

„Bedeutung und Schwierigkeiten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im europäischen Kontext“

Briefing im Bundeshaus am Montag, 13. Juni 2016

Mark E. Villiger¹

(Es gilt das gesprochene Wort)

Sehr geehrte Parlamentarierinnen und Parlamentarier, meine Damen und Herren!

Ich danke Ihnen dafür, dass Sie den Weg hierher gefunden haben. In Folgenden möchte ich zu Ihnen über „Bedeutung und Schwierigkeiten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im europäischen Kontext“ sprechen.

Aktuelle Situation

1. Bedeutung

Zunächst zur Bedeutung des Europäischen Gerichtshofs. Dieser basiert auf der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). EMRK und Gerichtshof haben ein beachtliches Alter erreicht: die EMRK gibt es seit 1950, der Gerichtshof amtet seit 1959, also seit 57 Jahren.

Heute gehören der EMRK 47 europäische Staaten an, im wesentlichen alle Staaten Europas ausser Belarus, Kosovo und der Vatikanstaat.

Die EMRK wurde immer wieder durch Zusatzprotokolle ergänzt, die entweder das Verfahren regeln oder substantielle Rechte einführen. Zurzeit warten zwei Protokolle auf das Inkrafttreten. Das 15. Zusatzprotokoll regelt Verfahrensfragen und schreibt in die Präambel der EMRK die Subsidiarität fest. Bisher haben es 27 von allen 47 Staaten ratifiziert. Das 16. Zusatzprotokoll ermöglicht es höchsten innerstaatlichen Gerichten, ein Gutachten zu einem konkreten Fall beim Gerichtshof einzuholen. 6 Staaten haben es ratifiziert. Die Schweiz hat bisher nur das 15. Zusatzprotokoll unterzeichnet.

2. Statistiken

Die grosse Besonderheit der EMRK ist, dass sie ein Individualbeschwerderecht enthält, das es jedem erlaubt, sofern bestimmte Zulässigkeitsbedingungen erfüllt sind, beim Gerichtshof Beschwerde gegen einen Vertragsstaat zu erheben, dass seine Rechte gemäss EMRK verletzt worden seien. Dieses Individualbeschwerderecht erklärt den grossen Erfolg des Gerichtshofs.

Beim Gerichtshof wurden letztes Jahr ca. 40'000 neue Beschwerden eingereicht (40'650), er erledigte ca. 45'000 Beschwerden (45'576). Anfangs 2016 zählte der Gerichtshof ca. 65'000 hängige Beschwerden (64'850).

Interessant ist, dass, erstmals seit Jahrzehnten, 2015 die Zahl der neu eingereichten Beschwerden abnahm – man kann darüber spekulieren, weshalb das so ist. Sodann ist klar,

¹ Prof. Dr. iur. (Univ. Zürich). ehemaliger Sektionspräsident und Richter für das Fürstentum Liechtenstein am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg.

dass der Gerichtshof seinen berühmten Beschwerdeberg (mit einer Spitze vor einigen Jahren von 160'000 Beschwerden) abgetragen hat.

Statistisch ist schliesslich belegt, dass der Gerichtshof ungefähr 95% der Beschwerden abweist, sogar bis zu 97% Beschwerden gegen die Schweiz.

3. Effizienz

Bedenkt man, dass den 47 Strassburger Richtern eine Kanzlei mit ca. 650 Gerichtspersonal zur Verfügung steht, dann versteht man, dass der Gerichtshof das grösste internationale Gericht auf der Welt ist.

Dies könnte zur Frage führen, ob diese Institution effizient geführt wird. Seit 1998 fanden vier Audits statt, welche die Institution überprüften: durch den Auditor des Europarates, durch den deutschen Bundesrechnungshof und das britische House of Lords, zuletzt durch den französischen Rechnungshof, die Cour des Comptes. Der Rechnungshof bescheinigte dem Gerichtshof 2013, noch nie eine Institution überprüft zu haben, die derart effizient funktioniere.

