



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)  
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)  
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)  
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

SKMR-Newsletter Nr. 19 vom 24.11.2014  
Themenbereich Institutionelle Fragen

## **Die EMRK – ein Katalysator der Freiheit in Europa**

### *Der Beitrag des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in Europa*

von Lukas Heim

#### **Zusammenfassung**

Dass die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) einmal die Bedeutung in ganz Europa haben würde, die sie heute hat, war zu Beginn nicht absehbar. Die Praxis des Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) hat nicht nur vielen Opfern von Menschenrechtsverletzungen zu ihrem Recht verholfen, sondern zusammen mit den nationalen Gerichten und Behörden wesentlich zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Staaten beigetragen, die sich von Krieg, Diktatoren und totalitären Regimes befreit hatten.

Am 4. November 1950 setzten die Aussenminister zwölf westeuropäischer Staaten und der Türkei im Palazzo Barberini in Rom feierlich ihre Unterschrift unter die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK). Doch nicht allen Anwesenden war zum Feiern zu Mute. Der erste Präsident der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, der belgische Staatsmann und Politiker Paul-Henri Spaak, soll gesagt haben: «Es ist keine besonders gute Konvention, aber es ist ein prächtiger Palast.» Mit seiner Enttäuschung war Spaak damals nicht alleine. Zwar war die EMRK das erste internationale Dokument, das rechtlich verbindlich einen umfassenden Menschenrechtskatalog festlegte. Doch was nützte ein internationaler Vertrag, der vor Folter und willkürlicher Haft schützen sollte, wenn dieser Vertrag nicht dafür sorgte, dass Betroffene sich gegen Verletzungen dieser Rechte wehren konnten? Während den Verhandlungen hatten einige Mitgliedstaaten der EMRK die Zähne gezogen. Zumindest sahen das manche Diplomaten und Minister so, die den Konventionstext mit ausgehandelt hatten.

#### **Eine zahllose Menschenrechtskonvention für Europa?**

Laut der Originalfassung der EMRK war die Möglichkeit einer Individualbeschwerde an eine noch zu schaffende Europäische Kommission für Menschenrechte (EKomMR) ebenso optional wie die Anerkennung eines Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR). Der

EGMR sollte ausserdem nur geschaffen werden, falls mindestens acht Staaten seine Gerichtsbarkeit anerkennen würden. 1950 schien dies alles sehr unwahrscheinlich. Darum dachten Spaak und viele andere, die in Rom bei der Unterzeichnung der EMRK dabei waren, dass es wohl nie einen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte geben würde. Aber auch die Bestimmungen der EMRK, etwa zum Recht auf Sicherheit der Person, auf Religionsfreiheit oder auf Versammlungsfreiheit, lösten damals wenig Zuversicht aus. Rechtsprofessoren und Völkerrechtsexperten wiesen auf die vagen und weit gefassten Ausnahmen wie «öffentliche Sicherheit» oder «öffentliche Gesundheit, Ordnung oder Moral» hin. So könnten die Menschenrechte beliebig eingeschränkt werden.

### **Langsam, aber sicher**

Diese Befürchtungen schienen berechtigt. Als 1953 die EMRK nach zehn Ratifikationen in Kraft trat, billigten bloss drei Staaten die Individualbeschwerde. Gerade mal zwei Staaten anerkannten den EGMR. Das waren zu wenige. Doch bei einigen, vor allem kleinen Mitgliedsstaaten des Europarates fand rasch ein Meinungsumschwung statt. Nachdem sechs Staaten die Individualbeschwerde akzeptiert hatten, konnte die EKomMR ab 1955 ihre Arbeit aufnehmen. Als acht Staaten seine Gerichtsbarkeit anerkannt hatten, begann 1959 der EGMR in Strassburg zu tagen. Die Rechtsprechung aus Strassburg ergänzt und stärkt seither die Umsetzung der EMRK durch die nationalen Behörden und Gerichte.

