

Mürra Zabel, lic. iur.

Buechiweg 12
CH-8966 Oberwil

Die EMRK und die Meinungsfreiheit:

Zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (ECHR) in Strassburg

„Wir gehen nach Strassburg!“

**Referat anlässlich der Tagung „Meinungsfreiheit in den Medien“,
veranstaltet von Menschenrechte Schweiz MERS, Bern
16. November 2001 in Bern**

Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. 11. 1950

Wird vom Bundesgericht ein Urteil gefällt, das in der Schweiz nicht mehr angefochten werden kann, erklärt die unterlegene Partei manchmal, sie erwäge „den Gang nach Strassburg“. Im Europaviertel der elsässischen Metropole urteilen internationale Richtergermien über Verletzungen von Freiheitsrechten, welche die EMRK garantiert. Diese Entscheide sind für das Recht auf freie Meinungsäusserung und damit für die Presse- und Medienfreiheit von grösster Bedeutung, auch für Schweizer Journalisten.

Im Sprachgebrauch hat sich längst die Abkürzung EMRK für diese Konvention eingebürgert. Die Menschenrechtskonvention entstand im Zeichen der Erfahrungen des 2. Weltkrieges. Dieser völkerrechtliche Vertrag folgt den Grundprinzipien der UN-Menschenrechtsdeklaration von 1948. Unterzeichnet wurde die Menschenrechtskonvention am 4. November 1950 in Rom. Die Ratifikation durch die Schweiz erfolgte erst fast ein Vierteljahrhundert später, im November 1974. Die EMRK hat für die Einwohner der Schweiz Verfassungsrang, was bedeutet, sie können sich vor Schweizer Behörden unmittelbar auf die darin garantierten Rechte berufen.

Die Menschenrechtskonvention ist ein dynamisches Vertragswerk, das durch Zusatzprotokolle politischen und juristischen Veränderungen in Europa angepasst wird. Das für eine Harmonisierung der Grundrechte in den Unterzeichnerstaaten bedeutendste Protokoll ist das 11. Zusatzprotokoll, mit dem der ständige Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (European Court of Human Rights ECHR) geschaffen wurde.

Die EMRK enthält in den Artikeln 2 bis 14 Rechte¹, die vom Bundesgericht schon während der Geltungsdauer der früheren Bundesverfassung als ungeschriebene Freiheitsrechte angewendet wurden und in der neuen Bundesverfassung nunmehr weitgehend festgeschrieben sind:

- Art. 2 Recht auf Leben
- Art. 3 Verbot der unmenschlichen Behandlung und Strafe
- Art. 4 Verbot der Zwangsarbeit
- Art. 5 Bedingungen des Freiheitsentzuges
- Art. 6 Garantie des fairen Gerichtsverfahrens
- Art. 7 Keine Strafe ohne Gesetz
- Art. 8 Recht auf Achtung des privat- und Familienlebens, der Wohnung und des Briefverkehrs
- Art. 9 Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit
- Art. 10 Meinungsäusserungsfreiheit
- Art. 11 Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit
- Art. 12 Ehefreiheit
- Art. 13 Recht auf wirksame Beschwerde
- Art. 14 Diskriminierungsverbot

¹ Zum ganzen: Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. Aufl., Zürich, 1999.

Bereits häufig unternahmen Schweizer den Gang nach Strassburg, um vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (ECHR European Court of Human Rights) Beschwerde zu erheben gegen ein letztinstanzliches Urteil des Bundesgerichts. Zunächst befasse ich mit diesem Beschwerdeverfahren und anschliessend befasse ich mich mit den verschiedenen Aspekten Art. 10 Meinungsäusserungsfreiheit sowie mit Art. 6 EMRK: Fairness des Verfahrens.

