

Zeitgemäß und effektiv

Wie die Europäische Menschenrechtskonvention Demokratie und Rechtsstaat schützt

Einmal mehr stand angesichts einer zunehmenden Fluchtbewegung an Österreichs Grenzen nicht die Weigerung der Länder, die vereinbarte Aufnahmequote zu erfüllen, im Zentrum der politischen Debatten. Stattdessen nahm man die daraus resultierenden katastrophalen Lebensverhältnisse der geflüchteten Menschen zum Anlass, mediale Rundumschläge in Grundsatzfragen zu verteilen.

Ein Plädoyer von **Hannes Tretter** und **Marion Wisinger**

Die jüngst aus der Nische eines parlamentarischen Klubs ver-lautbarte Forderung nach einer „Überarbeitung“ der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) 1950 des Europarats¹ und einer Änderung des europäischen Asylrechts bedarf daher nicht nur einer fundierten juristischen Replik, sondern auch einer politischen Analyse. Welche Verwerfungen gehen der Inkaufnahme von unmenschlicher Behandlung, Folter und Tod voraus, was sind die Vorboten der Meinung, dass elementare Menschenrechte nicht mehr zeitgemäß wären?

Die Ursachenforschung bezog sich zunächst auf das eklatante Unverständnis der Bedeutung der EMRK, auch konstatierte man hinlänglich bekannte rechtspopulistische Ablenkungsmanöver angesichts der von der Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwalt eingeleiteten strafrechtlichen Untersuchungen. Doch über den Benefit medialer Ablenkung hinaus, verweisen Methode und wiederholte Praxis derart gravierender rechtspolitischer Ausrutscher auf Kosten der Menschenrechte auf eine besorgniserregende Entwicklung im gesamteuropäischen Kontext.

Die seit Jahrzehnten von rechtsextremen Parteien betriebene systematische Abwertung des internationalen Menschenrechtsschutzes konnte zunächst in den illiberalen Demokratien Europas Fuß fassen, um nun endgültig in den konservativen Parteien angekommen zu sein. Deren VorreiterInnen zögern nicht mehr, Verfassung und Rechtsstaat schädigende Politiken zu praktizieren, auch der Widerstand in den eigenen Reihen verläuft sich zusehends. Soweit ist dies seit dem Jahr 2000 in Österreich nichts Neues, doch die sprachlich zunehmende Kongruenz mit der Neuen Rechten und identitären Positionen lässt Schlimmes befürchten.

Die jüngsten Parolen des langjährigen Sozialsprechers und Klubobmanns, August Wöginger, der sich nach einem fulminan-

ten Medienecho erst gar keine Mühe gab, diese weiter zu begründen, erregte nicht nur das Wohlwollen traditionell xenophober Komplizen, sondern auch den Beifall bürgerlicher Kreise. Dieses Phänomen ist zwar unter anderem der krisenbehafteten Zeit zuzuschreiben, doch sprechen Soziologen darüber hinaus von einer zunehmend rohen Bürgerlichkeit, deren „Jargon der tiefen Verachtung gegenüber schwachen Gruppen“² offenbar gesellschaftsfähig geworden ist. Radikalisierte christlich-soziale Parteien reagieren punktgenau auf soziale Anerkennungsfragen der Mittelschicht und befeuern diese bedenkenlos. Aus der erfolgreichen Taktik türkiser Mehrheitsbeschaffung ist eine mittlerweile mehrheitsfähige Haltung entstanden, die sich der Desavouierung der Demokratie und der Menschenrechte bedient. Die irri-ge Annahme, dass dies zukünftig zum Vorteil bei der Wählergunst gereichen würde, ist längst widerlegt. Was den in Umfragen absackenden Rechtskonservativen noch bleibt, ist ein weiterer Rechtsruck und die zweifel-hafte Themenführerschaft durch Skandalisierung und Tabubrüche.

