

40 Jahre EMRK und die Schweiz: Eine Er-rungenschaft unter politischem Druck

Bericht zur 2. Jahrestagung vom 26. August 2014

Am 26. August 2014 trafen sich in der Universität Bern rund 50 Vertreter/innen von rund 30 Organisationen zur 2. Jahrestagung der NGO-Plattform Menschenrechte. Die Tagung stand unter dem Titel «40 Jahre EMRK und die Schweiz: Eine Er-rungenschaft unter politischem Druck». Ziel war, dass sich die Teilnehmenden über den politischen Diskurs zur Europäischen Konvention für Menschenrechte (EMRK) bzw. die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) austauschen. In erster Linie sollten die Organisationen motiviert werden, gegen die Angriffe auf die Menschenrechte Stellung zu beziehen und sich für die EMRK aktiv einzusetzen.

Das Timing für die Tagung sei gut, betonte die Tagungsleitung bestehend aus Alex Sutter, Humanrights.ch und Alain Bovard, Amnesty International zur Eröffnung, denn die andauernden Attacks auf die EMRK hatten am 8. August 2014 in der Ankündigung einer Initiative durch die SVP, wonach die Bundesverfassung stets dem internationalen Recht vorzugehen habe, einen neuen Höhepunkt gefunden. Diese stellt die Geltung der EMRK grundsätzlich in Frage.

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und die Schweiz

Als erster Referent ging *Walter Kälin* – Direktor des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) –

auf gängige Vorwürfe gegenüber dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg (EGM) ein, wie etwa, dass der Gerichtshof die Menschenrechte über den ursprünglichen Sinn hinaus extensiv ausweite und neue Menschenrechte «erfinde». Die Rechtsprechung habe Wandlungen durchgemacht. Diese seien jedoch in der EMRK angelegt, da die einzelnen Rechte sehr offen formuliert sind und im konkreten Fall ausgelegt und definiert werden müssen. Das bringe den Vorteil mit sich, dass der EGMR die Menschenrechte im Lichte der aktuellen Verhältnisse interpretieren und auf neue Herausforderungen (z.B. Probleme des Datenschutzes), Sensibilitäten (z.B. betreffend Kinderrechte) oder auch neue Rechtsentwicklungen (z.B. Kopftuchverbote) reagieren könne. Die offene Formulierung der Menschenrechtsgarantien zwingt den EGMR eben gerade, die Prinzipien mit Inhalt zu füllen. Trotzdem seien die Grundsätze, auf die sich der EGMR abstützt, die gleichen geblieben und der Gerichtshof bemüht sich laut Kälin auch, eine Konstanz in der Rechtsprechung zu wahren.



Mit Blick auf die Praxis des EGMR zur Schweiz belegte Kälin anhand der fünf ersten Verurteilungen der Schweiz in den achtziger Jahren und anhand der wichtigsten in den letzten zwei Jahren ergangenen Urteilen, dass sich der EGMR dank dem hohen Menschenrechtsstandard in der Schweiz lange Zeit mit der «Feintarierung der Menschenrechte» befassen konnte und sich weniger häufig als heute mit schweren Verletzungen (z.B. Verjährungsregeln bei Asbestklagen oder Rückschiebung eines Ausländers trotz drohender Folter u.a.) befassen musste.

Der EGMR greife in die Souveränität der Staaten ein, ist ein weiterer Vorwurf, den Kälin konterte. In Fällen, bei deren Beurteilung der EGMR von einem gewissen Grundkonsens der europäischen Staaten ausgehe, liege ein solcher Eingriff in den Kompetenzen des EGMR. Der Beurteilungsspielraum für die nationalen Gerichte wird indessen vom EGMR in den Fällen respektiert, wo kein europäischer Konsens besteht und es sich nicht um einen besonders schweren Eingriff in den Schutzbereich der MR handelt.

Nach Kälin hatte die Rechtsprechung des EGMR einen positiven Einfluss auf die Schweizer Rechtsordnung (z.B. trug sie massgebend zur Modernisierung der Bundesverfassung bei). Wichtig sei der EGMR etwa für die Stärkung der Verfahrensrechte hierzulande und für den besseren Schutz von Asylsuchenden und Ausländern/-innen.