Der europäische Gerichtshof für Menschenrechte und das Recht auf Individualbeschwerde

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

Erst seit November 1998 wurde der zuvor nicht-ständige Gerichtshof zur dauernden Institution. Für 700 Millionen Menschen zwischen Atlantik und Pazifik, zwischen Portugal und der russischen Kamchatka-Halbinsel, ist der ECHR heute das oberste Gericht - den innerstaatlichen Rechtsprechungsinstanzen übergeordnet. Der Gerichtshof ist ein Organ des Europarates. Für die mehr als 40 Mitgliedstaaten des Europarates, die die EMRK und deren Zusatzprotokolle ratifiziert haben, ist der Gerichtshof die letzte Instanz in Sachen Freiheitsrechte. Die Unterzeichnerstaaten anerkennen die in der EMRK enthaltenen Grund- und Freiheitsrechte als Minimalstandards für ihre Rechtsprechungsorgane. Die EMRK ist ein wichtiges - wenn nicht gar: das wichtigste - Harmonisierungsinstrument für den riesigen Rechtsraum, der sich nach der politischen Wende entwickelte: Bis 1990 hatten 17 Staaten die EMRK ratifiziert, seither hat sich die Zahl der Unterzeichnerstaaten mehr als verdoppelt. Heute anerkennen 42 Staaten die Konvention. Präsiert wird der ECHR vom Basler Völkerrechtsspezialisten Dr. Luzius Wildhaber. Mit der Institutionalisierung des ständigen Gerichts wurde auch das Beschwerdeverfahren neu geregelt.

Die explosionsartige Entwicklung im letzten Jahrzehnt führt zu Problemen: Denn die erste Beschwerdeschrift nach Strassburg kann in einer der 42 Nationalsprachen des Europarats eingereicht werden, erst für spätere Verfahrenstadien ist als Amtssprache Französisch oder Englisch vorgeschrieben. Konkret heisst das: Von den etwa 20.000 Beschwerden pro Jahr ist die überwiegende Mehrzahl in einer Sprache verfasst, die in Westeuropa nicht geläufig ist. Die notwendigen Uebersetzungsarbeiten verursachen enorme finanzielle Kosten.

Das Beschwerdeverfahren: ein Hürdenlauf

Die EMRK beinhaltet für die Einwohner² der ratifizierenden Staaten einen geradezu revolutionären Rechtsanspruch: bei Verletzung von Konventionsrechten durch Behörden des eigenen Staates können sie mit der Individualbeschwerde³ an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg gelangen, ohne dass sie durch die Behörden ihres Staates daran gehindert werden dürfen. Der Beschwerdegegner ist immer der Staat, also im Falle der Schweiz die Eidgenossenschaft. Das Beschwerderecht besteht, solange der Staat an die

² Der Geltungsbereich umfasst neben natürlichen Personen auch nichtstaatliche Organisationen oder Personenvereinigungen, Art. 34 EMRK

³ Zum Beschwerderecht: Art. 34 bis 37 EMRK

Konvention gebunden ist. Das Strassburger Verfahren ist grundsätzlich kostenlos und sichert die tatsächliche Ausübung des fundamentalen Beschwerderechts. Dieses Beschwerderecht führt zu neuen Standards im internationalen Menschenrechtsschutz und im letzten Jahrzehnt auch zu einer Harmonisierung zwischen West und Ost.

Damit sich der ECHR aber mit der Begründetheit der Beschwerde befassen kann, sind Art. 35 EMRK gewisse Zulässigkeitsvoraussetzungen⁴ zu erfüllen. Zunächst wird über die Zuständigkeit des Gerichtshofes entschieden

Als praktisch wichtigste Voraussetzung ist aber die Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs zu nennen. Für in der Schweiz lebende Personen heisst das: Ihre Berufung, ihre Verwaltungsgerichtsbeschwerde oder ihre Staatsrechtliche Beschwerde hatte vor dem Bundesgericht keinen Erfolg. Innerhalb von 6 Monaten nach dem Bundesgerichts-Urteil können sie ein schriftliches Gesuch an den ECHR richten⁵. Die Beschwerde wird registriert⁶. Ein Berichterstatter, häufig der nationale Richter, prüft die Beschwerde. Er schlägt vor, die Sache vor einen Ausschuss oder eine Kammer zu bringen. Kammer oder Ausschuss befassen sich dann mit der Beschwerde.

