

# **.Menschenrechte und Polizei Handbuch für TrainerInnen**

Walter Suntinger  
Menschenrechtskonsulent/Universitätslektor

**BM.I**



REPUBLIK ÖSTERREICH  
BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES

Impressum:  
Herausgeber und Medieninhaber:  
Bundesministerium für Inneres, Herrengasse 7, 1014 Wien

Verfasser:  
Walter Suntinger, Menschenrechtskonsulent/Universitätslektor

Grafische Gestaltung:  
Christian Prokop, BM.I Abt I/5 - Öffentlichkeitsarbeit

Druck:  
Hausdruckerei BM.I

© 2005

**„Die Gewährleistung der Menschen- und Bürgerrechte  
erfordert eine öffentliche Gewalt.  
Diese Gewalt ist also zum Vorteil aller eingesetzt  
und nicht für den besonderen Nutzen derer, denen sie anvertraut ist.“**

Art.12 der Französischen Erklärung  
der Rechte des Menschen und des Bürgers 1789



## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>9</b>
<b>1. Ziele, Adressaten und Aufbau des Handbuches</b>	<b>11</b>
1.1 Ziele des Handbuches	11
1.2 Adressaten des Handbuches	11
1.3 Aufbau des Handbuches	12
1.4 Was nicht enthalten ist	13
<b>2. Grundlegendes zu Menschenrechten und zur Menschenrechtsbildung in der Polizei</b>	<b>15</b>
2.1 Menschenrechte und Menschenbild	15
2.2 Menschenrechte – Definitionen und Funktionen	16
2.3 Umsetzung der Menschenrechte auf rechtlicher und ethisch-moralischer Ebene	17
2.4 Menschenrechte und Polizei – Schutz und Bedrohung	20
2.5 Was ist Menschenrechtsbildung? – Das Menschenrechtsbildungsdreieck	21
<b>3. Menschenrechte – Geschichtliche Entwicklung</b>	<b>23</b>
3.1 Menschenrechtliche Werte in verschiedenen Kulturen – Die zentrale Bedeutung der Goldenen Regel	23
3.2 Menschenrechte und Legitimität des Staates in der europäischen Aufklärung	25
3.3 Menschenrechte als Antworten auf Unrechtserfahrungen – schematischer Überblick	26
<b>4. Der internationale Menschenrechtsschutz</b>	<b>31</b>
4.1 Warum hat der internationale Menschenrechtsschutz erst nach 1945 wirklich begonnen?	31
4.2 Welche internationalen Konventionen gibt es?	32
4.3 Welche rechtlichen Mechanismen zur Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte gibt es?	34
4.4 Welche politischen Mittel zur Durchsetzung der Menschenrechte gibt es?	35
4.5 Was tun nichtstaatliche Organisationen für die Menschenrechte?	37
<b>5. Die Entwicklung in Österreich</b>	<b>41</b>
5.1 Geschichtlicher Überblick	41
5.1.1 Von der absoluten Monarchie zur demokratischen Republik	41
5.1.2 Der Wandel der Rolle der Polizei	42
5.1.3 Menschenrechtliche Einflüsse	44
5.2 Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Umsetzung der Menschenrechte in Österreich	45

5.2.1	Grund- und Menschenrechte in der Verfassung und in internationalen Verträgen	45
5.2.2	Die Einhaltung und Verwirklichung der Menschenrechte durch die Gesetzgebung und die Vollziehung	46
5.2.3	Die gerichtliche Kontrolle der Einhaltung der Menschenrechte	47
<b>6. Menschenrechtsanalyse - Konzepte und Prinzipien der praktischen Anwendung der Menschenrechte</b>		<b>49</b>
6.1	Zugänge zu Menschenrechten in der Praxis	49
6.2	Was ist eine Menschenrechtsverletzung? Eine Definition, drei Beispiele und ein erstes Resümee	51
6.3	Das menschenrechtliche Analyseverfahren – Zwei Varianten	58
6.3.1	Variante 1: Das menschenrechtliche Analyseverfahren bei staatlichem Handeln	59
6.3.2	Variante 2: Das menschenrechtliche Analyseverfahren bei staatlichem Unterlassen	62
6.4	Die menschenrechtlichen Konzepte und Prinzipien im Detail	64
6.4.1	Staatliche Verpflichtungen: Achten und Gewährleisten	64
6.4.2	Der Eingriff in die Menschenrechte	68
6.4.3	Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit jedes Eingriffs in die Menschenrechte	69
6.4.4	Die überragende Bedeutung des rechten Maßes – der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	70
6.5	Der bedeutsame Sonderfall: Schutz vor Folter als absolutes Recht	76
6.5.1	Das Verbot von Folter und die daraus resultierenden Pflichten	76
6.5.2	Besonderheiten der Analyse von Folter und anderer Misshandlung	79
6.6	Das alles durchziehende Prinzip der Gleichheit und die menschenrechtliche Diskriminierungsprüfung	81
6.6.1	Der Gleichheitssatz: Allgemeines	81
6.6.2	Die menschenrechtliche Diskriminierungsanalyse - ein Beispiel	84
6.7	Universelle Menschenrechte für Menschen aus unterschiedlichen Kulturen	89
6.7.1	Zur Universalität der Menschenrechte	89
6.7.2	Menschenrechte als Grundregeln für das Zusammenleben von Menschen aus unterschiedlichen Kulturen	90
6.7.3	Ein Fall zur Illustration: Das Schächtungsverbot	91
<b>7. Häufig gestellte Fragen und vorgebrachte Argumente</b>		<b>97</b>
7.1	„Haben Polizisten keine Menschenrechte?“ oder „Uns schützt niemand!“	97
7.2	„Die Menschenrechte machen es uns unmöglich, überhaupt noch einzuschreiten!“	99
7.3	„Wir trauen uns schon nicht mehr zu handeln, da wir sofort einen Misshandlungsvorwurf kriegen; vor allem, wenn es gegen bestimmte Gruppen geht!“	100

7.4.	„Die Menschenrechte immer mitzudenken überfordert uns! Wir müssen uns doch vor allem ans Gesetz halten, oder?“	101
7.5.	„Warum geht es bei den Menschenrechten immer um die Rechte der Täter?“	101
7.6.	„Amnesty International vergleicht Österreich mit Nigeria!“	102
7.7.	„Zuwanderer müssen sich an unsere Lebensweise anpassen. Wenn ich irgendwo hingeh, dann tue ich das auch!“	103
7.8.	„Ist es nicht richtig, Folter wenigstens zum Schutz von Menschenleben einzusetzen?“	103
<b>Anhänge</b>		
<b>A.1.</b>	<b>Module für ein Seminar zum Thema „Menschenrechte und Polizei“</b>	<b>107</b>
<b>A.2.</b>	<b>Vorlagen für Overheadfolien für Präsentationen zu den wesentlichen Inhalten des Handbuches</b>	<b>117</b>
A.2.1.	Die Goldene Regel	117
A.2.2.	Überblick über die Entwicklung der Menschenrechte	118
A.2.3.	Wichtige Grundrechtsquellen des Verfassungsrechts	119
A.2.4.	Internationale Menschenrechtsinstrumente	120
A.2.5.	Die Struktur der Menschenrechte	121
A.2.6.	Menschenrechtliche Pflichten	122
A.2.7.	Das Leben im Haus: Menschenrechtlich betrachtet	123
A.2.8.	Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	124
A.2.9.	Was ist ein Menschenrechtsverletzung?	125
<b>A. 3.</b>	<b>Menschenrechtliche Analyseschemata</b>	<b>127</b>
A.3.1.	Die Menschenrechtsanalyse: Staatliches Handeln	127
A.3.2.	Die Menschenrechtsanalyse: Staatliches Unterlassen	128
A.3.3.	Die Menschenrechtsanalyse von Diskriminierung	129
<b>A. 4.</b>	<b>Fallstudien</b>	<b>131</b>
A.4.1.	Der Radfahrer	131
A.4.2.	Der Radfahrer - Prüfung nach Analyse-Schema	132
A.4.3.	Der Liedermacher	135
A.4.4.	Der Liedermacher - Prüfung nach Analyse-Schema	137
A.4.5.	Bekämpfung von Terrorismus – McCann gegen Großbritannien	140
A.4.6.	Schächtungsverbot	141
A.4.7.	Polizeieinsatz im Freizeitgelände	142
A.4.8.	Kontrolle im Reisezug	143
<b>A. 5.</b>	<b>Ausgewählte weiterführende Literatur und Internetquellen</b>	<b>145</b>
<b>A.6.</b>	<b>Glossar</b>	<b>149</b>
<b>A.7.</b>	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>153</b>

A.8. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	155
A. 9. Die Europäische Menschenrechtskonvention – die darin niedergelegten Rechte	163
A.10. Ausgewählte Bestimmungen zum Gleichheitsgrundsatz bzw. Diskriminierungsverbot	177

## Vorwort

„Mache die Dinge so einfach  
wie möglich - aber nicht einfacher.“

Albert Einstein

Dieses Handbuch ist das vorläufige Ergebnis eines prozesshaften Versuches, die Idee und Prinzipien der Menschenrechte allgemein verständlich aufzubereiten und ihre praktische Relevanz zu zeigen.

Menschenrechte haben in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen, und gerade der Polizeibereich ist in besonderem Maße menschenrechtssensibel. Diskussionen über und Bewertungen von (polizeilichen) Handlungen werden zunehmend in menschenrechtlicher Sprache durchgeführt. Dies hat wohl mit den folgenden Faktoren zu tun: Einerseits sind die Menschenrechte zu einem wesentlichen Teil des verbindlichen internationalen und innerstaatlichen Rechts geworden, andererseits sind Menschenrechtsverletzungen nichts Abstraktes, sondern konkret erfahrenes Leid und Verletzungen der Würde, auf die Menschen zunehmend sensibel reagieren.

Die Auseinandersetzung mit Menschenrechten in der polizeilichen Ausbildung ist keineswegs einfach. Zwei wesentliche Schwierigkeiten tauchen immer wieder auf: Erstens werden die Menschenrechte meistens nur als Rechtsmaterie gesehen und vorgetragen; oder als „Soft“-Materie des korrekten Umgangs miteinander. Beides hat offensichtliche Nachteile: der allzu rechtliche Zugang ordnet die Menschenrechte tendenziell einem ExpertInnenwissen zu, was dazu führt, dass sie abstrakt und leblos bleiben; der Soft-Zugang lässt die Diskussion über Menschenrechte oft konturlos verlaufen und wirkt moralisierend. Die zweite Schwierigkeit besteht darin, dass die meisten PolizeibeamtInnen in den Menschenrechten lediglich eine Beschränkung ihrer Handlungsmöglichkeit und nicht ihre ureigenste Aufgabe sehen. Daraus können sich negative Einstellungen zu den Menschenrechten ergeben.

Vor diesem Hintergrund ist das vorliegende Handbuch zu sehen. Es versucht, die wesentlichen, im juristischen Bereich entwickelten Prinzipien der Menschenrechte und ihrer Anwendung in praktischer und einfacher Form aufzubereiten, dabei aber die Komplexität nicht auszuklammern. TrainerInnen im Polizeibereich sollen damit in der Lage sein, fundierte, spannende und praxisbezogene Trainings durchzuführen, sowie das Handwerkzeug bekommen, auf Fragen aus dem Polizeialltag menschenrechtliche Antworten zu geben. Und sie sollen das nötige Wissen erhalten, um überzeugend das Bild der Polizei als einer Institution zum Schutz der Menschenrechte zu zeichnen, um so einen positiven Zugang der PolizistInnen zu den Menschenrechten in ihrer Arbeit zu ermöglichen.

Diese Arbeit ist wesentlich von meiner Ausbildung und meinen Erfahrungen

geprägt. Ich habe Rechtswissenschaften studiert und als Student begonnen, mich bei amnesty international zu engagieren. Ein besonderes Interesse an dem Thema „Folterbekämpfung“ hat mich zur wissenschaftlichen Befassung mit dem breiteren Thema „Menschenrechte und Polizei“ geführt. Seit 1997 bin ich regelmäßig als Trainer in polizeilichen Zusammenhängen tätig. Besonders prägend wurden die Trainingserfahrungen im Rahmen des vom Institut für Kulturen und Sprachen (IKSZ) durchgeführten Lehrgangs **„Polizeiliches Handeln in einer multikulturellen Gesellschaft“** sowie im Rahmen des A WORLD OF DIFFERENCE® Programmes der Anti-Defamation League (ADL) „Sensibilisierungstrainings für die österreichische Sicherheitsexekutive“. Diese Erfahrungen erklären auch, dass die Themen Diskriminierung und Menschenrechte in der Begegnung von Menschen aus unterschiedlichen Kulturen einen wichtigen Platz einnehmen. Weiters hat mich die Tätigkeit als von amnesty international vorgeschlagenes Mitglied des Menschenrechtsbeirats seit 1999 zu einem besseren Verständnis für praktisch relevante Fragen der Umsetzung der Menschenrechte in der Polizei gebracht.

Das Verfassen dieses Handbuches war ein nicht ganz leichtes Unterfangen und wäre ohne die Unterstützung einer Reihe von Personen wesentlich schwieriger, wenn nicht unmöglich gewesen. Im besonderen Maß gilt dies für Gudrun Rabussay-Schwald, der ich an dieser Stelle herzlich danke. Sie hat mich neben der systematischen Durchsicht und den vielen wertvollen Anregungen vor allem durch ihre intensive und kreative Unterstützung bei der Verfeinerung und Fertigstellung des sechsten Abschnitts wesentlich unterstützt. Weiters möchte ich Barbara Sahab besonders danken, die mit wertvollen Anregungen und unerschöpflicher Geduld diesen Prozess begleitet hat.

Für die Durchsicht und wertvolle Anregungen danke ich zudem: Frauke Binder, Peter Glaninger, Karl-Heinz Grundböck, Ursula Kriebaum, Günter Liegl, Barbara Weber, Birgit Weyss und der Lektorin Monika Layr.

Schließlich danke ich allen ExekutivbeamtInnen, die an Trainings teilgenommen haben und von deren Sicht auf das Thema „Menschenrechte und Polizei“ ich sehr viel gelernt habe.

Mai 2005

Walter Suntinger

## 1. Ziele, Adressaten und Aufbau des Handbuches

„Oberstes Ziel der Menschenrechtsbildung innerhalb der Exekutive muss daher sein, die Umsetzung der Menschenrechte als organisationsimmanentes Anliegen zu vermitteln. Im Hinblick auf die elementare Bedeutung der Menschenrechte für die Exekutive muss der Menschenrechtsbildung auch der entsprechende Stellenwert eingeräumt werden.“ (Sicherheitsakademie, Menschenrechtsbildung-Strukturkonzept, 2003)

### 1.1 Ziele des Handbuches

Die Erstellung des vorliegenden Handbuches ist Teil einer Strategie zur Erreichung des im Strukturkonzept der Sicherheitsakademie formulierten Zieles von Menschenrechtsbildung, die Menschenrechte zum wesentlichen organisationsimmanenten Anliegen und Prinzip zu machen.

Die spezifischen Ziele des Handbuchs bestehen darin, TrainerInnen dazu zu befähigen,

- das Thema „Menschenrechte und Polizei“ im Training in praxisnaher Form zu behandeln,
- Menschenrechte als Zielvorgaben und umfassende handlungsleitende Prinzipien polizeilicher Arbeit bewusst zu machen,
- und Menschenrechte in ihrer praktischen Bedeutung für die Arbeit der Polizei begreifbar und bewältigbar zu machen.

### 1.2 Adressaten des Handbuches

Entsprechend der Natur der Menschenrechte als Querschnittsmaterie richtet sich das Handbuch grundsätzlich an alle TrainerInnen, die in der Grundausbildung sowie in der berufsbegleitenden Fortbildung der Polizei tätig sind; d.h. auch an jene TrainerInnen, in deren Lehrbereich die operative Umsetzung der Menschenrechte fällt, wie etwa das Einsatztraining. Weiters gehören dazu jene externen TrainerInnen, etwa VertreterInnen aus der Wissenschaft und von nichtstaatlichen Organisationen, die in vielfältiger Form in die Ausbildung von PolizistInnen eingebunden sind. Schließlich sollte das Handbuch allen jenen dienlich sein, die sich für das Thema „Menschenrechte und Polizei“ interessieren bzw. in Projekten zu diesem Thema tätig sind.

Aus der Gesamtgruppe können folgende speziellere Zielgruppen hervorgehoben werden:

- TrainerInnen in den neun Bildungszentren der Sicherheitsakademie, die das Fach „Menschenrechte“ unterrichten. Diesen kommt schon in der Grundausbildung die wesentliche Aufgabe zu, den PolizeischülerInnen ein menschenrechtliches Verständnis der Polizei zu vermitteln.
- TrainerInnen des A WORLD OF DIFFERENCE® Programmes der Anti-Defamation League (ADL) Sensibilisierungstrainings für die österreichische Sicherheitsexekutive. Im ADL-Training stellen sich immer wieder Fragen, auf die menschenrechtliche Antworten gegeben werden können (und gegeben werden sollten).