In den ersten zehn Jahren des EGMR befassten sich die Richter mit bloss zehn Fällen und stellten noch weniger Verletzungen der EMRK fest. Während ein paar Jahren war sogar kein einziger Fall beim EGMR hängig. Dafür gab es vor allem zwei Gründe. Einerseits wirkte die EKomMR als Filter. Die Kommission löste zahlreiche Beschwerden in einem vertraulichen Schlichtungsverfahren und wies nur wenige Beschwerden dem EGMR zu. Andererseits stand der EGMR unter besonderer Beobachtung derjenigen Mitgliedstaaten des Europarates, welche die europäische Gerichtsbarkeit nicht anerkannt hatten, darunter Frankreich und Grossbritannien. Die Richter in Strassburg, die fast alle einen akademischen Hintergrund in Rechtswissenschaften mit Erfahrungen in internationaler Politik verbanden, erwiesen sich dabei als geschickte Diplomaten.

Der erste Fall vor dem EGMR bringt die pragmatische und vorsichtige Haltung der ersten Richter zum Ausdruck. Im Fall [Lawless gegen Irland, 14.11.1960](#) befassten sie sich mit der Inhaftierung von Herrn Lawless, einem ehemaligen Mitglied der *Irish Republican Army (IRA)* und dem irischen Notstandsgesetz, welches die Inhaftierung von Terrorverdächtigen auf unbestimmte Zeit und ohne richterliches Urteil zulies. Der EGMR hielt in seinem Urteil fest, dass im vorliegenden Fall «die Regierung Irlands ihre Verpflichtung als Vertragspartei unter Art. 15 Abs. 3 [EMRK] erfüllt hat.» Art. 15 EMRK lässt zu, bestimmte Rechte während einem Notstand, «der das Leben der Nation bedroht», ausser Kraft zu setzen. Ein solcher Notstand lag in Irland nach Einschätzung des EGMR vor. Die Inhaftierung von Herrn Lawless über mehrere Monate in einem Militärgefängnis ohne richterliches Urteil verletzte deshalb die EMRK nicht.

Das bedächtige Vorgehen der Richter in Strassburg war ein wichtiger Grund, warum viele der skeptischen Staaten den EGMR schliesslich anerkannten: 1966 unterstellte sich Grossbritannien der Gerichtsbarkeit des EGMR, 1973 folgten Italien und 1974 Frankreich sowie die Schweiz (vgl. dazu den Beitrag [«Die schweizerische Demokratie und ihre Verbundenheit mit den Rechten Einzelner»](#) im SKMR-Newsletter vom 24. Nov. 2014). Damit stand es fast jedem Menschen in Westeuropa offen, seine Menschenrechte via EKomMR beim EGMR geltend zu machen, nachdem er oder sie dies erfolglos im eigenen Land versucht hatte. Doch damit nahm die Stärkung der Menschenrechte durch die EMRK in Europa erst ihren Anfang.

### **«Praktisch und wirksam»**

Zwischen Mitte und Ende der 1970er-Jahre fand in Europa dank dem EGMR eine «kleine Revolution der Menschenrechte» statt, wie es einige Beobachter beschrieben. Innerhalb weniger Jahre fällte der EGMR eine Handvoll Urteile, die bis heute nachwirken. Der Fall [Airey gegen Irland, 09.10.1979](#) ist ein typisches Beispiel. Frau Airey wurde von ihrem Ehemann, einem Alkoholiker, regelmässig verbal bedroht und gelegentlich zusammengeschlagen. Die Mutter von vier Kindern wollte sich deshalb scheiden lassen. Doch ihr Lohn als Verkäuferin reichte nicht aus, um den dafür notwendigen Anwalt zu bezahlen. Auch gab es keine Möglichkeit, finanzielle Unterstützung vom Staat zu erhalten. Es fehlte schlicht an einem entsprechenden Gesetz.

Anders als jemand, der sich eine Anwältin oder einen Anwalt leisten konnte, hatte sie keine Möglichkeit, ihre Rechte vor dem für Scheidungen zuständigen Hohen Gericht in Dublin durchzusetzen. Frau Airey blieb deshalb die Ehefrau ihres gewalttätigen Ehemannes, ob sie wollte oder nicht. Ihre Situation änderte sich erst, als sich der EGMR mit ihrem Fall beschäftigte. Die Richter in Strassburg entschieden, dass Irland das Recht von Frau Airey auf ein faires Verfahren ([Art. 6 EMRK](#)) verletzt hatte, weil sie keinen unentgeltlichen Rechtsbeistand erhalten konnte. Die Richterinnen und Richter betonten dabei: «Die Konvention soll nicht bloss theoretische oder illusorische Rechte garantieren, sondern Rechte, die praktisch und wirksam sind.» So wirkt sich die EMRK in ganz vielen solchen Fällen konkret und praktisch auf das Leben einzelner Menschen aus. Doch die Wirkung der EMRK geht darüber hinaus. Die EMRK hat immer wieder für die Entwicklung ganzer Staaten eine wichtige Bedeutung gehabt.

