

Grenz-Räume



Peter Bußjäger | Walter Obwexer | Aloisia Wörgetter [Hrsg.]

75 Jahre Europarat

Errungenschaften und Zukunftsperspektiven



Nomos

Grenz-Räume

Herausgegeben von

Univ.-Prof. Dr. Walter Obwexer, Innsbruck

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Innsbruck

Univ.-Prof. Dr. Anna Gamper, Innsbruck

Univ.-Prof. Dr. Esther Happacher, Innsbruck

Univ.-Prof. DDr. Günther Pallaver, Innsbruck

Univ.-Prof. DDr. Martin P. Schennach MAS, Innsbruck

Prof. Dr. Jens Woelk, Trento

Band 7

Peter Bußjäger | Walter Obwexer | Aloisia Wörgetter [Hrsg.]

75 Jahre Europarat

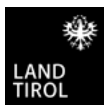
Errungenschaften und Zukunftsperspektiven



Nomos

Mit freundlicher Unterstützung durch

 Bundesministerium
Europäische und internationale
Angelegenheiten



 universität
innsbruck

© Titelbild: Julien Eichinger – stock.adobe.com

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2026

© Die Autor:innen

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-4024-7

ISBN (ePDF): 978-3-7489-7036-1

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748970361>



Onlineversion
InLibra



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Vorwort

Der Europarat wurde am 5. Mai 1949 mit dem Ziel gegründet, Demokratie und Menschenrechte in Europa zu sichern. Heute gehören dieser Organisation 46 Staaten an. Die wohl bedeutsamste Errungenschaft des Europarats ist die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) aus dem Jahre 1950. In den folgenden Jahren und Jahrzehnten hat der Europarat zahlreiche weitere Abkommen ausgearbeitet und Aktivitäten gesetzt, die Demokratie fördern und Menschenrechte schützen sollen.

Die Institute für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre (*Peter Bußjäger*) und für Europarecht und Völkerrecht (*Walter Obwexer*) organisierten auf Anregung der amtierenden ständigen Vertreterin Österreichs beim Europarat in Straßburg, Botschafterin *Aloisia Wörgetter*, im Wintersemester 2024/25 und Sommersemester 2025 an der Universität Innsbruck eine Ringvorlesung aus Anlass des 75-jährigen Bestehens des Europarats. Die Vortragsreihe ließ insgesamt zehn Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Disziplinen zu Wort kommen und wurde mit einem Referat von Botschafterin *Wörgetter* abgeschlossen.

Jeder Veranstaltungstermin beleuchtete den Europarat und sein Wirken aus unterschiedlichen Blickwinkeln. Behandelt wurden etwa die Europäische Menschenrechtskonvention und ihr Einfluss auf die gesamteuropäische Menschenrechtsentwicklung, aber auch die große Vielfalt der Aktivitäten des Europarats sowie seiner Organe und Gremien in anderen Bereichen.

Im vorliegenden Sammelband werden die Schriftfassungen der meisten Vorträge veröffentlicht.

Zwei Beiträge befassen sich mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Die ehemalige österreichische Richterin am EGMR, *Gabriele Kucsko-Stadlmayer*, behandelt die Organisation und Entscheidungsfindung des EGMR und gibt damit einen Einblick in die internen Abläufe des Gerichtshofs, dessen Urteile zuweilen für großes Aufsehen sorgen. Einer solchen Entscheidung widmet sich die Philosophin *Marie-Louisa Frick* mit ihrem Beitrag „Evolution oder Überstrapazierung der Menschenrechte? Klimawandel und der EGMR“, der sich mit dem aufseherregenden Urteil *KlimaseniorInnen gegen Schweiz* auseinandersetzt.

Weitere Beiträge behandeln ausgewählte vom Europarat ausgearbeitete internationale Übereinkommen. Die Istanbul Konvention, das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, wird von *Kerstin Schinnerl*, die eine Beratungsfunktion im Europarat zu dieser Konvention innehatte, mit Inhalt und Umsetzung in Österreich näher dargestellt. Die Charta der lokalen Selbstverwaltung soll die Rolle der Gemeinden im europäischen Mehrebenensystem stärken. Dies ist gerade für Staaten bedeutsam, in denen die Gemeinden nicht in einer Weise verfassungsrechtlich abgesichert sind, wie dies in Österreich der Fall ist. *Andreas Kiefer*, ehemaliger Generalsekretär des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas, behandelt dieses Thema und gibt einen Einblick in die Tätigkeit des Kongresses. Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten wird von *Klaus Poier*, Mitglied des Beratenden Ausschusses, näher vorgestellt.

Zusätzliche Beiträge haben verschiedene Gremien des Europarats zum Gegenstand. Diese sollen die Bedeutung von Korruptionsprävention und die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im Allgemeinen hervorheben, Standards entwickeln und für deren Anwendung in den verschiedenen Staaten sorgen. Die Venedig Kommission wird von *Schnitz Rudolf Dürr*, der Mitglied des Sekretariats dieses Gremiums war, vorgestellt. GRECO, die Group of States against Corruption, wird von *Christian Manquet*, der auf Expertenebene in diesem Gremium tätig war, behandelt. *Helmut Tichy*, ehemaliger Leiter des Völkerrechtsbüros im BMEIA, gibt am Beispiel von GREVIO, der Expertengruppe des Europarats für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, und CAHDI, dem Ausschuss der Völkerrechtsberater der Mitgliedstaaten des Europarats, einen Einblick in die Tätigkeit weiterer Expertengruppen, die eine wichtige Rolle in der Interpretation von einschlägigen Abkommen spielen.