### 1.3 Aufbau des Handbuchs

Das Handbuch führt in die Idee der Menschenrechte, in ihre Geschichte und Internationalisierung ein, zeichnet kurz den rechtlichen Rahmen der Menschenrechte in Österreich und enthält ein Modell zur konkreten Menschenrechtsanalyse von Situationen und Ereignissen aus dem polizeilichen Alltag.

Abschnitt 2 klärt die **grundlegende Perspektive der Menschenrechte**. In der Trainingssituation auftauchende grundsätzliche Fragen werden darin thematisiert: Welches Menschenbild liegt den Menschenrechten zugrunde? Wie kann man Menschenrechte definieren? Sind Menschenrechte nur rechtliche Standards oder auch ethisch-moralische Verhaltensregeln? Sodann wird die - für viele Menschen überraschende und doch so einleuchtende - menschenrechtliche Perspektive auf die Rolle der Polizei geklärt: die Polizei dient primär dem Schutz der Menschenrechte, greift aber auch in die Menschenrechte ein und kann diese verletzen.

Abschnitt 3 zeichnet in einer kurzen **geschichtlichen Darstellung** die Entstehung der politischen Idee der Menschenrechte und ihre politische Wirksamkeit in revolutionären Prozessen (Stichwort: Französische Revolution) nach. Die Entwicklung über mehrere Jahrhunderte hinweg hat zur Ausgestaltung jener Menschenrechte geführt, die wir heute kennen. Deutlich werden sollte aber auch, dass die menschenrechtlichen Werte keineswegs nur europäische sind, sondern sich in allen Kulturen finden.

Abschnitt 4 skizziert den **internationalen Bezugsrahmen** für die Förderung und Durchsetzung der Menschenrechte. Die rasante internationale Rechtsentwicklung seit der Gründung der UNO 1945 hat eine Fülle von internationalen Konventionen und Verträgen hervorgebracht, die den internationalen Rahmen bilden. Außerdem wurde eine Reihe von internationalen Organen geschaffen, die die Einhaltung der Menschenrechte überwachen. Daneben haben sich internationale und nationale

nichtstaatliche Organisationen gebildet, deren Zahl, Professionalität und Bedeutung in den letzten Jahren immens gewachsen sind.

Abschnitt 5 umreißt den **österreichischen Rahmen** für das Verständnis von Menschenrechten und Polizei. Die Staatsentwicklung von der absoluten Monarchie zur demokratischen Republik Österreich hatte wesentliche Folgen für die Rolle der Polizei, auf die zunehmend auch internationale Menschenrechtsentwicklungen Einfluss genommen haben. Ein kurzer Hinweis auf die rechtliche Verankerung der Grund- und Menschenrechte in Österreich rundet diesen Abschnitt ab.

Abschnitt 6 stellt gewissermaßen das Kernstück des Handbuches dar. Die wesentliche Idee dieses Abschnittes besteht darin, die ganz konkrete Relevanz der Menschenrechte für Situationen des Alltags zu zeigen. Ausgehend von der praktisch höchst relevanten Frage „Was ist eine Menschenrechtsverletzung?“ führt dieser Abschnitt in die Charakteristika einer **professionellen und fundierten Menschenrechtsanalyse** ein. Dabei werden die wesentlichen Stationen der Analyse vorgestellt sowie jene Fragen behandelt, die dabei zu beachten sind. Der Abschnitt macht damit die wesentlichen Prinzipien der praktischen Anwendung der Menschenrechte klar. Um der Praxisrelevanz zu entsprechen, werden mehrere Beispiele aus dem polizeilichen Umfeld verwendet, anhand deren die Analyseschritte erprobt und angeeignet werden können.

Abschnitt 7 listet einige in der Trainingspraxis relevante und **häufig gestellte Fragen und vorgebrachte Argumente** auf und versucht Hinweise und Argumente für deren Beantwortung bzw. Entkräftung zu geben.

Im umfangreichen **Anhang** findet sich schließlich eine Reihe von didaktischen Materialien, die unmittelbar für den Einsatz im Training gedacht sind.

### 1.4 Was nicht enthalten ist

Angesichts des eben skizzierten Inhalts ist klar, dass eine Reihe von Themen nicht näher behandelt wird. Dies betrifft vor allem

- die systematische Darstellung einzelner für die Polizeiarbeit besonders relevanter Menschenrechte
- die Funktionsweise und Institutionen des Menschenrechtsschutzes
- eine ausführliche Darlegung der Menschenrechte von PolizistInnen sowie der Relevanz der Menschenrechte für die Polizeiorganisation



## 2. Grundlegendes zu Menschenrechten und zur Menschenrechtsbildung in der Polizei

### 2.1 Menschenrechte und Menschenbild

**„Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen“.** (Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, 1948)

Dieser erste Artikel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) bringt wesentliche Annahmen über die Natur des Menschen zum Ausdruck, die den Menschenrechten zugrunde liegen. Die Menschen sind frei und alle haben Würde und Rechte auf gleicher Basis. Ausgestattet mit Vernunft und Gewissen, sind sie in der Lage, achtsam und solidarisch zu handeln. Darin liegt eine (optimistische) Sicht des Menschen, die auch für humanistische Ansätze in der Philosophie und der Psychologie (Streben nach dem Guten, Selbstverwirklichung) kennzeichnend ist.

Überträgt man diese Sicht des Menschen auf die gesellschaftliche und staatliche Ebene, wird die Möglichkeit einer menschenrechtlichen Welt sichtbar: **„... die Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie inwohnenden Würde und ihrer gleichen und unveräußerlichen Rechte (bildet) die Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt [...]“** (Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.)

In der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte heißt es aber auch:

**„Da die Verkennung und Missachtung der Menschenrechte zu Akten der Barbarei geführt haben, die das Gewissen der Menschheit tief verletzt haben[...]“.** Dies zeigt das menschenrechtliche Bewusstsein dessen, zu welchen Verbrechen Menschen in der Lage sind und dass Leid und Diskriminierung, Angriffe auf Leben, Würde, körperliche Unversehrtheit und Freiheit die Welt kennzeichnen, bis hin zum Völkermord. Der Menschenrechtsansatz rechnet also mit der Möglichkeit des Bösen (im psychologischen Sinne von menschlichem Verhalten, das erniedrigt, entmenschlicht, zerstört und tötet), das sich unter bestimmten individuellen und strukturellen Bedingungen äußert. Gerade die (sozial)psychologische Forschung hat gezeigt, dass unter bestimmten Umständen Durchschnittsmenschen zu Folterern werden können. (Das bekannteste Experiment stammt von Stanley Milgram; Näheres dazu findet sich in den Lehrunterlagen für „Angewandte Psychologie“ – für eine kurze Zusammenfassung siehe unter <http://www.stangl-taller.at/TESTEXPERIMENT/experimentbspmilgram.html>)

**Der zum Guten  
fähige Mensch**

**Der zum Bösen  
fähige Mensch**

Beide Seiten kommen im menschenrechtlichen Menschenbild zusammen: der freie, selbstbestimmte, achtsame, solidarische, zum Guten fähige Mensch und der machtanfällige, sich selbst oder die eigene Gruppe überhöhende, verletzende, zum Bösen fähige Mensch. Wichtig ist es dabei, zu betonen, dass diese Anteile in jedem Menschen vorhanden sind und je nach den Umständen „aktiviert“ werden können. Wiederum auf die Gesellschaft bezogen, kann man sagen: Menschenrechte gehen einerseits von der Möglichkeit einer menschenrechtlichen Welt aus und sind sich andererseits der Realität der Menschenrechtsverletzungen sowie der Schwierigkeiten und Hindernisse auf diesem Weg bewusst.

Der italienische Humanist Pico de la Mirandola (1463-1494) hat dies so formuliert:

**„Wir haben dich weder als einen Himmlischen noch als einen Irdischen, weder als einen Sterblichen noch als einen Unsterblichen geschaffen, damit du als dein eigener, vollkommen frei und ehrenhalber schaltender Bildhauer und Dichter dir selbst die Form bestimmst, in der du zu leben wünschst. Es steht dir frei, in die Unterwelt des Viehes zu entarten. Es steht dir ebenso frei, in die höhere Welt des Göttlichen dich durch den Entschluss deines eigenen Geistes zu erheben.“**  
(Pico de la Mirandola, Über die Würde des Menschen, 1492, Manesse Verlag, Zürich 1996)

### 2.2 Menschenrechte – Definitionen und Funktionen

Man kann sich den Menschenrechten in beschreibender rechtlicher Perspektive nähern und sagen: Menschenrechte sind

**„(d)ie Summe von bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und kollektiven Rechten, die in internationalen und regionalen Menschenrechtsdokumenten sowie in den Verfassungen der Staaten festgeschrieben sind“.** (Manfred Nowak, Menschenrechtssystem, S. 13; siehe Anhang A.5.)

Diese Definition betont den Charakter von Menschenrechten als verfassungsgesetzlich oder völkerrechtlich gewährleistete Rechte. Der Rechtscharakter der Menschenrechte ist im Hinblick auf ihre Durchsetzung von entscheidender Bedeutung, andererseits bleibt ein rein rechtlicher Zugang oft statisch und abstrakt. Diese Sichtweise dominiert die Behandlung von Menschenrechten in der (Verfassungs-)Rechtslehre und im polizeilichen Kontext.

Eine weitere Definition orientiert sich – im Anschluss an das zum Menschenbild Gesagte – an den Funktionen der Menschenrechte im Hinblick auf ein „gutes“ Leben in der Gesellschaft und im Staat und sieht die Menschenrechte als **„jene subjektiven Rechte, die es Menschen ermöglichen, ihr Leben entsprechend den Grundsätzen von Freiheit, Gleichheit und Menschenwürde zu leben“.** (Manfred Nowak, Menschenrechtssystem, S. 13)

**Menschenrechte als  
niedergeschriebene  
Rechte**

In diesem Sinne stellen die Menschenrechte konkrete Regeln für das Miteinander der Menschen und für die staatlichen Einrichtungen bereit, um die fundamentalen Werte der Menschenrechte (Leben, Würde, Freiheit, Gleichheit) wirkungsvoll zu schützen. Den Einzelnen werden damit Ansprüche eingeräumt, diese Werte auch einzufordern. Der Schutz der Menschenrechte richtet sich sowohl gegen staatliche Übergriffe als auch gegen drohende Gefahren seitens Privater. Die staatlichen Organe und indirekt alle Menschen haben die Pflicht, Menschenrechte zu achten und konkrete Schritte zu unternehmen, um sie zu schützen. (zu den Pflichten siehe unten 6.4.1.)

Über diese direkte Funktion zum Schutz wesentlicher Werte hinaus können die Menschenrechte auch als allgemeines Modell zur Konfliktlösung herangezogen werden. Einzelne Menschenrechte stehen im täglichen Leben immer wieder miteinander und mit anderen Interessen in einem Spannungsverhältnis. Griffig formuliert kann man sagen: Die Freiheit des/r Einen endet bei der Freiheit des/r Anderen. Die Menschenrechte haben daher die Funktion, die verschiedenen legitimen individuellen und gesellschaftlichen Interessen in einer komplexen Welt auszugleichen. Der menschenrechtliche Ansatz zur Bewältigung dieser Interessenskonflikte besteht im Identifizieren, Anhören und Einbeziehen aller relevanten Standpunkte auf gleicher Basis und in der umsichtigen Abwägung aller beteiligten Interessen. Diese Abwägung orientiert sich wiederum an den menschenrechtlichen Werten der Würde, Freiheit, Gleichheit und Solidarität.

Man könnte die Menschenrechte mit einer Verkehrsampel vergleichen - einer Regelung, um den sonst chaotischen Verkehr zu regeln und damit Unfälle zu vermeiden. Um die VerkehrsteilnehmerInnen dazu anzuleiten, die Regeln auch einzuhalten, braucht es eine Verkehrspolizei. Wenn aber ein Unfall geschieht, dann muss der Schaden wieder gutgemacht werden. Dieses Prinzip gilt auch für die Menschenrechte: Wenn es zu Menschenrechtsverletzungen kommt, stellt der Menschenrechtsschutz ein Instrumentarium zur Verfügung, mit dem diese Missstände bekämpft und die Verletzungen wieder gutgemacht werden können.

### 2.3 Umsetzung der Menschenrechte auf rechtlicher und ethisch-moralischer Ebene

Wie erwähnt, treten Menschenrechte heutzutage vor allem als Teil des innerstaatlichen und internationalen Rechts auf. Dies war nicht immer so. Wie im nächsten Kapitel gezeigt wird, begann die moderne Menschenrechtsentwicklung mit (staats)philosophischen Überlegungen zur Frage der Legitimität des Staates und der Ausübung staatlicher Gewalt angesichts der Idee der natürlichen Freiheit aller Menschen. Die menschenrechtlichen Werte dienten vorerst als Basis für **ethische und politische Ansprüche**, mit deren Hilfe gesellschaftliche Zustände herausgefordert und in revolutionären Prozessen verändert wurden. Nach erfolgreichem politischen Kampf wurde sie als verbindliches Recht niedergelegt. Diese ethische und politische Auseinandersetzung kennzeichnet die

Menschenrechte als Voraussetzungen für ein gutes Zusammenleben der Menschen im Staat

Menschenrechte als Verkehrsregeln

### Enge Verbindung von Recht und Ethik

Menschenrechtsentwicklung auch heutzutage. Ein aktuelles Beispiel: Mit Blick auf Gleichheit und Selbstbestimmung fordern Menschenrechtsgruppen etwa die rechtliche Verankerung des Grundsatzes der Nicht-Diskriminierung in einem umfassenden Anti-Diskriminierungsgesetz.

Die rechtliche und die ethisch-moralische Dimension hängen also gerade im Bereich der Menschenrechte eng zusammen. Diese enge Verbindung zeigt sich gerade auch bei der alles entscheidenden Frage ihrer Umsetzung.

**Das Recht** bildet gewissermaßen den **äußeren Rahmen** für die **Beeinflussung des Verhaltens der Menschen, Regelverstöße werden durch staatliche Sanktionen** geahndet. Das Recht zielt insoweit auf die Aufrechterhaltung eines Mindeststandards ab, der nicht unterschritten werden darf und der rechtlich durchsetzbar ist.

**Die Ethik** befasst sich ebenfalls mit **Richtlinien und Anleitungen für menschliches Handeln**. Diese ergeben sich aus dem autonomen Willensentschluss der handelnden Person und/oder aus den gemeinsamen ethisch-moralischen Vorstellungen der Gesellschaft bzw. bestimmter Gruppen (z.B. der Polizei). Im Unterschied zum Recht werden ethisch-moralische Richtlinien lediglich durch **innere Sanktionen** (Gewissensbisse etc.) und/oder durch **gesellschaftliche Sanktionen** (missbilligende Reaktionen etc.) geschützt.

### Die Umsetzung der Menschenrechte bedarf einer entsprechenden ethischen Haltung

Die Erfahrung hat gezeigt, dass das Recht als äußerer, staatlich sanktionierter Handlungsrahmen zwar wesentlich ist, aber keineswegs ausreicht, um den Menschenrechten zum Durchbruch zu verhelfen. Dazu bedarf es der Ergänzung durch eine entsprechende (Menschenrechts-)Ethik. Das Menschenrechtsbildungsdreieck, das auf die umfassende Verinnerlichung menschenrechtlicher Werte abzielt (siehe unten Punkt 2.5.), macht dies besonders deutlich.

Die Komplementarität und die Unterschiede ethisch-moralischer und rechtlicher Überlegungen zu Menschenrechten werden im Folgenden immer wieder auftauchen: Bestimmte Handlungen (herablassendes Verhalten, unkorrekte Anreden) stellen aus der grobschlächtigeren rechtlichen Perspektive (noch) keine Menschenrechtsverletzungen dar, können aber aus einer ethisch-moralischen Sicht sehr wohl gegen menschenrechtliche Werte verstoßen und von den Betroffenen als Würdeverletzungen empfunden werden. Weiters taucht diese Komplementarität in den Grundsätzen für die Organisation und Struktur der Polizei auf. Während das Recht wiederum lediglich den äußeren Rahmen verbindlich festlegt, können die polizeilichen Ethik-Kodizes, wie sie in jüngster Zeit sowohl auf der internationalen Ebene (Europäischer Kodex der Polizei-Ethik des Europarats) als auch auf nationaler Ebene ausgearbeitet wurden, gewünschte Verhaltensformen in feinerer und weitergehender Form ansprechen.

## Zur Ethik als Grundfrage der Menschheit

„Der Ausdruck „Ethik“ geht zwar auf die Griechen zurück, als Titel einer philosophischen Disziplin auf Aristoteles. Die Sache, die dabei verhandelt wird, ist aber den anderen Kulturen ebenso vertraut. Der Grund liegt auf der Hand: Von seiner biologischen Ausstattung her nicht auf eine bestimmte Lebensweise festgelegt, sieht sich der Mensch allerorten aufgefordert, seine Lebensweise selbst zu bestimmen. Die mit dieser Aufforderung zusammenhängenden Überlegungen machen die Ethik aus. Weil deren Auftreten von den Bedingungen des Menschseins, der *Conditio humana*, her bestimmt ist, finden sie sich in so gut wie allen Kulturen und Epochen: **Dass** der Mensch Ethik betreibt, gehört zum gemeinsamen Erbe der Menschheit.