### **Ein Bollwerk gegen Totalitarismus**

Als am 25. April 1974 die portugiesische Bevölkerung den Soldaten rote Nelken in die Gewehrläufe steckte, begannen turbulente Monate für das Land. Die Revolution in Portugal markierte den Beginn des Endes der Diktatoren und Autokraten in Südeuropa. Im gleichen Jahr dankte in Griechenland das «Regime der Obristen» ab. 1975 starb der Militärdiktator Francisco Franco, der Spanien mit eiserner Hand seit 1939 regiert hatte. In allen drei Ländern gehörten Folter, willkürliche Verhaftungen und systematische Zensur von Zeitungen, Radio und Fernsehen zum Alltag.

Die EMRK trug bereits zur Ächtung der Militärregimes bei, als diese noch an der Macht waren. Griechenland gibt ein besonders anschauliches Beispiel ab.

### **Diktatoren mögen die EMRK nicht**

Am 21. April 1967 putschte sich in Athen eine kleine Gruppe rechtsgerichteter Offiziere an die Macht. Die Militärregierung erklärte kurz darauf dem damaligen Generalsekretär des Europarates, dem Briten Peter Smithers, dass ein nationaler Notstand herrsche und dass sie deshalb [Art. 15 EMRK](#) anriefen, womit zahlreiche EMRK-Rechte in Griechenland nicht mehr gelten würden.

Nicht zuletzt als Reaktion auf Berichte über Folter, Massenverhaftungen und andere schwere Menschenrechtsverletzungen seit der Machtergreifung der griechischen Offiziere reichten am 2. Oktober 1967 Dänemark, Norwegen, die Niederlande und Schweden gegen Griechenland eine Beschwerde bei der EKomMR ein. Die EKomMR sandte eine Delegation nach Griechenland, um die Situation vor Ort zu untersuchen. Die Delegierten befragten Zeugen, darunter hohe Beamte, Offiziere der Armee, Anwälte, Journalisten oder Gewerkschaftsvertreter. Zahlreiche Dokumente wurden zusammengetragen und analysiert, etwa eine Liste des Generaldirektors des griechischen Inlandgeheimdienstes über angeblich verhinderte Bombenanschläge oder übersetzte Auszüge von Gesetzesbestimmungen. In einem vertraulichen Bericht ging die Kommission anschliessend auf 164 Seiten auf die Menschenrechtssituation in Griechenland unter der Militärregierung ein.

In einem ersten Teil hält der Bericht fest, dass «die von der Regierung vorgelegten Beweismittel keinen Notstand aufzeigen, der das Leben Griechenlands bedroht.» Anschliessend prüften die Kommissionsmitglieder den Zustand einer Reihe von Menschenrechten. In seinen Schlussfolgerungen hielt die Kommission unter anderem fest: «Das Verbot, irgendeinen Text zu publizieren (...), der direkt oder indirekt die Regierung in der Ausübung ihrer Tätigkeiten kritisiert, ist eine Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit, die in einer demokratischen Gesellschaft [nicht] notwendig ist» und somit [Art. 10 EMRK](#) verletze. Auch sei das Verbot öffentlicher politischer Versammlungen und das Erfordernis, private politische Treffen (auch in der eigenen Wohnung) von den Behörden bewilligen zu lassen, mit der Versammlungsfreiheit von [Art. 11 EMRK](#) nicht vereinbar. Weitere Verletzungen der Konvention betrafen insbesondere das Verbot politischer Parteien, willkürliche Verhaftungen und Hausdurchsuchungen.

Am 15. April 1970 verabschiedete das Ministerkomitee des Europarates, in dem alle Mitgliedsstaaten vertreten sind, eine Resolution. Der bisher vertrauliche Bericht der EKomMR wurde veröffentlicht. Die Militärjunta in Athen reagierte prompt und empört. Die Feststellungen der Kommission seien «null und nichtig». Die Regierung fühle sich nicht an den Bericht gebunden. Die Militärdiktatoren kündigten die EMRK und traten aus dem Europarat aus. Das war insofern ein Fehler, als er zur internationalen Isolierung des Regimes beitrug.

