

Die Europäische Menschenrechtskonvention / erschienen in: International – Die Zeitschrift für internationale Politik

Von Norman Paech

Jubiläen sind der unvermeidliche Anlass, auf etwas hinzuweisen, welches ansonsten nicht so sehr im Focus des öffentlichen Interesses steht. So ist es auch mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), die am 4. November 1950 in Rom unterzeichnet wurde und am 3. September 1953 in Kraft trat. 60 Jahre europäische Menschenrechtsgeschichte haben nicht allzu sichtbare Spuren im europäischen Leben hinterlassen. Doch jüngst hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der 1959 zur Kontrolle der Menschenrechtspraxis eingerichtet wurde, spürbar korrigierend in die Rechtspraxis in Deutschland eingegriffen. Das hatte er auch früher schon getan – die Bundesrepublik Deutschland wurde bis Juli 2005 62 mal wegen Menschenrechtsverletzungen verurteilt – allerdings sind seine Mahnungen gegenüber Deutschland jetzt zahlreicher geworden. Er hat das Sorgerecht für ledige Väter aufgewertet, er hat die nachträgliche Verlängerung der Sicherungsverwahrung verurteilter Täter für rechtswidrig erklärt, es hat ultimativ einen besseren Rechtsschutz gegen überlange Gerichtsverfahren angemahnt und erst vor kurzem die Kündigung eines Angestellten der Kirche wegen Ehebruchs aufgehoben.

Betrachten wir zwei der Urteile näher: Die Kündigung des Organisten einer katholischen Pfarrgemeinde in Essen erfolgte bereits im Jahr 1998. Der Kläger hatte sich 1994 von seiner Frau getrennt und lebte seit 1995 mit seiner neuen Partnerin zusammen, die von ihm ein Kind erwartete. Die Gemeinde kündigte ihm zum April 1998, da er gegen die Grundordnung der katholischen Kirche für den kirchlichen Dienst im Rahmen kirchlicher Arbeitsverhältnisse verstoßen habe. Indem er außerhalb der von ihm geschlossenen Ehe mit einer anderen Frau zusammenlebte, die von ihm ein Kind erwartete, habe er nicht nur Ehebruch begangen, sondern sich auch der Bigamie schuldig gemacht.

Das Arbeitsgericht Essen hob die Kündigung im Dezember 1997 auf, das Landesarbeitsgericht bestätigte zunächst, aber das Bundesarbeitsgericht hob das Urteil auf und verwies den Fall an das Landesarbeitsgericht zurück. Es forderte das Gericht auf, festzustellen, ob der Dekan der Gemeinde in einem persönlichen Gespräch versucht habe, den Organisten zur Beendigung seines außerehelichen Verhältnisses zu bewegen. Es bezog sich auf ein Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgericht aus dem Jahr 1985 zur Wirksamkeit von Kündigungen kirchlicher Mitarbeiter wegen Verletzung von Loyalitätspflichten. Kirchliche Arbeitgeber hätten das Recht, Arbeitsverhältnisse selbst zu regeln. Die Arbeitsgerichte seien an die religiösen und moralischen Maßstäbe der Kirchen nur insoweit gebunden, als diese nicht mit den Grundsätzen der Rechtsordnung in Konflikt stünden. Die von der Katholischen Kirche geforderte Pflicht zu ehelichen Treue widerspreche aber nicht der Rechtsordnung.

Das Bundesverfassungsgericht, welches der Kläger daraufhin anrief, weigerte sich, die Verfassungsbeschwerde anzunehmen, da es über die Sache bereits in seinem Grundsatzurteil von 1985 geurteilt habe. So blieb dem standhaften Organisten nur noch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, bei dem er im Januar 2003 seine Beschwerde

einlegte und sich auf Art. 8 EMRK berief. Dieser garantiert die Achtung des Privat- und Familienlebens. Die Kammer des Gerichtshofes, bestehend aus sieben Richterinnen und Richtern, rügte die Vorgerichte, dass sie nur das Interesse des Klägers an dem Erhalt seines Arbeitsplatzes geprüft und dem Interesse der Kirche an ihrer Glaubwürdigkeit untergeordnet hätten. Bei richtiger Würdigung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens habe dieses jedoch Vorrang. Und so bekam der Kläger jetzt nach über dreizehn Jahren Rechtsstreit zum Schluss doch noch einen Anspruch auf Schadensersatz, denn seine Stelle hatte er verloren.