Der Menschheit ist nicht nur die Herausforderung der Ethik gemeinsam, also der Umstand, dass die Lebensweise weder für Gruppen noch für Individuen vorgegeben ist. Gemeinsam ist auch die Fähigkeit, mit deren Hilfe der Mensch auf die Herausforderungen antwortet; es ist die Sprach- und Erkenntnisfähigkeit, die Vernunft. Wegen der doppelten Gemeinsamkeit gehört nicht nur das „Dass“, sondern auch manches „Was“ zu dem uns bekannten Menschheitserbe. Es gibt sowohl gemeinsame Grundfragen in der Ethik als auch Gemeinsamkeiten in der Antwort.“

Ottfried Höffe, Lesebuch zur Ethik, Beck-Verlag, München 1998, S. 17,  
Hervorhebung im Original

## Zu den Begriffen Ethik und Moral

„Ethik und Moral sind eng verwandte Begriffe, die im alltäglichen Sprachgebrauch meist synonym verwendet werden. Dagegen werden sie in der Philosophie oft unterschieden: unter Ethik wird dort gewöhnlich die Reflexion, das Nachdenken über moralische Fragen, unter Moral eine Menge von Normen, Anleitungen oder Richtlinien des menschlichen Handelns verstanden. Ethik hat demnach die Moral zum Gegenstand, sie ist gewissermaßen deren Reflexionsstufe.“

Peter Koller, Ethik und Polizeiliches Handeln, in Janos Fehervary/Wolfgang Stangl (Hg.), Menschenrecht und Staatsgewalt, Wien 2000, S.185

## 2.4 Menschenrechte und Polizei – Schutz und Bedrohung

Das im Folgenden beschriebene Verständnis der Rolle der Polizei, das auch die positive Rolle der Polizei als Schützerin der Menschenrechte herausstreicht, hat sich im Training als besonders hilfreich erweisen, da damit der negativen emotionalen Aufgeladenheit des Themas im polizeilichen Bereich begegnet werden kann.

Es empfiehlt sich, dieses Grundverständnis möglichst früh zu klären. Zu didaktischen Vorschlägen siehe Anhang A.1.

Das umfassende Verständnis von Menschenrechten sowohl als Regeln für ein friedliches Zusammenleben als auch als Garantie gegen staatlichen und privaten Machtmissbrauch hat wesentliche Bedeutung für das Verständnis der Rolle der Polizei bei der Durchsetzung der Menschenrechte in einer demokratischen Gesellschaft.

Polizeiliche Aufgaben sind definiert als erste allgemeine Hilfeleistung, als Abwehr von gefährlichen Angriffen (öffentliche Sicherheit), als Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Verfolgung von Straftaten. Die Werte oder Schutzgüter, zu deren Schutz die Polizei dabei tätig wird – Leben, Gesundheit, körperliche Integrität, Freiheit, Eigentum – sind menschenrechtliche Werte. Wie wir später sehen werden (6.4.1.), bestehen umfangreiche menschenrechtliche Pflichten, diese menschenrechtlichen Werte aktiv zu schützen. Daher kann man sagen: Die primäre Aufgabe der Polizei besteht im Schutz der Menschenrechte: **Die Polizei ist primär eine Institution zum Schutz der Menschenrechte.**

Andererseits greift die Polizei der Natur ihrer Tätigkeit entsprechend immer wieder in Menschenrechte ein und verletzt diese, wenn der Eingriff unverhältnismäßig ist: Die Polizei ist eine Institution, die regelmäßig in die Menschenrechte eingreift.

Ein derartiges umfassendes Verständnis des Verhältnisses von Menschenrechten und Polizei – Polizei sowohl zum Schutz als auch als Bedrohung der Menschenrechte – stützt sich auf die Judikatur des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes und setzt sich international immer mehr durch. In Österreich allerdings gehört es keineswegs zum allgemeinen Verständnis, weder in der Öffentlichkeit noch innerhalb der Polizei selbst. Häufig wird die Polizei einseitig nur als potentielle direkte Verletzerin der Menschenrechte gesehen. Dagegen gelten die Aufgaben, die im Sinn der obigen Ausführungen als Menschenrechtsaktivitäten anzusehen sind, gemeinhin lediglich als Verbrechensbekämpfung, bzw. als Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit (Art. 10 B-VG).

**Einseitiges versus  
umfassendes  
Verständnis von  
Polizei und  
Menschenrechten**

„Dieser Gedanke (von der Polizei als Menschenrechtsorganisation, Anm. des Verfassers) wurde zwar von den meisten InterviewpartnerInnen akzeptiert, aber häufig nur als Phrase wiedergegeben und kaum mit Inhalten gefüllt. Vor allem wurden Menschenrechte nicht als grundlegend für die Tätigkeit der Exekutive empfunden, sondern eher als eine Schranke für polizeiliches Handeln. Aber es handelt sich dabei nicht nur um eine Schwachstelle bei den BeamtInnen, sondern insgesamt bei der Organisation“ (Institut für Konfliktforschung, „Wie ist die Haltung der Exekutive zu Fremden in Österreich und wie geht sie mit ihnen um?“, Wien 2001)

Ansätze für eine umfassende menschenrechtliche Sichtweise der Polizei finden sich aber immer mehr:

„Generaldirektor Buxbaum wies darauf hin, dass auch die in der Verfassung normierten Menschenrechte einen wesentlichen Beitrag zur individuellen Sicherheit leisteten. Im Spannungsfeld zwischen Gewaltmonopol und Schutz der Menschenrechte komme der Exekutive eine besondere Rolle zu. Es müsse ein zentrales Anliegen sein, die Exekutive im Bereich des Menschenrechtsschutzes verstärkt zu fordern und sie in Richtung einer Organisation zum Schutz der Menschenrechte zu entwickeln.“ (Peter Glaninger, Öffentliche Sicherheit 2000/5)

Aufschlussreich ist diesbezüglich auch das Selbstverständnis des Menschenrechtsbeirats:

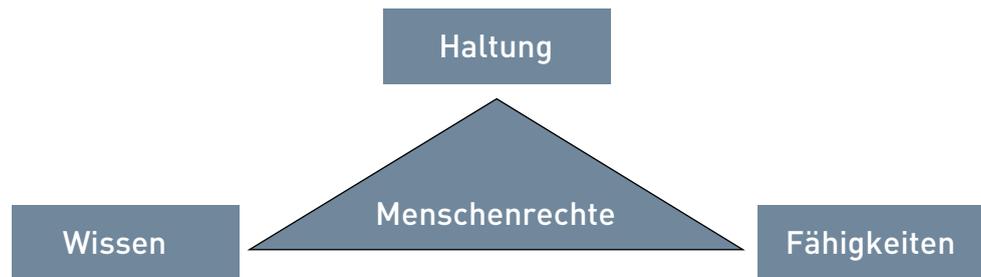
„Aufgabe des Menschenrechtsbeirates ist es, den Bundesminister für Inneres in Fragen der Wahrung der Menschenrechte zu beraten sowie die konsequente und systematische Orientierung der Sicherheitsexekutive an den Menschenrechten durch Beobachtung und begleitende Überprüfung zu fördern. (Broschüre des Menschenrechtsbeirats)

## 2.5 Was ist Menschenrechtsbildung? – Das Menschenrechtsbildungsdreieck

Wenn Menschenrechte als zentrale Richtschnur polizeilichen Handelns angesehen werden, hat dies auch wesentliche Folgen für die Aus- und Fortbildung der Mitglieder der Polizei. Auf der Basis dieser Erkenntnis hat die Menschenrechtsbildung in den letzten Jahren einen stärkeren Stellenwert in der Ausbildung der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes gewonnen. Menschenrechte bilden eine Querschnittsmaterie und sind in den meisten Ausbildungsfächern von direkter Bedeutung, sowohl im Rahmen der Persönlichkeitsbildung als auch der Rechtsfächer sowie des Einsatztrainings. Im Jahre 2003 hat die Sicherheitsakademie das Strukturkonzept „Menschenrechtsbildung“ ausgearbeitet, auf dem die vorliegenden Überlegungen aufbauen.

**Menschenrechte als  
Querschnittsmaterie**

Menschenrechtsbildung ist ein komplexer Prozess und umfasst eine Vielzahl von Aspekten, die sich auf drei Ebenen gruppieren und im hier abgebildeten Dreieck darstellen lassen. Eine umfassende Menschenrechtsbildung versucht einen Lernprozess auf den Ebenen des Wissens, der praktischen Fähigkeiten und der Grundhaltung in Gang zu setzen. Ziel dieses Prozesses ist die Verinnerlichung der menschenrechtlichen Werte.



Diese drei Bereiche sollten schwerpunktmäßig folgende Inhalte abdecken:

- **Haltung:** Achtung und Anerkennung der anderen, Offenheit, Bewusstsein der Eigenverantwortung, Reflexionsbereitschaft, Bereitschaft zur Fehleranalyse bei sich selbst und in der Organisation, Kritikfähigkeit („zivilisiertes Ich“), Zivilcourage, Bewusstheit im Umgang mit menschenrechtlichen Fragestellungen;
- **Fähigkeiten:** aktives Zuhören, Argumentationsfähigkeit, Kompetenz zur Analyse menschenrechtlicher Fragestellungen und Anwendung menschenrechtlicher Prinzipien, Anwendung des menschenrechtlichen Konfliktlösungsmodells, Reflexionsfähigkeit;
- **Wissen:** geschichtliche Entwicklung der Menschenrechte, Inhalt der Menschenrechtsdokumente, wesentlicher Inhalt einzelner Menschenrechte auf Basis der Interpretation von Menschenrechtsschutzorganen, Organisationen und Einrichtungen im Menschenrechtsbereich, Menschenrechtsschutz und seine Instrumente;

Das vorliegende Handbuch dient vor allem der Vertiefung des Wissens über Menschenrechte sowie der Stärkung menschenrechtlicher Analysefähigkeiten. Die Reflexion von Grundhaltungen ist zentraler Gegenstand des A WORLD OF DIFFERENCE® Institute Sensibilisierungstrainings für die österreichische Sicherheitsexekutive, das nunmehr einen Teil der Grundausbildung darstellt und in der berufsbegleitenden Fortbildung angeboten wird. Relevantes Wissen über Haltungen und Einstellungen wird auch im Ethikunterricht sowie im Unterrichtsfach „Angewandte Psychologie“ vermittelt.

Handbuch zur  
Vertiefung des  
Wissens und zur  
Stärkung der  
Analysefähigkeiten

### 3. Menschenrechte – Geschichtliche Entwicklung<sup>1</sup>

#### 3.1 Menschenrechtliche Werte in verschiedenen Kulturen – Die zentrale Bedeutung der Goldenen Regel

Die menschenrechtlichen Werte – Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit, Solidarität – finden sich in allen Kulturen, wenn auch in verschiedenen Ausprägungen. Aus Anlass des zwanzigsten Jahrestages der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahre 1968 gab die UNESCO eine Sammlung von „menschenrechtlichen“ Texten aus aller Welt heraus, die von den nationalen UNESCO-Kommissionen gesammelt und von der Philosophin Jeanne Hersch unter dem Titel „Das Recht, ein Mensch zu sein“ zusammengestellt wurden. Das Wort „Menschenrechte“ kommt darin selten vor, wohl aber die genannten Ideen, die sich in Liedern und Märchen sowie philosophischen und religiösen Texten finden. Diese Texte sind ein eindrucksvolles Zeichen der Existenz dieser Werte auf der ganzen Welt.

„Das Schöne dabei war, dass während der Lektüre dieser Texte nach und nach alle Aspekte der Menschenrechte zum Vorschein kamen – in dem einen Land der eine Aspekt, in dem anderen ein anderer. ... Jeder Mensch hat das Gefühl, dass in ihm etwas steckt, das Achtung verdient, das gefördert werden sollte, das wertvoll ist, das man nicht zerstören darf. Dieses Gefühl, dieses Würdegefühl, ist menschlich entscheidend und wir müssen versuchen, den Ursprung davon zu begreifen ...“ (Jeanne Hersch: Menschenrechte und Menschsein: Warum hat der Mensch besondere Rechte?, Köln 1994, 4,5)

**Jeder Mensch hat  
das Gefühl der  
Würde**

Letztlich sind die Menschenrechte eine moderne Antwort auf die ethische Frage: Wie sollen wir handeln? Wir haben schon gesehen, dass diese Frage zum gemeinsamen Erbe der Menschheit und damit aller Kulturen gehört und dass es Gemeinsamkeiten in der Antwort gibt.

Eine der Gemeinsamkeiten in der Antwort liegt im ethischen Grundprinzip der Goldenen Regel, die sich in ähnlicher Form in allen großen religiösen und ethischen Systemen findet. Die populärste Version lautet: „Was du nicht willst, dass man dir tu, das füge keinem anderen zu“. Letztlich geht es im eigenen und im Interesse anderer darum, einander mit Respekt und wechselseitiger Rücksichtnahme zu behandeln, und daher bestimmte Dinge nicht zu tun (negative Version der Goldenen Regel) und andere Dinge zu tun (positive Version). Die modernen Menschenrechte können als Konkretisierung der Goldenen Regel aufgefasst werden: Sie verpflichten dazu, mit Blick auf die gleiche Würde aller Menschen bestimmte Dinge zu unterlassen sowie bestimmte Handlungen zu setzen. (Siehe dazu 6.4.1.)

<sup>1</sup>Dieser Abschnitt basiert auf: Walter Suntinger/Barbara Weber, Alle Menschenrechte für alle, Wien 1999.

Was tu nicht willst,  
dass man dir tu ....

Die Goldene Regel (siehe Folienvorlage A.2.1.):

- Konfuzius (ca. 551 - 489 v. Chr.): „Was du selbst nicht wünschst, das tue auch nicht anderen Menschen an.“ (Gespräche 15, 23)
- Rabbi Hillel (60 v. Chr. - 10 n. Chr.): „Tue nicht anderen, was du nicht willst, dass sie dir tun.“ (Sabbat 31a)
- Jesus von Nazaret: „Alles, was ihr wollt, dass euch die Menschen tun, das tut auch ihr ihnen ebenso.“ (Matthäus 7, 12)
- Islam: „Keiner von euch ist ein Gläubiger, solange er nicht seinem Bruder wünscht, was er sich selber wünscht.“ (40 Hadithe von an-Nawawi 13)
- Jainismus: „Gleichgültig gegenüber weltlichen Dingen sollte der Mensch wandeln und alle Geschöpfe in der Welt behandeln, wie er selbst behandelt werden möchte.“ (Sutrakritanga I.11.33)
- Buddhismus: „Ein Zustand, der nicht angenehm oder erfreulich für mich ist, soll es auch nicht für ihn sein; und ein Zustand, der nicht angenehm oder erfreulich für mich, wie kann ich ihn einem anderen zumuten?“ (Samyutta Nikaya V, 353.35 – 354.2)
- Hinduismus: „Man sollte sich gegenüber anderen nicht in einer Weise benehmen, die für einen selbst unangenehm ist; das ist das Wesen der Moral.“ (Mahabharata X3.114.8).
- Immanuel Kant: „Handle so, daß die Maxime deines Willens jederzeit zugleich als Prinzip einer allgemeinen Gesetzgebung gelten könne.“ (Kritik der praktischen Vernunft A 54, Werke Bd V2, 140).

(Zusammenstellung aus: Hans Küng/Karl-Josef Kuschel, Erklärung zum Weltethos. Die Deklaration des Parlamentes der Weltreligionen, München 1993).

Neben der Goldenen Regel finden sich viele Zeugnisse von Menschenrechtsdenken und -praxis in anderen Kulturen.

- Wussten Sie, dass der muslimische Großmogul von Indien, Akbar (1556-1605), mit Blick auf die Freiheit des Glaubens und der Religion die Gleichstellung der verschiedenen Religionen und die Trennung von Staat und Religion einführte? Zu dieser Zeit trieb in Europa die Inquisition ihr Unwesen und die religiöse Intoleranz nach der Reformation führte zu Mord und Vertreibung von Andersgläubigen. Die religiöse Bekenntnisse ließen sich sogar dazu missbrauchen, Kriege zu legitimieren.
- Wussten Sie, dass es aus dem 6. Jahrhundert unserer Zeitrechnung Zeugnisse aus China gibt, wonach die Folter aus ähnlichen Erwägungen abgeschafft wurde, wie sie mehr als 1000 Jahre später in der europäischen Aufklärung verwendet wurden? Aus einer Abhandlung über das Rechtswesen aus der Geschichte der Sui, China 590-617: „Von vergangenen Dynastien her hat sich bei den Behörden die Tradition ausgebildet, beim

Verhör (von Angeklagten) stets ungesetzliche Methoden anzuwenden. ... Unter der Einwirkung dieser Auswahl grausamster Strafen machten viele (der Angeklagten) falsche (Aussagen). ... Jetzt wurden alle grausamen Methoden vollständig abgeschafft.“ (Jeanne Hersch, Das Recht ein Mensch zu sein, Basel 1990)

### 3.2 Menschenrechte und Legitimität des Staates in der europäischen Aufklärung

Schon der italienische Humanist Pico de la Mirandola (1463 - 1494) verkündete 1492 in seiner Schrift „Über die Würde des Menschen“ die Freiheit und Selbstbestimmtheit des Menschen. Diese Auffassung des Menschen als sittlich freies und mit Würde ausgestattetes Wesen ist grundlegend für die Idee der Menschenrechte, die sich in der europäischen Aufklärung herausgebildet hat. Jeder Person kommen als Individuum gewisse natürliche Rechte zu, die sich unmittelbar aus dem Menschsein ergeben und unveräußerlich sind.