Welchen Wert die EMRK inzwischen in Europa hatte, zeigt das Vorgehen der ersten demokratischen Regierung nach dem Obristen-Regime sieben Jahre später. Im Juli 1974 gab die Militärjunta in Athen bekannt, die Regierungsmacht an eine Zivilregierung zu übergeben. Am 17. November 1974 fanden Wahlen statt, am 28. November 1974 trat Griechenland der EMRK wieder bei. Portugal und Spanien taten es Griechenland gleich und ratifizierten die EMRK bald nach dem Sturz ihrer autoritären Alleinherrscher.

### **Fall des Eisernen Vorhangs, Aufstieg der EMRK**

Eine noch grössere Umwälzung erlebte Europa ab 1989 mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion. Der Eisernen Vorhang hatte zuvor den Kontinent nicht nur in Ost und West, sondern auch in Staaten mit und ohne EMRK getrennt. Das änderte sich nun sehr schnell. Innerhalb weniger Jahre traten die meisten ehemaligen kommunistischen Staaten Ost- und Zentraleuropas dem Europarat bei und ratifizierten die EMRK. Auch die wenigen westeuropäischen Staaten, die noch zugewartet hatten, entschieden sich für die Ratifikation. Das von einem Autokraten beherrschte Weissrussland ist heute das einzige europäische Land, in dem die EMRK noch nicht gilt.

Die Ratifikation der EMRK hatte für die ehemaligen Ostblockstaaten nicht nur einen symbolischen Wert. Vielmehr trug die EMRK wesentlich und ganz konkret zur Entwicklung der Demokratie, des Rechtsstaates und der Menschenrechte bei. Bedeutsam sind etwa die überaus zahlreichen Urteile, mit welchen der Gerichtshof gegen unfaire Strafprozesse vorging und damit notwendige Reformen im Bereich des Umgangs mit Straftätern unterstützte. Der EGMR hatte aber auch Einfluss auf politische Reformen, wie einige Beispiele illustrieren.

### **Beispiel: Informationsfreiheit**

Herr Kenedi, ein auf die Geschichte der Geheimdienste in den kommunistischen Staaten Osteuropas spezialisierter Historiker, wollte für seine Forschungen Zugang zu Dokumenten über den ungarischen Geheimdienst in den 1960er-Jahren. Zu einem Dokument erhielt er, trotz eines nationalen Gerichtsentscheides, keinen uneingeschränkten Zugang. Er gelangte deshalb an den EGMR. Der Gerichtshof stellte in [Kenedi gegen Ungarn, 26.05.2009](#) eine Verletzung seines Rechts auf Zugang zu öffentlichen Informationen ([Art. 10 EMRK](#)), auf ein faires Verfahren ([Art. 6 EMRK](#)) und auf eine wirksame Beschwerde fest.

Mit diesem Urteil machte der EGMR klar, dass die EMRK den Zugang zu vom Staat erstellten und verwalteten Informationen schützt, welche die kommunistische Vergangenheit Osteuropas betreffen. Die EMRK ermöglicht so eine Debatte über die totalitäre Vergangenheit und trägt zur nötigen Wahrheitsfindung bei, indem sie auch Akteuren mit kontroversen Einschätzungen erlaubt, sich daran zu beteiligen.

## **Beispiel: Parteiverbot**

In EGMR, [Partidul Comunistilor \(Nepeceristi\) \(PCN\) und Ungureanu gegen Rumänien, 03.02.2005](#) beschäftigen sich die Richterinnen und Richter in Strassburg mit dem Verbot der rumänischen Kommunistischen Partei. Der EGMR hielt unter anderem fest: «Der Gerichtshof ist auch bereit, die historischen Hintergründe des zu beurteilenden Falles zu berücksichtigen, hier Rumäniens Erfahrungen mit dem totalitären Kommunismus vor 1989.» Der EGMR stellte dann fest, dass in einigen europäischen Staaten kommunistische Parteien, die der Ideologie des Marxismus anhängen, zugelassen sind. Auch sei seit dem Fall des kommunistischen Regimes einige Zeit vergangen. Das Verbot sei deshalb in einem demokratischen Staat nicht unbedingt notwendig.