Die in diesem Zusammenhang ritualisierten Ermahnungen einer „christlichen“ Partei laufen ins Leere, da die allgemeine autoritäre Versuchung³ bereits weit fortgeschritten ist. Man versprach den Menschen die Wiederherstellung der Kontrolle und somit die Beendigung ihrer Existenzbedrohung durch die Ausgrenzung der „anderen“, dies ist auf weite Sicht irreversibel. Für den entsprechenden ideologischen Umbau der Volkspartei bedurfte es zudem einer Entdemokratisierung, dazu gehören „Message Control“, Durchgriffsrechte des Obmanns bei der Besetzung von Posten, intransparente Beraterzirkel, Ausgrenzung interner KritikerInnen und informelle Kommunikationswege. Bashing der

² Heitmeyer, In der Krise wächst das Autoritäre, ZeitOnline, 13.04.2020: https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-04/wilhelm-heimeyer-coronavirus-verschwörungstheorien-finanzmarkt-rechtsradikalismus/seite-3?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

³ Heitmeyer, Autoritäre Versuchungen. Signaturen der Bedrohung 1, edition suhrkamp, 2018.

¹ Nicht der Europäischen Union, was immer wieder verwechselt wird.



21. April 2020, Bihac, Bosnien-Herzegowina: Die bosnische Polizei verlegt Hunderte von Migranten in das Lager Lipa. Überführung von Migranten in Zeltlager.

Medien und der Justiz ist wiederholt Usus, denn diese könnten als demokratische Instanzen substantiellen Widerstand leisten. Aus dem Minderheitenprogramm des radikalisierten Konservatismus innerhalb der europäischen christlichen Parteien, deren Werte – Ordnung und Eigentum – mittlerweile als antiegalitär und illiberal zu verstehen sind, ist eine autoritären Tendenzen nicht abgeneigte Machtelite geworden.⁴ Die christliche Anbindung steht auch in Ländern wie Polen, Italien und Ungarn in keinem Widerspruch dazu.

Die menschenrechtlichen Verpflichtungen durch internationale Verträge im Verfassungsrang sind ein Stolperstein auf dem Weg zu einem Populismus auf Kosten der Menschlichkeit. Animositäten der Europäischen Union (EU) gegenüber gehören da zum Tagesgeschäft, auch hier wächst die Schnittmenge mit dem rechten Rand zusehends. Juristisch nicht haltbar ist jedenfalls die grobe Kontextualisierung, dass nämlich eine „Änderung“ der EMRK unmittelbare Auswirkungen auf das europäische Asylrecht haben könnte. Diese bereits von Innenminister Herbert Kickl mehrmals ins Spiel gebrachte Feindbild-Kombination, Flüchtlinge-EU-EMRK, fördert die allgemeine Unzufriedenheit mit der EU und stärkt nationalistische Denkweisen. Genau diese sind dafür verantwortlich, dass keine Fortschritte bei der solidarischen Umverteilung von Menschen auf der Flucht nach Europa gemacht werden.

Die EMRK als bindende Rechtsgrundlage ist das „menschenrechtliche Bollwerk gegen Diktatur, Unterdrückung, Willkür und Rechtlosigkeit, und hat die Entwicklung der Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit im europäischen Raum maßgeblich bestimmt“.⁵ Die Effektivität der unzähligen Urteile des Europäi-

schen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg⁶ ist evident, haben sie doch die Mitgliedstaaten angehalten, Menschenrechte umzusetzen. Seine Urteile bemühen sich stets um einen angemessenen Ausgleich zwischen menschenrechtlichen Ansprüchen und öffentlichen Interessen. Die vielzitierte „Spaltung der Gesellschaft“, findet hier eine klare Gegenstimme. Die Urteilsfindung beruht auf dem Prinzip der Nichtdiskriminierung, garantiert faire Verfahren und eine unabhängige Justiz, die Grundlagen einer demokratischen Gesellschaft. Immer wieder behandelt der EGMR auch Fragen der Abschiebung von Menschen in Staaten, in denen ihnen eine unmenschliche Behandlung droht, wie Todesstrafe, Folter, unverhältnismäßige Freiheitsstrafen, aber auch durch das Auseinanderreißen von Familien. Ein Dorn im Auge derer, die die Menschenrechte von Randgruppen, Minderheiten, Verfolgten und Flüchtenden eliminieren möchten. In diesem Zusammenhang werden, wie die agitatorischen Beispiele Herbert Kickl 2015 und aktuell August Wöginger zeigen, die EMRK und der EGMR zu Sündenböcken für ein nicht funktionierendes europäisches Asylsystem gemacht, was sie aber nicht sind:

In ihrer Präambel nimmt die EMRK auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948 Bezug, die u.a. bezweckt, „die universelle und wirksame Anerkennung und Einhaltung der in ihr aufgeführten Rechte zu gewährleisten“⁷ und zwar „in der Erwägung, dass es das Ziel des Europarats ist, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herzustellen, und dass eines der Mittel zur Erreichung dieses Zieles die Wahrung und Fortentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ist“, die „die Grundlage von Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bilden und die am besten durch eine wahrhaft demokratische politische Ordnung sowie

⁴ Strobl, *Radikalisierte Konservatismus. Eine Analyse*, Suhrkamp, 2021.

⁵ Tretter, *Menschenrechte – Ein Fall für die EU*, Der Standard, 01.11.2010.

⁶ Nicht zu verwechseln mit dem Europäischen Gerichtshof der EU (EuGH) in Luxemburg, der für die Charta der Grundrechte der EU 2000 zuständig ist.

durch ein gemeinsames Verständnis und eine gemeinsame Achtung der diesen Grundfreiheiten zugrunde liegenden Menschenrechte gesichert werden“ kann.⁷

Was den Schutz dieser Fundamente der EMRK anbelangt, so ist dieser in Artikel 17 durchaus „streitbar“ angelegt. Er bestimmt, dass kein Staat, keine Gruppe oder eine Person das Recht hat, „eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als es in der Konvention vorgesehen ist“.⁸ Wer dies dennoch tut, verletzt seine Rechte. Der EGMR hat in seiner Judikatur zurecht sehr vorsichtig und zurückhaltend agiert, jedoch darauf geachtet, die der EMRK zugrundeliegenden Werte, die demokratischen Gesellschaften zu eigen sind, vor ihrer Zerstörung zu schützen. So sieht der EGMR den Zweck des Artikels 17 darin, Individuen oder Gruppen mit totalitären und menschenfeindlichen Zielen davon abzuhalten, die in der EMRK angeführten Prinzipien für die eigenen Interessen auszunutzen. Zu diesen Werten und Prinzipien zählen:

- die Verurteilung und Abwehr totalitärer und anderer nicht-demokratischer politischer Systeme, die im Widerspruch zur Konvention stehen,
- die Verurteilung der Leugnung des Holocaust sowie anderer Völkermorde und sonstiger Verbrechen gegen die Menschlichkeit,
- Toleranz und sozialer Friede, die durch Hassrede nicht gefährdet werden dürfen,
- Gerechtigkeit, verbunden mit politischer Stabilität.

Die nach der Präambel notwendige „Wahrung und Fortentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ hat in die Judikatur des EGMR Eingang gefunden und verhindert, dass die Rechte der EMRK nicht im historischen Verständnis des Jahres 1950, sondern aktuellen Rechtsschutzbedürfnissen angepasst ausgelegt werden, um ihnen zeitgemäße Effektivität zu verleihen.⁹ Im berühmten Urteil Tyrer gegen das Vereinigte Königreich 1978¹⁰ hat er betont, dass „die Konvention ein lebendiges Instrument ist, das im Lichte der heutigen Verhältnisse zu interpretieren ist“. Diese Weiterentwicklung der Konventionsrechte hat aber vorsichtig zu erfolgen und erlaubt keine „entfesselte“ Auslegung durch den EGMR, wie dessen früherer Präsident Lucius Wildhaber einst betonte.¹¹ woran sich bis heute nichts geändert hat. Vor allem achtet der EGMR dabei Trends in den nationalen Rechtssetzungen und höchstgerichtlichen Entscheidungen.

Von maßgebender menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Bedeutung ist auch, dass die meisten Konventionsrechte¹² zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer, aber auch öffentlicher Interessen eingeschränkt werden können, soweit dies gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist, u.a. aus Gründen der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral und zur Wahrung der Au-

torität und Unparteilichkeit der Rechtsprechung. Dabei gilt, dass Eingriffe in diese Rechte verhältnismäßig zu sein haben, indem sie eine Mittel-Zweck-Relation wahren müssen.