Den Abschluss des Bandes bilden die zusammenfassenden Bemerkungen von Mitherausgeberin *Aloisia Wörgetter*, der Ständigen Vertreterin Österreichs beim Europarat.

Die Herausgeberin und die beiden Herausgeber bedanken sich bei allen Referentinnen und Referenten, ganz besonders bei jenen, die ihre Vorträge in Schriftform für die gegenständliche Publikation zur Verfügung gestellt haben. Ein besonderer Dank gilt dem Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten in Wien, dem Amt der Tiroler Landesregierung in Innsbruck und der Universität Innsbruck für die finanzielle Unterstützung der Drucklegung des Tagungsbandes.

Wir bedanken uns auch bei Herrn *David Starchl*, Universität Innsbruck, sehr herzlich für die engagierte Unterstützung in der Organisation der Ringvorlesung sowie der Drucklegung des Tagungsbandes.

Innsbruck, im Jänner 2026

Peter Bußjäger

Walter Obwexer

Aloisia Wörgetter

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	11
<i>Gabriele Kucsko-Stadlmayer</i>	
Die Organisation und Entscheidungsfindung des EGMR	17
<i>Marie-Luisa Frick</i>	
Evolution oder Überstrapazierung der Menschenrechte? Klimawandel und der EGMR	31
<i>Kerstin Schinnerl</i>	
Die Istanbul-Konvention und ihre Umsetzung in Österreich	55
<i>Andreas Kiefer</i>	
Der Kongress: die kommunale und regionale Dimension in der intergouvernementalen Struktur des Europarats	79
<i>Klaus Poier</i>	
Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und die Rolle des Beratenden Ausschusses	127
<i>Schnitz Rudolf Dürr</i>	
Die Venedig-Kommission im Strategischen Dreieck des Europarats	165
<i>Christian Manquet</i>	
Europarat und Korruptionsbekämpfung: GRECO – Group of States against Corruption	205
<i>Helmut Tichy</i>	
Völkerrecht (CAHDI) und Gewaltschutz (GREVIO) – zwei sehr unterschiedliche Ausschüsse des Europarats	229

Inhaltsverzeichnis

Aloisia Wörgetter

75 Jahre Europarat. Errungenschaften und Zukunftsperspektiven 249

Verzeichnis der Herausgeberin und der Herausgeber sowie der
Autorinnen und Autoren 265

Abkürzungsverzeichnis

<i>Abkürzung</i>	<i>Bedeutung</i>
Abs	Absatz
AdR	Ausschuss der Regionen (EU)
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, UN-Generalversammlung, Resolution A/RES/217(III), 10.12.1948.
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl 2016 C 202/47.
AGEG	Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen
ALDA	Europäische Vereinigung für lokale Demokratie
Art	Artikel
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
AT	Länderkürzel Österreich
BVerfG	(Deutschland) Bundesverfassungsgericht
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl 1930/1 idF BGBl I 2024/89.
bzw	beziehungsweise
CAHDI	Committee of Legal Advisers on Public International Law / Comité des Conseillers juridiques sur le droit international public / Ausschuss der VölkerrechtsberaterInnen der Außenministerien der Mitgliedstaaten des Europarats
CAHMIN	Ad hoc-Ausschuss zum Schutz nationaler Minderheiten
CALRE	Konferenz der Regionalparlamente mit Gesetzgebungsbefugnis der Europäischen Union
CDCJ	Le Comité européen de coopération juridique / European Committee on Legal Co-operation
CDPC	European Committee on Crime Problems / Europäischer Ausschuss für Strafrechtsfragen
CEB	Council of Europe Development Bank / Entwicklungsbank des Eu- roparats
CEDAW	Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women / Konvention zur Beseitigung jeder Form von Dis- kriminierung der Frau, BGBl 1982/443.
CETS	Council of Europe Treaty Series (siehe auch Abkürzung: SEV)

Abkürzungsverzeichnis

CH	Länderkürzel Schweiz
CIVEX	Commission for Citizenship, Governance, Institutional and External Affairs / Fachkommission für Unionsbürgerschaft, Regieren, institutionelle Fragen und Außenbeziehungen
CJEL	Chinese Journal of Environmental Law
CODICES	Datenbank der Venedig-Kommission zu verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung
COJUR	Working Party on Public International Law / EU-Ratsarbeitsgruppe Völkerrecht
CoP	Committee of the Parties / Ausschuss der Vertragsparteien der IK
CPI	Corruption Perceptions Index / Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment / Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
CZ	Länderkürzel Tschechien
DE	Länderkürzel Deutschland
dh	das heißt
ebd	ebenda
ECLR	European Convention on Human Rights Law Review
ECR	European Conservatives and Reformists Group
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJIL	European Journal of International Law
EMB	European Conference of Electoral Management Bodies / Europäischen Konferenz der Wahlbehörden
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention, BGBl 1958/210 idF BGBl III 2025/116.
EPL	Environmental Policy and Law
EPP/CEE	European People's Party Group in the Congress
etc	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f	folgende
ff	fortfolgende
FGM	Female Genital Mutilation / Verstümmelung weiblicher Genitalien

