# 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, 1ère session, tome II, Comptes rendues 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.



https://doi.org/10.5771/9783748970361-17 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

## 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 VwGH, 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 Bundesverfassungsrechts[11] (2015), Rz 927/6–927/9, 1540.

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



https://doi.org/10.5771/9783748970361-17 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

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 Sessionen, 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, *KlimaseniorInnen 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.



https://doi.org/10.5771/9783748970361-17 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

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.



https://doi.org/10.5771/9783748970361-17 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

## 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.



https://doi.org/10.5771/9783748970361-17 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

## 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).



https://doi.org/10.5771/9783748970361-17 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

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 53.450[25] 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.



https://doi.org/10.5771/9783748970361-17 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

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. Zusatzprotokoll[28].

### 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.



https://doi.org/10.5771/9783748970361-17 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

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).



https://doi.org/10.5771/9783748970361-17 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

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).



https://doi.org/10.5771/9783748970361-17 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

## D. Staatenbeschwerden

Ein spezielles Thema sind die Staatenbeschwerden gemäß Art 33 EMRK, die in den letzten Jahren Folge bewaffneter Konflikte in Europa waren.[35] Als Beispiel nenne ich nur den zuletzt entschiedenen Fall *Ukraine und Niederlande gg. Russland,*[36] dessen Thema die Vorkommnisse in der Ostukraine von 2014 bis 2022 waren, einschließlich des Abschusses eines Flugzeugs der Malaysia Airlines durch das russische Militär im Jahr 2014, bei der alle 298 Passagiere ums Leben gekommen waren. Zu seiner Entscheidung war der Gerichtshof auch noch nach dem Ausschluss Russlands aus der EMRK zuständig (Art 58 EMRK).[37]

In diesem Fall, mit dem tausende Beschwerden individuell Betroffener einhergingen, wurden bekanntlich komplexe und vielfältige Menschenrechtsverletzungen behauptet. Die Bearbeitung der zahlreichen Behauptungen war nicht nur wegen der politischen und historischen Bedeutung des Falles und seines Kontextes, sondern auch wegen der nötigen umfangreichen Tatsachenfeststellungen so zeitaufwendig, dass sie die Kapazitäten des Gerichtshofs außerordentlich forderte. Schon allein die Vorbereitung und Abhaltung der öffentlichen Verhandlungen im Gerichtshof, die bei der Teilnahme hunderter Menschen hohe Sicherheitsmaßnahmen nötig machten, war eine organisatorische Aufgabe, die über die typische Tätigkeit des Gerichtshofs bei der Entscheidung von Individualbeschwerden weit hinausging.

---

35 Schon entschieden wurden EGMR U 3.7.2014 (GK), 13.255/07, *Georgien/Russland I*; U 31.1.2019 (GK), 13.255/07, *Georgien/Russland I (Art 41 EMRK);* U 21.1.2021 (GK), 38.263/08, *Georgien/Russland* II; U 28.4.2023 (GK), 38.263/08, *Georgien/Russland II (Art 41 EMRK)*; U 25.6.2024 (GK), 20.958/14, 38.334/18, *Ukraine/ Russland (Krim)*; U 9.7.2025 (GK), 8019/16, 43.800/14, 28.525/20, 11.055/22, *Ukraine und die Niederlande/Russland*; noch anhängig sind 42.521/20, *Armenien/Azerbaidschan* und 47.319/20, *Azerbaidschan/Armenien*. Vgl auch bereits EGMR U 10.5.2001 (GK), 25.781/94, *Zypern/Türkei* und U 12.5.2014, 25.781/94, *Zypern/Türkei* (Just Satisfaction).

