



Bild: ap/Frank Bruns

Kritiker leben in Russland gefährlich: Mahnwache in Berlin für den russischen Menschenrechts-Anwalt Stanislav Markelow und die regierungskritische Journalistin Anastasia Baburowa. Beide wurden in Moskau auf offener Strasse erschossen.

«Opfer des eigenen Erfolgs»

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg hat gestern den 50. Jahrestag seiner Gründung gefeiert. Er ist nach Ansicht der Schweizer Völkerrechtlerin Helen Keller eines der wichtigsten Gerichte, das den Menschenrechten Nachachtung verschafft, auch wenn es heute stark überlastet ist.

Wie war die Ausgangslage vor 50 Jahren für so einen Gerichtshof? Mit welchem Ziel ist man damals angetreten?

Helen Keller: Man hatte ursprünglich ein relativ bescheidenes Ziel: Geschützt werden sollten damals erst die klassischen Grundrechte – die Eigentums-garantie etwa gehörte noch nicht dazu. Es ging beispielsweise um das Recht auf Leben, um Religionsfreiheit, Versamm-lungsfreiheit oder um das Folterverbot. Organisatorisch sollte das Gericht erst als Ultima ratio zum Zug kommen, wenn die damals vorgeschaltete Kommission in einer Beschwerde zu keinem Entscheid kommen konnte. Schliesslich war dem Gerichtshof ein kleiner und relativ homo-gener Kreis von Staaten unterworfen. Rückblickend muss man aber sagen, der Entscheid, ein solches Gericht einzurich-ten, war mutig. Es gab ja weltweit noch nichts Vergleichbares. In Europa hatte man sich dazu nach den Erfahrungen von Nationalsozialismus und Zweitem Welt-krieg entschlossen. Man wollte eine star-ke Institution, die die Grundrechte künf-tig sichern sollte, also nicht irgendein Aufsichtsorgan, das halb politisch ist – man wollte ein unabhängiges Gericht.

Welche Bilanz lässt sich denn nun nach 50 Jahren ziehen?

Keller: Das Gericht hat die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) zu einem der allerwichtigsten Instrumente zum Schutz der Menschenrechte ge-macht. Kein europäischer Staat kommt mehr um die Konvention herum. Auch im Vergleich mit anderen entsprechenden Konventionen, etwa der amerikanischen oder der afrikanischen, ist sie mit Ab-stand die effektivste, die wichtigste, weil sich so viele Menschen aus so vielen Län-dern auf sie berufen können.

Der Gerichtshof hat in seiner Rechtspre-chung die EMRK progressiv ausgelegt. Er machte früh klar, dass er die Konvention nicht als verstaubtes Vertragswerk be-trachtet, sondern als lebendiges Instru-ment, das stets neuen Bedrohungssitu-ationen angepasst werden muss. Bei-spielsweise spielte zu Beginn die Telefon-abhörung noch keine Rolle, wenn es um die Achtung des Privat- und Familien-lebens ging, das in der EMRK garantiert wird. Heute wird dieser Artikel darüber hinaus auch auf den E-Mail-Verkehr an-gewandt, obwohl dies nicht aus dem Wortlaut der EMRK hervorgeht.

Welches sind heute die grössten Heraus-forderungen für den Gerichtshof?

Keller: Die grösste Herausforderung ist die stets wachsende Zahl von Beschwer-den; diese Kurve steigt steil an, vor allem in Ländern wie Russland, Polen oder der Ukraine. Aber auch in westeuropäischen Ländern gibt es immer mehr Beschwer-den – auch aus der Schweiz –, aber dieser Anstieg wäre für das Gericht verkraftbar. Eine negative Ausnahme bildet Italien, wo auch der nationale Gerichtshof mit Klagen überschwemmt wird. Sie haben meist zu tun mit der Rechtsprechung, etwa mit sich hinziehenden Verfahren, in denen jemand Jahre auf einen Entscheid warten muss. Der Europäische Gerichtshof nennt das systemische Probleme. In Staaten wie Russland, der Ukraine, Polen oder der Slowakei, die nach dem Fall der Berliner Mauer neu dazugekom-men sind, haben wir eine neue Qualität von menschenrechtlichen Problemen, die gravierend und/oder systemisch sind. Gravierend schlecht sind etwa die Bedin-gungen in den russischen Gefängnissen; sie wurden vom Gerichtshof verurteilt. Gravierend sind aber auch Misshandlun-gen in der Untersuchungshaft. Dann gibt es auch hier systemische Probleme mit der Justiz: zu lange Verfahren; Richter, die korrupt werden, weil sie zu schlecht be-zahlt sind; ungenügende Gerichtsinfra-struktur, etwa ein Mangel an Papier.