FL	Länderkürzel Fürstentum Liechtenstein
FNCT	National Federation of Tunisian Municipalities / Nationaler Verband der tunesischen Gemeinschaften
FREMP	Working Party on Fundamental Rights, Citizens Rights and Free Movement of Persons / EU-Ratsarbeitsgruppe „Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit“
FTE	Vollzeitäquivalent(e)
GET	GRECO Evaluation Team
gg	gegen
GHG	Greenhouse Gases / Treibhausgase
GIE	The Group of Independent Experts on the European Charter of local Self-Government / Gruppe unabhängiger Expertinnen und Experten der Charta der lokalen Selbstverwaltung
GMC	Multidisciplinary Group on Corruption / Multidisziplinäre Gruppe gegen Korruption
GMCA	(Unter-)Arbeitsgruppe der GMC für verwaltungsrechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte
GMCC	(Unter-)Arbeitsgruppe der GMC für zivilrechtliche Aspekte
GMCF	(Unter-)Arbeitsgruppe der GMC für Aspekte der Korruptionsbekämpfung bei der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen
GMCP	(Unter-)Arbeitsgruppe der GMC für strafrechtliche Aspekte der Korruption
GRECO	Group of States against Corruption / Gruppe der Staaten gegen Korruption
GREVIO	Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence / Expertengruppe des Europarates für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (auf Grundlage der IK)
HRC	Human Rights Committee
HU	Länderkürzel Ungarn
HUDOC	Rechtsprechungsdatenbank des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte
IACA	International Anti-Corruption Academy / Internationale Anti-Korruptionsakademie
ibid	ibidem beziehungsweise an derselben Stelle
ICJ	International Court of Justice (siehe auch Abkürzung: IGH)

Abkürzungsverzeichnis

IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance / Internationales Institut für Demokratie und Wahlunterstützung
idF	in der Fassung
idgF	in der geltenden Fassung
IGH	Internationaler Gerichtshof (siehe auch Abkürzung: ICJ)
IHRL	International Human Rights Law
IK	Istanbul-Konvention (Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt), BGBl III 2014/164 idF BGBl III 2026/15.
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILC	International Law Commission / UN-Völkerrechtskommission
ILDG	Independent Liberal and Democratic Group
insb	insbesondere
IPCC	International Panel on Climate Change
IT	Länderkürzel Italien
ITLOS	International Tribunal for the Law of the Sea
iVm	in Verbindung mit
iW	im Wesentlichen
JEL	Journal of Environmental Law
JZ	Juristen Zeitung
KGRE	Kongress der Gemeinden und Regionen Europas
KI	Künstliche Intelligenz
KPKR	Konferenz der Peripheren Küstenregionen
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LBTQI	lesbian, gay, bisexual, transgender, queer, intersex
lit	litera
LJIL	Leiden Journal of International Law
MARAC	Multi-Agency Risk Assessment Conference / Institutionelle Gefährdungsanalyse
mE	meines Erachtens
NALAS	Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe / Netzwerks der Gemeindebehörden-Verbände für Südosteuropa
NGOs	Non-governmental organizations / Nichtstaatliche Organisationen
NJHR	Nordic Journal of Human Rights

Nr	Nummer
NZZ	Neue Züricher Zeitung
OAS	Organization of American States / Organisation Amerikanischer Staaten
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights / Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (Teil der OSZE)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OGP	Open Government Partnership
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe (siehe auch Abkürzung OSZE)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (siehe auch Abkürzung OSCE)
PCA	Permanent Court of Arbitration / Ständiger Schiedshof
PTEFs	persons with top executive functions / Personen mit obersten Exekutivfunktionen auf nationaler Ebene
PV	Parlamentarische Versammlung des Europarates
Rec	Kennzeichnung von Empfehlungsdokumenten
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
Rn	Randnummer
RÜ	Rahmenübereinkommen
SDG	Sustainable Development Goals / UN-Nachhaltigkeitsziele
SEV	Sammlung der Europaratsverträge
SI	Länderkürzel Slowenien
SK	Länderkürzel Slowakei
SOC	Socialists, Greens and Progressive Democrats
sog	sogenannt
StGB	Strafgesetzbuch, BGBl 1974/60 idF BGBl I 2025/50.
StGG	Staatsgrundgesetz über die Allgemeinen Rechte der Staatsbürger 1867, RGBl 1867/142 idF BGBl 1988/684.
SVN	Satzung der Vereinten Nationen vom 26.6.1945, BGBl 1956/120 idF BGBl III 2012/36.
SZ	Süddeutsche Zeitung
TI	Transparency International
ua	unter anderem

Abkürzungsverzeichnis

UGB	Bundesgesetz über besondere zivilrechtliche Vorschriften für Unternehmen (Unternehmensgesetzbuch – UGB), dRGBI 1897/219 idF BGBl I 2026/6.
UK	United Kingdom/Vereinigtes Königreich
UN	United Nations / Vereinten Nationen
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees / Büro des Flüchtlingshochkommissars der Vereinten Nationen
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime / Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung
UNTOC	United Nations Convention against Transnational Organized Crime / Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, UN-Generalversammlung, Resolution A/RES/55/25, 15.11.2000.
USA	United States of America / Vereinigte Staaten von Amerika
v	versus
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl	vergleiche
VJTL	Vanderbilt Journal of Transnational Law
VRE	Versammlung der Regionen Europas
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WECL	well-established case-law
Z	Ziffer
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
zB	zum Beispiel
ZP	Zusatzprotokoll

Die Organisation und Entscheidungsfindung des EGMR*

Gabriele Kucsko-Stadlmayer

I. Das Konventionssystem

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) feierte 2025 ihr 75-jähriges Jubiläum: Sie wurde am 4. November 1950 in Rom von den ersten 12 Mitgliedstaaten unterzeichnet. Zusammen mit dem 1959 zu ihrer Durchsetzung geschaffenen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bildet sie das „Konventionssystem“, den wirkungsmächtigsten Teil des Europarats: Jede Einzelperson kann wegen behaupteter Verletzungen ihrer Rechte durch einen Mitgliedstaat den Gerichtshof direkt anrufen und dessen Verurteilung sowie den Ersatz materiellen und immateriellen Schadens erreichen. Das Ministerkomitee überwacht die Umsetzung der Urteile.