4. Staatenbeschwerden

Nebst den Individualbeschwerden sind auch Staatenbeschwerden vor dem Gerichtshof möglich – also dass ein Staat gegen einen anderen Beschwerde erhebt. Diese Staatenbeschwerden standen 1950 im Zentrum der EMRK, heute spielen sie statistisch gesehen eine untergeordnete Rolle. Seit 1950 wurden an die 20 Staatenbeschwerden eingereicht. Zurzeit sind vier Beschwerden von der *Ukraine c. Russland* und eine Beschwerde von *Georgien c. Russland* hängig. Staatenbeschwerden sind für den Gerichtshof ausserordentlich zeitaufwendig.

5. Beeinflussung der Verfassungen und Gesetze aller Staaten Europas

Insgesamt kann gesagt werden, dass die EMRK seit 1950 die Verfassungen und Gesetze in ganz Europa beeinflusst hat, nicht zuletzt auch die Bundesverfassung der Schweiz von 1999. Einzelne Grundrechtsbestimmungen der Bundesverfassung übernehmen den EMRK-Text mehr oder weniger wörtlich.

Gerade weil alle Staaten Europas die EMRK in Verfassung und Gesetz aufgenommen haben, ist sich der Gerichtshof der grossen Bedeutung einer einheitlichen, konsistenten Rechtsprechung bewusst. Er folgt wenn immer möglich seiner eigenen früheren Rechtsprechung. Denn die Staaten hätten wenig Verständnis dafür, wenn sie gestützt auf die Strassburger Rechtsprechung ihre Gesetze ändern und der Gerichtshof kurz darauf eine neue Rechtsprechung zum selben Thema erliesse.

6. Richterwahlen

Zu den Richterwahlen. Heute ist das Auswahlverfahren sehr streng und läuft in vier Stufen ab.

Zunächst muss der Staat, dessen Richtersitz freigeworden ist, ein gründliches Auswahlverfahren (inkl. mündliche Anhörungen) durchführen, um dann eine Liste von drei Kandidaten nach Strassburg zu schicken. Alsdann überprüft ein Beratungsausschuss des Ministerkomitees die Lebensläufe der Kandidaten, sodann kommt es zu einer anspruchsvollen Anhörung des Kandidaten in einem Unterausschuss der Parlamentarischen Versammlung des Europarates. Schliesslich die Parlamentarische Versammlung einen der drei Kandidaten aus.

7. Netzwerk höchster Gerichte

Schliesslich ein Wort zum Netzwerk höchster Gerichte, das der Gerichtshof zurzeit aufstellt. Nach und nach sollen viele, wenn möglich alle höchsten Gerichte Europas in einen Austausch von Rechtsprechung eingebunden werden, es soll auch der Dialog der Richter erleichtert werden. Bisher sind höchste Gerichte Frankreichs und Italiens beigetreten. Weitere Gerichte, die ihr Interesse angekündigt haben, sind der russische Oberste Gerichtshof, das rumänische Verfassungsgericht sowie der belgische Conseil d'Etat.

Schwierigkeiten

Ich komme zu den Schwierigkeiten, mit welchen der Gerichtshof zurzeit konfrontiert ist. Hier möchte ich auf die Durchführung der Urteile des Gerichtshofs eingehen, auf die Frage der Subsidiarität sowie auf Kritik einzelner Staaten an der Rechtsprechung des Gerichtshofs.

1. Schwierigkeiten, die +/- gelöst wurden

Ein Wort jedoch im voraus: kein Problem mehr ist die Überlastung des Gerichtshofs, die ihn jahrelang beschäftigte. Ich habe vorhin berichtet, dass in den schwierigsten Jahren ca. 160'000 Beschwerden anhängig waren. Durch die Einführung des Einzelrichters konnte der Beschwerderückstand weitgehend abgetragen werden. Am 1. April waren ca. 65'000 Beschwerden anhängig.

Doch ist nicht alles rosig. Der Gerichtshof ist weiterhin überlastet, nun allerdings mit den grossen und schwierigen Urteilen, also mit den zeitintensiven Fällen.