Die zweite Entscheidung schlug höhere Wellen in der deutschen Diskussion. Der Kläger war in Deutschland mehrfach wegen Gewaltverbrechen verurteilt worden. Zuletzt musste er 1986 wegen versuchten Raubmordes für fünf Jahre in Haft und anschließend zehn Jahre in Sicherungsverwahrung. Er hätte am 8. September 2001 auf freien Fuß gesetzt werden müssen. Im Frühjahr 2001 wurde die Sicherungsverwahrung jedoch auf unbestimmte Zeit verlängert. Die Behörde berief sich auf eine Änderung des Strafgesetzbuches aus dem Jahr 1998, mit der die Höchstdauer der Sicherungsverwahrung aufgehoben worden war. Straftäter, die als besonders gefährlich angesehen werden, können seitdem auf unbegrenzte Zeit inhaftiert werden. Das angerufene Bundesverfassungsgericht billigte diese Praxis 2004. Sie stuften die Sicherungsverwahrung nicht als Strafe, sondern als „Maßregel der Sicherung und Besserung“ ein, für die das Verbot der Rückwirkung nicht gelte.

Der Gefangene rief den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg an, der im Dezember 2009 die Begründung des Bundesverfassungsgerichts nicht akzeptierte. Der Kläger sei in einem gewöhnlichen Gefängnis inhaftiert, für ihn stelle sich die Sicherungsverwahrung als ein gewöhnlicher Freiheitsentzug also als eine Strafe dar. Für Strafen gelte allerdings das Rückwirkungsverbot des Art. 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention („Keine Strafe ohne Gesetz“). Zudem verletze die rückwirkend verfügte unbegrenzte Sicherungsverwahrung das Recht auf Freiheit. Die Bundesregierung legte Widerspruch ein, der jedoch im Mai 2010 vom EGMR verworfen wurde. Damit war das Urteil rechtskräftig geworden, welches dem Kläger zudem 50.000 Euro Schmerzensgeld zuerkannt hatte.

Das Urteil hat Folgen, nicht nur für die etwa 70 weiteren Häftlinge, die laut Gerichtshof in einer ähnlichen Situation sind und daher entlassen werden müssen, sondern auch für den Gesetzgeber. Denn Deutschland ist verpflichtet, die Urteile des Gerichtshofes umzusetzen, Art. 46 lautet: „Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in allen Rechtssachen, in denen sie Partei sind, das endgültige Urteil des Gerichtshofs zu befolgen“. Wie sie das aber machen, ist ihnen überlassen. Letztlich müssen sie zahlen, ob Schadensersatz oder Schmerzensgeld, und für die Bürgerinnen und Bürger eröffnet sich die Erkenntnis, dass über dem Bundesverfassungsgericht nicht mehr nur der blaue Himmel sich wölbt, sondern ein weiteres Gericht thront.

### **Entstehung der EMRK**

Der Weg zu diesem Gericht ist allerdings lang, mühsam und oft kostspielig. Und der Prozess vor dem Gerichtshof wird immer länger angesichts der Klageflut, die sich in ihn ergießt. 1993 betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer schon fünf Jahre und acht Monate. 2009 gingen

57 100 Beschwerden ein, und derzeit sind 119 000 Fälle anhängig, die auf die Bearbeitung durch 26 Richterinnen und Richter und ihre 600 Mitarbeiter warten.