Damit verbunden war auch eine völlig neue Vorstellung von der Legitimität des Staates, die in den Theorien über den **"Gesellschaftsvertrag"** ihren Ausdruck findet. Demnach geben die Menschen ihre natürliche Freiheit zugunsten der Freiheit im Gemeinwesen auf und übertragen die Durchsetzung des Rechts den Organen dieser politischen Gemeinschaft. Im Gegenzug wahrt diese die natürlichen Rechte der Menschen und bedient sich dabei des Rechts, insbesondere des Strafrechts.

Wesentliche Vordenker dieser Ideen waren der englische Philosoph John Locke (1632 - 1704) und im deutschsprachigen Raum Samuel Pufendorf (1632 - 1694) und Christian Wolff (1679 - 1754). Wesentliche Impulse gingen auch von Thomas Paine (1737 - 1809) in den USA und England und Jean-Jacques Rousseau (1712 - 1778) in Frankreich aus.

Das Konzept der Trennung der Staatsgewalten von Charles de Montesquieu (1689-1755) sowie die demokratischen Ideen Rousseaus von der Macht des Volkes als Souverän schärfen den Blick für die wesentlichen Rahmenbedingungen der Verankerung der Menschenrechte. Die Philosophie Immanuel Kants (1724-1804) hat das Verständnis der Menschenrechte in vielfältiger Form und auf verschiedenen Ebenen bereichert.

Diese staatsphilosophischen Ideen haben wesentliche Auswirkungen auf das Verständnis der Rolle der Polizei in einem demokratischen Rechtsstaat. Liest man den folgenden Auszug aus John Lockes grundlegendem Werk, so erkennt man darin die wesentliche Bedeutung und Verantwortung jener staatlichen Institutionen, die das Leben, die Freiheit und das Eigentum schützen sollen und dazu mit dem **Gewaltmonopol** ausgestattet sind. In moderner Sprache könnte man sagen: Polizeiliche Arbeit ist Dienstleistung an der Gesellschaft, der

Im Mittelpunkt der Mensch

Menschenrechte - die Grundlage der Legitimität der Staatsgewalt

gegenüber die polizeilichen Institutionen rechenschaftspflichtig sind.

"Da aber keine politische Gesellschaft bestehen kann, ohne dass es in ihr eine Gewalt gibt, die das Eigentum schützen und zu diesem Zweck die Übertretungen aller, die dieser Gesellschaft angehören, zu bestrafen **hat**, so gibt es nur dort eine politische Gesellschaft, wo jedes einzelne ihrer Mitglieder seine natürliche Gewalt aufgegeben und zugunsten der Gemeinschaft in all denjenigen Fällen auf sie verzichtet hat, die ihn nicht davon ausschließen, das von ihr geschaffene Gesetz zu seinem Schutz anzurufen. ...

Diejenigen, die zu einem einzigen Körper vereinigt sind, eine allgemeine feststehende Gesetzgebung und ein Gerichtswesen haben, das sie anrufen können und das genügend Autorität besitzt, die Streitigkeiten unter ihnen zu entscheiden und Verbrecher zu bestrafen, bilden zusammen eine bürgerliche Gesellschaft. Diejenigen aber, die keine solche gemeinsame Berufungsinstanz besitzen, zumindest nicht auf Erden befinden sich noch im Naturzustand." (John Locke, Zwei Abhandlungen über die Regierung, Frankfurt 1998 S. 253 f.)

"Alles wäre verloren, wenn derselbe Mensch oder die gleiche Körperschaft der Großen, des Adels oder des Volkes diese drei Gewalten ausüben würde: die Macht, Gesetze zu geben, die öffentlichen Beschlüsse zu vollstrecken und die Verbrechen oder die Streitsachen der einzelnen zu richten. ...

Dies ist die verfassungsmäßige Grundordnung der Regierung, von der wir handeln: die gesetzgebende Körperschaft aus zwei Teilen zusammengesetzt, deren jeder den anderen durch ein wechselseitiges Vetorecht bindet. Beide sind gebunden durch die vollziehende Gewalt, die es ihrerseits wieder durch die Gesetzgebung ist. Aus diesen drei Gewalten müsste ein Zustand der Ruhe oder Untätigkeit hervorgehen. (Charles de Montesquieu, Vom Geist der Gesetze, Elfte Buch, Tübingen 1992.)

### 3.3 Menschenrechte als Antworten auf Unrechtserfahrungen – schematischer Überblick

Die Ideen natürlicher Rechte der Menschen, der Demokratie und der Gewaltenteilung sind erst vor dem Hintergrund der in Europa herrschenden politischen und gesellschaftlichen Zustände – Feudalismus, Absolutismus und damit einhergehenden vielfältigen Formen von Unterdrückung und Diskriminierung – politisch wirksam geworden.

#### Die Amerikanische und die Französische Revolution

Inspiziert von den erwähnten Ideen der europäischen Aufklärung, führten die Amerikanische Revolution (1776) und die Französische Revolution (1789) zu politischen Umwälzungen, welche zur Annahme von Verfassungen und zur Verankerung von Menschenrechtskatalogen führten. Diese Ereignisse waren von großer historischer Tragweite, da sich damit eine neue Staatsidee ausbreiten konnte. Andererseits sind sie auch Beispiele dafür, dass die Durchsetzung der Menschenrechte nicht allein aus edler Überzeugung betrieben wurde, sondern auch aus starkem Eigeninteresse; in den erwähnten Fällen, aus dem Interesse

einer gesellschaftlich mächtig gewordenen Gruppe, des Bürgertums.

### **Bürgerliche und politische Rechte**

Die französische "Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers" aus 1789 enthält einen Katalog von bürgerlichen und politischen Rechte: z.B. das Recht auf Schutz vor willkürlicher Festnahme und Verurteilung, das Recht auf Religionsfreiheit, das Recht auf Meinungsfreiheit, das Recht auf Teilnahme an der Regierung etc.. Diese so genannte "erste Generation" der Menschenrechte sollte sowohl die private Freiheitssphäre als auch die politische Beteiligung der Menschen sichern, konkret v.a. des wohlhabenden männlichen Bürgertums. Anstrengungen, auch das Recht auf Bildung in diese Erklärung aufzunehmen und damit zur Beseitigung sozialer Missstände beizutragen, scheiterten ebenso wie der Versuch, eine Erklärung der Rechte der Frau und der Staatsbürgerin zu verabschieden. Deren Betreiberin, Olympe de Gouges, wurde u.a. wegen ihres Einsatzes für die Menschenrechte von Frauen hingerichtet.

Im Laufe des 19. Jahrhunderts kam es in den meisten europäischen Ländern zu teils revolutionären politischen Prozessen (die bürgerlichen Revolutionen), die zur Ausarbeitung und Annahme von nationalen Verfassungen mit einem Grundrechtskatalog führten. Diese Entwicklungen basierten auf zwei miteinander verbundenen Bewegungen: einerseits auf dem Liberalismus, der die Freiheit vom Staat propagierte, andererseits auf dem Konstitutionalismus, der darauf abzielte, die wesentlichen Aufgaben und Strukturen des Staates sowie die grundlegenden Ziele und Werte in einer geschriebenen Verfassung niederzulegen und damit mit einer erhöhten Bestandsgarantie auszustatten.

Wichtig ist, darauf hinzuweisen, dass diese Entwicklung der Menschenrechte vorerst ausschließlich im nationalen Bereich stattfand und an internationale Menschenrechtsdokumente noch nicht zu denken war. (zu den Gründen dafür siehe 4.1.)

### **Wirtschaftliche und soziale Rechte**

Das neunzehnte Jahrhundert war auch gekennzeichnet von den vielfältigen Formen der Ausbeutung von ArbeiterInnen im Gefolge der industriellen Revolution. Die schier unvorstellbaren Lebens- und Arbeitsbedingungen weiter Teile der Bevölkerung ließen die soziale Frage zentral werden und brachten – neben anderen Ansätzen – auch menschenrechtliche Antworten hervor, nämlich die „zweite Generation“ der wirtschaftlichen und sozialen Rechte. Diese stellten auf die Sicherung des Überlebens in Würde ab (z.B. das Recht auf Arbeit, Recht auf adäquate Arbeitsbedingungen, Recht auf soziale Absicherung, Recht auf Wohnung, Recht auf Bildung, Recht auf Gesundheitsvorsorge etc.). Wichtige Impulse für deren Schutz gingen von der sozialistischen Bewegung aus, die dem bürgerlichen Menschenrechtskonzept der Französischen Revolution skeptisch gegenüberstand. Die Einhaltung wirtschaftlicher und sozialer Mindeststandards

**Freiheit vom Staat  
und Teilnahme an  
politischen  
Prozessen**

**Sicherung eines  
Lebens in Würde**

wurde aber auch von den Kirchen, die das liberale Konzept der Menschenrechte vehement ablehnten, auf der Basis christlicher Nächstenliebe gefordert. In einigen Staaten wurden wirtschaftliche und soziale Rechte in die Verfassung aufgenommen, wie etwa in die Weimarer Verfassung 1919. Für die Verfassungen der meisten sozialistischen Länder wurde die sowjetische Verfassung 1936 zum Vorbild, die einen umfangreichen Katalog von wirtschaftlichen und sozialen Rechten enthielt. Außerdem wurde 1919 die Internationale Arbeitsorganisation (IAO; nach der englischen Bezeichnung oft mit ILO abgekürzt) gegründet, die sich seither über die Nationalstaaten hinaus für die Umsetzung bestimmter wirtschaftlicher und sozialer Rechte einsetzt. Ein Beweggrund für die Gründung der ILO durch die westlichen Staaten war, den sozialistischen Bewegungen nach der Oktoberrevolution 1917 Wind aus den Segeln zu nehmen.

### **Solidaritätsrechte im internationalen Kontext**

Das zwanzigste Jahrhundert schließlich brachte zwei wesentliche Neuerungen. Erstens wurde der Schutz der Menschenrechte angesichts der Verbrechen des Nationalsozialismus auf die internationale Ebene gehoben. Zweitens entwickelte sich als Antwort auf Bedrohungs- und Unterdrückungsformen großen Ausmaßes – Kolonialismus, systematische Diskriminierung, Massenelend, Bedrohungen der Umwelt und des Friedens – eine „dritte Generation“ der Menschenrechte. Diese betreffen die Überlebensbedingungen von Völkern und Individuen, wie das Recht auf Selbstbestimmung, auf Entwicklung und auf eine gesunde Umwelt.

### **Der Kampf der Frauen um Gleichberechtigung**

Die Entwicklung der klassischen Menschenrechte wurde stark von Männern dominiert. Es ist keine Übertreibung, zu sagen, dass die zentrale Idee der Freiheit und gleicher Würde aller Menschen von Männern für Männer gedacht wurde und Frauen davon weitgehend ausgeschlossen waren. Andererseits war die Idee der Gleichheit geboren und inspirierte Frauen in der sich formierenden Frauenbewegung, gleiche Rechte auch tatsächlich einzufordern. Wesentliche Stationen im Kampf um die Gleichberechtigung von Frauen waren die politischen Menschenrechte, wie das Wahlrecht, aber auch das Recht auf gleichen Zugang zur Universität und zu verschiedenen Berufen, die in den meisten europäischen Ländern in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts erreicht wurden. Heutzutage stehen umfassende Diskriminierungsverbote sowie besondere Maßnahmen, um weiterhin bestehende tatsächliche Ungleichheiten zu korrigieren, im Vordergrund. Letztlich geht es um die systematische Einbeziehung einer Frauenperspektive („gender perspective“) in allen Lebensbereichen.

**Frauenrechte sind  
Menschenrechte**

## Die Unteilbarkeit und Interpendenz aller Menschenrechte

Heutzutage wird in internationalen Erklärungen davon ausgegangen, dass alle Menschenrechte, egal ob bürgerliche und politische Freiheitsrechte oder wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, von gleicher Wichtigkeit sind. Ein menschenwürdiges Leben ist nur durch die Verwirklichung aller Menschenrechte möglich. Die Praxis sieht allerdings anders aus. Weiterhin werden vor allem die bürgerlichen und politischen Menschenrechte als die „eigentlichen“ Menschenrechte angesehen.

### Überblick über die Entwicklung der Menschenrechte (siehe Anhang A.2.2.)

1. Absolutismus und ständische Vorrechte
  - ➔ Bürgerliche und politische Rechte mit dem Ziel der Sicherung der individuellen Freiheitsphäre vor staatlichen Eingriffen und der Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten. (z.B. Recht auf Leben, Schutz vor Folter, Recht auf persönliche Freiheit, faires Gerichtsverfahren, Meinungsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Recht auf Wahlen, Recht auf Zugang zu Staatsämtern)
2. Ausbeutung im Gefolge der Industriellen Revolution („soziale Frage“)
  - ➔ Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte mit dem Ziel der Sicherung der materiellen Grundbedürfnisse und der Bedingungen für die persönlichen Entfaltung (z.B. Recht auf Arbeit, Recht auf soziale Absicherung, Recht auf Nahrung, Recht auf Wohnung, Recht auf Bildung, Recht auf Gesundheitsvorsorge)
3. Kolonialismus, Rassismus, Massen-Elend
  - ➔ Solidaritätsrechte mit der Ziel der Sicherung der Überlebensbedingungen von Völkern, Personengruppen und Einzelpersonen im größeren, grenzüberschreitenden Zusammenhang (z.B. Recht auf Selbstbestimmung, Recht auf Entwicklung, Recht auf eine gesunde Umwelt)
4. Ausschluss von Frauen
  - ➔ Menschenrechte von Frauen mit dem Ziel umfassender Gleichberechtigung (von politischen Rechten zu umfassenden Verboten der Diskriminierung bzw. Maßnahmen zur Herstellung von faktischer Gleichheit)



## 4. Der internationale Menschenrechtsschutz<sup>2</sup>

### 4.1 Warum hat der internationale Menschenrechtsschutz erst nach 1945 wirklich begonnen?

Vor dem Zweiten Weltkrieg war der Schutz der Menschenrechte weitgehend eine rein innerstaatliche Angelegenheit. Die Grundsätze der Souveränität des Staates und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, die das klassische Völkerrecht prägten, hatten die Internationalisierung der Menschenrechte noch nicht in systematischer Form zugelassen, wenngleich das Verbot des Sklavenhandels und der Sklaverei sowie Mindeststandards im wirtschaftlichen und sozialen Bereich schon vorher international verankert worden waren. Mit anderen Worten: es galt der Grundsatz: **Wie der Staat seine BürgerInnen behandelte, war seine Sache.**

„Es ist schwierig, mich zurückzuhalten, etwas zu tun, um diesen Versuch, ein Volk auszulöschen, zu stoppen, aber ich bin mir bewusst, dass ich als Botschafter hier bin und mich an die Prinzipien der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Landes halten muss.“ Nachricht des US-Botschafters Henry Morgentau in der Türkei an das US-State Department angesichts des Völkermords an den Armeniern 1915.<sup>3</sup>

Erst der **Holocaust** und die übrigen Verbrechen der Nationalsozialisten in Deutschland bewirkten ein **Umdenken**, sodass der Menschenrechtsschutz zu einer internationalen Aufgabe erklärt wurde. 1945 schrieb die neu gegründete UNO im Artikel 1 ihrer Satzung "die Förderung und Festigung der Menschenrechte und Grundfreiheiten" als eines ihrer Ziele fest. Drei Jahre später wurde mit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) der erste internationale Menschenrechtskatalog angenommen, der für die Menschenrechtsentwicklung bestimmend werden sollte. Das Jahr 1948 kann menschenrechtlich als Meilenstein angesehen werden: Erstmals in der Menschheitsgeschichte wurden ethische Prinzipien, in rechtliche Form gegossen, auf die universelle Ebene gehoben, und der Mensch wurde - in einer kopernikanischen Wende (Walter Kälin) - zum Subjekt des Völkerrechts.

„Wir, die Völker der Vereinten Nationen, entschlossen, die kommenden Generationen vor der Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsägliches Leid über die Menschheit gebracht hat, und den Glauben an grundlegende Menschenrechte, an Würde und Wert der menschlichen Person, an die Gleichberechtigung von Mann und Frau und von großen und kleinen Nationen erneut zu bekräftigen“. (Präambel der UN-Satzung 1945)

<sup>2</sup> Dieser Abschnitt basiert auf: Walter Suntinger/Barbara Weber, Alle Menschenrechte für alle, Wien 1999.

<sup>3</sup> Ab April 1915 ging die jungtürkische Militärjunta gezielt gegen im Osmanischen Reich lebende Armenier vor. Je nach Schätzung kamen dabei bis zu 1,5 Millionen Menschen ums Leben. Die Qualifizierung als Völkermord wird von der Türkei heftig bekämpft

Souveränität stand internationalem Menschenrechtsschutz entgegen

Die kopernikanische Wende des Völkerrechts

Damit wurde der Staatengemeinschaft der Auftrag erteilt, sich für die Verwirklichung des Zieles „alle Menschenrechte für alle“ einzusetzen. Die rechtliche Entwicklung hat seit 1945 dazu geführt, dass internationale Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte nun nicht mehr als unzulässiger Eingriff in die innerstaatlichen Angelegenheiten abgelehnt werden dürfen. Dennoch besteht weiterhin ein **Spannungsverhältnis zwischen effizientem Menschenrechtsschutz und nationaler Souveränität** und dieses Spannungsverhältnis prägt die internationale Politik seit 1945.

„Die Förderung und die Wahrung aller Menschenrechte ist ein legitimes Anliegen der Staatengemeinschaft“. Erklärung der Weltmensenrechtskonferenz in Wien 1993

### 4.2 Welche internationalen Konventionen gibt es?

Die ersten verbindlichen Verträge zum Schutz der Menschenrechte wurden auf regionaler Ebene beschlossen. 1950 wurde im Rahmen des Europarates die **Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)** angenommen, drei Jahre später trat sie in Kraft. Die EMRK und ihre mittlerweile 14 Zusatzprotokolle enthalten die wichtigsten bürgerlichen und politischen Rechte und sind damit zum Vorbild für andere Verträge auf globaler und regionaler Ebene geworden.

Die Ausarbeitung verbindlicher Normen auf universeller Ebene gestaltete sich etwas schwieriger. Der Ende der vierziger Jahre einsetzende Kalte Krieg verhärtete die politischen und weltanschaulichen Fronten auch innerhalb der UNO und führte zu heftigen ideologischen Debatten über die Menschenrechte. Während der Westen, allen voran die USA, die bürgerlichen und politischen Rechte als die eigentlichen Menschenrechte verankert sehen wollte, legten die sozialistischen Staaten das Hauptaugenmerk auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Dieser Gegensatz führte zur Ausarbeitung von zwei Verträgen, in denen die umfassende Menschenrechtskonzeption der AEMR rechtlich verbindlich niedergelegt wurde: der **Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** und der **Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte**. Gemeinsam mit der AEMR bilden die beiden Pakte aus 1966 die so genannte Internationale Charta der Menschenrechte.

Damit war allerdings die Entwicklung von internationalen Standards weder auf der UN-Ebene noch auf der regionalen Ebene abgeschlossen. **Weitere Konventionen** wurden ausgearbeitet. Einige richten sich **speziell gegen bestimmte Formen von Diskriminierung**, wie die Internationale Konvention zur Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung (1965) und die Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (1979). Andere bezwecken die **effizientere Bekämpfung besonders grausamer**

Ein dichtes Netz internationaler menschenrechtlicher Verpflichtungen

**Menschenrechtsverletzungen**, wie die UN -Konvention gegen die Folter (1984) und die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter (1989) oder dienen dem **Schutz von Personengruppen**, wie die UN-Konvention über die Rechte des Kindes (1989), und die Europäische Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten (1995). Im Jahre 2000 wurde im Rahmen der EU die (rechtlich unverbindliche) Grundrechte-Charta angenommen, die mit Inkrafttreten der EU-Verfassung verbindlich wird. Neben diesen wichtigen Menschenrechtsinstrumenten existieren noch viele andere Verträge mit Menschenrechtsbezug sowie Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), die schon seit den zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts arbeitsrechtliche Standards niedergelegt hatte.

Auch auf dem amerikanischen und dem afrikanischen Kontinent wurden regionale Menschenrechtsverträge ausgearbeitet. Damit existiert eine Vielzahl internationaler Verträge mit menschenrechtlicher Bedeutung, was ein dicht geknüpftes Netz an internationalen Verpflichtungen ergibt, das die Staaten und indirekt auch alle Menschen dazu anhält, menschenrechtlich zu handeln.

**Im Überblick: Die wichtigsten Menschenrechtsinstrumente**

International – UNO	Europarat- Europäische Union
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR 1948)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK 1950) + 14 Zusatzprotokolle</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR 1966) + 2 Zusatzprotokolle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (revidierte) Europäische Sozial-Charta (ESC 1961/ 1996) + Zusatzprotokolle</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR 1966)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (ECPT 1987)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ die Internationale Konvention zur Beseitigung aller Formen rassischer Diskriminierung (ICERD 1965)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ die Europäische Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten (1995)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ die Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW 1979) + Zusatzprotokoll 1999</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ die EU Grundrechte-Charta (2000)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ die UN-Konvention gegen die Folter (CAT 1984) + Zusatzprotokoll 2002</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ die UN-Konvention über die Rechte des Kindes (CRC 1989) + 2 Zusatzprotokolle 2000</li> </ul>	

### 4.3 Welche rechtlichen Mechanismen zur Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte gibt es?

Die Schaffung menschenrechtlicher Standards ohne die Überwachung ihrer Einhaltung wäre aber wenig wirkungsvoll. Die innerstaatliche Umsetzung und deren Kontrolle kann nicht den Staaten überlassen werden. Daher wurden durch die wichtigsten internationalen Verträge auch **unabhängige internationale Überwachungsorgane** eingesetzt. Das bekannteste ist der Europäische Menschenrechtsgerichtshof (EGMR) in Straßburg zur Überwachung der Europäischen Menschenrechtskonvention. Auch die genannten sechs UN-Verträge haben Expertenkomitees eingerichtet und ihnen die Kontrolle der Einhaltung der Menschenrechte aufgetragen.

Menschenrechtsverletzungen sollen zunächst – und sind dies in demokratischen Staaten im Regelfall auch – durch rechtliche Möglichkeiten im innerstaatlichen Bereich bekämpfbar sein. Juristisch heißt das: der „nationale Grundrechtsschutz“ (in Österreich z.B. durch Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof) geht dem internationalen Schutz vor. Die internationalen Überwachungsorgane kommen nur ins Spiel, wenn im eigenen Staat vergeblich versucht wurde, sich gegen Menschenrechtsverletzungen zu wehren, oder auch ganz allgemein, um zu überprüfen, ob der nationale Grundrechtsschutz funktioniert.

Welche Möglichkeiten haben nun diese Organe, die Einhaltung der Menschenrechte zu überprüfen?

#### Die Beschwerde einer Einzelperson (sog. Individualbeschwerde):<sup>4</sup>

Personen, die sich in ihren Menschenrechten verletzt erachten, können sich unter bestimmten, klar niedergelegten Bedingungen an die internationalen Organe wenden. Die Beschwerde an den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof (EGMR) ist die bekannteste und wohl wirksamste Form der Beschwerde. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes hat wesentliche Auswirkungen auf die Situation der Menschenrechte in vielen europäischen Staaten gehabt, auch in Österreich (siehe dazu unten 5.1.3.)

#### Die Staatenbeschwerde:<sup>5</sup>

Auch Staaten können sich an diese Gremien wenden und gegen andere Staaten Beschwerde wegen Verletzungen der Menschenrechte erheben. Da diese Vorgangsweise allerdings als „unfreundlicher Akt“ gesehen wird, wird davon kaum Gebrauch gemacht.

#### Diskussion von Staatenberichten:<sup>6</sup>

Weiters sind die Vertragsstaaten v.a. der UN-Menschenrechtsverträge verpflichtet, in regelmäßigen Abständen schriftliche Berichte an die jeweiligen Organe

<sup>4</sup> Bei EMRK, ICCPR, CERD, CEDAW, CAT; die ESC sieht ein Kollektivbeschwerden, die von bestimmten NGOs, ArbeitgeberInnenverbänden und ArbeitnehmerInnenverbänden eingebracht werden können.

<sup>5</sup> Bei EMRK, ICCPR, CAT, CERD.

<sup>6</sup> Bei ICCPR, ICESCR, CERD, CEDAW, CAT; ESC, Europäische Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten

abzuliefern, in denen sie darlegen, wie die Menschenrechte innerstaatlich umgesetzt werden. Diese Berichte werden in einer öffentlichen Diskussion behandelt, in der die ExpertInnen – zumeist auf Grund von Informationen nichtstaatlicher Organisationen (so genannte „Schattenberichte“) – kritische Fragen stellen sowie Kritik und Empfehlungen äußern.

#### Untersuchung von Menschenrechtssituationen:<sup>7</sup>

Einige Organe haben auch die Möglichkeit, von sich aus die Menschenrechtssituation in einem Land zu untersuchen, wenn sie verlässliche Informationen über systematische Menschenrechtsverletzungen erhalten. Dabei analysieren sie sowohl die gesetzliche Lage als auch die konkrete Umsetzung der Menschenrechte. Auch hierbei stützen sich die internationalen Organe auf Informationen von nichtstaatlichen Organisationen.

#### Prävention durch regelmäßige Besuche von Haftorten:

Von besonderer Bedeutung für den Polizeibereich ist der Mechanismus, der von der Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter geschaffen wurde. Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter (nach der englischen Bezeichnung meist mit CPT abgekürzt) ist ein internationales Gremium von ExpertInnen aus unterschiedlichen Fachrichtungen, die regelmäßig alle Orte des Freiheitsentzugs (Polizeihaftorte, Gefängnisse, psychiatrische Anstalten, etc.) in den 46 europäischen Mitgliedsstaaten besuchen und den Staaten Empfehlungen für einen verbesserten Menschenrechtsschutz von inhaftierten Personen geben. Im Jahre 2002 wurde ein ähnliches System auf der UN-Ebene geschaffen (Zusatzprotokoll zur UN-Konvention gegen Folter).

#### Internationale Strafgerichtsbarkeit:

Weiters gehören zu den rechtlichen Mitteln der Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte die Institutionen der internationalen Strafgerichtsbarkeit, deren Gegenstand nicht - wie bei den oben genannten Beschwerdeverfahren - die Verantwortlichkeit des Staates für Menschenrechtsverletzungen ist, sondern die Verantwortlichkeit von Einzelpersonen für besonders schwere Menschenrechtsverletzungen, die internationale Verbrechen darstellen. Im Juli 2002 trat das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes (IStG) in Kraft, das als erste ständige Einrichtung – nach den ad hoc Tribunalen zu Jugoslawien 1993 und Ruanda 1994 – diese Aufgabe übernommen hat. Der internationale Strafgerichtshof ist zuständig für die Ahndung folgender Verbrechen: Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Verbrechen der Aggression.<sup>8</sup>

### **4.4 Welche politischen Mittel zur Durchsetzung der Menschenrechte gibt es?**

Seit 1945 sind die Menschenrechte internationalisiert worden und zählen damit

<sup>7</sup>Bei CEDAW, CAT

<sup>8</sup>Die Zuständigkeit für das Verbrechen der Aggression tritt erst ein, wenn dessen Tatbestandselemente näher definiert sind.

nicht mehr zu den ausschließlich innerstaatlichen Angelegenheiten der Staaten. Natürlich besteht aber der Grundsatz der Souveränität der Staaten weiterhin und ist als Prinzip des internationalen Rechts in der UN-Satzung verankert.

Vor dem Hintergrund dieses Spannungsverhältnisses ist der Einsatz von diplomatischen und politischen Mitteln zur Durchsetzung der Menschenrechte zu sehen. Charakteristisch ist dafür die Entwicklung in der **UN-Menschenrechtskommission**, die 1946 als politisches Gremium der UNO zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte eingerichtet wurde und sich heute aus 53 Staaten zusammensetzt. Die UN-Menschenrechtskommission war vorerst damit beschäftigt, die Menschenrechte näher auszuformulieren. Die AEMR und beinahe alle andere Konventionen (siehe 4.2.) wurden innerhalb dieses Gremiums ausgearbeitet.

Wenn es aber um die Einhaltung der Menschenrechte in einzelnen Staaten ging, unternahm die UN-Menschenrechtskommission vorerst nichts. Die vielen Beschwerden von Opfern von Menschenrechtsverletzungen, die an die Kommission gelangten, wurden einfach nicht behandelt, was ihr in den **fünfundvierzig Jahren** die Bezeichnung „größter Papierkorb der Welt“ einbrachte. Natürlich war dieses „**Nichthandeln**“ durch die politischen Umstände (Stichwort: Kalter Krieg) bedingt. Auch darf nie vergessen werden, dass dieses UN-Organ aus Staaten besteht und diese für Tun bzw. Nichtstun verantwortlich sind.

Die Situation änderte sich aber in den **sechziger Jahren**, als **Südafrika** wegen des Apartheid-Regimes als erstes Land auf die Tagesordnung der UN-Menschenrechtskommission gesetzt wurde. Die UN-Menschenrechtskommission übte Kritik an den dortigen systematischen und schweren Menschenrechtsverletzungen und setzte sogar eine eigene Arbeitsgruppe ein, welche die Situation untersuchte. Damit war der **Durchbruch zur (politischen) Behandlung von Ländersituationen** in der Menschenrechtskommission erzielt. Im Laufe der nächsten fast 40 Jahre wurde eine ganze Reihe von Ländern wegen einer systematischen Praxis von Menschenrechtsverletzungen kritisiert, sogenannte SonderberichterstatterInnen eingesetzt und damit Druck auf diese Länder ausgeübt. Die Bedeutung dieses Mechanismus spiegelt sich in den massiven Anstrengungen der betroffenen Staaten wider, Kritik an ihren Menschenrechtsverletzungen zu verhindern.

Neben der Kritik an Menschenrechtsverletzungen in bestimmten Ländern hat die UN-Menschenrechtskommission eine Reihe von ExpertInnenverfahren (Arbeitsgruppen, **SonderberichterstatterInnen**) zu einzelnen Menschenrechten bzw Menschenrechtsverletzungen (Folter, Gewalt gegen Frauen etc.) eingerichtet, die wegen Verletzungen dieser Rechte an die Staaten herantreten und darüber berichten.

Zunehmend werden die Menschenrechte aber auch in die Arbeit der anderen UN-Organen, wie der UN-Generalversammlung und des UN-Sicherheitsrates, einbezogen. Dieser ist verantwortlich für die Aufrechterhaltung des

**Kein Staat will als systematischer Menschenrechtsverletzer dastehen**

internationalen Friedens und der Sicherheit und hat sich dabei – vor allem in den neunziger Jahren – immer wieder mit massiven Menschenrechtsverletzungen als Bedrohung des Friedens beschäftigt. Da der **UN-Sicherheitsrat** das einzige UN-Organ ist, das für alle Staaten verbindliche Entscheidungen treffen und wirtschaftliche und sogar militärische Sanktionen verhängen kann, kommt ihm besonderes Gewicht zu.

Weiters ist der diplomatische und politische Druck zu nennen, den Staaten in anderen internationalen Organisationen sowie in den **bilateralen** (d.h. zwischen zwei Staaten) **Beziehungen** ausüben. So erstellt das US-amerikanische Außenministerium jährlich einen Menschenrechtsbericht, in dem die Menschenrechtslage in anderen Staaten beurteilt wird. Solche Beurteilungen werden dann z.B. für die Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit herangezogen. Auch für die Europäische Union stellen die Menschenrechte einen wichtigen Faktor in den Außenbeziehungen dar.

Generell kann gesagt werden, dass die Bedeutung der Menschenrechte für die Beziehungen zwischen den Staaten enorm gestiegen ist. Damit sind aber auch Probleme verbunden, denn Staaten verfolgen weiterhin im Wesentlichen politische und wirtschaftliche Interessen. Wie vor allem die Politik der USA zeigt, werden Menschenrechte, je nachdem, ob sie ins allgemeine politische Konzept passen, in den Vordergrund gespielt oder vernachlässigt. Die Gefahr selektiven Vorgehens und der Doppelbödigkeit ist sehr groß. Dies macht die kritische Beobachtung staatlicher Menschenrechtspolitik durch ExpertInnen und nichtstaatliche Organisationen umso wichtiger.

#### 4.5 Was tun nichtstaatliche Organisationen für die Menschenrechte?

Menschenrechte sind die grundlegenden Rechte jedes/jeder Einzelnen. Sie müssen aber nicht nur am Papier festgelegt, sondern auch gelebt werden. Daher ist es für eine demokratische Gesellschaft gerade zu notwendig, dass jede einzelne Person von ihren Rechten auch Gebrauch macht und wenn notwendig für sich oder für andere einfordert.

Im Herbst 1960 las der kürzlich verstorbene Rechtsanwalt Peter Benenson in der Londoner U-Bahn, dass über 2 kommunistische Studenten in Portugal, die es gewagt hatten, auf die Freiheit anzustoßen, eine Haftstrafe verhängt wurde. Er war so aufgewühlt, dass er beschloss, etwas zu unternehmen, zumal die UNO zu dieser Zeit Menschenrechtsverletzungen noch nicht behandelte. Mit einem Kreis von Gleichgesinnten organisierte er einen „appeal for amnesty“, der am 28. Juni 1961 im Londoner „Observer“ und in mehreren europäischen Zeitungen veröffentlicht wurde. Darin rief Benenson zur Freilassung aller Gewissensgefangenen, zur Stärkung der internationalen Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte und zur Verankerung eines Rechts auf Asyl auf. amnesty international war geboren, die nunmehr mit mehr als einer Million

**Militärische Mittel  
gegen massive  
Menschenrechts-  
verletzungen**

**Menschen fordern  
die Einhaltung  
ihrer eigenen  
Rechte und die  
anderer**

**Vielfältige  
Tätigkeiten der  
NGOs**

Mitglieder die größte Menschenrechtsorganisation ist.

Es sind sehr oft die **Initiativen von Einzelpersonen**, die dazu führen, dass nichtstaatliche Organisationen, die NGOs (nach der englischen Bezeichnung „non-governmental organisations“), gegründet werden, um sich einer bestimmten Angelegenheit anzunehmen. NGOs sind die treibende Kraft für die weltweite Verbesserung des Menschenrechtsschutzes und die wichtigste Kontrollinstanz staatlicher Politik. Ohne den organisierten Einsatz von Privatpersonen wären viele der oben genannten Fortschritte nicht zustande gekommen. Die Bedeutung der NGOs kann gar nicht überschätzt werden und nimmt auch angesichts der wachsenden Zahl von NGOs zu. Bei der Weltkonferenz über Menschenrechte 1993 in Wien nahmen über 1500 NGOs aus aller Welt teil, bei der Weltfrauenkonferenz in Beijing 1995 sogar rund 4000.

Wie setzen sich nichtstaatliche Organisationen für die Menschenrechte ein?

- NGOs sammeln Informationen über Menschenrechtsverletzungen und veröffentlichen diese in Berichten zu bestimmten Ländern oder in Jahresberichten.
- NGOs versuchen, durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit einschließlich Pressearbeit das Bewusstsein für Menschenrechte und für die Anliegen der Opfer zu stärken und Druck auf die Regierungen auszuüben, die Menschenrechte zu beachten und in den Mittelpunkt der Politik zu stellen.
- NGOs setzen sich für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen ein, indem sie etwa Briefe an politisch Verantwortliche und an Gefangene selbst schreiben, Unterschriften sammeln und den Regierungen überreichen. (z.B. amnesty international)
- NGOs betreuen Opfer von Menschenrechtsverletzungen in rechtlicher und sozialer Hinsicht. Sie schreiben Berufungen gegen abgewiesene Asylanträge und strengen Verfahren gegen Menschenrechtsverletzungen an. (z.B. die AusländerInnenberatung der Caritas und der evangelischen Diakonie, Asyl in Not)
- NGOs betreuen traumatisierte Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen medizinisch und psychologisch. (z.B. die Rehabilitationszentren Hemayat in Wien und Omega in Graz).
- NGOs treiben sowohl im innerstaatlichen als auch im internationalen Bereich Gesetzesreformen bzw. die Schaffung neuer Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte voran.

Neben diesen „klassischen“ Aufgaben der NGOs, die **Kontrolle** und Interessensvertretung gegenüber und **Kritik an staatlichen Maßnahmen** zum zentralen Inhalt haben, haben sich verschiedene Formen der direkten Kooperation zwischen NGOs und staatlichen Stellen entwickelt. Als Beispiele aus dem österreichischen Polizeibereich können die Zusammenarbeit von Frauenhäusern und der Polizei im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen genannt werden. Auch die verstärkte Einbindung von NGOs in die Ausbildung der ExekutivbeamtInnen kann als konkrete Kooperationsform zu sehen.

Zusammenarbeit ergibt sich auch aus der zunehmenden Auslagerungen staatlicher Aufgaben. Mittels Vertrag betrauen staatliche Stellen einzelne NGOs mit einer Tätigkeit, die diese auf Grund ihres Know-hows und ihrer Arbeitsweise besser wahrnehmen können. Beispiele dafür sind die Schubhaftbetreuung oder die Unterbringung und Betreuung von Obdachlosen etc..

Vor dem Hintergrund eines Verständnisses von Polizei als (menschenrechtliches) Dienstleistungsunternehmen (siehe oben 2.4.) liegt diese Zusammenarbeit näher als allgemein angenommen. Andererseits ist bei der **Zusammenarbeit von NGOs und Polizei** mitzubedenken, dass die in vielerlei Hinsicht großen Unterschiede in der Struktur und den Arbeitsformen der Polizei einerseits und den NGOs andererseits zu Schwierigkeiten in der Kommunikation führen können. Diese im weitesten Sinne kulturellen Unterschiede können aber als Chance begriffen werden, um die jeweils andere Seite besser zu verstehen.

„Die Begegnung mit NGOs, die Korrektur von Feindbildern und der Abbau von Vorurteilen wurde von den TrainerInnen als einer der wesentlichen Erfolge ihrer Ausbildungstätigkeiten beschrieben. Gleichzeitig wurde auch übereinstimmend der Überzeugung Ausdruck gegeben, dass in der Auseinandersetzung mit Menschenrechten eine Außensicht von enormer Wichtigkeit ist.“ (Peter Glaninger, Braucht die österreichische Exekutive Menschenrechtserziehung?, in: Janos Fehervary/Wolfgang Stangl (Hg.), Menschenrecht und Staatsgewalt, Wien 2000, S.152. Dieses Statement bezieht sich auf die Erfahrungen im Rahmen der „Woche der Menschenrechte“ 1998)

„NGOs und Behörden müssen sich besser kennen lernen und zusammenarbeiten, dann können sie einander sehr gut ergänzen. Konflikte wird es immer geben, weil die Arbeitsmethoden zu verschieden sind. NGOs haben oft keine andere Möglichkeit, als mit ihren Anliegen an die Öffentlichkeit zu gehen – und zwar sofort, weil es dringend ist. Doch wenn sich die Menschen, die in den Behörden arbeiten, dessen bewusst werden, dass auch dort Menschen für Menschen arbeiten, so wie sie selbst, dann wird das für das gegenseitige Verständnis sehr förderlich sein.“ (Francesca Ferraris, amnesty international und die Exekutive: Ein Plädoyer für Kooperation, in: Janos Fehervary/Wolfgang Stangl (Hg.), Menschenrecht und Staatsgewalt, Wien 2000, S.128)

Verhältnis zwischen  
NGOs und Polizei:  
Kritik und  
Kooperation



## 5. Die Entwicklung in Österreich

### 5.1 Geschichtlicher Überblick

#### 5.1.1 Von der absoluten Monarchie zur demokratischen Republik

Die liberalen und demokratischen Ideen, die nach der Französischen Revolution den ganzen europäischen Raum erfassten, wirkten - etwas zeitversetzt - auch auf Österreich.

Der aufgeklärte Absolutismus von Maria Theresia und Josef II. hatte im 18. Jahrhundert einige Reformen im Sinne der Aufklärung gebracht. Im Bereich des Strafrechts nahm Joseph II. etwa die Ideen von Cesare Beccaria (als Mailänder österreichischer Staatsbürger) und Joseph Sonnenfels auf. Der Monarch blieb aber Träger oberster Herrschergewalt im Staat, die Armee und der sich festigende Beamtenapparat waren seine wesentlichen Stützen. Die überall aufkommenden bürgerlichen Freiheitsideale wurden in diesem absolutistischen Geist weiterhin bekämpft, und die (restaurative) Epoche nach dem Wiener Kongress 1815 nahm ausgesprochen reaktionäre und repressive Züge an. Diese Epoche vor der Märzrevolution 1848 ging als „Metternichsches System“ (benannt nach dem Kanzler Metternich) in die österreichische Geschichte ein, bekannt vor allem wegen der polizeistaatlichen Methoden zur Überwachung und Kontrolle der Bevölkerung.

„Der friedliche Staat, der drei Jahrzehnte lang ... keine Kriege führte, würde heute in einem amnesty-international-Bericht an oberster Stelle der Menschenrechtsverletzer stehen. Politische Gefangene, Folter und Zensur waren die dunkelste Seite des Biedermeier. Die Ideen der Französischen Revolution schienen gefährlich, der Liberalismus verlangte eine Beteiligung der Bürger an der Regierung, eine Verfassung sollte die Rechte der Bürger sicherstellen, und der Nationalismus war eine besonders zerstörerische Kraft für die Monarchie. So entschloss sich der Staat, dessen Politik weitgehend Metternich bestimmte, alle diese Ideen zu unterbinden“. (Karl Vocelka, Geschichte Österreichs, Graz/Wien 2000, S. 194)

Angespornt durch die Pariser Februarrevolution von 1848 formierten sich aber auch in Österreich die liberale Bewegung (der bürgerliche Mittelstand, die Studenten und das Kleinbürgertum) und die Arbeiter, um ihren Forderungen nach Umsetzung des Gedankengutes der Französischen Revolution Nachdruck zu verleihen. Unter dem Druck blutiger Straßendemonstrationen wurde Metternich entlassen und im April 1848 die Pillersdorfsche Verfassung erlassen, eine liberale Verfassung mit demokratischen Komponenten. Letztlich konnte sich jedoch der revolutionäre Elan der Bevölkerung gegenüber den monarchischen Herrschaftsansprüchen nicht durchsetzen, und auch die von Kaiser Franz Joseph „aus freier Bewegung und eigener kaiserlicher Macht“ erlassene sog. Oktroyierte

Reformen  
Josephs II.

Metternichscher  
Polizeistaat

Revolution 1848

### 1867: Erster Grundrechtskatalog in Österreich

Märzverfassung 1849 blieb praktisch bedeutungslos. Allerdings hatte der konstituierende Reichstag im September 1848 mit der Aufhebung des Untertänigkeitsverhältnisses (Bauernbefreiung) einen wesentlichen menschenrechtlichen Fortschritt gebracht.

Die neoabsolutistische Restauration nach 1849 war allerdings nur von kurzer Dauer, da die verlorenen Kriege und wirtschaftlichen Schwierigkeiten den Kaiser zwangen, zur konstitutionellen Regierungsform zurückzukehren. Mehrere Reformschritte mündeten schließlich in den österreichisch-ungarischen Ausgleich und in die Annahme einer Verfassung der österreichischen Reichshälfte im Jahre 1867. Eines der fünf Staatsgrundgesetze war das **„Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger“**, ein Katalog bürgerlicher und politischer Rechte, der noch heute in Geltung steht. Das Gesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit und das Gesetz über den Schutz des Hausrechts (noch in Geltung) hatten schon 1862 einen wesentlichen menschenrechtlichen Fortschritt gebracht. Weiters wurden durch die Schaffung des Verwaltungsgerichtshofes und des Reichsgerichtes (des Vorläufers des Verfassungsgerichtshofes) sowie durch die vollständige Trennung der Justiz von der Verwaltung wesentliche rechtsstaatlichen Bedingungen geschaffen.

Im Gefolge der Auflösung der österreichisch-ungarischen Monarchie nach dem Ersten Weltkrieg 1918 riefen die deutschsprachigen Abgeordneten des Reichsrats die Republik aus, 1920 wurde mit dem Bundesverfassungsgesetz 1920 (B-VG) die noch heute geltende demokratische und republikanische Verfassung der Republik Österreich angenommen. Die oben erwähnten Gesetze zum Schutz der Grundrechte wurden in das Verfassungsrecht der Republik Österreich übernommen, nachdem die Aufnahme eines umfassenden Grundrechtskatalogs in das B-VG an der ideologischen Auseinandersetzung um wirtschaftliche und soziale Rechte gescheitert war.

### 5.1.2 Der Wandel der Rolle der Polizei

### Polizei als Mittel absolutistischer Machtausübung und Wohlfahrtsförderung

Die Entwicklung vom aufgeklärten Absolutismus über die konstitutionelle Monarchie zur demokratischen und republikanischen Staatsform hatte wesentliche Auswirkungen auf die Rolle der Polizei. Wenn wir die Rolle der Polizei im Absolutismus betrachten, müssen wir uns zunächst dessen bewusst sein, dass der Begriff „Polizei“ damals in umfassender Weise verstanden wurde und neben der Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit auch monarchische Tätigkeiten der Vorsorge für Glück und Wohlergehen der Untertanen, also der allgemeinen Wohlfahrt, einschloss.

Die Polizeigewalt („*ius politiae*“) war daher ein wesentliches Mittel der absolutistischen Machtausübung. Mit Polizeimitteln konnte der Staat sowohl in unbeschränkter Form in die Privat- und Freiheitssphäre der BürgerInnen eingreifen als auch seine Ziele der Wohlfahrtsförderung gegen den Willen der

Betroffenen durchsetzen.

Im Zuge der Umgestaltung des Staates 1848 wurden die Sicherheitskräfte organisatorisch in Polizei und Gendarmerie aufgespalten sowie inhaltlich auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit und die Verbrechenverfolgung im Vorfeld der Strafjustiz eingeschränkt. In wichtigen Städten bestanden Polizeidirektionen, denen Polizeiwachen als ausführende Organe zur Seite gestellt waren. Im ländlichen Bereich wurde die Gendarmerie, die 1849 formell errichtet wurde, mit dem Sicherheitswesen beauftragt. Die Gendarmerie war streng militärisch organisiert und unterstand organisatorisch dem Kriegsministerium. Funktionell war sie auch als Hilfsorgan der staatlichen Behörden auf der untersten Ebene tätig.

Die stärker werdenden liberalen und rechtsstaatlichen Ideen stießen sich aber an der Machtfülle des Staates und an konkreten Missbräuchen der Sicherheitskräfte. Die Erlassung der Gesetze zum Schutz der Grundrechte in den 1860er waren Maßnahmen zum Schutz gegen staatliche Willkür, und das Gesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit 1862 wurde ausdrücklich zu dem Zweck erlassen, „um die Freiheit der Person gegen Übergriffe der Organe der öffentlichen Gewalt zu schützen“ (Präambel).

Die Gründung der demokratischen Republik Österreich 1918 veränderte das Polizeiwesen zunächst kaum. Es wurde einfach aus der Monarchie übernommen, wobei das hierarchische Ordnungsprinzip und die starke Zentralisation aufrecht blieben. Organisatorische Veränderungen gab es im Bereich der Gendarmerie, die 1918 in einen „nach militärischen Muster organisierten Zivilwachkörper“ umgewandelt und dem Innenministerium unterstellt wurde. Vom Wiener Polizeipräsidenten Johann Schober wird berichtet, dass die Polizei unter ihm von der „Demokratisierung der Verwaltung“ verschont geblieben sei. Dazu passte auch, dass das Versprechen der Verfassungsreform 1929, eine Gesetz über die Befugnisse der Sicherheitspolizei zu erlassen, über lange Zeit, nämlich bis zur Erlassung des Sicherheitspolizeigesetzes 1991 nicht eingelöst wurde. Bis dahin waren die Tätigkeiten der allgemeinen Sicherheitspolizei auf eine Generalermächtigung des Verfassungsübergangsgesetzes 1929 gestützt. Dieser Zustand wurde schon damals als „ein Rest des alten Polizeistaates“ (Hans Kelsen, „Vater“ der österreichischen Verfassung) bezeichnet, und Forderungen nach Beseitigung dieses vorrechtsstaatlichen Provisoriums wurden wiederholt erhoben.

Erst die gesellschaftlichen und politischen Veränderungen in den siebziger und achtziger Jahren schufen die Grundlage dafür, dass mit dem SPG 1991 die Tätigkeit der Sicherheitspolizei auf tragfähige und rechtsstaatlich unbedenkliche Beine gestellt wurde. Menschenrechtlich gesehen ist es nicht unwichtig, daran zu erinnern, dass wesentliche Polizeikreise sich lange vehement gegen die genauere rechtliche Fixierung ihrer Aufgaben und Befugnisse zur Wehr gesetzt haben. Das SPG stellt sicherlich einen Meilenstein in Richtung Orientierung der Polizei an rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Grundsätzen dar.

**Beschränkung der  
Polizei durch  
Grundrechte**

**Jahrzehntelanges  
gesetzliches  
Provisorium**

### 5.1.3 Menschenrechtliche Einflüsse

Wesentliche Impulse für die Stärkung der Menschenrechte in Österreich, zumal im Polizeibereich, kamen nach dem Zweiten Weltkrieg von der internationalen Ebene (zur Internationalisierung der Menschenrechte siehe Abschnitt 4). Drei Jahre nach der Wiedererlangung der vollen Souveränität ratifizierte Österreich im Jahre 1958 die **Europäische Menschenrechtskonvention**, die einen Teil der österreichischen Verfassung bildet. Die EMRK ist der mit Abstand wichtigste Vertrag, dem Österreich beigetreten ist. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte haben beträchtliche **Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsordnung** gehabt und diese Auswirkungen betreffen wesentliche Bereiche der Tätigkeit der Polizei und des Strafprozessrechts: Die Schaffung der Unabhängigen Verwaltungssenate, Regelungen betreffend die Verwertung polizeilicher Untersuchungsergebnisse, die Reform der Untersuchungshaft, der Ausbau der Rechte von Beschuldigten und Inhaftierten sind neben innerstaatlichen Entwicklungen auch das Resultat der Judikatur des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs zur EMRK. Gegen diese „Einmischung von außen“ hatte sich anfänglich Widerstand in Justiz- und Polizeikreisen geregt. Die EMRK hatte natürlich auch durch die Rechtssprechung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs wesentliche Auswirkungen. Gerade zum Art. 3 EMKR betreffend das Folter- und Misshandlungsverbot entwickelte der VfGH früh eine wegweisende Judikatur.

Wesentliche  
Bedeutung der  
EMRK

Hatten in den 1980er Jahren die Volksanwaltschaft als Institution zur Missbrauchskontrolle in der Verwaltung und die Grüne Partei auf der politischen Ebene Menschenrechtsprobleme in der Polizei aufgegriffen, so waren es zunehmend nichtstaatliche Organisationen, welche die Menschenrechtssituation in Österreich zu thematisieren begannen. Eine besondere Rolle hat dabei Amnesty International, das 1987 – auch für viele ai-Mitglieder überraschend – Österreich zum ersten Mal im Jahresbericht erwähnte. Seitdem scheint Österreich regelmäßig im Jahresbericht auf (siehe dazu 7. 6). Anfang 1990 veröffentlichte Amnesty International einen detaillierten Sonderbericht zu Österreich, in dem auf strukturelle Schwächen bei der Bekämpfung von Folter und Misshandlung in Österreich hingewiesen wurde. (siehe die homepage von ai Österreich [www.amnesty.at](http://www.amnesty.at), sowie die homepage von ai London [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)).

Die Polizei unter  
stärkerer  
mensen-  
rechtlicher  
Beobachtung

Ebenfalls 1990 war Österreich – auf Grund eines Losentscheids – der erste Staat, den das eben geschaffene Europäische Komitee zur Verhütung von Folter (CPT, siehe dazu oben 4.2) besuchte. Weitere Besuche (im Rahmen des regelmäßigen Besuchprogramms) fanden in den Jahren 1994, 1999 und 2004 statt. Das CPT hat die Situation der Menschenrechte in der Polizei sehr kritisch beschrieben und eine Fülle von Empfehlungen erlassen. (die veröffentlichten CPT Berichte zu Österreich sowie die diesbezüglichen Stellungnahmen Österreichs finden sich auf <http://www.cpt.coe.int/en/states/aut.htm>)

Als Organ der menschenrechtlichen Begleitung und Kontrolle der Polizei ist

schließlich der Menschenrechtsbeirat zu erwähnen, der 1999, auf der Basis von Vorarbeiten auf Grund einer Empfehlung des CPT, als unmittelbare Reaktion auf den Tod von Marcus Omofuma eingerichtet wurde. Seine Aufgabe besteht darin, den Bundesminister für Inneres in Fragen der Wahrung der Menschenrechte zu beraten sowie „die konsequente und systematische Orientierung der Polizei an den Menschenrechten durch Beobachtung und begleitende Überprüfung zu fördern“. Der Beirat und seine Kommissionen führen Besuche an Anhalteorten durch, identifizieren strukturelle Defizite und schlagen konkrete Lösungen vor. Der Menschenrechtsbeirat setzt sich aus Mitgliedern zusammen, die von NGOs, dem Bundesminister für Inneres, dem Bundesminister für Justiz und dem Bundeskanzler vorgeschlagen werden. Diese sind per Verfassungsgesetz weisungsfrei tätig. Der Beirat hat eine Reihe von Berichten mit einer Vielzahl von Empfehlungen verfasst. (siehe [www.menschenrechtsbeirat.at](http://www.menschenrechtsbeirat.at))

## 5.2 Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Umsetzung der Menschenrechte in Österreich

### 5.2.1 Grund- und Menschenrechte in der Verfassung und in internationalen Verträgen

Eine der wesentlichen Errungenschaften der politischen Kämpfe des 18. und 19. Jahrhunderts in Europa war die Durchsetzung von geschriebenen Verfassungen. Die Verfassung stellt das politische und ideologische Bekenntnis einer Gesellschaft dar und legt die für die Organisation und das Funktionieren des Staates grundlegenden Regeln und Wertentscheidungen fest. Die Grund- und Menschenrechte bilden einen wesentlichen Teil moderner Verfassungen.

Die geltende österreichische Verfassung stammt aus 1920 und wurde seither viele Male novelliert. Angesichts der Unübersichtlichkeit und der Reformbedürftigkeit der geltenden Verfassungsrechtslage – neben dem B-VG 1920 gibt es eine Vielzahl von Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen –, wurde immer wieder der Ruf nach der einer neuen Verfassung laut. Versuche im Rahmen des Verfassungskonvents in den Jahren 2003 und 2004, eine neue Verfassung auszuarbeiten, sind allerdings gescheitert.

Da sich die beiden großen politischen Lager der Republik Österreich, die Christlich-Sozialen und die Sozialdemokraten, anlässlich der Erlassung einer neuen Verfassung im Jahre 1920 bei der Frage des Grundrechtskatalogs nicht einigen konnten – wesentlicher Zankapfel war die Aufnahme wirtschaftlicher und sozialer Rechte in die Verfassung, gegen die sich die christlich-soziale Partei wehrte –, enthält das Bundes-Verfassungsgesetz 1920 keinen eigenen Grundrechtskatalog. Vielmehr wurde als Kompromiss das **Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger aus 1867** in die Verfassung übernommen. Darüber hinaus enthält das **Bundes-Verfassungsgesetz 1920**

Verfassung als  
politisches und  
ideologisches  
Bekenntnis

Zersplitterte  
Verfassung –  
unvollständiger  
innerstaatlicher  
Grundrechtskatalog

Ergänzung durch  
internationale  
Verträge

**einzelne Grundrechtsbestimmungen**, etwa den höchst bedeutsamen Gleichheitssatz. Teile des Staatsvertrages von St. Germain (1919/1920) sowie des Staatsvertrages von Wien (1955) enthalten Grundrechtsbestimmungen zum Schutz von Minderheiten. Weiters wurden einzelne Grundrechtsbestimmungen in einfachen Gesetzen verankert, z.B. das Recht auf Wehrdienstverweigerung im Zivildienstgesetz oder das Recht auf Datenschutz im Datenschutzgesetz 1978/2000. 1988 wurde mit dem **Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit** ein für die Polizei wichtiger menschenrechtlicher Bereich neu geregelt.

Österreich ist den wesentlichen **internationalen Menschenrechtsverträgen** beigetreten. Am bedeutsamsten war, wie erwähnt, der Beitritt Österreichs zur EMRK 1958, womit die in der **EMRK** enthaltenen Rechte in die **österreichische Verfassung** übernommen wurden. Österreich hat auch die Europäische Sozialcharta, die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und das Rahmenabkommen über den Schutz nationaler Minderheiten ratifiziert, die im Rahmen des Europarats ausgearbeitet wurden.

Weiters hat Österreich eine Vielzahl von **UN-Menschenrechtsverträgen** ratifiziert, darunter die sechs zentralen: den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, die Rassendiskriminierungskonvention, die Konvention gegen die Diskriminierung der Frau, die Konvention gegen die Folter und die UN-Kinderrechtskonvention. (siehe dazu 4.2.)

Österreich hat die genannten internationalen Verträge nicht wie die Europäische Menschenrechtskonvention in die Verfassung aufgenommen, sondern lediglich auf einfachgesetzlicher Stufe ratifiziert. Die Mehrzahl dieser Verträge ist überdies nicht unmittelbar anwendbar, d.h. dass man sich darauf vor österreichischen Behörden nicht direkt berufen kann. Damit ist natürlich ihre innerstaatliche Wirksamkeit eingeschränkt. Österreich steht aber unter der Beobachtung der internationalen Überwachungsorgane, da es alle internationalen Überwachungsmechanismen anerkannt hat. (siehe oben 4.3.)

### 5.2.2 Die Einhaltung und Verwirklichung der Menschenrechte durch die Gesetzgebung und die Vollziehung

Der Schutz der Menschenrechte obliegt in Österreich allen drei Staatsgewalten: der Gesetzgebung, den Gerichten und der Verwaltung. **Das Parlament** hat bei der Erlassung von Gesetzen darauf zu achten, dass diese nicht gegen verfassungsrechtliche bzw. internationale Menschenrechtsstandards verstoßen. Weiters hat das Parlament die menschenrechtliche Pflicht, durch die Erlassung von Gesetzen darauf hinzuwirken, dass die Grund- und Menschenrechte auch in Rechtsverhältnissen unter Privaten umgesetzt werden.

Beispiele: § 75 des österreichischen StGB, der Mord unter Strafandrohung stellt und damit das Recht auf Leben schützt; § 38a SPG, der es der Polizei ermöglicht, gewalttätige Männer aus der Wohnung weg zu weisen. Diese gesetzliche Möglichkeit und deren Umsetzung durch die Polizei dienen dem Recht der betroffenen Frauen und Kinder auf körperliche Integrität.

Die Menschenrechte spielen natürlich auch im Rahmen der Tätigkeit der österreichischen **Gerichtsbarkeit** und der **Verwaltung**, im besonderen Maße der Sicherheitsverwaltung, eine wesentliche Rolle. Gerichtsurteile, behördliche Bescheide und Handlungen staatlicher Organe dürfen nicht gegen menschenrechtliche Standards verstoßen bzw. sollen, wie das erwähnte Beispiel des Polizeieinschreitens bei Gewalt in der Wohnung zeigt, der Verwirklichung der Menschenrechte dienen. Bei der Vollziehung ist im Besonderen auf den Grundsatz der **verfassungskonformen Interpretation einfacher Gesetze** hinzuweisen. Hinter diesem juristischen Begriff verbirgt sich die Idee, dass beim Vollzug einfachgesetzlicher Regelungen die Verfassungsregeln systematisch mitzudenken sind. Mit anderen Worten: Die Menschenrechte sollen bei jedem polizeilichen Handeln mitbedacht werden, gewissermaßen mitschwingen.

### 5.2.3 Die gerichtliche Kontrolle der Einhaltung der Menschenrechte

Staatliches Handeln in den verschiedensten Ausformungen muss also menschenrechtskonform sein. Was aber kann gemacht werden, wenn Gesetze oder Verwaltungshandeln gegen die Menschenrechte verstoßen?

Oberster Hüter der Verfassung und damit auch der in der Verfassung verankerten Menschenrechte ist der **Verfassungsgerichtshof** (VfGH). Auf Antrag bestimmter staatlicher Stellen und unter eng definierten Voraussetzungen auch von Einzelpersonen kann er die Übereinstimmung von Gesetzen mit den Grundrechten prüfen und gesetzliche Bestimmungen gegebenenfalls aufheben. Außerdem können sich Einzelpersonen an den VfGH wenden, um die Grundrechtskonformität sie betreffender Verwaltungsakte prüfen zu lassen. Gegen Gerichtsurteile kann der VfGH ebenso wenig angerufen werden wie in jenen Fällen, in denen das Parlament Gesetze zur Umsetzung der Menschenrechte erlassen müsste, aber untätig bleibt. Er kann das Parlament nicht zum Tätigwerden zwingen.

Für den Bereich der Kontrolle der Verwaltung ist der **Verwaltungsgerichtshof** (VwGH) zuständig, der Akte der Verwaltung auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft. Da menschenrechtliche Bestimmungen in einfachen Gesetzen übernommen bzw. näher ausgeführt worden sind, kommt dem VwGH eine wesentliche Rolle für die konkrete Menschenrechtskontrolle zu. Ähnliches gilt für die Anfang der 1990er Jahre eingerichteten **Unabhängigen Verwaltungssenate** (UVS) in den Bundesländern. Die UVS haben nicht nur eine menschenrechtliche Kontrollfunktion, sondern wurden aus menschenrechtlichen Überlegungen auf Grund von Art. 6 EMRK (fairer Verfahren) eingerichtet, wonach u.a.

Verwirklichung der  
Menschenrechte auf  
allen Ebenen

Gerichtliche  
Überprüfung von  
Gesetzen und  
Verwaltungshandeln

Verwaltungsstrafen vor einem unabhängigen und unparteiischen Tribunal bekämpfbar sein müssen. Höchst relevant für den Bereich der Sicherheitsverwaltung, sind die UVS zur Überprüfung von unmittelbaren Akten der Verwaltung zuständig.

## 6. Menschenrechtsanalyse - Konzepte und Prinzipien der praktischen Anwendung der Menschenrechte<sup>9</sup>

### 6.1 Zugänge zu Menschenrechten in der Praxis

„Es ist verblüffend, wie schnell die Idee der Menschenrechte, die erst spät zu unserem moralischen Vokabular dazugekommen ist, von der Allgemeinheit als brauchbar, ja vielleicht als unersetzlich akzeptiert wurde, um über die Welt zu reden, in der wir leben. Im Westen, und zu einem gewissen Grad in der ganzen internationalen Gemeinschaft, verstehen die Menschen ungefähr, was eine Menschenrechtsverletzung bedeutet.“ (Mary Midgley, Towards an ethic of global responsibility, in Dunne/Wheeler, Human Rights in Global Politics, Cambridge 1999, S. 160; Übersetzung und Hervorhebung durch den Autor)

Die erste Annäherung an die Menschenrechte (siehe oben 2.2) hat Folgendes erbracht:

- Die Menschenrechte dienen dem Schutz bestimmter fundamentaler Werte (Leben, persönliche Integrität, Würde, Freiheit, Gleichheit), die allen Menschen auf gleicher Basis zukommen. Zugleich halten sie einen Mechanismus bereit, wie die vielfältigen und miteinander in Spannung stehenden menschlichen Interessen ausgeglichen werden können. Damit bilden sie „die Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt“ (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte).
- Die Menschenrechte sind wegen ihrer besonderen Bedeutung in den Verfassungsgesetzen moderner Staaten und in internationalen Verträgen niederlegt worden und haben damit ihre rechtliche Dimension bekommen.

An diesem Punkt könnte man einwerfen: Das klingt ja ganz schön, aber was heißt denn das konkret auf die Praxis bezogen?

In der Praxis nähern wir uns den Menschenrechten meist von einer „negativen“ Perspektive, nämlich dann, wenn Gesetze bzw. ein konkretes Verhalten aus der Sicht der Menschenrechte problematisch erscheinen bzw. tatsächlich eine Menschenrechtsverletzung vorliegt.

Die meisten Menschen haben zumindest eine vage Vorstellung davon, was eine Menschenrechtsverletzung im Sinne von entwürdigendem, respektlosem oder diskriminierendem Verhalten ist, das uns selbst oder andere betrifft. Diese Vorstellung baut auf einem moralischen Gefühl oder auf dem „moralischen Gesetz in mir“ (Immanuel Kant) auf, mittels dessen wir Recht und Unrecht, Gut und Böse beurteilen. Ethisch-moralische Fragen werden zunehmend als Menschenrechtsfragen gestellt. Es gibt also einen intuitiven Zugang zu den

**Intuitiver Zugang zu Menschenrechten**

<sup>9</sup>Für den wesentlichen Beitrag bei der Verfeinerung des Analysemodells und der Fertigstellung dieses Abschnittes möchte ich Gudrun Rabussay-Schwald herzlich danken. Wir hatten einen überaus anregenden Austausch.

Juristisch  
strukturiertes  
Zugang zu  
Menschenrechten

Menschenrechten. Ein solcher Zugang ist wesentlich, aber nicht ausreichend, um über Menschenrechte sinnvoll zu reden.

Daneben hat sich ein **technischer, juristischer Zugang zu Menschenrechten** herausgebildet, der auf der Interpretation von rechtlichen Bestimmungen zu Menschenrechten aufbaut. Der juristische Zugang hat die konkrete Bedeutung einzelner Menschenrechte klarer gemacht sowie die grundlegenden Prinzipien herausgearbeitet, die für die Beantwortung menschenrechtlicher Fragestellungen herangezogen werden. Darüber hinaus bietet er – als wirkliche Errungenschaft – ein Modell für die Analyse von konkreten Sachverhalten auf ihre Übereinstimmung mit den Menschenrechten, das klare und nachvollziehbare Antworten ermöglicht. Innerstaatliche und internationale Gerichte haben hier wesentliches geleistet.

Der Nachteil jedes technischen Zuganges, im Besonderen des juristischen Zuganges zu Menschenrechten ist allerdings, dass er, wegen der vielen Details und der spezifischen Sprache, nur juristisch „Eingeweihten“ offen zu stehen scheint. Dazu kommt, dass, aus soziologischer Sicht, die technische Sprache den JuristInnen dazu dient, sich die Definitionsmacht über das, was Recht ist, zu erhalten, ob bewusst oder unbewusst.

Vor diesem Hintergrund versucht dieses Kapitel, die wesentlichen Elemente des juristischen Zugangs zu Menschenrechten klar zu machen und so zu vereinfachen, dass sie für juristische Laien brauchbar werden. Im Unterschied zu den vorigen Kapiteln zielt dieses Kapitel auf die **Einübung der Menschenrechtsanalyse** und den Gebrauch menschenrechtlicher Konzepte und Prinzipien ab. Mit anderen Worten: dieses Kapitel bezweckt die **Stärkung der analytischen und argumentativen Fertigkeiten** im Sinne des Menschenrechtsbildungsdreiecks (siehe oben 2.5.)