Das Konventionssystem ist als das weltweit effektivste Instrument des Menschenrechtsschutzes anerkannt. Seit seinem Bestehen hat der EGMR schon mehr als eine Million von Beschwerden erledigt.¹ Er entscheidet rund 40.000 Fälle jährlich.² Damit übt er auch präventiven Druck aus, dass die Staaten die Rechte der Konvention in Gesetzgebung und Vollziehung einhalten. Gleichzeitig ist dies ein Frühwarnsystem, das hilft, autoritäre Tendenzen von Regierungen zu erkennen und die liberale rechtsstaatliche Demokratie in Europa vor Bedrohungen zu bewahren. *Pierre-Henri Teitgen*, einer der Gründungsväter der Konvention, bezeichnete das System als „*une conscience qui sonne alarme*“ (ein Gewissen, das Alarm schlägt).³

* Die Aussagen in diesem Artikel entsprechen der persönlichen Meinung der Autorin.

1 Vgl den Tätigkeitsbericht des EGMR für 2023, 6.

2 Im Jahr 2023 entschied der EGMR 38.260 Fälle, im Jahr 2024 36.819 (siehe die Tätigkeitsberichte des EGMR aus diesen Jahren).

3 Conseil de l'Europe, AC, 1^{ère} session, tome II, Comptes rendus de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe; vgl auch *Leuprecht*, La Convention européenne des droits de l'homme face à la contestation de ses valeurs fondamentales, in *Revue Québécoise de droit international*, Hors-série décembre 2020 – 70 ans de la Convention européenne des droits de l'homme : L'Europe et les droits de la personne, 72.

II. Österreich und der EGMR

Das mit dem Ende der Besatzung wieder unabhängige Österreich schätzte das Konventionssystem von Anfang an als sehr bedeutend ein. Schon 1956 erfolgte der Beitritt zum Europarat, und 1958 ratifizierte Österreich die EMRK und maß ihr Verfassungsrang zu.⁴ Auch die anfangs noch optionale Gerichtsbarkeit des EGMR akzeptierte man sofort. Es herrschte die Meinung, die Konventionsrechte seien durch die österreichische Rechtsordnung, insb durch das StGG über die Allgemeinen Rechte der Staatsbürger 1867, „schon seit langer Zeit im Wesentlichen gewährleistet“.⁵

Doch der traditionelle Standard der österreichischen Grundrechte und ihre Handhabung durch die Höchstgerichte wiesen Lücken auf. Bereits in den 60er-Jahren wurde Österreich vom EGMR verurteilt. Dieser fand das Recht auf persönliche Freiheit verletzt, weil die Untersuchungshaft von Herrn *Neumeister*⁶ und Herrn *Stögmüller*⁷ unangemessen lange gedauert hatte. Diese Verurteilungen haben eine wichtige Reform der Untersuchungshaft angestoßen, die bis heute wirkt. Urteile des EGMR haben auch andere Rechtsentwicklungen in Gang gesetzt oder beschleunigt. Am markantesten war 2012 die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz, eine institutionelle Reform, die man jahrelang ergebnislos diskutiert hatte, bis sie wegen der beschränkten Kontrolle durch den VfGH, ungültiger Vorbehalte zu Art 5 und 6 EMRK und häufiger Verurteilungen Österreichs durch den EGMR nötig geworden war.⁸

Das methodische Instrument, das die praktische Relevanz des EGMR vorantrieb, war die sog Living-Instrument-Doktrin, wonach die Rechte der EMRK nicht im Licht der historischen, sondern der gegenwärtigen Verhältnisse auszulegen sind.⁹ Überdies seien, so der Gerichtshof, die Konventi-

4 Der Nationalrat hielt laut Materialien die Erhebung der EMRK in Verfassungsrang für notwendig und genehmigte sie daher mit Zweidrittelmehrheit (siehe EBRV 459 BlgNR 8. GP, 32; AB 509 BlgNR 8. GP), bezeichnete sie aber nicht ausdrücklich als „verfassungsändernd“. Nachdem der VfGH ihren Verfassungsrang deshalb verneint hatte, stellte der Verfassungsgesetzgeber diesen in einem BVG ausdrücklich und rückwirkend fest (Art II der B-VG-Nov BGBl 1964/59).

5 So die Erläuterungen zur Genehmigung des Beitritts, EBRV 459 BlgNR 8. GP.

6 EGMR U 27.6.1968, 1936/63, *Neumeister/Österreich*. Dieses Urteil war das erste überhaupt, in dem der EGMR eine Verletzung der EMRK feststellte.