So lange die einzelnen Verfahren vor dem Gerichtshof dauern, so kurz war die Zeit, in der die Menschenrechtskonvention entstand. Zum ersten Mal wurde die Forderung nach einer solchen Konvention auf dem Haager Europakongress vom Mai 1948 laut. Zweieinhalb Jahre später schon unterzeichneten die Staaten am 4. November 1950 die Konvention. Vorbild und Ansporn war zweifellos die UNO mit ihrer Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte - allerdings nur im Hinblick auf die bürgerlichen und politischen Rechte, die Meinungs-, Versammlungs- und Oppositionsfreiheit. Die auf dem Kongress tagenden Ausschüsse behandelten zwar auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, gaben aber der dann einberufenen Kommission keinen entsprechenden Auftrag. Man wollte, anders als die UNO-Deklaration, eine verbindliche Konvention und auch der Wunsch nach einem Gerichtshof und dem individuellen Klagerecht wurde schon vorgebracht. Im Februar 1949 wurde auf der Konferenz in Brüssel ein erster Entwurf vorgelegt, der bis zum Juni in einen endgültigen Entwurf umgearbeitet wurde. Die Beratende Versammlung des Europarats bildete im August 1949 einen Rechtsausschuss und beauftragte ihn mit der weiteren Bearbeitung. Von hier aus ging er schon Anfang September an das Plenum der Beratenden Versammlung zurück, der ihm weitgehend zustimmte, allerdings das Elternrecht auf Bildung, das Recht auf freie Wahlen und das Eigentumsrecht nach kontroverser Debatte herausnahm. So ging der Entwurf an das Ministerkomitee mit dem Auftrag, nun einen endgültigen Entwurf fertigzustellen. Er durchlief verschiedene Ausschüsse und Gremien, in denen er seine Gestalt stark veränderte, da es über die Anzahl, den Umfang und die Grenzen eines jeden Menschenrechts unterschiedliche Auffassungen gab. Erst als der Entwurf im August 1950 wieder in die Beratende Versammlung zurückkam, nahm diese das Recht auf Bildung, das Wahlrecht und das Eigentumsrecht wieder auf. Der Einzelne sollte sich mit seiner Beschwerde nur an die Menschenrechtskommission wenden können und auch nur dann, wenn der Unterzeichnerstaat damit einverstanden war. Schließlich wurde der endgültige Entwurf, aus dem die drei umstrittenen Rechte wieder herausgenommen wurden, im Ministerkomitee am 3. November 1950 unterzeichnet und einen Tag später als fünfter völkerrechtlicher Vertrag in Rom von Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Türkei und dem Vereinigten Königreich unterzeichnet. Griechenland und Schweden folgten noch im selben Jahr. Österreich wurde am 16. April 1956 Mitglied des Europarats und unterzeichnete die EMRK am 13. Dezember 1957.

### **Struktur und Zusatzprotokolle**

Die Konvention ist in drei Teile geteilt, deren erster – die Art. 2 -18 – die „Rechte und Grundfreiheiten“ umfasst. Dieses sind die klassischen bürgerlichen und politischen Rechte, wie wir sie im Grundgesetz aber auch im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 finden. Aber bevor noch die Konvention am 3. September 1953 allgemein in Kraft trat, einigten sich das Ministerkomitee und die Beratende Versammlung auf ein erstes Zusatzprotokoll, in dem das Recht auf Eigentum, das Recht auf Bildung und das Recht auf freie und geheime Wahlen garantiert werden. Das Protokoll wurde am 20. März 1952 in Paris aufgelegt und trat am 18. Mai 1954 in Kraft. Das Recht auf Eigentum und auf Bildung waren aber auch die einzigen wirtschaftlichen und sozialen Rechte, die in die EMRK aufgenommen

wurden. Die zahlreichen anderen Rechte, wie das Recht auf gerechte und gesunde Arbeitsbedingungen, auf Vereinigungsfreiheit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, auf soziale Sicherheit sowie auf angemessenen sozialen und wirtschaftlichen Schutz der Familie, wurden in die nicht bindende „Europäische Sozialcharta“ verbannt, die 1961 unterzeichnet wurde und 1975 in Kraft trat.

Die Technik des Zusatzprotokolls, die bei internationalen Konventionen üblich ist und von denen es 14 über verfahrensrechtliche und 13 über materiell-rechtliche Bestimmungen zur EMRK gibt, ermöglicht es Staaten, der Konvention beizutreten, ohne alle Zusatzprotokolle mit zu unterzeichnen. Ihre Rechtsverpflichtung beschränkt sich also auf die Kernkonvention. So haben zwar Deutschland und Österreich das erste Zusatzprotokoll unterzeichnet und ratifiziert, die Schweiz aber nur unterzeichnet. Weitere Zusatzprotokolle garantieren das Recht auf innerstaatliche Freizügigkeit, das Recht zum Verlassen und Betreten des eigenen Landes und verbieten die Kollektivausweisung von Ausländern. 1983 regelte das 6. Zusatzprotokoll die Abschaffung der Todesstrafe in Friedenszeiten. Es war der erste rechtlich verbindliche völkerrechtliche Vertrag, der die Todesstrafe abschaffte. Von den Mitgliedstaaten des Europarates hat bislang nur Russland das Zusatzprotokoll nicht ratifiziert. Im Mai 2002 ging man einen Schritt weiter und verbot die Todesstrafe auch bei Straftaten, die zu Kriegszeiten oder bei drohender Kriegsgefahr begangen wurden. Dieses 13. Zusatzprotokoll trat am 1. Juli 2003 in Kraft. Lettland, Polen und Armenien haben das Protokoll nicht ratifiziert, Aserbaidschan und Russland haben es bisher nicht unterzeichnet.

Auch das Gleichheitsgebot hatte in der Konvention eine nur unvollkommene Kodifizierung in Art. 14 erfahren. Es fehlte ein allgemeines Diskriminierungsverbot. 1984 einigte man sich im 7. Zusatzprotokoll zunächst auf die Festlegung der Gleichheit zwischen Eheleuten. Für ein allgemeines Diskriminierungsverbot dauerte es jedoch noch weitere 16 Jahre, bis das 12. Zusatzprotokoll bestimmte, dass niemand, unter keinerlei Vorwand, von einer öffentlichen Behörde diskriminiert werden dürfe. Das Protokoll wurde am 26. Juni 2000 in Rom aufgelegt und trat am 1. April 2005 in Kraft. Deutschland, Liechtenstein und Österreich haben es zwar unterzeichnet aber bisher noch nicht ratifiziert. Die Schweiz hat es nicht einmal unterzeichnet.

Die verfahrenstechnischen Zusatzprotokolle regelten überwiegend das Verfahren, mit dem sich Einzelpersonen an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) wenden können. Sie beziehen sich auf den zweiten Abschnitt der Konvention „Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte“ (Art. 19 - 51).<sup>1</sup>Die Konvention sah ursprünglich zwei Organe vor, die mit der Prüfung von Rechtsverstößen befasst waren: die Europäische Kommission für Menschenrechte, die aus Sachverständigen aller Vertragsstaaten besteht, und den EGMR. Außerdem war ein Ministerausschuss, in dem alle Mitglieder des Europarates vertreten waren, an den Verfahren beteiligt. Anfangs war lediglich die Europäische Kommission für Individualbeschwerden zuständig, allerdings ohne judikative Befugnisse. Dieses wurde damit begründet, dass die Interessen des Individuums entweder durch die Kommission oder den Vertragsstaat geschützt würden. Dennoch blieb der mangelnde direkte Zugang der Einzelpersonen zum Gerichtshof ein ständiges Thema, das schließlich durch das

---

<sup>1</sup> Ein dritter Abschnitt enthält „Verschiedene Bestimmungen“ (Art. 52 – 59).

9. Zusatzprotokoll vom November 1990 mit der Einführung des direkten Beschwerderechts beim Gerichtshof ad acta gelegt wurde. Allerdings trat das Zusatzprotokoll erst 1994 in Kraft, zu einer Zeit, da sich das ganze Verfahren als zu schwerfällig und kompliziert angesichts der zunehmenden Beschwerdeverfahren erwiesen hatte und dringend einer Vereinfachung bedurfte. Dies erfolgte durch das 11. Zusatzprotokoll, welches die Kommission aus dem Kontrollmechanismus herausnahm und den EGMR als alleinigen ständigen Gerichtshof mit hauptberuflichen Richtern konstituierte. Er entscheidet über die Staaten- und Individualbeschwerden, auf Antrag des Ministerrats erstattet er Gutachten über die Auslegung der Konvention und ihrer Protokolle. Das Protokoll wurde am 11. Mai 1994 in Straßburg unterzeichnet und von allen Mitgliedstaaten ratifiziert. Es trat am 1. November 1998 in Kraft.

Erst in diesem Jahr wurde ein weiteres Problem seiner Lösung einen Schritt weiter zugeführt. Die Frage war ungeklärt, ob der EGMR auch Akte der EU auf ihre Übereinstimmung mit der Konvention überprüfen kann. Denn die EU ist der Konvention noch nicht beigetreten. Auch Art. 6 Abs. 3 EU-Vertrag, der die Rechte der EMRK „als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts“ anerkennt, ermächtigt den Gerichtshof nicht ohne weiteres zur Überprüfung von Rechtsakten der EU, obwohl er sich diese Befugnis im Bosphorus-Urteil vom 30. Juni 2005 vorbehalten hat. Nun aber sind die Voraussetzungen für einen Beitritt der EU zur Konvention durch das 14. Zusatzprotokoll von 2004 gegeben, welches am 1. Juni 2010 in Kraft getreten ist.

### **Menschenrechtskonvention und nationales Recht**

So eindeutig sich die Mitgliedstaaten in Art. 46 EMRK verpflichtet haben, die Urteile des Gerichtshofes zu befolgen, so problematisch gestaltet sich die Praxis in vielen Fällen. Nach deutschem Recht hat die Menschenrechtskonvention den Rang eines einfachen Gesetzes. Doch hat das Bundesverfassungsgericht schon 1987 entschieden, dass die deutschen Gesetze im Lichte der Menschenrechtskonvention auszulegen seien, da ihre Rechte weitgehend denen des Grundgesetzes entsprechen. In einem weiteren Urteil aus dem Jahre 2004 hat es festgestellt, dass die deutschen Gerichte die Rechtsprechung des EGMR zu „berücksichtigen“ hätten. Die Entscheidungen des Gerichtshofes also nicht über dem Grundgesetz stehen. Das bedeutet zunächst, dass die Menschenrechtskonvention eine Stellung über dem einfachen Gesetz aber unter der deutschen Verfassung einnimmt. Österreich hat durch ein besonderes Verfassungsgesetz vom 4. März 1964 der EMRK ausdrücklich Verfassungsrang zuerkannt. Aus Art. 46 EMRK folgt sodann, dass die Entscheidungen des Gerichtshofes für die nationale Rechtsprechung verbindlich sein müssten. Das Bundesverfassungsgericht hat sie jedoch in einer unkomfortablen Zwischenlage hängen lassen: sie seien zwar weitgehend aber nicht absolut bindend für die deutsche Gerichtsbarkeit. Wörtlich heißt es in dem Urteil v. 14. Oktober 2004 (Fall Görgülü, Az. 2 BvR 1481/04): „Hat der Gerichtshof in einem konkreten Beschwerdeverfahren unter Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland einen Konventionsverstoß festgestellt und dauert dieser Verstoß an, so ist die Entscheidung des Gerichtshofes im innerstaatlichen Bereich zu berücksichtigen, d. h. die zuständigen Behörden und Gerichte müssen sich mit der Entscheidung erkennbar auseinandersetzen und gegebenenfalls nachvollziehbar begründen, warum sie der völkerrechtlichen Rechtsauffassung gleichwohl nicht folgen.“ Dieser offene Widerstand eines nationalen Gerichts ist wohl einmalig im Europarat und auch nicht ohne Kritik geblieben, denn der Staat

ist bei Menschenrechtsverletzungen zur sofortigen Beendigung und zur Wiederherstellung des vorigen Zustandes verpflichtet.