2. Wirkungen der Urteile

Ich komme zu den Wirkungen der Urteile des Gerichtshofs. Gemäss EMRK sind diese für den betreffenden Vertragsstaat verbindlich. Wenn der Gerichtshof eine EMRK-Verletzung festgestellt hat, kann er Schadenersatz und Genugtuung ausrichten. Der materielle Schaden steht eher selten zur Diskussion. Wenn jemand überlang in Haft gehalten wurde, wenn ein Strafverfahren zu lange dauerte, kann man ja die verlorene Zeit nicht wieder zurückgeben. Hier gibt es nur immateriellen Schadenersatz, dieser umfasst das „Leiden“, das der Beschwerdeführer wegen der Verletzung seiner Grundrechte erlitt. Der Gerichtshof richtet diese Genugtuung nach eigenem Ermessen aus. Ich sollte sofort hinzufügen: die Bezahlung der verschiedenen vom Gerichtshof angeordneten Geldsummen durch die Staaten bereitet keine Probleme.

Darüber hinaus bedeutet das Urteil des Gerichtshofs, dass der betroffene Vertragsstaat dafür sorgen soll, dass diesselbe EMRK-Verletzung nicht noch einmal erfolgt. Dies kann u.U. zu Aenderungen der Gesetzgebung, auch der Rechtsprechung der höchsten Gerichte führen, wobei zu bedenken ist, dass die Regierung des betreffenden Staates, an die das Urteil gerichtet ist, nicht einfach den höchsten Gerichten Aenderungen vorschreiben kann. Ohnehin kommt den Staaten ein Ermessensbereich zu, wie sie die Urteile durchführen wollen und können. Beispielsweise hat jeder Staat eine andere Verfassungstradition.

Das Ministerkomitee des Europarates überwacht die Durchführung der Urteile, ich denke, angesichts der zehntausenden von Urteilen kann man sagen, dass 99% davon befolgt werden. Ausnahmen finden sich vor allem bei Fällen betr. Nordzypem, Transnistrien (zwischen Moldova und Russland gelegen) und Nagorno Karabach. Es handelt sich hier um weltpolitische Empfindlichkeiten, es ist verständlich, dass die Urteile des Gerichtshofs Zeit brauchen, um durchgesetzt zu werden.

Trotzdem hat die Parlamentarische Versammlung befunden, die Urteile des Gerichtshofs würden nicht hinreichend durchgesetzt. Die Kritik betrifft jene Situationen, in denen der Gerichtshof in Tausenden von gleich gelagerten Fällen entscheidet, dass die Verfahren in einem Staat zu lange dauern, dass die Gefängnisse in einem Staat nicht den Mindeststandards entsprechen.

Hier sind wir bei einem Problem, das eigentlich nicht von der EMRK vorgesehen worden ist. Wenn Tausende von Individuen sich über die überlange Verfahrensdauer beschweren, so sagt die EMRK einfach, dass dies in jedem Fall überprüft werden muss – und bei einer Verletzung der EMKR immaterieller Schadenersatz ausgerichtet werden muss.

Aber klar, hinter diesen Tausenden von Fällen steckt ein Gerichtssystem des betreffenden Staates, das nicht fähig ist, die hängigen Fälle innert nützlicher Frist zu erledigen. Hier setzt die Kritik der Parlamentarischen Versammlung an: diese Staaten müssten ihr Gerichtssystem revidieren. Oder sie sollten ihr Gefängnissystem grundlegend revidieren. Wenn sie dies nicht tun, gelten die Urteile des Gerichtshofs als nicht erfüllt.

Ich habe gewiss Verständnis für diese Ansicht. Ich möchte persönlich jedoch einfach festhalten, dass die EMRK diese Situation nicht vorsah. Die Kritik siedelt sich auf einer Ebene an, die nicht von der EMRK abgedeckt ist. Dieses Problem von Serien von Urteilsverletzungen wurde 1950 einfach nicht vorgesehen.

3. Subsidiarität

Ich komme zum zweiten Aspekt, dem Prinzip der Subsidiarität, ein Thema, das die schweizerische Oeffentlichkeit zurzeit bewegt. Der Gerichtshof wird kritisiert, dass er in seiner Rechtsprechung die Subsidiarität nicht hinreichend beachtet.