7 EGMR U 10.1.1969, 1602/62, *Stögmüller/Österreich*.

8 Dazu näher *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹¹ (2015), Rz 927/6–927/9, 1540.

9 Erstmals EGMR U 25.4.1978 (GK), 5856/72, *Tyrer/Vereinigtes Königreich*, § 31.

onsrechte so zu interpretieren, dass sie „praktisch und wirksam“ werden und nicht „theoretisch oder illusorisch“ bleiben.¹⁰

III. Der EGMR und seine Entwicklung

Das Ziel des Gerichtshofs, die Konventionsrechte „wirksam“ zu machen, spiegelt sich auch in seinen Organisations- und Verfahrensstrukturen wider.

Zur Zeit der Schaffung des Konventionssystems konnte man seine Anwendung in der Praxis noch nicht voraussehen. Mit der „Europäischen Kommission für Menschenrechte“ gab es zunächst ein zweites, dem EGMR vorgeschaltetes richterliches Gremium, das über die Zulässigkeit von Beschwerden entschied. So fungierte es als Filter für den Zugang zum EGMR. In seinen ersten 15 Jahren fällte der Gerichtshof nur 20 Urteile. Er arbeitete in Sessions, die Richter reisten für die Beratungen nach Straßburg.

Die Änderungen begannen in den 1970er-Jahren: durch wichtige Leiturteile wie *Ringeisen*,¹¹ *Golder*,¹² *Marckx*¹³ oder *Handyside*¹⁴ und aktive Anwälte, die nach verlorenen innerstaatlichen Verfahren Zuflucht in Straßburg suchten. Noch stärker wirkten der Zusammenbruch der Sowjetunion und der folgende Beitritt der neuen Demokratien Ost- und Südosteuropas zum Europarat ab 1990. Im Jahr 1994 zählte die Kommission bereits über 10.000 Beschwerden.¹⁵ Dieser Trend verstärkte sich noch durch das 11. Zusatzprotokoll zur EMRK 1998.¹⁶ Es löste die Kommission auf, eröffnete die Möglichkeit einer direkten Beschwerde beim Gerichtshof, machte dessen Jurisdiktion verpflichtend für alle Staaten und formte ihn zum ständig tagenden Gericht mit hauptberuflichen Richtern um.

Dies ermöglichte dem EGMR zwar einerseits, seine Produktivität zu steigern, konnte aber andererseits die dynamische Zunahme der Beschwerden nicht aufhalten. Ende 2006 zählte man bereits einen Rückstand von fast

10 Erstmals EGMR U 9.10.1979, 6289/73, *Airey/Irland*, § 24. Zuletzt vgl U 9.4.2024 (GK), 53.600/20, *KlimaseniorenInnen Schweiz ua /Schweiz*, §§ 434, 545, 626, 629.

11 EGMR U 16.7.1971, 2614/65, *Ringeisen/Österreich*.

12 EGMR U 21.2.1975, 4451/70, *Golder/Vereinigtes Königreich*.

13 EGMR U 13.6.1979, 6833/74, *Marckx/Belgien*.

14 EGMR U 7.12.1976, 5493/72, *Handyside/Vereinigtes Königreich*.

15 Vgl den *Explanatory Report* zum 14. Zusatzprotokoll, CETS No 194, 13.5.2004, 2.

16 Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby, CETS No 155, 11.5.1994.

90.000 Fällen.¹⁷ Ein neuer Reformprozess zur langfristigen Sicherung der Wirksamkeit des Konventionssystems war unvermeidlich. Die politische Debatte kulminierte im 14. Zusatzprotokoll.¹⁸ Dieses behielt das Recht auf Individualbeschwerde bei, änderte aber Struktur und Arbeitsweise des Gerichtshofs, um ihm schnellere und effizientere Verfahren zu ermöglichen.

Dieses 14. Zusatzprotokoll, das 2010 in Kraft trat und auch den berühmten Reformprozess von *Interlaken* auslöste, prägt noch heute die Fallbearbeitung. Im Folgenden schildere ich die wesentlichen Organisations- und Verfahrensstrukturen des heutigen Gerichtshofs und gehe dann auf einige der besonderen prozeduralen Herausforderungen für das System ein.¹⁹

IV. Organisations- und Verfahrensstrukturen aktuell

A. Eckpfeiler: Sektionen

Grundlegend für die Organisation des Gerichtshofs sind seine fünf Sektionen. Jeder Sektion gehören 9 oder 10 Richterinnen und Richter an, die nach Kriterien von Geografie, Gender und Rechtskultur bestimmt werden.²⁰ Der vom Plenum zum Sektionspräsidenten gewählte Richter trägt Verantwortung für Leitung, Ablauf und Koordination des Judizierens in seiner Einheit. Jede neu einlangende Beschwerde, die die minimalen formalen Anforderungen erfüllt, wird einer Sektion und innerhalb dieser einem richterlichen Spruchkörper zugeteilt (Einzelrichter, 3-Richter-Ausschuss oder Kammer mit 7 Richtern).²¹ Detaillierte Datenbanken stellen sicher, dass Status, Fortgang und Tempo jeder einzelnen Beschwerde innerhalb der Sektion voll transparent sind.

17 Laut Tätigkeitsbericht des EGMR für 2006 waren am 31.12.2006 89.887 Fälle anhängig.

18 Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, CETS No 194, 13.5.2004.

19 Vgl etwa auch O'Leary, What Future for the European Court of Human Rights?, in Verfassungsgerichtshof (Hrsg), Verfassungstag 2023 (2023); Jestaedt/Eitelbach, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte – E pluribus unum, JZ 1 (2025), 2.

20 Art 25 Abs 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs (letzter Stand 15.9.2025).

21 Vgl Art 26–29 EMRK.

B. Case-Management und Filtering

Auf Basis dieser Organisation muss der Gerichtshof laufend trachten, seine Prozessregeln und Arbeitsmethoden zu optimieren. Das sog „*case-management*“ ist eine komplexe administrative Aufgabe der Sektionsleitung. Es geht darum, die Juristinnen und Juristen bestmöglich nach ihren Kompetenzen und Fähigkeiten einzusetzen, die Verfahrensdauer zu überwachen, gleichzeitig aber auch die formale und inhaltliche Qualität der Entscheidungen zu wahren. Ziel ist eine möglichst gut abgestimmte und effiziente Gewichtung des Arbeitseinsatzes der Richterinnen und Richter sowie des nichtrichterlichen Personals. Dazu gehören vor allem folgende Maßnahmen:

1. möglichst rasche Einordnung der Beschwerden in die richtige Prioritätskategorie,
2. sogenanntes „*Filtering*“, dies ist das umgehende und sorgfältige Identifizieren der voraussichtlich unzulässigen Beschwerden, vorrangig im Weg von Einzelrichterverfahren (Art 27 EMRK),
3. Bearbeitung großer Mengen „*repetitiver*“, dh ähnlicher, sich wiederholender Beschwerden, die auf Grund des *well-established case-law* in der Sache begründet sind, durch Ausschüsse (sog „*WECL-Fast-Track-Verfahren*“, zB Beschwerden über menschenunwürdige Haftbedingungen oder die Nichtvollstreckung innerstaatlicher Urteile), und
4. die Erledigung nicht repetitiver sog „*Broader WECL*“-Fälle, bei denen sich Ausschüsse aber auf gefestigte Judikatur stützen können, durch summarische Urteile (Art 28 EMRK).

Diese Einzelrichter- und Ausschussverfahren machen etwa 75 % der Verfahren aus. Daneben muss das *case-management* ausreichend Ressourcen für jene 25 % der Fälle freihalten, die komplexe, neuartige Menschenrechtsfragen aufwerfen und von Kammern entschieden werden. Diese Kammerfälle, von denen derzeit rund 19.000 anhängig sind,²² bilden den Hauptteil der Richterarbeit.

22 Laut Tätigkeitsbericht 2024 des EGMR waren am 1.1.2025 19.250 Fälle vor Kammern bzw. Großen Kammern anhängig.

C. Verfahren vor der Kammer

Im Verfahren vor einer Kammer bestellt zunächst der Sektionspräsident einen „*Judge Rapporteur*“ (Berichterstatter). Dieser verantwortet den Ablauf des Verfahrens für „seinen“ Fall.²³ Er arbeitet eng mit einem erfahrenen Juristen aus der jeweiligen nationalen Abteilung zusammen und erteilt ihm laufend Weisungen. Zunächst prüft er, ob die Beschwerde der nationalen Regierung zuzustellen ist und wenn ja, welche konkreten Fragen dabei zu stellen sind. Auch der Beschwerdeführer darf dazu Stellung nehmen. Auf Basis der Schriftsätze wird ein Entscheidungsentwurf in einer der Arbeitssprachen des Gerichtshofs, Englisch oder Französisch, angefertigt. Sobald er entscheidungsreif ist, wird er vom „*Jurisconsult*“ (Rechtsexperte)²⁴ im Hinblick auf Konsistenz mit der gesamten Judikatur (bzw. auch mit den in anderen Sektionen gerade anhängigen ähnlichen Fällen) geprüft. Sodann wird er nach nochmaliger Revision in einem der meist wöchentlichen Sektionstreffen beraten.

Die Kammer kann auch eine Verhandlung anberaumen, was aber regelmäßig nur in besonders heiklen, komplexen oder politisch kontroversen Fällen vorkommt. In der Praxis ist es fast ausschließlich die Große Kammer, in der öffentlich verhandelt wird.

Entscheidungen trifft die Kammer mehrheitlich, praktisch meist einstimmig, weil man in der Beratung Kompromisse zwischen widerstreitenden Meinungen sucht. Manchmal gehen die Abstimmungen freilich mit 4:3 auch sehr knapp aus. Jedes Kammermitglied, das seine Meinung in Ergebnis oder Text des Urteils nicht ausreichend berücksichtigt sieht, kann eine *concurring* oder eine *dissenting opinion* formulieren. Dies ist nicht nur eine rechtliche Möglichkeit, sondern auch eine durchwegs verfolgte Praxis. Keine *separate opinions* sind bei Unzulässigkeitsentscheidungen vorgesehen (Art 45 EMRK).

Sondervoten werden oft nicht nur benützt, um vermeintliche Schwächen bestimmter Argumente der Mehrheit aufzuzeigen. Vielfach geht es auch um Kritik an ganzen (langjährigen) Judikaturlinien, die eine Kammer nicht ändern kann. Dies folgt aus der gerichtsinternen Bindung an jene Leitsätze, die von den Urteilen der Großen Kammer vorgegeben sind und die höchste Stufe der EGMR-Rechtsprechung bilden. Überzeugend geschriebene Sondervoten können später die Verweisung eines Falles an die Große Kammer

²³ Art 48 und 49 der Verfahrensordnung (letzter Stand 15.9.2025).

