

Leitstrahl für die Menschenrechtsidee

50 Jahre Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg

Von Helen Keller*

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte gehört zu den erfolgreichsten internationalen Justizorganen. Ihm ist es zu verdanken, dass die Europäische Menschenrechtskonvention heute als völkerrechtlicher Minimalstandard im Menschenrechtsbereich anerkannt ist.

Die Errichtung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Januar 1959 fiel in eine ebenso schwierige wie erfolgversprechende Zeit. Schwierig war der Aufbau eines Menschenrechtssystems in einem vom Kalten Krieg gelähmten Europa. Gleichzeitig war der Boden für die Menschenrechtsidee in Europa noch nie so gut vorbereitet wie nach dem Zweiten Weltkrieg. Nach dem Holocaust war man sich zumindest in Westeuropa einig, dass eine solche Missachtung der Menschenrechte nie wieder möglich sein dürfe. Zu diesem Zweck sollte die Souveränität der Staaten zugunsten eines europäischen Rechtsprechungsorgans eingeschränkt werden. Diese Einsicht markiert bis heute einen Meilenstein in der Geschichte der Menschenrechte.

Unterschätztes Potenzial

Die Wirkung, die von der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Rechtsprechung des Gerichtshofs ausgehen sollte, blieb lange Zeit unterschätzt. Noch 1972 vertrat der damalige Bundesrat Pierre Graber vor dem Nationalrat die Meinung, er könne sich nicht vorstellen, dass die Schweiz je in Strassburg verurteilt werde. Heute ist es eine Tatsache, dass auch die Schweiz immer wieder vom EGMR wegen der Verletzung der Konventionsgarantien gerügt wird. Man muss dem damaligen Bundesrat aber zugutehalten, dass es an Beispielen für eine so dynamische Rechtsprechung, wie sie der EGMR in der Folge entwickelte, in den siebziger Jahren noch weitgehend fehlte. Konsequenter interpretierte der Gerichtshof die EMRK weit über den Wortlaut hinaus: Die Menschenrechtskonvention sei kein verstaubter Vertrag aus dem Jahr 1954, sondern ein lebendiges Instrument, das den Bedürfnissen eines modernen und effektiven Menschenrechtsschutzes genügen müsse. Damit verlieh der Gerichtshof der EMRK den Rang einer völkerrechtlichen Nebenverfassung in den Mitgliedstaaten.

Zur Erfolgsgeschichte des Gerichtshofs gehört, dass die Mitgliedstaaten des Europarates sich nicht grundsätzlich gegen die zunehmende Ballung von Kompetenzen in Strassburg sträubten. Im Gegenteil: Sie verabschiedeten mehrere Zusatzprotokolle zur EMRK, um den Menschenrechtsschutz auszubauen und die Position des EGMR zu stärken. Hervorzuheben ist hier das 11. Zusatzprotokoll, das zu einer Zentralisierung und Konzentrierung der Kompetenzen beim Gerichtshof führte. Diesem gestärkten Gerichtshof stand während der ersten acht Jahre der Schweizer Völkerrechtler Luzius Wildhaber als Präsident vor. Er prägte den Stil und das Ansehen des neuen Gerichtshofes wesentlich mit.

Opfer seines eigenen Erfolges

Der Fall der Berliner Mauer und der Kollaps der Sowjetunion haben die menschenrechtliche Zweiteilung in Ost und West aufgehoben. Für viele osteuropäische Staaten war es ein Gebot der Stunde, dem Europarat beizutreten und die Menschenrechtskonvention zu ratifizieren. In der Umbruchphase wollten diese Staaten signalisieren, dass sie von nun an beim westeuropäischen Menschenrechtsstandard mithalten würden. Grosszügig drückte man damals ein Auge zu und nahm diese Staaten auf, obwohl die Menschenrechtslage mancherorts nicht dem Minimalstandard der EMRK entsprach. Die Zahl der Mitgliedstaaten stieg von 23 im Jahr 1989 auf heute 47 und liess

den Eingang der Beschwerden beim EGMR exponentiell in die Höhe schnellen.