Bereits in diesem Stadium kann entschieden werden, dass die Sache vor die Grosse Kammer zu bringen ist. Doch den definitiven Entscheid über Zulässigkeit oder Unzulässigkeit⁷ fällt erst der Gerichtshof

Der Gerichtshof entscheidet entweder als Kammer, als Grosse Kammer oder als Ausschuss, da ein Plenum von mehr als 40 Richtern zu schwerfällig wäre. Der ECHR besteht aus 4 Kammern. Bei deren Besetzung werden die unterschiedlichen Rechtssysteme sowie eine ausgeglichene Zusammensetzung durch Frauen und Männer berücksichtigt. Beschwerden gegen einen Staat werden meistens der Kammer zugeteilt, in welcher der nationale Richter sitzt. Eine Beschwerde wird entweder sogleich einer Kammer vorgelegt oder zunächst einem Ausschuss. Das Urteil einer Kammer kann zwar von den Parteien innerhalb von drei Monaten an die Grosse Kammer weitergezogen werden, durchläuft aber ein weiteres Ausleseverfahren durch einen Filterausschuss. Ist die durch die Beschwerde aufgeworfene Frage von derartiger Bedeutung, dass sie von einer Grossen Kammer zu entscheiden ist, befasst sich ein grosses Richtergrremium damit: Erstinstanzlich amtiert die Grosse Kammer nur in Fällen, die wichtige Fragen der EMRK-Auslegung aufwerfen. Die Grosse Kammer (es gibt deren zwei) besteht aus 17 Richtern, darunter die Präsidentschaft, also der Präsident und die Vizepräsidenten. Es besteht darüberhinaus auch die Möglichkeit einer gütlichen Einigung zwischen den Parteien⁸. Dieses Verfahren ist formlos und vertraulich.

Sofern nicht von vornherein als unbegründet abgewiesen, wird die Beschwerde dem Staat, gegen den sie sich richtet - in der Schweiz: dem Bundesamt für Justiz - zur Stellungnahme zugestellt. Diese Stellungnahme erhält anschliessend wiederum der Beschwerdeführer zur einer Engegnung. Daraufhin berät der Gerichtshof die Sache nochmals. Erst jetzt fällt die definitive Entscheidung, ob die Beschwerde für

⁴ Verfahrensordnung ECHR

⁵ Adresse: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, F-67075 Strasbourg-Cedex.

⁶ Numerierung fortlaufend, ergänzt durch die Jahreszahl

⁷ Nur etwa 10% der eingereichten Beschwerden werden für zulässig erklärt. Für die übrigen 90% endet das Verfahren mit dem Entscheid über die Unzulässigkeit. Die Unzulässigkeitserklärung ist endgültig.

⁸ Art. 38 EMRK

unzulässig erklärt wird, ob eine mündliche Verhandlung erfolgen soll oder ob sofort die Zulässigkeitsklärung erfolgt. Mit dieser Erklärung, einer bindenden Entscheidung, bestimmt der Gerichtshof, dass die Beschwerde wichtige Probleme aufwirft und folglich zu behandeln ist.

Kommt es zu einer mündlichen Verhandlung, können die Parteien ihre Meinungen zur Sache darlegen. Die anschliessende Beratung des Gerichtshofes findet unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt.

Das Strassburger Verfahren ist kontradiktorisch und öffentlich, nicht aber die Beratungen und Abstimmungen des Gerichtshofes, die hinter verschlossenen Türen stattfindet. Das Verfahren zeichnet sich durch Transparenz aus. Unterlagen können eingesehen werden. Die Urteile werden publiziert und sind über Internet abrufbar. Zwar können Beschwerdeführer theoretisch die Beschwerdeschrift persönlich einreichen. Doch ist ein Rechtsvertreter bereits im ersten Stadium empfehlenswert. Im späteren Verfahren auf Englisch oder Französisch ist professionelle Vertretung ohnehin nötig. Der Europarat hat ein System zur finanziellen Unterstützung von weniger bemittelten Beschwerdeführern geschaffen.

Die Meinungsäusserungsfreiheit gemäss Art. 10 EMRK

Das Recht auf freie Meinungsäusserung steht hierarchisch an der Spitze des europäischen Grundrechtssystems, neben dem Recht auf Leben und dem Verbot der Folter: Denn andere Grundrechte können schliesslich nur aufgrund der Meinungsäusserungsfreiheit verteidigt werden. Dieses Prinzip ist seit der französischen Menschenrechtserklärung von 1798 praktisch unangefochten. Die zentrale Bedeutung der Meinungsäusserungsfreiheit wurde vom Gerichtshof in einer Entscheidung gegen die Bundesrepublik Deutschland als eine der „notwendigen Bedingungen für eine demokratische Gesellschaft und eine der Grundvoraussetzungen für deren Fortbildung und für die Entwicklung der Menschen“ bezeichnet. Aehnlich äusserte sich auch das Schweizer Bundesgericht in verschiedenen Fällen.

Die Meinungsäusserungsfreiheit nach dem EMRK-Verständnis umfasst neben der Äusserung eigener Meinungen und Ideen die Kunstfreiheit, die Informationsfreiheit, die Pressefreiheit und die Freiheit von Radio und Fernsehen. Sie entspricht damit in etwa den Artikeln 16 und 17 der neuen Schweizer Bundesverfassung.

Artikel 10 EMRK erfasst damit die Freiheit, eigene Meinungen und Ideen zu bilden und sie anderen Personen sowie der Öffentlichkeit mitzuteilen. Wobei „Meinungsäusserung“ ebenso die mündliche Propagierung eigener Ueberzeugungen wie das schriftliche Verfassen eines Artikel oder Buches, aber auch die Verteilung von Flugblättern oder die Präsentierung eines Posters einschliesst.

Obwohl nicht ausdrücklich erwähnt, gehört auch die Pressefreiheit zu den geschützten Rechten. Die Rolle der Journalisten als „public watchdogs“, als öffentliche Wachhunde, wurde vom höchsten europäischen Gericht mehrfach unterstrichen: Erst die Pressefreiheit ermögliche der Öffentlichkeit, sich eine Meinung über Ideen und Vorstellungen der politischen Parteien und von Politikern zu bilden. Daran schliesse sich lückenlos die besondere Verantwortung der Medien an,

deren Aufgabe es sei, die Öffentlichkeit auf Mängel, Fehler, unter Umständen auch rechtswidrige Machenschaften, in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft hinzuweisen.

Die Meinungsäusserungsfreiheit schliesst darüber hinaus auch die Kunstfreiheit, die Freiheit des Kunstschaffens in allen seinen Formen ein, weil damit Meinungen oder Ideen vermittelt werden, wie der Gerichtshof in einem Grundsatzurteil zum Fall Müller vs. Schweiz befand.

Erfasst von Art. 10 ist auch die Informationsfreiheit, die wiederum nach aktiver und passiver Freiheit unterschieden wird. Beide Ausprägungen sind von den EMRK garantiert:

Aktive Informationsfreiheit bedeutet die freie Mitteilung bzw. Vermittlung von Informationen und Ideen, die nicht direkt der eigenen Meinung entspringen. Im Fall Telefonziitig vs. Schweiz spielte sie eine zentrale Rolle.

Unter passive Informationsfreiheit versteht man die Freiheit der Öffentlichkeit, Informationen, welche andere mitteilen wollen, ohne staatliche Hindernisse und Diskriminierungen empfangen und sammeln zu können. Wird etwa die öffentliche Aufführung eines Filmes durch Behörden untersagt, können sich potentielle Zuschauer darauf berufen.

Vom höchsten europäischen Gericht nicht geschützt, wurde übrigens die Abschiebung eines Journalisten ins Ausland, um ihn auf diese Weise daran zu hindern, im Inland zu schreiben - womit er sich auf den Schutz von Art. 10 hätte berufen können. Auch die Praxis des Bundesgerichts, die Akkreditierung eines Journalisten von gewissen Bedingungen abhängig zu machen, wurde nicht als Eingriff in die Meinungsäusserungsfreiheit beurteilt.

Die Meinungsäusserungsfreiheit im Sinne der EMRK umfasst weiter auch die kommerzielle Vermittlung von Informationen, wobei Fragen des unlauteren Wettbewerbs betroffen sein können, wie im Fall Hertel vs. Schweiz. Hier ging es darum, dass eine wissenschaftliche Studie von einer Redaktion durch Titel, Zwischentitel und Gestaltung so bearbeitet wurde, dass sich ein Schweizer Verband von Haushaltsgeräteherstellern davon betroffen fühlte. Das Bundesgericht auferlegte dem Autor der Studie, einem ETH-Ingenieur, ein Publikationsverbot für allgemein interessierenden Medien, nicht aber für wissenschaftliche Veröffentlichungen. Die Beschwerde des Autors in Strassburg war erfolgreich.

Pornographische Schriften, Bilder und Filme sind grundsätzlich ebenfalls vom Schutz des Art. 10 erfasst. Der Gerichtshof wäre nach eigener Darstellung schlicht überfordert, sollte er eine für mehr als 40 Staaten gültige einheitliche Moralvorstellung herbeiführen.

Die EMRK-Garantien erstrecken sich einerseits auf alle Informationen, welche mittels Druckerpresse oder anderen Reproduktionsmethoden der Öffentlichkeit vermittelt werden. Andererseits ist auch die Freiheit von Radio und Fernsehen eingeschlossen, wobei es nicht auf den Inhalt der Sendungen ankommt. Selbst Werbung genießt den Schutz von Art. 10. Gewährleistet ist auch der freie

internationale Informationsfluss. Dieser Aspekt spielte im Fall Autronic vs. Schweiz eine zentrale Rolle.

Dem Gebot objektiver Information als Ausfluss des Rechts auf freie Meinungsbildung und der Informationspflicht unterliegen staatliche Radios und TV-Stationen. Ein die Schweiz betreffendes Urteil fiel zugunsten des Verein gegen Tierfabriken VGT aus, dessen Werbespot über schockierende Methoden der Tierhaltung nicht ausgestrahlt worden war.

Exkurs: Art. 6 Presseberichterstattung und der Grundsatz der Fairness des Verfahrens

Art. 6 der EMRK garantiert jedem Menschen ein faires Strafverfahren. Die Unschuldsvermutung ist eines der fundamentalen Prinzipien der EMRK wie auch der Schweizer Rechtsordnung. Nicht erst die Boulevardisierung der Medienwelt schafft hier Konfliktsituationen. Journalisten möchten farbige Stories über Menschen. Dieses Interesse der Journalisten an einer möglichst Aufsehen erregenden Berichterstattung kann zu Kollisionen mit dem Anspruch einer angeklagten oder auch nur beschuldigten Person führen, bis zum Beweis des Gegenteils als unschuldig zu gelten. Der Konflikt zwischen Persönlichkeitsrecht und umfassendem Berichtserstattungsanspruch ist so alt wie die Presse selbst. Ob der „Blick“ nach der Verurteilung wegen unkonventioneller Recherchemethoden eines Journalisten „nach Strassburg gehen“ wird, ist noch offen. Unter dem Blickwinkel des Art. 6 dürften solche Methoden als sehr kritisch beurteilt werden.