36 EGMR U 9.7.2025 (GK), 8019/16, 43.800/14, 28.525/20, 11.055/22, *Ukraine und Niederlande/Russland*.

37 Gemäß Art 58 Abs 1–3 EMRK sind Staaten auch nach ihrem Ausscheiden aus dem Europarat und der EMRK noch für Handlungen verantwortlich, die innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach diesem Ausscheiden gesetzt wurden. Im Fall Russlands endete diese Frist am 16.9.2024.



https://doi.org/10.5771/9783748970361-17 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

## E. Advisory Opinions (16. ZP)

Zuletzt erwähne ich kurz das 16. Zusatzprotokoll zur EMRK, das seit 1. August 2018 in Kraft ist. 24 Staaten haben es bereits ratifiziert. Österreich, Deutschland, Liechtenstein oder die Schweiz sind nicht darunter.[38]

Das Protokoll ermächtigt hohe Gerichte der Mitgliedstaaten, die diese selbst benennen, beim EGMR ein unverbindliches Gutachten zu verlangen, wenn in einem anhängigen Fall grundsätzliche Rechtsfragen betreffend die Auslegung oder Anwendung der Konvention auftreten. Dies soll dem nationalen Gericht schon vor der Erlassung eines nationalen Urteils einen Dialog mit dem EGMR ermöglichen und damit Menschenrechtsverletzungen vorbeugen. Das Protokoll hat gewisse Ähnlichkeiten mit dem Vorlageverfahren vor dem EuGH nach Art 267 AEUV, allerdings sind die Anfragen beim EGMR freiwillig, und die Gutachten sind unverbindlich. Wegen der präventiven Wirkung solcher Gutachten hatte man ursprünglich auch an einen Entlastungseffekt für den EGMR gedacht.

Die Erfahrungen mit dem Protokoll in den ersten sieben Jahren seiner Geltung haben diese Erwartung zwar nicht erfüllt, sie sind aber vorläufig überwiegend positiv. Zwölf Mal wurde vom Fragerecht Gebrauch gemacht. Sieben Gutachten wurden erstattet, und zwar – wegen der Priorität dieser Fälle nach der Verfahrensordnung (Art 93 Abs 2) – rasch, in jeweils weniger als einem Jahr. Die Themen betrafen etwa die Stellung der Kinder von Leihmüttern,[39] die Entziehung der Arbeitserlaubnis eines Sicherheitsbediensteten, der dem Salafismus nahestand,[40] oder die Rechte der biologischen Mutter in einem Prozess zur Adoption ihres erwachsenen Kindes.[41] Motiv für die Fragestellung dürfte es jeweils gewesen sein, ein sensibles Thema, zu dem es noch keine oder wenig einschlägige Judikatur gab, von der Großen Kammer des EGMR vorab analysieren zu lassen.

Vier weitere Anfragen von Gerichten wurden zurückgewiesen. Hier fand der EGMR meist die gestellten Fragen ausreichend in seiner Judikatur beantwortet. Im Verfahren nach dem 16. Zusatzprotokoll ist es ja nicht Aufga-

38 Seit 31.7.2025 sind es, nach der Ratifikation durch Spanien, 25 Staaten.

39 Advisory Opinion concerning the recognition in domestic law of a legal parent child relationship between a child born through a gestational surrogacy arrangement abroad and the intended mother, 10.4.2019 (GK), P16–2018–001.

40 Advisory Opinion as to whether an individual may be denied authorisation to work as a security guard or officer on account of being close to or belonging to a religious movement, 14.12.2023 (GK), P16–2023–001.

41 Advisory Opinion on the procedural status and rights of a biological parent in proceedings for the adoption of an adult, 13.4.2023 (GK), P16–2022–001.



https://doi.org/10.5771/9783748970361-17 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

be des Gerichtshofs, den konkreten Fall zu lösen. Allerdings hat der EGMR auch in diese zurückweisenden Entscheidungen viele für das anfragende Gericht weiterführende Hinweise auf seine Rechtsprechung aufgenommen.

Es ist noch zu früh, um den Erfolg des 16. Protokolls zu beurteilen. Im Oktober 2023 hat der Gerichtshof ein Seminar veranstaltet, in dem sich Richter sowohl des EGMR als auch der nationalen Höchstgerichte über die bisherige Praxis mit dem Protokoll austauschten. Die Vorträge sind auf der Website des Gerichtshofs publiziert.[42] Die Reaktionen auf die schon erstatteten Gutachten waren durchwegs positiv. Dass die Zahl der Anfragen sich bisher in Grenzen hielt, kann auch auf eine abwartende Haltung der nationalen Gerichte zurückzuführen sein. Wichtig ist es, darauf hinzuweisen, dass die Gutachten der Großen Kammer, auch wenn sie unverbindlich sind, Teil des EGMR *case-law* werden und insofern judizielle Autorität haben. In seinen Entscheidungsgründen beruft sich der Gerichtshof neuerdings immer wieder auf solche Gutachten. Sie wirken also mittelbar auch für jene Staaten, die das Protokoll nicht ratifiziert haben. Diese Staaten begeben sich somit einer, wenn auch geringfügigen, Möglichkeit, die Judikatur des EGMR aktiv mitzugestalten.