Der EGMR hat sich einige Jahre später an anderer Stelle revanchiert. Es hat bei einer überlangen und die Menschenrechte verletzenden Dauer von Verfahren vor Zivilgerichten die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht nicht als eine wirksame Beschwerdemöglichkeit im Sinne von Art. 13 EMRK angesehen und dem Beschwerdeführer die Möglichkeit gegeben, auch ohne Erschöpfung des deutschen Rechtsweges direkt zum EGMR zu gehen. Eine ähnliche Abkürzung des innerstaatlichen Rechtswegs hat es auch türkischen Beschwerdeführern eingeräumt – keine schmeichelhafte Parallele für das Bundesverfassungsgericht.

Wie heikel das Verhältnis der nationalen Rechtsprechung zur Rolle des EGMR sein kann, mag ein letzter Fall aus den neunziger Jahren beleuchten, der eine hochpolitische Angelegenheit zum Gegenstand hatte. Es ging um das Berufsverbot der niedersächsischen Lehrerin Dorothea Vogt, die allein wegen ihrer Mitgliedschaft in der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP) aus dem öffentlichen Dienst entlassen worden war. Diese seit Anfang der siebziger Jahre in der Bundesrepublik grassierende Praxis der Berufsverbote hatte heftigen Widerstand in der Gesellschaft hervorgerufen, war jedoch von den Verwaltungsgerichten und dem Bundesverfassungsgericht bereits 1975 gebilligt worden. Ein Untersuchungsausschuss der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) hatte sie schon 1987 als eine nach der Konvention 111 unzulässige Diskriminierung bezeichnet und die Bundesregierung zur Beendigung und Rehabilitierung der zahlreichen Opfer aufgefordert. Der EGMR urteilte nun am 26. September 1995, dass die Entlassung der Lehrerin gegen die Artikel 10 (Meinungsfreiheit) und 11 (Vereinigungsfreiheit) verstoße – eine heftige Ohrfeige nicht nur für das Land Niedersachsen und die Bundesregierung, sondern auch für das Bundesverfassungsgericht, das die Verfassungsbeschwerde der Lehrerin nicht zur Entscheidung angenommen hatte. Doch als - ermutigt durch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes - mehrere Berufsverbotsopfer, die ebenfalls aus dem Beamtendienst entfernt worden waren, die Wiederaufnahme ihrer Disziplinarverfahren verlangten, lehnten dies die deutschen Gerichte bis hoch zum Bundesverwaltungsgericht ab. Das Bundesverfassungsgericht nahm die Beschwerden ohne Begründung nicht an, sodass die Hoffnung alleine wieder bei dem EGMR lag. Doch diesmal versagte der Gerichtshof. Zwei Kammern mit jeweils drei Richterinnen und Richtern wiesen die Beschwerden als unzulässig zurück. Die Konvention schützt nicht ausdrücklich die Wiederaufnahme rechtskräftig abgeschlossener Prozesse. Es wird ihnen bestimmt nicht verborgen geblieben sein, dass sie damit die Rechtsverbindlichkeit ihrer Urteile gem. Art. 46 EMRK selbst untergruben.

Den Hintergrund dieses für die Rechtsuchenden unerquicklichen Gerangels bilden die nach wie vor zäh verteidigten Souveränitätsansprüche der Staaten und ihrer Gerichte, die sie immer wieder in Widerstreit zu den beiden europäischen Gerichtshöfen bringt. Dennoch täuschen diese Reibungsverluste nicht darüber hinweg, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ein notwendiges und wichtiges Element für die rechtsstaatliche Verfassung der europäischen Staaten geworden ist. Nicht ohne Grund wurden nach seinem Vorbild auch andere Menschenrechtsgerichtshöfe wie der interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte und der Afrikanische Gerichtshof für Menschenrechte gegründet.