Zum Zeugnisverweigerungsrecht der Journalisten

Der Schutz der Informanten ist von hoher Bedeutung für die Wächterfunktion der Medien. Die Verpflichtung zur Aufdeckung solcher Quellen ist nur dann mit EMRK 10 vereinbar, wenn sie überwiegend im öffentlichen Interesse erfolgte. Diese Grundsätze des Gerichtshofes decken sich weitgehend mit der Regelung im Schweizer Recht.

Freiheitsrechte sind nicht grenzenlos

Die Freiheit des einen endet immer an der Freiheit des anderen. Eingriffe in die Meinungsäusserungsfreiheit sind gemäss Art. 10 Abs. 2 gerechtfertigt. Sie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen dem öffentlichen Interesse entsprechen und verhältnismässig sein. Diese Prinzipien kennt auch das Schweizer Recht. Das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage ist bei Schweizer Fällen praktisch immer gegeben, da das Strafgesetzbuch bereits verschiedene Einschränkungen der freien Meinungsäusserung vorsieht.

Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit eines Eingriffs wägen die Strassburger Richter zwischen Schwere und Zweck des Eingriffs ab. Geprüft wird etwa, ob die geäusserte Meinung auf andere Weise, also weniger scharfe Art hätte vorgetragen werden können, und insbesondere, ob die Meinungsäusserung unbedingt notwendig war. Die Grenzen bilden also: unwahre Tatsachen, ehrenrührige Behauptungen sowie Feststellungen, die in ihrer Schärfe nicht notwendig waren.

Staatliche Eingriffe können aus Gründen der nationalen Sicherheit gerechtfertigt sein, beispielsweise bei parlamentarischen Berichten über Schweizer Spione oder in unserem Land internierte Sowjetsoldaten während des Afghanistan-Krieges. Betreffend die Grenzen von Amtsgeheimnisverletzung wird ein Strassburger Urteil in Sachen Jagmetti-Sonntagszeitung für die Schweizer Medien von grossem Interesse sein.

Die Pflicht zur Gegendarstellung - eigentlich zum Schutze der Rechte Dritter gedacht - kann für eine *Zeitung* einen Eingriff in ihre Pressefreiheit bedeuten. Zwar erfolgt sie in der Regel zum Schutze der Rechte Dritter. Sofern das Medienunternehmen hingegen geltend macht, die Gegendarstellung enthalte falsche Angaben, genügt ein Hinweis auf ihre eigene, angeblich richtige Darstellung.

Die Berichterstattung über hängige Gerichtsverfahren kann aus verschiedenen Gründen eingeschränkt werden: etwa um die Justiz als Garant für die Gerechtigkeit vor unbegründeten und destruktiven Angriffen zu schützen, oder aber im Interesse von Prozessparteien oder deren Familienangehörigen

An die 50 Urteile haben die Strassburger Gremien zum Thema Meinungsäusserungsfreiheit bereits gefällt. Zählt man jene zu Artikel 6 hinzu, die sich mit der Unschuldsvermutung und der Arbeit von Journalisten zu Gerichtsverfahren befassen, sind es über 60 Entscheidungen. Bei den die Schweiz betreffenden Fällen wurde bisher nur in den Fällen Autronic, Hertel und VGT ein Eingriff in die Meinungsäusserungsfreiheit festgestellt. Sehr viel häufiger wurden Institutionen anderer Staaten, etwa Deutschlands, Oesterreichs und der Türkei wegen Eingriffen in die Meinungsäusserungsfreiheit gerügt. Ein Zeichen dafür, dass die Auffassungen zu diesem fundamentalen Freiheitsrecht zwischen den Lausanner Bundesrichtern und den europäischen Kollegen nicht allzu stark differieren.

Mürra Zabel