## *VI. Ausblick*

Organisation und Verfahren eines Gerichts sind immer dazu da, dieses für die Menschen wirksam und wertvoll zu erhalten. Abschließend sind daher auch die aktuellen inhaltlichen Herausforderungen für den EGMR zu erwähnen. Diese haben mit vehementen Angriffen auf die Menschenrechte durch Regierungen, das sog „*democratic backsliding*", Vorbehalten gegenüber einer internationalen Gerichtsbarkeit überhaupt und dem Infragestellen des Werts oder der Umdeutung von Menschenrechten durch autoritäre politische Konzepte zu tun. Fallweise wird die Umsetzung von Urteilen des EGMR schlicht verweigert.

Insgesamt scheint es, als sei der hohe Wert von Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Recht auf persönliche Freiheit, Schutz vor Diskriminierung oder des Rechts auf Zugang zu einem unabhängigen, unparteilichen Gericht nicht mehr, wie in der Nachkriegszeit, selbstverständlich. Tatsächlich sind diese Rechte und die durch sie ermöglichte rechtsstaatliche Demo-

42 https://www.echr.coe.int/web/echr/seminars-and-lectures-at-the-court (9.1.2026).



https://doi.org/10.5771/9783748970361-17 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

kratie aber die Grundlage politischer Stabilität sowie unseres wirtschaftlichen und sozialen Wohlstands.

Verschiedene Judikaturlinien des EGMR werden als zu aktivistisch kritisiert und haben sich, wie manche behaupten, vom ursprünglichen Willen der Mitgliedstaaten der EMRK losgelöst.[43] Von Mal zu Mal dienen der EGMR und die internationale Gerichtsbarkeit überhaupt nationalistisch orientierten Parteien als Feindbild. Jede Diskussion über die Judikatur muss aber bedenken, dass der EGMR immer Einzelfälle entscheidet, sich nie die Rolle eines Gesetzgebers anmaßt und seine in den Urteilen formulierten Leitlinien ständig adaptiert. Für Staaten, die auf ein Verfahren zu einem bestimmten Thema Einfluss nehmen wollen, besteht außerdem die Möglichkeit, sich daran als Drittpartei zu beteiligen und Schriftsätze einzubringen (Art 36 EMRK, Art 44 der Verfahrensordnung). Von dieser Möglichkeit einer Mitgestaltung der Judikatur des EGMR könnte von Seiten der staatlichen Regierungen noch mehr Gebrauch gemacht werden.[44]

Fest steht, dass unser Konventionssystem eine große Errungenschaft für uns alle ist und seine Werte eng mit den verfassungsrechtlichen Grundprinzipien von Demokratie, Rechtsstaat und Gewaltenteilung verbunden sind. Es ist eine große Aufgabe, diese Werte, und mit ihnen den EGMR, lebendig und wirksam zu erhalten.

43 Vgl etwa den offenen Brief von 9 Präsidenten und Regierungschefs von Mitgliedstaaten des Europarats vom 22.5.2025.

44 Vgl beispielsweise die Beteiligung der französischen, der italienischen und der belgischen Regierung im Fall EGMR U 13.2.2020, 8675/15 u 8697/15, *N.D. und N.T./Spanien* (*push-backs* an der Grenze) oder jene der bulgarischen, tschechischen, griechischen, französischen, moldawischen und Schweizer Regierung in EGMR U 15.11.2016, 24.130/11 u 29.758/11, *A. u B./Norwegen* (*ne bis in idem*).



https://doi.org/10.5771/9783748970361-17 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY