

## ***Ausufernde Interpretation der Menschenrechte***

*Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte steht vor einem gewaltigen Pendenzenberg. Um ihn vor einem drohenden Kollaps zu retten, bedarf es einer Selbstbeschränkung und weiterer Reformen. Von Brigitte Pfiffner und Susanne Bollinger*

Im Jahr 1959 konstituierte sich in Strassburg der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Getragen wird er heute von den 47 Staaten des Europarats. Er hat die Aufgabe, im Einzelfall festzustellen, ob eine Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vorliegt. Rund 900 Millionen Bewohner der Vertragsstaaten können solche Verletzungen geltend machen. Bis Ende November 2011 ist der Pendenzenberg des EGMR auf die gigantische Zahl von rund 153 000 Fällen angewachsen. Die meisten Beschwerden stammen aus Russland, es folgen die Türkei, Italien, Rumänien und die Ukraine. Seit seiner Entstehung hat der Gerichtshof in vielen Urteilen schwere Menschenrechtsverletzungen festgestellt und Staaten deswegen gerügt. Drohen schwere Menschenrechtsverletzungen, werden diese Fälle bisweilen besonders rasch behandelt. So entschied der Gerichtshof am 19. Dezember 2011, die Beschwerde von Julia Timoschenko gegen die Ukraine prioritär an die Hand zu nehmen.

### *Subsidiarität*

Über 90 Prozent der eingehenden Beschwerden werden vom EGMR allerdings als unzulässig erklärt, etwa weil die Beschwerdeführenden den innerstaatlichen Instanzenzug nicht ausgeschöpft haben. Viele behandelte Fälle sind «repetitive cases», denen strukturelle Dysfunktionen in den betreffenden Mitgliedstaaten zugrunde liegen, beispielsweise die notorisch lange Verfahrensdauer in Italien oder menschenrechtswidrige Untersuchungshaftbedingungen in Russland. Nicht zuständig ist der Gerichtshof gemäss EMRK für die Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts durch Gerichte und Behörden der Vertragsstaaten. Er hat nur festzustellen, ob die nationale Rechtslage, wie sie innerstaatlich ausgelegt und angewendet wird, die Konventionsrechte verletzt. Der EGMR ist keine vierte Instanz, die den Sachverhalt anstelle der nationalen Gerichte erneut prüft. Er hat das Prinzip der Subsidiarität zu beachten, wonach es in der primären Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten liegt, festgestellte Verletzungen zu beheben. Die Entscheide des EGMR haben lediglich deklaratorische Wirkung, vermögen also innerstaatliche Urteile nicht aufzuheben.

Der EGMR ergreift laufend Massnahmen zur Effizienzsteigerung, zum Beispiel in Form des «Piloturteil-Verfahrens»: Um die Anzahl repetitiver Fälle zu reduzieren, versucht der EGMR, direkt in innerstaatliches Recht einzugreifen. Das bekannteste Beispiel dürfte die ultimative Aufforderung («the State must») an das Vereinigte Königreich sein, innert sechs Monaten ein Gesetz zu schaffen, welches Strafgefangenen ein Stimm- und Wahlrecht zuerkennt. Mit

diesem weitreichenden Gesetzgebungsauftrag erhofft man sich in Strassburg, weitere Beschwerden britischer Strafgefangener mit derselben Rüge fernzuhalten.

Zunehmend lässt sich indes beobachten, dass die innerstaatliche Umsetzung von Urteilen nur harzig erfolgt. Auch Regierungen und Verfassungsgerichte kooperationswilliger Staaten lassen verlauten, sie würden ein Urteil nicht vollziehen (Grossbritannien) oder sie seien an die EGMR-Entscheidung weitgehend, aber nicht absolut gebunden (deutsches Bundesverfassungsgericht). In Österreich wird von potenziell unmittelbarer Anwendbarkeit der EGMR-Entscheidung gesprochen, zudem ist dort in politisch heiklen Bereichen wie etwa dem Asyl- und Fremdenwesen die Tendenz festzustellen, notwendige gesetzliche Änderungen durch Einzelfallentscheidungen oder individuelle Massnahmen zu umgehen. Die Frage bleibt, ob solche Piloturteile nicht kontraproduktiv wirken. Eine abnehmende Bereitschaft zur innerstaatlichen Umsetzung seiner Entscheidungen kann nicht im Interesse des Gerichtshofs liegen.

### *Ausufernde Auslegung*

Die kaum mehr zu bewältigende Pendenzenlast des EGMR ist wesentlich auch selbstverschuldet: Die in der Konvention festgeschriebenen Menschenrechte werden ausufernd ausgelegt. Das bewirkt eine Entwertung der Menschenrechte. Drei Beispiele: Ist das störende nachbarschaftliche Aufhängen von Wäsche im Innenhof eines Hauses eine Menschenrechtsangelegenheit (Fall *Micallef gegen Malta*)? Ist die Kündigung des Arbeitsverhältnisses eines Organisten einer Kirchgemeinde, weil er sich von seiner Ehefrau trennte und ausserhehlich ein Kind zeugte, eine Menschenrechtsfrage (Fall *Schüth gegen Deutschland*)? Umfasst das Recht auf ein faires Verfahren gemäss Art. 6 EMRK - wo es ausschliesslich um Zivilansprüche geht - auch staatliche Sozialversicherungsleistungen (Fall *Schuler-Zgraggen gegen die Schweiz*)? Not tate die Beschränkung auf das Wesentliche.

Der Schweizer Luzius Wildhaber, der den Europäischen Gerichtshof von 1998 bis 2007 präsidiert hat, warnte vor einer «stetigen Expansion der Menschenrechte». Als Befürworter von Selbstbeschränkung («judicial self-restraint») plädierte er für die Respektierung des Prinzips der Subsidiarität, für «einen scharfen Sinn für Effektivität und Prioritäten» sowie die Unterscheidung zwischen Routinefällen, Feinabstimmung und schweren Verletzungen. Sollte es dem EGMR, der seit November 2011 unter britischem Präsidium steht, nicht gelingen, Prioritäten zu setzen und der Überinterpretation und damit Verwässerung der Menschenrechte Einhalt zu gebieten, untergräbt er seine Existenz.

Wir hegen die Hoffnung, dass das neugeschaffene EGMR-Expertenpanel, das die Qualität der von den Vertragsstaaten zur Wahl vorgeschlagenen Richterinnen und Richter prüft, letztlich zur Qualität der Urteile beiträgt. Darüber hinaus sind neben der erwähnten Beschränkung auf den Kerngehalt der Menschenrechte aber weitere strukturelle Massnahmen notwendig, um einen drohenden Kollaps dieser wichtigen europäischen Institution zu

verhindern.

**Brigitte Pfiffner** ist Bundesrichterin, **Susanne Bollinger** ist Gerichtsschreiberin am Bundesgericht in Luzern. Die Autorinnen äussern ihre persönliche Ansicht.