Es bestünden aber durchaus Problemfelder, denen sich der Europarat stellen müsse, sagte Kälin. Die EMRK sei unter der Annahme entstanden, dass die Vertragsstaaten ein funktionierendes Rechtssystem haben. Dies treffe spätestens seit der Erweiterung des Europarates nicht mehr zu. Nun seien

auch «Transitionsländer in Sachen Rechtsstaat» Teil des Europarates, was für Spannung Sorge zwischen der Notwendigkeit, mit der EMRK einen europäischen Minimalstandard durchzusetzen und der Rolle des Gerichtshofs als Verfassungsgericht einer gemeinsamen europäischen «Verfassungsordnung». Kälin findet auch, dass das Verständnis des Subsidiaritätsprinzips unklar sei und der Rechtsprechung des EGMR diesbezüglich die Konstanz fehle. Letzteres schreibt er v.a. den aktuellen Voraussetzungen der Richterwahl im Europarat zu. Weitere Probleme, die für Unsicherheit sorgen, ortet Kälin betreffend verfahrensrechtlicher Fragen. So beurteilt der EGMR zum Beispiel auch neue Tatsachen, die vor dem Bundesgericht nicht vorgebracht werden können oder sich bis zur Behandlung des Falls durch den EGMR erst ergeben haben

Zunehmender politischer Druck auf die EMRK – Rückblick und Vorschau



«Wie kann die Debatte um Volksinitiativen mit Gelassenheit geführt werden?» Diese Frage stellte *Cesla Amarelle*, Nationalrätin und Präsidentin der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, um dann festzuhalten, dass das Eidgenössische Parlament in den vergangenen Jahren zuneh-

mend mit Volksinitiativen und anderen politischen Geschäften konfrontiert war, deren Umsetzung ohne Beschneidung fundamentaler rechtsstaatlicher Prinzipien nicht zu bewerkstelligen ist.

Im kommenden Jahr 2015 stehen die Eidgenössischen Räte diesbezüglich wiederum vor zahlreichen Herausforderungen. Mehrere Volksinitiativen, die die Geltung der Menschenrechte in Frage stellen, sind angekündigt. «Die Umsetzung solcher Initiativen ist besonders schwierig; jede einzelne bedeutet im Durchschnitt vier Jahre Arbeit im Parlament», sagte die Nationalrätin. Als Folge davon befinde sich das Parlament in einer institutionellen Krise, die schon etwa 10 Jahre andauere. Dieser Umstand vermag gemäss Amarelle das Parlament zwar bisher nicht vollständig zu blockieren. Allerdings sei es dem Parlament derzeit auch nicht möglich, effektive Reformen in Angriff zu nehmen.

Dazu kommt, dass für Politiker/innen, die eine Wiederwahl anstreben, das Thema direkte Demokratie laut Amarelle ein Tabu darstellt. Die Parlamentarier/innen bekundeten Mühe damit, dass sie dafür zuständig sind, Initiativen in einer Weise umzusetzen, die der Gesamtheit der schweizerischen Gesetze und Institutionen gerecht wird. Um den negativen Auswirkungen gewisser Volksbegehren vorzubeugen, bevorzuge das Parlament deshalb den Rechtsweg. Es gehe darum, eine eigenständige Neuinterpretation von Art. 139 Abs. 3 der Bundesverfassung (Regelung betreffend Volksinitiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung) zu finden, erklärte die Parlamentarierin. Dabei sollte ihrer Meinung nach nicht die Verfassung geändert werden; vielmehr müsste die Praxis im Umgang mit diesem Verfassungsartikel präzisiert und das Prinzip der Verhältnis-

mässigkeit zu zwingendem Völkerrecht erklärt werden. Dies würde es erlauben, Volksinitiativen, die diesen Punkt nicht respektieren, für ungültig zu erklären.