Die Judikatur des EGMR hat im Lauf der Zeit sowohl für alle Mitgliedstaaten¹³ als auch nur Österreich betreffend zu erheblichen Verbesserungen und Aktualisierungen des Rechtsschutzes in Judikatur und Gesetzgebung beigetragen. Auf gesamteuropäischer Ebene seien u.a. hervorzuheben:

- die Ableitung eines Rechts auf eine gesunde Umwelt aus dem Recht auf Leben und dem Recht auf Achtung des Privatlebens,
- umfassende Rechtsschutzgarantien im Hinblick auf das Verbot von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, darunter auch das Verbot, Menschen an einen Staat auszuliefern oder in dorthin abzuschicken, wo ihm die Todesstrafe, Folter oder unmenschliche Behandlung droht,
- die Anwendung des Verbots von Sklaverei auf moderne sklavereiähnliche Ausbeutungsverhältnisse und Menschenhandel,
- die Ableitung eines Rechts auf Datenschutz aus dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens,¹⁴
- die Anerkennung des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung von LGBTI-Personen, abgeleitet aus dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens und des Diskriminierungsverbots,
- die Berücksichtigung der Achtung des Privat- und Familienlebens im Fall von Abschiebungen,
- umfassender Schutz der Meinungs-, Medien- und Informationsfreiheit, u.a. durch den Dualismus öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk- und Fernsehanstalten,
- Klärung des Verhältnisses des Rechts der Eltern, die Erziehung und den Unterricht entsprechend ihren eigenen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen sicherzustellen, zugunsten des Rechts auf Bildung von Kindern und Jugendlichen,
- Anerkennung eines individuellen Rechts auf freie und geheime Wahlen.

Im Hinblick auf Österreich sind vor allem hervorzuheben: Die Judikatur des EGMR samt mehrfachen Verurteilungen Österreichs zum Recht auf persönliche Freiheit sowie zum Recht auf ein faires Verfahren, die letztlich 2014 zur Einführung einer unabhängigen und umfassenden Verwaltungsgerichtsbarkeit (statt weisungsgebundener Verwaltungsbehörden) führte, was auch eine Änderung der Bundesverfassung erforderte. Sodann ein EGMR-Urteil aus 1993, das das Monopol des Österreichischen Rundfunks als konventionswidrig befand,¹⁵ womit erst der Weg für private Rundfunk- und TV-Betreiber geöffnet wurde. Ebenso wurden aufgrund der EGMR-Judikatur Anpassungen der asyl- und fremdenpolizeilichen Bestimmungen sowie der medizinischen Hilfeleistung in der Schubhaft im Fall von Misshandlungen durch die Polizei erforderlich. Aufgrund eines EGMR-Urteils wurde auch das Sorgerecht unverheirateter Väter für ihre Kinder wegen Verletzung des Diskriminierungsverbots reformiert. Ein dringender Anpassungsbedarf angesichts einiger Verurteilungen Österreichs¹⁶ besteht jedoch nach wie vor im Hinblick

7 Die Präambel ist nach Artikel 31 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge 1969, dem Österreich 1980 beigetreten ist, zur Auslegung der EMRK heranzuziehen.

8 Vgl. den ganz ähnlichen Artikel 54 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union 2000 über das Verbot des Missbrauchs ihrer Rechte.

9 Siehe dazu schon Berka, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die österreichische Grundrechts tradition, ÖJZ 1979, 363 und 428.

10 Verbot körperlicher Züchtigungen in englischen Schulen.

11 Wildhaber, Erfahrungen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, Schweizerischer Juristenverein, Heft 3/1979, 304.

12 Ausgenommen sind vor allem das Verbot der Todesstrafe, das Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe sowie das Verbot von Sklaverei und Leibeigenschaft.

13 Nach dem kürzlichen Austritt Russlands aus dem Europarat umfasst dieser nun 46 Mitgliedstaaten, die die EMRK ratifiziert haben, darunter alle EU-Staaten.

14 Vgl. den eigenständigen Artikel 8 der Charta der Grundrechte der EU 2000.

15 Österreich war einer der letzten europäischen Staaten, die zu dieser Zeit noch nicht auf das duale System öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk- und Fernsehanstalten umgestiegen waren.

