der „Löschung“ ein und räumte zudem die Möglichkeit ein, eine zusätzliche Entschädigung im Rahmen des allgemeinen Deliktsrechts zu fordern. Im Jahr 2016 schloss das Ministerkomitee den Fall ab, da seiner Meinung nach das Problem zufriedenstellend gelöst war.⁹¹ Der andere sehr erfolgreiche Fall war *Ališić u. a. vs. Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Serbien, Slowenien und Nordmazedonien*, in dem Slowenien und Serbien für den Verlust von Ersparnissen in ausländischer Währung aus jugoslawischer Zeit Entschädigung leisten mussten. Hier war der ausbezahlte Betrag sogar noch höher. Als das Verfahren für Slowenien abgeschlossen wurde, waren über 36.570 individuelle Fälle entschieden worden und 33.130 Begünstigte hatten insgesamt über 289,7 Mio. EUR erhalten.⁹²

- 57** Nach der Verfahrensordnung muss der Gerichtshof bei Scheitern eines Pilotverfahrens die Prüfung aller bei ihm anhängigen Klagen wieder aufnehmen. Dies ist der Schwachpunkt der Regelung, da sie den Gerichtshof zu etwas Unmöglichem zwingt – weder hat er die Kapazität, sich mit Tausenden von Wiederholungsfällen zu befassen, noch werden seine Urteile unter solchen Umständen irgendeine Wirkung erzielen können. Wenn einem Pilotverfahren kein Erfolg beschieden ist, führen auch Einzelurteile ins Leere.
- 58** Diese bittere Erfahrung musste der Gerichtshof nach dem Scheitern des Piloturteils im Fall *Yuriy Nikolayevich Ivanov vs. Ukraine* (2009) machen.⁹³ In dem Fall, der dem Pilotverfahren zugrunde lag, hatte sich ein Veteran der Armee darüber beschwert, dass Urteile, mit denen die Behörden zur Zahlung rückständiger Rentenzahlungen verurteilt wurden, über einen längeren Zeitraum nicht vollstreckt wurden. Diese Beschwerde offenbarte ein systemisches Problem in der Ukraine, da gerichtlich festgestellte Forderungen sehr häufig nicht umgesetzt wurden. In dem Piloturteil forderte der EGMR die Ukraine auf, einen wirksamen Rechtsbehelf einzuführen, der eine angemessene und ausreichende Wiedergutmachung in diesen Fällen ermöglicht. Dies geschah nicht, so dass die Zahl der Klagen exponentiell anstieg. In dem Folgefall *Burmych vs. Ukraine* sah sich der Gerichtshof bereits mit 12.143 anhängigen ähnlichen Beschwerden konfrontiert und war sich dessen bewusst, dass viele weitere nach Straßburg gebracht werden könnten. In dieser Situation ergriff er die denkbar radikalste Maßnahme und beschloss, alle Fälle aus dem Register zu streichen. Er war der Ansicht, dass er seine Aufgabe nach Art. 19 EMRK erfüllt hatte, indem er den Konventionsverstoß sowie den systemischen Mangel festgestellt und Richtlinien für die zu treffenden Abhilfemaßnahmen vorgegeben hatte. Aufgrund dessen obliege es dem Ministerkomitee, das die Durchführung des Pilotverfahrens beaufsichtige, sich mit allen übrigen Fällen zu befassen. Es habe nunmehr, so der Gerichtshof, „the responsibility to oversee redress and justice for all the victims affected by the systemic problem found in a pilot judgment.“⁹⁴
- 59** Dies kann als Maßnahme der Selbstverteidigung oder als Bankrotterklärung betrachtet werden. In jedem Fall zeigt es die Grenzen der Fähigkeit des Gerichtshofs auf, Menschen-

⁹¹ Entschließung CM/ResDH(2016)112 im Pilotverfahren EGMR [GK] 12.3.2014 – 26828/06, NJOZ 2015, 819 – Kurić u. a. vs. Slowenien. Die Entschädigung wurde auf 129,6 Mio. EUR geschätzt. Der Gerichtshof bestätigte die erfolgreiche Umsetzung in seiner Entscheidung EGMR 18.10.2016 – 65020/13, BeckRS 2016, 140087 – Anastasov u. a. vs. Slowenien.

⁹² Vgl. die Informationen auf der Website der Regierung der Republik Slowenien „Implementation of the Ališić case“ (<https://www.gov.si/en/registries/projects/sfry-succession/implementation-of-the-alisic-case/>; zuletzt abgerufen am 1.4.2025); vgl. auch EGMR 4.4.2017 – 3461/08, BeckRS 2017, 162594 – Hodžić vs. Slowenien, in dem der EGMR die vollständige Umsetzung des Urteils bestätigt; Serbien hat erst 2017 und damit viel später eine Verordnung „Über das Verfahren zur Feststellung des Anspruchs auf Auszahlung von Spareinlagen in Fremdwährung“ erlassen; am 1. September 2020 schloss das Ministerkomitee auch dieses Verfahren als vollständig umgesetzt ab (<https://hudoc.exec.coe.int/?i=004-7>; zuletzt abgerufen am 1.4.2025).

⁹³ EGMR 15.10.2009 – 40450/04, BeckRS 2009, 141389 – Yuriy Nikolayevich Ivanov vs. Ukraine.

⁹⁴ EGMR [GK] 12.10.2017 – 46852/13, 47786/13, 54125/13, 56605/13 und 3653/14 Rn. 198, NJW 2019, 27 – Burmych u. a. vs. Ukraine.