PERSON

Helen Keller

ist Professorin für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht an der Universität Zürich. Im Juli vergangenen Jahres ist sie als Nachfolgerin von Walter Kälin in den Menschenrechts-ausschuss der UNO gewählt worden. Zurzeit leitet sie ein Forschungsprojekt im Rahmen der Reformbestrebungen für den Europäischen Gerichtshof. Es geht dabei um das Thema «gütliche Einigungen», mit denen der Gerichtshof allenfalls entlastet werden könnte.

Der Gerichtshof muss sich also immer häufiger mit Menschenrechtsverletzun-gen aus Ländern befassen, die in vielen Bereichen gar keine Menschenrechtskul-tur kennen. Aus solchen Ländern wird er mit Klagen überschwemmt. Diese syste-mischen Probleme sind aber nur schwer zu lösen. Der Gerichtshof kann zwar immer wieder feststellen, dass mit die-sem oder jenem die EMRK verletzt wird, aber er kann keine konkreten Gegen-massnahmen durchsetzen. Dafür sind die Staaten verantwortlich. Da fehlt es aber häufig an den nötigen Mitteln oder am guten Willen.

Mit der Ausrufung des «Krieges gegen den Terror» nach dem 11. September 2001 haben Menschenrechtsverletzungen weltweit zugenommen. Wie beurteilen Sie diese Entwicklung? Ist der Gerichtshof in Strassburg davon betroffen?

Keller: Viele Länder haben im Schock nach den Terroranschlägen ihre Gesetze und teils ihre Methoden der Verbrechens-bekämpfung verschärft und sind dabei übers Ziel hinausgeschossen. Die Men-schenrechte müssen auch im Kampf gegen den Terror beachtet werden und für mutmassliche Terroristen gelten. Das ist nämlich ein ganz heikler Bereich; die Versuchung ist gross, aus jemandem mit Folter Informationen herauszupressen, die man dringend zu brauchen scheint. In der Tätigkeit des Gerichtshofs ist diese Problematik deshalb noch nicht so akut, weil er ja nur auf Beschwerden reagieren kann. Eine Beschwerde kann aber erst eingereicht werden, wenn die nationalen Instanzen alle angerufen worden sind; das kann vier bis sechs Jahre dauern. Es sind aber schon Fälle zu diesem Thema hängig.

In der Schweiz beschäftigt das Thema Menschenrechte seit ein paar Jahren im Zusammenhang mit Volksinitiativen, die inhaltlich gegen Menschenrechte verstos-sen. Wie soll dieses Problem gelöst werden?

Keller: Es gibt in der Bundesverfassung mit Blick auf dieses Problem nur eine klare Regelung: Eine Initiative darf nicht gegen zwingendes Völkerrecht verstos-sen. Tut sie es, kann sie die Bundesver-sammlung für ungültig erklären. Das ist bisher einmal geschehen, im Fall einer Ausländer-Initiative der SVP, die gegen das Non-Refoulement-Prinzip versties. Es besagt, dass eine in die Schweiz ge-

flüchtete Person nicht in ihr Ursprungs-land zurückgeschafft werden darf, wenn sie dort an Leib und Leben bedroht sein könnte. Die Schweiz zählt dies zum zwin-genden Völkerrecht, wozu im übrigen nur wenige Normen zählen, etwa das Geno-zidverbot, das Folterverbot, das Non-Re-foulement-Prinzip und wichtige Grund-sätze aus dem humanitären Völkerrecht, also nicht die gesamte EMRK. Die klassische Lehre und auch die Ansicht des Bundesrates ist es, dass Volksinitia-tiven, die wohl nicht gegen zwingendes Völkerrecht, aber gegen die EMRK verstossen, zur Abstimmung gebracht werden. Dies, obwohl wir wissen, dass wir in Schwierigkeiten gerieten, wenn etwa die Minarett-Initiative angenommen würde, weil sie eine klare Verletzung des Diskri-minierungsverbots darstellt. Staatsrechtler, aber auch Politiker disku-tieren nun, ob man diese verfassungs-rechtliche Regelung nicht ändern müsste, um den EMRK-Standard halten zu kö-nnen. Man kann das Volk nicht immer wie-der über Initiativen abstimmen lassen, die sie nicht umsetzen lassen. Und die EMRK kündigen wollen wir ja auch nicht. Es ist verfassungsrechtlich ein grosses und heikles Problem. Bei der Verwahrungs-Initiative hat man nun eine Lösung ge-funden, die hoffentlich EMRK-tauglich ist, aber wir haben auch bei der Verjährungs-Initiative ein Problem, und erst recht hät-ten wir es bei der Minarett-Initiative.

Wie soll es denn nun angesichts der Überlastung des Gerichtshofs weitergehen?