Subsidiarität ist ein zweischneidiges Schwert. Einerseits bedeutet sie, dass der Gerichtshof sich insgesamt zurückhalten soll. Der Menschenrechtsschutz soll primär innerstaatlich erfolgen. Andererseits bedeutet Subsidiarität ebenfalls, dass die Mitgliedsstaaten auch tatsächlich innerstaatlich den Menschenrechtsschutz durchsetzen sollen. Ein Beispiel: In der Schweiz findet sich etwa die Lücke, dass das Bundesgericht nicht – jedenfalls nicht gemäss

Bundesverfassung – Bundesgesetze im Anwendungsfall beispielsweise auf die Vereinbarkeit mit den Grundrechten überprüfen darf.

Ich erwähnte schon, dass im kommenden 15. Zusatzprotokoll (das noch nicht in Kraft getreten ist) die Subsidiarität ausdrücklich in der Präambel erwähnt ist, nicht allerdings im eigentlichen Text. Hintergrund dessen ist ein Kompromiss im Jahre 2014 an der Konferenz von Brighton in England. Die britische und die schweizerischen Regierungen wollten die Subsidiarität in den Text aufnehmen, alle anderen 45 Staaten waren dagegen. So wurde der Kompromiss gefunden, die Subsidiarität in die Präambel aufzunehmen. Diese hat allerdings keine rechtliche Verbindlichkeit.

Trotzdem spielt die Subsidiarität im Alltag des Gerichtshofs eine grosse Rolle. Ein erster Aspekt der Subsidiarität ist, dass ein Beschwerdeführer zunächst alle innerstaatlichen Rechtsmittel erschöpft haben muss, bevor er in Strassburg Beschwerde erhebt. Ein zweiter Aspekt ist die sog. Vierte-Instanz-Formel: der Gerichtshof hütet sich, in Zivil- und Strafsachen das Ergebnis eines Verfahrens, das Urteil, zu überprüfen. Er wird stets nur überprüfen ob das vorangehende Verfahren fair war. Ein dritter Aspekt betrifft die Durchführung der Urteile, wo die Staaten einen grossen Ermessensbereich haben.

Es bleibt, viertens, noch seine Rechtsprechung, wo der Gerichtshof ebenfalls subsidiär vorgeht, jedenfalls bei bestimmten Bestimmungen, z.B. Art. 8-11 EMRK zum Familienrecht, zur Glaubens – und Meinungsäusserungsfreiheit usw. Hier hat der Gerichtshof sogar selber ein Gefäss dafür geschaffen, fast möchte ich sagen „erfunden“, nämlich den sog. Ermessensbereich (margin of appreciation), den er den innerstaatlichen Gerichten überlässt. Dieser kann kleiner oder grösser sein, je nach der Bedeutung des betreffenden Rechts usw.

Ein Beispiel zur Meinungsfreiheit: wenn es um kommerzielle Publikationen geht, beispielsweise um Werbung, in welcher ein Produkt als das „beste“ dargestellt wird, überlässt der Gerichtshof den innerstaatlichen Gerichten einen sehr grossen Ermessensbereich etwa im Bereich des Unlauteren Wettbewerbs. Wenn es um politische Meinungsäusserung geht, ist der Ermessensbereich wiederum sehr eng – und könnte u.U. nur aufgelockert werden, wenn es sich um beleidigende, rassistische usw. Meinungen handelt.

Kritisiert wurde in der Schweiz vor allem die Rechtsprechung des Gerichtshofs, Ausländer nicht auszuweisen, wenn sonst ihr Familienleben (namentlich mit dem schweizerischen Ehepartner oder mit in der Schweiz aufgewachsenen Kindern) demontiert würde.