²⁴ Art 18B der Verfahrensordnung (letzter Stand 15.9.2025).

und die Neuschaffung oder Überarbeitung von Leitsätzen der EGMR-Judikatur auslösen (Art 43 EMRK).

D. Unterstützung der Staaten bei der Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen

Prägend für die heutigen Arbeitsmethoden des EGMR sind auch vielfältige Anstrengungen, die das Prinzip der Subsidiarität in die Praxis umsetzen. Dies geschieht zwar primär durch die Judikatur, aber auch durch ein Bündel von Maßnahmen, die die nationalen Stellen bei der Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen unterstützen und damit Beschwerden schon im Vorfeld verhindern sollen. Zu erwähnen sind etwa institutionalisierte Dialoge des EGMR mit nationalen Höchstgerichten in bilateralen Konferenzen und Seminaren oder das *Superior Court Network*. Dies ist ein breit aufgestellter Gerichtsverbund, dem heute bereits 111 Höchstgerichte von 46 Staaten angehören und der ständig aktuelle, judikaturrelevante Informationen austauscht.

Überdies sorgt der EGMR für zahlreiche Orientierungshilfen, die das Wissen über die Rechtsprechung verbreitern: Übersetzungen von Urteilen, *legal summaries* und Presseaussendungen in vielen Sprachen, die Knowledge-Sharing-Plattform, wo der EGMR neuerdings *case-law guides* zu den einzelnen Grundrechten sowie systematische Judikaturanalysen publiziert, thematische *fact sheets*, Videos oder die digitale Suchmaschine HUDOC, deren Intelligenz ständig verfeinert wird. All dies soll die Beachtung der Konvention schon auf nationaler Ebene fördern. Zudem bezweckt es, durch die Verbreiterung des Wissens über die Judikatur aussichtslose Beschwerden zu verhindern.

E. Zwischenergebnis

Mit diesen vielfältigen Methoden, die immer wieder revidiert und verbessert werden müssen, kann der Gerichtshof derzeit eine durchschnittliche Verfahrensdauer von drei Jahren einhalten und damit weithin seine Wirksamkeit bewahren. Obwohl immer noch rund 53.450²⁵ Fälle anhängig sind, ist dies doch Ergebnis eines stetigen Abbaus und eine markante Reduktion

25 Siehe die Statistik des EGMR vom 31.12.2025 laut Tätigkeitsbericht 2025.

im Vergleich zu den noch 2011 anhängigen 151.624.²⁶ Beim Gipfeltreffen in Reykjavík im Mai 2023 bekräftigten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats ihr „nachdrückliches und dauerhaftes Bekenntnis“ zum Konventionssystem und zum EGMR als „Eckpfeiler des Schutzes der Menschenrechte durch den Europarat“.²⁷

V. Einige ausgewählte Themen

Nach diesem Überblick erwähne ich noch kurz fünf Themen, die mE typisch für die prozeduralen Herausforderungen im Gerichtshof sind. Sie betreffen die Sprachenvielfalt, die Diversität der Rechtskulturen, einstweilige Verfügungen, Staatenbeschwerden und das 16. Zusatzprotokoll²⁸.

A. Sprachenvielfalt

Die Gerichtsbarkeit des EGMR erstreckt sich auf 46 Staaten mit über 675 Mio. Einwohnern. Die jährlich rund 30.000 registrierten Beschwerden sind in mehr als 40 verschiedenen Sprachen verfasst, weil Beschwerdeführer zu Beginn des Verfahrens jede Sprache gebrauchen dürfen, die in einem der Mitgliedstaaten des Europarats Amtssprache ist. Erst nach der Zustellung eines Falls an die jeweilige Regierung müssen die Schriftsätze der Parteien eine der beiden Amtssprachen des Gerichtshofs verwenden.²⁹ Das bedeutet: Wird ein Fall ohne eine Zustellung an die Regierung abgeschlossen (insb durch Zurückweisung „*de plano*“), muss die Sprachkompetenz in der vom Beschwerdeführer verwendeten Sprache innerhalb des EGMR besonders zuverlässig gesichert werden.³⁰

26 Siehe den Tätigkeitsbericht des EGMR für 2011.

27 Siehe die Reykjavík Declaration „United around our values“, Juni 2023, <https://rm.coe.int/4th-summit-of-heads-of-state-and-government-of-the-council-of-europe/1680ab40c1> (9.1.2026).

28 Protocol No. 16 to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, CETS 214, 2.10.2013.

29 Vgl Art 34 der Verfahrensordnung (letzter Stand 15.9.2025).

30 Dieses Thema wird dadurch akzentuiert, dass die Anteile der Staaten an den Fallzahlen stark differieren. Laut Tätigkeitsbericht des EGMR für 2024 waren beispielsweise am 31.12.2024 gegen Irland 4 Fälle anhängig, gegen Österreich 112, gegen Ungarn 507, gegen Italien 2141, gegen Griechenland 2613, gegen Rumänien 3847, gegen die Ukraine 7703 und gegen die Türkei 21.613.

Eine wichtige unterstützende Rolle spielen dabei mehrsprachlich versierte Juristinnen und Juristen, die für die nationalen Teams streng nach fachlichen und persönlichen Qualifikationskriterien ausgewählt werden.