Der Gerichtshof kämpfte aber nicht nur mit der Tatsache, dass immer mehr Menschen aus ganz Europa den Beschwerdeweg nach Strassburg einschlugen, sondern er war auch mit einer neuen Art von Klagen konfrontiert. Immer häufiger musste er sich nicht zu vereinzelt, sondern zu systematischen Menschenrechtsverletzungen – wie etwa einer völlig unzureichenden Justizorganisation, deploralen Verhältnissen im Strafvollzug, Übergriffen der Polizei oder des Staatssicherheitsdienstes und ungelösten Minderheitsproblemen – äussern. Diese Mängel, die letztlich auf tiefgreifende soziale, geschichtliche und politische Probleme zurückzuführen waren, lösten Dutzende, manchmal sogar Hunderte von identischen Beschwerden aus. Gleichzeitig wurde es auch in den alten westeuropäischen Mitgliedstaaten immer beliebter, eine Streitsache nach Strassburg zu ziehen. 2007 waren erstmals 100 000 Beschwerden vor dem Gerichtshof hängig, und ein Abflauen der Beschwerdeflut in naher Zukunft ist nicht absehbar. Unter dieser Arbeitslast droht der Gerichtshof zu ersticken.

Seit es den EGMR gibt, wird auch über eine Steigerung seiner Effizienz nachgedacht. Den institutionellen Rahmen konnte man nur mit Unterstützung der Mitgliedstaaten ändern, denn die Verabschiedung neuer Zusatzprotokolle ist von der Zustimmung aller Staaten abhängig. Dieser traditionelle Weg genoss bis vor kurzem das Wohlwollen der Mitgliedstaaten. Das neueste Reformprojekt, das 14. Zusatzprotokoll, ist allerdings seit längerem durch Russland blockiert, das es nicht ratifizieren will. Es ist bezeichnend, dass gerade jenes Land, aus dem in den letzten Jahren die meisten Beschwerden nach Strassburg gelangt sind, den Reformprozess so hartnäckig behindert.

Verbesserte Organisation

Der Gerichtshof steigert seine Effizienz aber auch in eigener Regie durch interne Massnahmen wie eine verbesserte Gerichtsorganisation und durch die Einführung von originellen Instrumenten in seiner Rechtsprechung. Zu Letzteren gehören die sogenannten Pilot-Urteile. Der Gerichtshof greift zu diesem Instrument, wenn er eine Beschwerde behandelt, die ein systematisches Menschenrechtsproblem aufdeckt. Er stellt in einem ersten Urteil die Verletzung der EMRK fest und verbindet dies mit der Anweisung an den betroffenen Staat, das grundsätzliche Problem anzupacken. Bis dies geschieht, tritt er auf gleiche Beschwerden nicht ein. Damit will er der Beschwerdeflut in «Klonfällen» Herr werden.

Inwieweit der Gerichtshof angesichts der immensen Arbeitslast die hohe Qualität seiner Rechtsprechung auch in Zukunft wahren kann, ist allerdings ungewiss. Bedenken darüber, dass sich der EGMR immer häufiger mit relativ unbedeutenden Menschenrechtsfällen (wie etwa mit Justizverfahren, die allzu lange gedauert haben) beschäftigen muss und dadurch keine Kapazität mehr für die wirklich schweren Verstösse gegen die Menschenrechte hat, sind nicht ganz von der Hand zu weisen. Es ist deshalb unumgänglich, über weitere – auch schmerzhaft – Massnahmen zur Entlastung des Gerichtshofes nachzudenken. Dazu zählen etwa die radikale Beschneidung des Zugangs bei der Individualbeschwerde und die Delegation gewisser Menschenrechtsaufgaben auf die mitgliedstaatliche Ebene.

Eine zähe Institution

Ein Blick zurück auf die vergangenen Jahrzehnte stimmt auch zuversichtlich. In der Geschichte des Gerichtshofes wurden die Auguren nicht müde, seinen bevorstehenden Kollaps zu prophezeien. Allen Unkenrufen zum Trotz kann der EGMR stolz auf eine 50-jährige Geschichte zurückblicken. Er hat sich als enorm leistungsfähige und zähe Institution erwiesen, die alle Angriffe auf die Menschenrechte in Europa parieren konnte.

* Die Autorin ist Professorin für öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Zürich.