16 Siehe zB den Skandal um die Verlustgeschäfte der Hypo Alpe-Adria und die Verweigerung des Zugangs zu relevanten Informationen.

auf das Recht auf Zugang zu Informationen öffentlichen Interesses, dem bisher nicht nachgekommen wurde – der Entwurf eines „Informationsfreiheitsgesetzes“ aus 2019 schlummert seither zum Schutz des Amtsgeheimnisses im Parlament.

Dass es sich daher bei all den Attacken der letzten Zeit auf EMRK und EGMR um lediglich Rauch auslösende Nebelgranaten handelt, erweist sich auch darin, dass eine Änderung der EMRK und eine Beschränkung der Kompetenzen des EGMR nur im Rahmen des Europarats und der EU möglich wären, es sei denn, Österreich will sich aus beiden verabschieden. Hinzu kommt, dass nach Artikel 52 Absatz 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union 2000 deren Rechte die gleiche Bedeutung und Tragweite wie die entsprechenden Rechte der EMRK haben, wobei das Recht der EU auch einen weiter gehenden Schutz gewähren darf, womit die EMRK den Mindeststandard an menschenrechtlichen Gewährleistungen der EU vorgibt.

Alle Angriffe auf EMRK und EGMR aus Gründen der Flucht- und Migrationsbewegungen erweisen sich angesichts dessen als pure politische Agitation, ausgelöst durch eine Rat- und Ideenlosigkeit, wie diese Herausforderungen gelöst werden könnten. Hinzu kommt, dass es der Unfähigkeit bzw. dem Unwillen zahlreicher EU-Staaten zuzuschreiben ist, gemeinsame eine faire Asyl- und Flüchtlingspolitik mit entsprechenden Aufnahmequoten zu entwickeln und rechtlich in Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der EMRK umzusetzen. Erste Ansätze und Ideen dazu gibt es schon, auch im Rahmen der EU, ohne dass derzeit Chancen auf eine Umsetzung sichtbar sind.¹⁷

Das Fazit? Es braucht nicht nur ein klares Bekenntnis der österreichischen Politik zu EMRK und EGMR als Fundamente von

¹⁷ Siehe Tretter, *Eine Alternative zur „Festung Europa“?*, *International V*2021, 28. Vgl. dazu auch Tretter, *Massenzustrom-Richtlinie: Besser spät als nie*, *Die Presse, Rechts panorama*, 21.03.2022. Im EU-Kontext siehe zB die *Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat*, „Auf dem Weg zu einer umfassenden Strategie mit Afrika“, JOIN(2020) 4 final, 09.03.2020; den *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Krisensituationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl*, COM(2020) 613 final, 23.09.2020; sowie den *European Union Emergency Trust Fund for Africa (EUTF)*, <https://eugenda.eu/upload/publications/factsheet-eutf-en.pdf>.

Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, sondern auch die Bereitschaft aller politischer Parteien an einem Strang zu ziehen, was die Wahrung und Stärkung dieser Fundamente anbelangt. Nur auf dieser Basis kann es auch gelingen, auf europäischer Ebene sowohl zu einer menschenrechtskonformen als auch zu einer die EU-Staaten fair ausgewogen belastenden Bewältigung der anhaltenden Migrations- und Fluchtbewegungen zu gelangen.

Hannes Tretter, ao. Univ.Prof. i.R. für Grund- und Menschenrechte an der Universität Wien, Vorstandsvorsitzender des Wiener Forums für Demokratie und Menschenrechte und Direktor der Straniak Academy für Democracy and Human Rights.

E-Mail: hannes.tretter@univie.ac.at

Marion Wisinger, Historikerin und Autorin, Vorstandsvorsitzende des Wiener Forums für Demokratie und Menschenrechte, Vizepräsidentin des Österreichischen PEN-Club und Beauftragte des Writers-in-Prison-Komitees. Chefredakteurin des Liga-Magazins der Österreichischen Liga für Menschenrechte.

E-Mail: marion.wisinger@humanrights.at

**Besucht den
YouTube-
Kanal von
International**

Ausgabe 206:
Völkerrechtsexperte
Manfred Nowak
zum Thema Asylrecht



**Schützt das
Asylrecht!**



<https://www.youtube.com/c/InternationalZeitschrift/videos>