B. Diversität der Rechtskulturen

Vielfalt im EGMR betrifft nicht nur die Sprachen, sondern auch die Rechtskulturen. Diese ist zentral für eine lebendige Diskussion, aber auch für die Ausgewogenheit und Akzeptanz der EGMR-Rechtsprechung in ganz Europa. Am stärksten ist die europäische Diversität im Plenum der 46 Richter und Richterinnen ausgeprägt. Dieses hat daher auch die wichtigsten Leitungskompetenzen. Es wählt Präsidenten, Vizepräsidenten, Präsidenten der Sektionen und Kanzler des Gerichtshofs, regelt die Zusammensetzung der Sektionen für drei Jahre und passt die Verfahrensordnung des Gerichtshofs an geänderte Erfordernisse an. Die Diversität des Plenums muss aber auch gezielt in die Organisationseinheiten des Gerichtshofs übersetzt werden: in die einzelnen Sektionen und die darin bestehenden richterlichen Spruchkörper.

Zentral ist die Vielfalt der Rechtskulturen auch in der aus 17 Richtern gebildeten Großen Kammer, die an der Spitze der richterlichen Formationen steht (Art 30 und 31 EMRK). Ihre Mitglieder werden für jedes Verfahren neu bestimmt. *Ex officio* gehören ihr der Präsident, die Vizepräsidenten und Präsidenten der Sektionen sowie der Nationale Richter an.³¹ Die Mitglieder des Präsidiums entscheiden also in nahezu allen Verfahren der Großen Kammer mit und sorgen für die Kontinuität der Rechtsprechung. Die übrigen Richter werden mit elektronischem Los nach einem komplexen System gezogen: Kongruent zu den verschiedenen Rechtskulturen werden Staatengruppen gebildet, denen nach einem Rotationsprinzip eine jeweils gleiche Anzahl von Richtern entnommen wird. Wichtig ist nur, dass keine dieser Personen den Fall schon in der Kammer entschieden hat.

Diese ausdifferenzierte Zusammensetzung stellt sicher, dass Diskussionen über Grundsatzfragen der Konvention nicht einzelne, in einer Rechtskultur fest verankerte Traditionen völlig übersehen und Verständnis für die Wurzeln von bestimmten Regeln aufweisen. Allerdings ist die hier angestrebte Diversität und Fluktuation auch eine Herausforderung für die Konsistenz der Judikatur. Es ist eine der wichtigsten Leitungsaufgaben des

31 Art 26 EMRK; Art 24 der Verfahrensordnung (letzter Stand 15.9.2025).

Gerichtshofs, die genaue Kenntnis und Beachtung dieser Judikatur beim richterlichen und nichtrichterlichen Personal sicherzustellen.

C. Einstweilige Verfügungen: Rule 39

Eine bedeutende und sehr medienwirksame Kompetenz des Gerichtshofs ist die Erlassung einstweiliger Verfügungen nach Art 39 der Verfahrensordnung, bekannt unter dem Kürzel „Rule 39“.³² Diese sieht vor, dass der Gerichtshof, wenn er ein unmittelbares Risiko eines nicht wiedergutzumachenden Schadens für ein Konventionsrecht sieht, ausnahmsweise für die Dauer des anhängigen Verfahrens eine Anordnung zur Sicherung des jeweiligen Rechtes treffen kann. Befolgt der Staat eine solche Verfügung nicht, verletzt er das Recht auf Individualbeschwerde nach Art 34 EMRK.³³ Die größte praktische Rolle spielt dies bei Beschwerden, die absolute Rechte der Konvention gemäß Art 2 und 3 EMRK betreffen. Dabei geht es etwa um unmittelbar bevorstehende Abschiebungen, Auslieferungen oder den Abbruch lebenserhaltender medizinischer Maßnahmen. Manchmal werden solche Verfügungen auch nur befristet erlassen, um fehlende Informationen einzufordern oder den Abschluss innerstaatlicher Verfahren abzuwarten. Ein Beispiel dafür war im Jahr 2023 ein Fall einer von der damaligen Regierung des Vereinigten Königreichs geplanten Abschiebung von Asylwerbern nach Ruanda. Der EGMR erließ eine befristete einstweilige Verfügung, kurz danach hat der Supreme Court des Vereinigten Königreichs die Völkerrechtswidrigkeit des „Ruanda-Konzepts“ festgestellt.³⁴

Zuständig für einstweilige Verfügungen sind die Vizepräsidenten bzw. -präsidentinnen der jeweiligen Sektion als *duty judges*, also Bereitschaftsrichter. Sie sind zu jeder Zeit für die Gerichtshofkanzlei erreichbar und müssen jeden Antrag auf einstweilige Verfügung so rasch wie möglich bearbeiten: ihn zurückweisen, ihm (teilweise oder ganz) stattgeben oder die Entscheidung auf einen späteren Zeitpunkt vertagen. Wichtig ist es, festzuhalten, dass Verfügungen gemäß Art 39 der Verfahrensordnung immer nur vorläufige Entscheidungen sind. Sie werden nicht publiziert und nehmen das Verfahrensergebnis in keiner Weise vorweg.

32 Geändert am 23.2.2024.

33 Siehe insb EGMR U 4.2.2005 (GK), 46.827/99 und 46.951/99, *Mamatkulov und Askarov/Türkei*, §§ 128–129.

34 UK Supreme Court, 15.11.2023: *R (on the application of AAA (Syria) and others) (Respondents/Cross Appellants) v Secretary of State for the Home Department (Appellant/Cross Respondent)* (9.1.2026).