Hier wurde bemängelt, dass der Gerichtshof seine Kompetenzen „immer mehr“ überschritten habe. Ich sehe das anders. Zum einen weist auch hier der Gerichtshof die meisten einschlägigen Beschwerden ab. Zum anderen besteht diese Rechtsprechung schon seit ca. 1965 – 1965 – also noch bevor die Schweiz die EMRK ratifizierte. Diese Rechtsprechung wendet der Gerichtshof seit Jahrzehnten konsequent an. Ich denke nicht, dass man da sagen kann, der Gerichtshof habe „immer mehr“ seine Kompetenzen überschritten.

Ist sich der Gerichtshof der Problematik der Subsidiarität in seiner Rechtsprechung bewusst? Ich würde sagen, sehr wohl! Es war, wie gesagt, der Gerichtshof selbst, der das Gefäss des Ermessensbereichs schuf, den er den innerstaatlichen Gerichten bei der Überprüfung eines Eingriffs in ein Grundrecht zulässt.

4. Andere kritisierte Aspekte der Rechtsprechung

Ich darf noch auf zwei Staaten hinweisen, in welchen Aspekte der Rechtsprechung des Gerichtshofs heftig kritisiert worden sind. In England stehen Urteile des Gerichtshofs zur Diskussion, in welchen er bemängelte, dass es unverhältnismässig sei, dass allen Gefängnis-Insassen das Stimm- und Wahlrecht entzogen wird. In anderen europäischen Staaten gibt es häufig eine Differenzierung: bei kürzeren Freiheitsstrafen besteht weiterhin das Stimm- und Wahlrecht des Häftlings. Kritik aus Russland erfuhr ein Urteil, das befand, dass, wenn Soldatinnen in der Armee einen Anspruch auf Elternurlaub (im Gegensatz zum Mutterschaftsurlaub) haben, die Soldaten diesen Anspruch auch haben sollten. Das Urteil des Gerichtshofs basiert auf der Nichtdiskriminierung der Geschlechter.

Schlusswort

Sehr geehrte Damen und Herren, ich komme zum Schluss. In England wird offen über einen Austritt aus der EMRK diskutiert. Wie soll der Strassburger Gerichtshof darauf reagieren? Ich stehe persönlich nicht mehr im Gerichtsbetrieb. Wenn Sie meine Meinung wissen wollen: ich wäre mir zwar als Richter sehr wohl bewusst ob dieser Entwicklungen, aber davon abgesehen wäre es für mich „business as usual“, allgemeiner Geschäftsbetrieb! Die Richter entscheiden frei und nach eigenem Gewissen. Ob der Gerichtshof, wie heute, 47 Mitgliedstaaten, oder nur 45, oder 40 zählt – oder gar nur 29 wie beim Fall der Berliner Mauer – kann und soll für mich bei der Rechtsprechung, das ist die zentrale Aufgabe der Richter, keine direkte Rolle spielen.

Ich runde ab, indem ich eine Frage stelle. Die EMRK, auf welcher sich ja der Gerichtshof gründet, wurde 1950 geschaffen. Im Jahre 2050 wäre die EMRK 100 Jahre alt. Das ist in 34 Jahren. Meine Frage ist: wird die EMRK (und mit ihr der Gerichtshof) ihren 100. Geburtstag feiern? Keine und keiner von uns ist Prophetin oder Prophet.

Ich würde sagen, die EMRK und der Gerichtshof haben ihren festen Platz im Gefüge der europäischen Gesellschaften. Ich schätze, dass ca. eine Million Einzelbeschwerden eingereicht worden sind. Das zeigt, dass dieses Instrument wichtig für den europäischen Bürger, die europäische Bürgerin ist. Ich denke, es wird die EMRK und den Gerichtshof auch 2050 geben, allerdings bestimmt in veränderter Form. Jede europäische Gesellschaft hat die EMRK, die sie will. Vieles hängt auch von der Zukunft der europäischen Integration ab.

Jedenfalls würde ich selbst eine Wette eingehen, dass die EMRK ihren 100. Geburtstag feiern wird. Das Problem ist nur, dass ich dann nicht mehr da sein werde, um das Wettgeld einzuziehen.

Besten Dank! Nun stehe ich Ihnen für Fragen und Bemerkungen zur Verfügung.