Lobbying für die EMRK

Andrea Huber, Politologin, Luzern, stellte die Arbeit der im Herbst 2013 im Rahmen der «NGO Plattform Menschenrechte» gebildeten Arbeitsgruppe «Dialog EMRK» vor. Diese hat sich die Verteidigung der EMRK, bzw. die Aufklärung über deren Verdienste zum Ziel gesetzt. Schwerpunkt mässig arbeitet die Gruppe in den Bereichen Dialog, Medienarbeit und Sensibilisierung der Öffentlichkeit (www.dialog-emrk.ch). In der AG sind humanrights.ch, Unser Recht, Amnesty International Schweiz und die Schweizerische Flüchtlingshilfe vertreten. Seit März wurden drei Runde Tische mit Parlamentarier/-innen zum Austausch über EMRK-relevante Aspekte organisiert. Dieser Dialog wird im Rahmen der parlamentarischen Menschenrechtsgruppe fortgeführt. Die AG hat diverse Dienstleistungen für die Professionalisierung der Medienberichterstattung über den EGMR bereitgestellt (z.B. ein Medien-Alert-System mit Experten/-innen, direkte Interventionen bei Journalisten/-innen). Im Mai 2014 stellte die AG an einer Pressekonferenz eine Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) vor, welche sich mit der Stellung der EMRK gegenüber Landesrecht befasste. Dies trug zur Sensi-

bilisierung der Medienschaffenden und einem Teil der Leserschaft bei.

Geplant ist nun, die AG aufzulösen und in einen eigenständigen Verein «Dialog EMRK» überzuführen. Erstmals wird der neue Verein am 27. November 2014 unter dem Namen «Dialog EMRK» öffentlich in Erscheinung treten und seine Sensibilisierungskampagne [«Schutzfaktor M»](#) starten. Im Dezember organisiert der Verein sodann einen Besuch am EGMR in Strasbourg für Medienschaffende.

Erfahrungsaustausch und neue Strategien im Lobbying für die EMRK

Am Nachmittag der Tagung diskutierten die Teilnehmenden in drei Arbeitsgruppen über Strategien zur Stärkung der EMRK und der Menschenrechtsidee generell.

➤ Workshop 1: Angriffe auf die EMRK und Verteidigungsstrategie

Leitung: *Andrea Huber* und *Stefan Schlegel*, beide AG Dialog EMRK

In diesem Workshop standen folgende Fragen im Zentrum: Ist die EMRK politisch in Bedrängnis? Und: Welche Rolle spielen dabei die einzelnen Parteien und wie können NGOs darauf reagieren? Ziel war es, mit Blick auf absehbaren Szenarien Strategien zu erarbeiten: Was kommt auf uns zu und wie können wir wirkungsvoll vorbeugen und reagieren?

Deutlich wurde unter anderem, dass die in der NGO-Plattform vereinigten Organisationen insbesondere als Multiplikatoren der bevorstehenden Kampagne «Schutzfaktor M» des Vereins Dialog EMRK eine wichtige Funktion übernehmen können.

➤ Workshop 2: Argumente zugunsten der EMRK: Elemente und Erfahrungen

Leitung: *David Cornut* (Amnesty International AI) und *Jana Maletic* (Anwältin Luzern, unabhängige Fachperson AG Dialog EMRK)

Dieser Workshop setzte sich zum Ziel, anhand der Kampagne von Amnesty International (AI) für die EMRK die Teilnehmenden für eine konstruktive Argumentation in der Debatte um den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zu sensibilisieren. Es wurden zwei Gruppen gebildet; die eine sollte den EGMR verteidigen, während die andere die Argumente der Gegner des EGMR anführen sollte. Die Organisatoren des Workshops wollten damit zeigen, dass es schwierig ist, eine Debatte über den EGMR zu gewinnen, wenn man auf dem Terrain der Gegner bleibt.

Der Schlüssel einer guten Argumentation liege gemäss der erfahrenen Kampagnenleitung von AI in zwei Punkten: (1) Die Themen der Debatte selber bestimmen. Dazu hat AI fünf Themen vorbereitet, die es erlauben für den EGMR in einem wohl durchdachten Rahmen zu argumentieren (Richter/ Souveränität/ Mehrheit/ Individuum/ Gerechtigkeit). (2) Die Terminologie und die Sichtweise der Gegner vermeiden. «Gegnerinnen und Gegner nehmen den EGMR in der Regel als eine grosse unpersönliche europäische Maschine wahr, welche der Schweiz nichts bringt», veranschaulichte David Cornut. Um diese Wahrnehmung zu ändern, habe AI für ihre Kampagne ein Gesicht und eine Geschichte gesucht, die alle anspricht und der Schweiz die positive Bedeutung des EGMR vor Augen führt.

Mit dem Ziel, einen lebendigen und interessanten Zugang zu schaffen zu dem, was der EGMR ist, hat AI zudem mehrere Aktionen lanciert, welche die Bedeutung des EGMR für bestimmte Gruppen in der Schweiz aufzeigte. Die Organisation hat unter anderem mit Hilfe zweier Fälle dokumentiert, dass der EGMR Schweizer Journalisten/-innen zu ihrem Recht verhalf und so zum Erhalt der Pressefreiheit in der Schweiz beigetragen hat. Teil der Kampagne von AI ist zudem eine Kampagnenzeitung, die die Arbeit des EGMR auf eine unkomplizierte und menschlich berührende Weise darstellt. Auch ein Wettbewerb und mehrere Veranstaltungen in der Schweiz sollten helfen, dieses Ziel zu erreichen.

➤ **Workshop 3: Menschenrechte positiv besetzen: Menschenrechtsanliegen in den Medien**

Leitung: *Dominique Strelbel*, Jurist, u.a. Studienleiter der Schweizer Journalistenschule MAZ, Luzern.

In diesem Workshop widmeten sich die Teilnehmenden folgenden Fragen: Wie können die Menschenrechte in der Schweiz positiv besetzt werden? Wie lassen sich komplexe Sachverhalte vereinfachen? Welche «Geschichten» braucht es für die Medienarbeit, damit die Menschenrechtsanliegen von den Medien aufgenommen werden?

Strelbel gab Einblick in journalistische Methoden und diskutierte mit den Teilnehmenden die Bedeutung von «Storytelling»: Was macht eine gute Geschichte aus? Was sind die Aufhänger (Betroffene, Hintergrundfakten etc.)? Wie können Gesprächspartner organisiert oder eigene Aufhänger kreiert werden? Dabei bieten sich z.B. EGMR-Entscheide an, die «nahe bei den Leuten sind» (z.B. betreffend überlangen

Verfahren). Wichtig sei auch, Adressaten und Sprachrohre bewusst zu wählen und sich zu überlegen, welche Dienstleistungen für Medien interessant sein könnten (z.B. Dokumentationen über EGMR-Entscheide aktuell halten, Urteile übersetzen, schnell auf Urteile reagieren etc.).

Abschlusspodium

Unter der Leitung von *Stefan Schlegel* diskutierten *David Cornut*, *Andrea Huber*, *Dominique Strelbel* und *Gut Ulrich* (Präsident Unser Recht) die Erkenntnisse aus den Workshops und die anzugehenden nächsten Schritte im Lobbying für die EMRK.

Dominique Strelbel legte eingangs dar, dass es für eine erfolgreiche Medienarbeit wichtig sei, Geschichten anzubieten. Dazu gehörten eine Identifikationsmöglichkeit, überraschende Momente, die Reduktion auf das Wesentliche und ein Spannungsbogen. Er meinte, dass es viele mögliche Sprachrohre gäbe für solche «EGMR-Geschichten» (z.B. die Zeitungen von Coop und Migros). Strelbel regte sodann an, eine Liste von interessierten Journalisten/-innen zu erarbeiten. Beim Lobbying seien zudem auch Multiplikatoren/-innen wie Lehrpersonen oder Kunstschaffende anzugehen. Zu bedenken sei weiter, dass mit neuen Formaten wie einem Menschenrechts-Science-Slam oder einem Menschenrechtsbuch (analog dem Rohstoffbuch der EvB) eigene Anlässe geschaffen werden könnten, die zu einer positiven Medien-Berichterstattung über die EMRK führen könnten.

David Cornut meinte, dass im Lobbying für die EMRK vermehrt «sympathische» Fälle hervorgehoben werden müssten. Die Vorwürfe der Gegner/innen an die EMRK, wie sie Walter Kälin in seinem Referat benannt hat (extensive Auslegung des Begriffs Menschenrechte; Urteile in Bagatellfällen, ungenügender Beurteilungsspielraum für Staaten, Schutz von kriminellen Ausländern vor Ausschaffung etc.), müssten mit einfachen Argumenten gekontert werden. Wichtig ist es nach Cornut, dass in der Debatte die Begriffe der Gegner nicht einfach übernommen werden, sondern dass das Thema mit eigenen Begriffen positiv besetzt werden kann.

Ulrich Gut betonte, dass es wichtig sei, Verständnis für Art. 8 EMRK (Schutz des Familienlebens) aufzubauen. Hierzu wäre es hilfreich, die Kinder- und Jugendschutzbehörden mit ins Boot zu holen. Es müsse gelingen aufzuzeigen, dass die EMRK im Alltag und bis auf Gemeindeebene Auswirkungen auf die Menschen hat und nicht nur, wenn in Strassburg ein Urteil gesprochen wird. Es müsse die Sensibilität erzeugt werden, dass jede Person Teil einer Minderheit ist und als solche vom Schutz der EMRK profitiere.

Andrea Huber kam auf die Zielgruppen der geplanten EMRK-Kampagne zu sprechen. Es gebe vielfältige Gruppen, die ein Interesse an der EMRK haben, etwa Medienschaffende, Gewerkschafter/innen, Konsumenten/-innen, Wirtschaftsverbände, LGBT-Organisationen. Sie regte an, dass die in der Plattform eingebundenen NGO sich Gedanken machen, welche für die Kampagne wichtigen Zielgruppen sie sensibilisieren könnten. Sie schlug vor, dazu einen Runden Tisch mit interessierten NGO durchzuführen.

Aus der Diskussion wurde schliesslich klar, dass sich Journalisten/-innen zu wenig mit den Urteilen des EGMR befassen. Die Qualität der Berichterstattung in den Medien könnte verbessert werden, wenn Urteile und deren Einordnung in den gesellschaftlichen Zusammenhang schnell in Deutsch zur Verfügung stehen würden.

Ausblick...

Die 2. Jahrestagung hatte sich zum Ziel gesetzt, die Organisationen der NGO-Plattform Menschenrechte für die Bedeutung der EMRK zu sensibilisieren und sie zu motivieren, gegen die Angriffe auf die Menschenrechte Stellung zu beziehen und sich aktiv für die EMRK einzusetzen. Dieses Ziel hat die Tagung erreicht. Am Ende der Tagung waren sich die Teilnehmenden einig, dass die NGO den Kampf um die Grund- und Menschenrechte und den Rechtsstaat selber an die Hand nehmen müssen und sich die Agenda nicht von den Gegnern und Gegnerinnen diktieren lassen dürfen. Nur wenn sich die NGO aktiv einsetzen, kann den massiven Angriffen auf die Geltung der EMRK und die heute in der Bundesverfassung festgehaltenen Grundrechte erfolgreich begegnet werden. Eine enge Zusammenarbeit der Plattform mit dem im Entstehen begriffenen Verein «Dialog EMRK» wurde von allen Teilnehmenden begrüsst. Der Verein hat im Übrigen am 27. November 2014 die Kampagne [«Schutzfaktor M – Menschenrechte schützen uns»](#) gestartet.

Referierende und Moderation:

- Amarelle Cesla, Conseillère nationale Canton Vaud / professeure assistante à l'Université de Neuchâtel

- Bovard Alain, Lobbyiste-Juriste, amnesty International
- Cornut David, Campaigns Officer, Amnesty International
- Gut Ulrich, Präsident Unser Recht
- Huber Andrea AG Dialog EMRK
- Kälin Walter, Direktor Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
- Maletic Jana, Anwältin Luzern/unabhängige Fachperson AG Dialog EMRK
- Schlegel Stefan, Unabhängige Fachperson AG Dialog EMRK
- Strebel Dominique, Studienleiter der Schweizer Journalistenschule MAZ Luzern und Justizblogger
- Sutter Alex, Co-Geschäftsleiter, humanrights.ch

Internationalen Juristenkommission ICJ, Schweizer Friedensrat SFR, Schweizerisches Rotes Kreuz SRK, Terre des Femmes, Unisourds.

Teilnehmende Organisationen:

ACAT Schweiz, Association pour la prévention de la torture apt, amnesty international Schweizer Sektion, Augenauf, Bahá’i Schweiz, Caritas Schweiz, Centre international de formation à l’enseignement des droits de l’homme et de la paix CIFEDHOP, Dachverband Regenbogenfamilie, Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ, Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten FIMM, Freikirche 7-Tage Adventisten, Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz HEKS, humanrights.ch, Informationsstelle für Ausländerinnen- und Ausländerfragen Bern ISA, Institut international des droits de l’enfant, Lesbenorganisation Schweiz LOS, NCBI Schweiz, Netzwerk Kinderrechte, NGO-Koordination post-Beijing, Organisation mondiale contre la torture OMCT, Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Schweizerische Sektion der