## **Stärkung von Übergangsgesellschaften**

Der EGMR befasste sich in zahlreichen weiteren Fällen mit den Auswirkungen der kommunistischen Diktaturen Osteuropas. So beschäftigte sich der EGMR in mehreren Urteilen mit Zwangsenteignungen von privatem Grundeigentum, mit Fällen von ehemaligen KGB-Mitarbeitern, die als Beamte entlassen wurden, oder von ehemaligen Mitgliedern der Kommunistischen Partei, die nicht an Wahlen kandidieren durften.

Insgesamt hat die EMRK einen enorm wichtigen Beitrag zur Überwindung von menschenverachtenden Regimes in Europa geleistet. Dabei war die Existenz eines internationalen Mechanismus entscheidend, um in Phasen von Rückfällen in alte Praktiken, die bei politischen Transitionen oft vorkommen, zusammen mit den anderen Organen des Europarates die betreffenden Mitgliedstaaten an ihre Verpflichtungen zu erinnern und diese durchzusetzen.

## **Aktuell und national verankert**

Die enorm positive Wirkung der EMRK auf den Schutz der Menschenrechte setzt sich bis heute fort. Dabei beschränkt sich die EMRK nicht auf die Urteile des EGMR, die selber oft über den Einzelfall hinaus wirken (vgl. dazu den Beitrag «[Eine schwierige Beziehung: Die Schweiz und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte](#)» im SKMR-Newsletter vom 24. Nov. 2014).

In Europa ist die EMRK heute fester Bestandteil der meisten nationalen Rechtsordnungen. Wie der Präsident des Gerichtshofes, Dean Spielmann aus Luxemburg, diesen Oktober an einer Konferenz am Verfassungsgericht in Aserbaidschan erklärte: «In den meisten Mitgliedsstaaten, wird die Konvention jeden Tag vor den höchsten und anderen Gerichten angerufen und von diesen Gerichten angewandt.» Ein Beispiel von vielen: Das türkische Verfassungsgericht entschied im April 2014, dass die Blockierung von Twitter im ganzen Land der EMRK widerspreche und wies die Telekommunikationsbehörde an, den Zugang zum Dienst wiederherzustellen.

Was Paul-Henri Spaak, der enttäuschte belgische Staatsmann von 1950, heute sagen würde, wissen wir nicht. Vielleicht aber stimmte er dem tschechischen Präsidenten Vaclav Havel zu, der 1995 bei der Eröffnung des neuen Gebäudes des EGMR in Strassburg sagte: «Ich habe keinen Zweifel, dass der Europarat und seine verschiedenen Institutionen (...) einen grossen Beitrag dazu leisten werden, nicht durch den Gebrauch von Macht – etwas was der Europarat nicht hat – sondern durch das beständige Weiterverfolgen dieses grossen Unterfangens, das der Europarat vor einigen Jahrzehnten begonnen hat.»

## **Dokumentation**

- Factsheet: [Die Europäische Konvention für Menschenrechte und Grundfreiheiten \(EMRK\)](#)

## **Literatur**

- Ed Bates, The Birth of the European Convention of Human Rights and the European Court of Human Rights, in: Jonas Christoffersen / Mikael Rask Madsen (editors), The European Court of Human Rights between Law and Politics, Oxford 2011.
- Mikael Rask Madsen, The Protracted Institutionalization of the Strasbourg Court: From Legal Diplomacy to Integrationist Jurisprudence, in: Jonas Christoffersen / Mikael Rask Madsen (ed.), The European Court of Human Rights between Law and Politics, Oxford, 2011.
- Antoine Buyse / Michael Hamilton (ed.), Transitional Jurisprudence and the ECHR, Justice, Politics and Rights, Cambridge, 2011.

## **Kontakt**

- [lukas.heim@skmr.unibe.ch](mailto:lukas.heim@skmr.unibe.ch)

## **Zitiervorschlag**

Lukas Heim: Die EMRK – ein Katalysator der Freiheit in Europa

In: SKMR-Newsletter Nr. 19 vom 24.11.2014

[http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/141124\\_EMRK\\_Katalysator\\_der\\_Freiheit.pdf](http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/141124_EMRK_Katalysator_der_Freiheit.pdf)