Keller: Die Situation ist in der Tat sehr prekär. Seit 2007 sind mehr als 100 000 Be-schwerden hängig. Zwar sind Entlas-tungsmassnahmen bereits vorgesehen, doch konnten sie bisher nicht umgesetzt werden, weil Russland als einziger Staat sie noch nicht ratifiziert hat. Nun wird nach einer völkerrechtlichen Möglichkeit gesucht, sie auch ohne Zustimmung Russlands in Kraft zu setzen. Es geht ja immer um Menschen, die ihre Hoffnung in den Gerichtshof gesetzt haben, aber auf ihre vielleicht vor drei Jahren einge-reichte Beschwerde noch nicht mal eine Antwort erhalten haben. So darf es nicht weitergehen. Der Ge-richtshof ist Opfer des eigenen Erfolgs ge-worden. Soll er weiter als Hüter der Men-schenrechte funktionieren, muss er be-trächtlich entlastet werden.

Interview: Urs Bader

Hoffnung für Zehntausende

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ist 50 Jahre nach seiner Gründung gefragt denn je. Allein 2008 wandten sich fast 50 000 Menschen mit Klagen über Men-schenrechtsverletzungen an das Gericht. Das ist ein Fünftel mehr als im Vorjahr. Das ständig tagende Ge-richt ist die letzte Instanz für rund 800 Millionen Menschen in den heute 47 Europarats-Ländern. Vor ihm können nur Beschwerden gegen Staaten erhoben werden, nicht aber gegen Einzelpersonen.

Auch die Schweiz wird verurteilt

Russland war mit mehr als 10 100 Beschwerden weiter das Land, das die meisten Beschwerden auf sich zog. Viele wurden von Tschetschenen eingereicht, die Moskau schwerste Menschenrechtsverlet-zungen vorwerfen. Zahlreiche Klagen kamen auch aus Polen (4780) und aus der Ukraine (4369). 261 Be-schwerden betrafen die Schweiz. Das Gericht befand sich gemäss Sta-tistik aber nur bei vier für zuständig.

Die Zahl der durch 47 Richter gefällten Urteile stieg 2008 ebenfalls – um acht Prozent auf 1881. Am häufigsten wurde die Türkei verurteilt (257), etwa wegen Folter und Ver-stössen gegen die Meinungsfreiheit. Russland verurteilten die Strassbur-ger Richter in 233 Fällen, unter anderem wegen aussergerichtlicher Hinrichtungen, Folter und Ver-schleppungen in Tschetschenien sowie Misshandlung von Wehr-pflichtigen und Häftlingen.

In jüngeren Fällen, in denen die Schweiz verurteilt wurde, ging es um die Missachtung des Privat- und Familienlebens und um das Recht auf Freiheit und Sicherheit.

Mit Zusätzen weiterentwickelt

Das Gericht bezieht sich in den Urteilen auf die Europäische Men-schenrechtskonvention (EMRK), deren Einhaltung sie überwacht. Diese wiederum hat in ihren Ur-

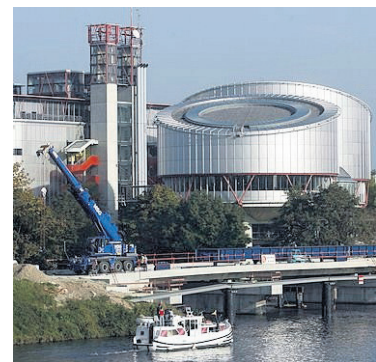


Bild: ap/Winfried Rothermel

Der Gerichtshof in Strassburg.

sprüngen zu tun mit der Erklärung der Menschenrechte der UNO von 1948. Nach der Gründung des Eu-roparats im Mai 1949 wurde im Folgejahr die Europäische Men-schenrechtskonvention unterzeich-net; sie trat 1953 in Kraft. Ziel der Verfasser der Konvention war es, Schritte hin zu einer kollektiven Ver-wirklichung jener Rechte zu ma-chen, die in der UNO-Menschen-rechtserklärung festgehalten wur-den. Neben einem Katalog von zu garantierenden Rechten und Frei-heiten hat die EMRK ein System zur Durchsetzung der von den Mit-gliedstaaten eingegangenen Ver-pflichtungen etabliert. Dem dient seit 1959 vor allem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte; er tagte erstmals am 23. Februar.

In der EMRK von 1950 ging es unter anderem um das Recht auf Leben, auf Freiheit und Sicherheit, auf ein faires Verfahren, auf Achtung des Privat- und Familienlebens, es ging um das Verbot der Folter, um Freiheit der Meinungsäusserung, um Versammlungs- und Vereini-gungsfreiheit. In Zusatzprotokollen wurden der ursprünglichen Kon-vention nach und nach weitere Rechte, Freiheiten und Verbote hin-zugefügt. (ub/sda)