„Es ist alles sehr  
kompliziert“

Der ehemalige Bundeskanzler Fred Sinowatz wurde wegen des für PolitikerInnen ungewöhnlichen Satzes „Es ist alles sehr kompliziert“ vielfach belächelt. Aber er hatte Recht. Die soziale Welt ist tatsächlich komplex, und gerade die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen der letzten Jahre (Stichwort: Globalisierung) haben diese Komplexität noch verstärkt. Menschenrechte haben den Anspruch, der Komplexität der Welt und vor allem der Unterschiedlichkeit der vorhandenen Interessen gerecht zu werden. Sonst wären sie nicht erfolgreich. Wie bei jedem (analytischen) Modell, das einen derartigen Anspruch hat, bedarf es der Beherrschung der Anwendung von einigen wesentlichen Konzepten und Prinzipien. Letztlich braucht es – wie bei jedem Handwerk - die Einübung des Gebrauchs der menschenrechtlichen Werkzeuge. In diesem Sinne bringt dieses Kapitel – im Unterschied zu den voran gegangenen Kapiteln – einiges an Lernarbeit.

## 6.2 Was ist eine Menschenrechtsverletzung? Eine Definition, drei Beispiele und ein erstes Resümee

Der Begriff „Menschenrechtsverletzung“ ist ein zentraler Begriff der Menschenrechtspraxis. Die Frage „Was ist eine Menschenrechtsverletzung?“ kommt im Polizeitraining oft auf. Zur Enttäuschung der FragestellerInnen kann darauf keine unmittelbar zufrieden stellende einfache Antwort gegeben werden. Man kann aber auf der Basis der juristischen Analyse sagen:

- Eine Menschenrechtsverletzung liegt vor, wenn ein staatlicher Eingriff in die Menschenrechte nicht gerechtfertigt ist. (die „klassische“ Variante 1)
- Eine Menschenrechtsverletzung liegt vor, wenn ungerechtfertigt eine staatliche Handlung unterlassen wird, die menschenrechtlich geboten ist. (Variante 2)

(Siehe Folienvorlage A.2.9)

Diese allgemeinen Definitionen einer Menschenrechtsverletzung bringen uns ein Stück weiter und zeichnen den Weg vor, den eine Menschenrechtsanalyse zu gehen hat. Um einen konkreten Sachverhalt aus menschenrechtlicher Sicht, sozusagen durch die Menschenrechtsbrille beurteilen zu können, sind weitere Fragen zu stellen: Wann liegt ein Eingriff vor? Welche Handlungen sind menschenrechtlich geboten? Was sind die Kriterien dafür, dass ein Eingriff oder eine Unterlassung gerechtfertigt sind? usw.

Variante 1 der Definition stellt die „klassische“ Konstellation dar und ist für die operative und eingreifende Arbeit der/des einzelnen Polizisten die bedeutendste. Daher bildet sie auch den Schwerpunkt dieses Kapitels. Variante 2, die konkretes Handeln erfordert, bezieht sich stärker auf den gesetzgeberischen, gerichtlichen und polizeiorganisatorischen Bereich.

Sehen wir uns an Hand der folgenden drei Fallbeispiele aus dem polizeilichen Umfeld näher an, wie eine Menschenrechtsverletzung festgestellt werden kann. Die ersten beiden Beispiele betreffen die Variante 1 der Definition, das Beispiel 3 die Variante 2.

### Fall 1: Der Radfahrer (siehe Vorlage A.4.1.)

Der bulgarische Staatsbürger I. war mit dem Fahrrad unterwegs und wurde vom Beamten R. beim Überfahren einer Kreuzung bei Rotlicht beobachtet. Daraufhin hielt ihn der Beamte an und erließ eine Strafverfügung in der Höhe von 500 S. Da Herr I. nur seinen Studentenausweis mit sich führte, folgte er dem Beamten zum zuständigen Wachzimmer zur Klärung seiner bestehenden Aufenthaltsberechtigung. Beim Verlassen des Wachzimmers sah er, dass der Beamte R. gerade sein Fahrrad auf Mängel untersuchte. Dabei stellte Herr I. fest,

dass das Hinterrad des Fahrrades zerstochen war. Darauf ging Herr I. wieder ins Wachzimmer. Genau an diesem Punkt begann die Amtshandlung zu eskalieren, denn offenkundig entstand der Eindruck, dass der Beschwerdeführer einen der Sicherheitswachebeamten der vorsätzlichen Sachbeschädigung beschuldigen wollte, während er selbst dies (vor dem UVS und dem Strafgericht) ausdrücklich bestritt. Daraufhin wurde der Ton rauer, Herr I. wurde wegen aggressiven Verhaltens nach § 82 SPG angezeigt und in der Folge festgenommen. Herr I. wurde von dem Arrestantenposten in den Zellentrakt gebracht, der Beamte R. begleitete sie. Anschließend musste sich Herr I. nackt ausziehen, er wurde vom Beamten R. zu Boden geworfen und es wurden ihm Handschellen angelegt. Herr I. verbrachte 6 Stunden in Haft. (UVS -02/P/7/67/1999/34)

Wie stellt sich dieser Sachverhalt aus menschenrechtlicher Sicht dar?

Zunächst geht es einmal um die **Frage der Festnahme**. Jede polizeiliche Festnahme und Anhaltung stellt zunächst einen Eingriff in das Recht auf persönliche Freiheit dar. Natürlich ist nicht jeder Eingriff eine Verletzung, kann allerdings unter bestimmten Umständen eine Verletzung darstellen. Ganz allgemein kann gesagt werden, dass nur eine auf einem gesetzlichen Tatbestand fußende und den Umständen angemessene Festnahme menschenrechtskonform ist. (Für Detailprüfung des Falles siehe A.4.2.)

Konkret sind menschenrechtlich Art. 5 EMRK und Art. 1 und 2 PersFrG maßgeblich. Darin werden die Umstände, welche die Festnahme rechtfertigen, sowie begleitende besondere Rechte festgelegt, die inhaftierten Personen in einer Situation der Machtungleichheit zukommen. Einfachgesetzlich sehen das SPG, das VStG und die StPO genauere Bestimmungen vor.

In diesem Fall bewertete der UVS das polizeiliche Verhalten folgendermaßen:  
**„Insbesondere hat sich aber durch die Zeugeneinvernahmen im Strafverfahren vor dem Landesgericht für Strafsachen nicht erhärtet, dass der Beschwerdeführer ein regelrecht aggressives Verhalten im Sinne des § 82 SPG gezeigt hat, es ist daher letztlich kein Grund ersichtlich, der eine Festnahme des Beschwerdeführers gerechtfertigt hätte, vielmehr wäre es eine völlig ausreichende Reaktion gewesen, den Beschwerdeführer aus dem Wachzimmer zu weisen.“**

Der zweite Teil des Sachverhaltes betrifft die **Frage der konkreten Behandlung während der Anhaltung**. Der diesbezügliche Satz des Art. 3 EMRK ist klar: „Niemand darf der Folter oder anderer unmenschlicher oder erniedrigender Weise unterworfen werden“. Das Verbot der Folter und anderer Misshandlung ist absolut; jeder Eingriff ist zugleich eine Menschenrechtsverletzung. Bei der Klärung der Frage, ob eine Verletzung von Art. 3 EMRK vorliegt, ist auch hier wieder ganz genau nach den Umständen des Einzelfalles zu fragen. Die Anwendung von körperlicher Gewalt bei der Festnahme kann notwendig, den Umständen angemessen und damit verhältnismäßig sein. Dann ist sie menschenrechtlich

nicht zu beanstanden. Eine Menschenrechtsverletzung liegt vor, wenn die Verhältnismäßigkeit nicht gegeben war. (siehe zum Sonderfall Folter Punkt 6.5.) Einfachgesetzlich sind vor allem die detaillierten Bestimmungen im § 29 SPG und im Waffengebrauchsgesetz relevant. Der UVS sagte diesbezüglich:

„Die gesamte Amtshandlung stellt ab dem Zeitpunkt, als der Beschwerdeführer neuerlich in das Wachzimmer kam, um Anzeige wegen der Beschädigung seines Fahrrades zu erstatten, als eine Abfolge von gegen den Beschwerdeführer gerichteten Handlungen dar, die weder unumgänglich noch erforderlich, noch in irgendeiner Form angemessen waren und jedenfalls als exzessive Ausübung von Ermessen anzusehen sind.“

Resümierend stellte der UVS fest: „Der Beschwerdeführer ist daher durch die im Spruch näher beschriebenen Handlungen in seinen Rechten auf persönliche Freiheit verletzt worden und auch einer erniedrigenden und unmenschlichen Behandlung unterzogen worden“.

#### Fall 2: Der Liedermacher (siehe Vorlage A.4.3.)

Der Liedermacher W. hatte auf einer öffentlichen Veranstaltung der Jungen Generation der SPÖ ein satirisches Lied vorgetragen, das gegen eine Boulevardzeitung gerichtet war und teils derbe und obszöne Worte („steifer Pimpf“, „Scheiße“ etc.) enthielt. Ein anwesender Polizeibeamter „sah sich gezwungen“, W. auf den Tatbestand der Verletzung des öffentlichen Anstands aufmerksam zu machen. Auf Grund der Anzeige wurde W. von der (in der Instanz tätigen) Landesregierung zu einer Verwaltungsstrafe von S 300,- verurteilt, weil er durch den Gebrauch ordinärer und unflätiger Ausdrücke den öffentlichen Anstand verletzt habe. W. fühlte sich in seinen Menschenrechten verletzt. (VfSlg.10.755/1985; Sachverhalt adaptiert von Berka, Grundrechte, S. 231 und 232)

Wiederum stellt sich die Frage, wie sich der Sachverhalt aus menschenrechtlicher Sicht darstellt:

Hinsichtlich der Anwendbarkeit der Menschenrechte ist zunächst festzuhalten, dass das Vortragen kritischer Lieder durch das **Recht auf Meinungsfreiheit** nach **Art. 10 (1) EMRK** und durch das Recht auf Kunstfreiheit nach Art. 17a StGG geschützt wird.

**Art. 10 (1) EMRK** lautet: **Jedermann hat Anspruch auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen ein. Dieser Artikel schließt nicht aus, dass die Staaten Rundfunk-, Lichtspiel- oder Fernsehunternehmen einem Genehmigungsverfahren unterwerfen.**

Der Schutz der Meinungsfreiheit umfasst in einer pluralistischen Gesellschaft

auch Meinungen, „**die den Staat oder Teile der Bevölkerung beleidigen, schockieren oder stören**“<sup>10</sup>. Der Liedermacher W.W. wurde wegen Vortragens des Liedes, also wegen seiner Meinungsäußerung bestraft. Der Bescheid der Landesregierung stellte damit eine Beschränkung, einen Eingriff in sein Recht auf freie Meinungsäußerung dar.

Damit sind wir aber bei jenem Punkt angelangt, der regelmäßig die Schlüsselfrage bildet. Die Meinungsfreiheit gilt nicht grenzenlos, sondern kann eingeschränkt werden, wenn es gute Gründe dafür gibt. Diese Möglichkeit der Beschränkung der Meinungsfreiheit ist in Art. 10 Abs. 2 EMRK ausdrücklich enthalten. Der Schutz der Moral und die Aufrechterhaltung der Ordnung bilden solche guten Gründe.

**Art. 10 (2) lautet: Da die Ausübung dieser Freiheiten Pflichten und Verantwortung mit sich bringt, kann sie bestimmten, vom Gesetz vorgesehenen Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, wie sie in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer unentbehrlich sind, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten.**

Menschenrechtlich gesehen müssen also das Recht auf freie Meinungsäußerung einerseits und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung sowie der Schutz der Moral andererseits in einer umfassenden **Verhältnismäßigkeitsprüfung** gegeneinander abgewogen werden.

Der Verfassungsgerichtshof hat bei der Prüfung des Falles betont, dass „**zur Beurteilung der Frage, ob der Anstand verletzt wird oder nicht, auch eine öffentlichen Äußerung nicht bloß nach ihrem Wortlaut beurteilt werden könne, sondern die diesbezüglichen Erfordernisse in jeder Situation andere sind; was in der einen anstößig ist, kann in der anderen ganz natürlich sein. Das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung fordert besondere Zurückhaltung in der Beurteilung einer Äußerung als strafbare Anstandsverletzung.**“

Der Verfassungsgerichtshof kam in diesem Fall in Anbetracht der Abwägung zu der Auffassung, „**dass eine demokratische Gesellschaft die in Rede stehenden Formulierungen unter den gegebenen Umständen hinnehmen kann, ohne dass ihre öffentliche Ordnung oder die Moral Schaden leidet.**“ Er qualifizierte die Verwaltungsstrafe als eine Verletzung von Art. 10 EMRK. (für Detailprüfung des Falles siehe A.4.4.)

<sup>10</sup>EGMR, Handyside gegen Großbritannien, 4.11.1976, para. 49.

**Fall 3: Die Gegendemonstration**

Die Plattform „Ärzte für das Leben“, eine Gruppe von Abtreibungsgegnern, hatte den Behörden die Abhaltung einer Versammlung angezeigt, die nach der Abhaltung eines Gottesdienstes in der oberösterreichischen Gemeinde Stadl-Paura den gemeinsamen Zug zur Praxis eines Arztes vorsah, der Abtreibungen durchführte. Für denselben Ort und zur selben Zeit angezeigte Versammlungen von Abtreibungsbefürwortern hatten die Behörde untersagt. Wegen befürchteter Gegendemonstrationen änderten die Veranstalter in Abstimmung mit der Behörde kurzfristig die Route. Diese wies die Veranstalter aber darauf hin, dass die meisten Exekutivbeamten entlang der ursprünglichen Route aufgestellt waren und dass der Zug entlang der neuen Route wegen der topographischen Gegebenheiten nur schwer zu schützen wäre. Vor der Kirche versammelte sich dann tatsächlich eine große Zahl von Gegendemonstranten, die den anschließenden Zug durch lautes Geschrei und Eierwürfe störten. Als der Ausbruch physischer Gewalttätigkeiten unmittelbar bevorstand, bildeten Spezialeinheiten der Sicherheitsexekutive einen Korridor zwischen Abtreibungsbefürwortern und Abtreibungsgegnern, sodass diese ungehindert wieder zur Kirche zurückgehen konnten. Der Vorsitzende der Plattform erachtete sich wegen der Störungen der Demonstration in seinen Menschenrechten verletzt. (EGMR, Plattform „Ärzte für das Leben“ gegen Österreich, Urteil vom 25. Mai 1988)

Wie ist dieser Sachverhalt aus menschenrechtlicher Sicht zu beurteilen?

Hinsichtlich der **Anwendbarkeit** ist zunächst festzustellen, dass Art. 11 EMRK **das Recht auf Versammlungsfreiheit** garantiert. Art. 11 EMRK garantiert jedenfalls das Recht eine Versammlung abzuhalten. Nach der Rechtsprechung des EGMR geht dieses Recht allerdings – und dies ist für den obigen Fall entscheidend – darüber hinaus und **enthält eine positive Verpflichtung** des Staates, eine friedliche Versammlung vor Gegendemonstranten **zu schützen**. In den Worten des EGMR: „**Ein echtes, effizientes Recht auf friedliche Versammlung kann daher nicht auf eine bloße Verpflichtung des Staates reduziert werden, nicht einzugreifen: Ein bloß negatives Konzept wäre mit Ziel und Zweck des Art. 11 nicht vereinbar. So wie Art. 8 verlangt Art. 11 bisweilen positive Maßnahmen, nötigenfalls sogar im Bereich der Beziehung zwischen Individuen.**“ Die österreichische Regierung hatte das anders gesehen und argumentiert, dass eine solche Gewährleistungspflicht aus Art. 11 EMRK nicht ableitbar wäre.

Damit ist aber die Frage noch nicht entschieden, ob in diesem Fall auch tatsächlich eine Verletzung der Menschenrechte vorliegt. Vielmehr ist noch zu prüfen, ob die Polizei tatsächlich **„vernünftige und angemessene“** Maßnahmen getroffen hat, um den Schutz der Demonstranten sicherzustellen. Der EGMR bejahte diese Frage in **Abwägung aller Umstände** des Falles, insbesondere des Umstandes, dass die Gegendemonstrationen untersagt worden waren, dass eine große Zahl von Beamten die Versammlung tatsächlich schützten, auch als die

Route geändert wurde, und schließlich dass es zu keinen schweren Auseinandersetzungen gekommen war. Damit lag keine Menschenrechtsverletzung vor.<sup>11</sup>

### Was haben wir aus diesen Fällen gelernt? Ein erstes Resümee:

- Der **Eingriff** in ein Menschenrecht und die **Verletzung** eines Menschenrechts müssen strikt unterschieden werden. Diese Unterscheidung hat mit dem Umstand zu tun, dass die **allermeisten Menschenrechte** nicht absolut gelten, sondern **beschränkt werden** dürfen. Das ist einleuchtend: Die Freiheit eines Menschen endet dort, wo die Freiheit der anderen beginnt. (Achtung! Eine Ausnahme bilden die absoluten Menschenrechte wie z.B. das Folterverbot; siehe Abbildung unten; mehr dazu unter Punkt 6.5.). Das Recht auf persönliche Freiheit ist etwa in Art. 5 (1) EMRK garantiert, Eingriffe in Form von Festnahmen dürfen unter den dort genau bestimmten Voraussetzungen vorgenommen werden, z.B. wenn gegen eine Person etwa ein dringender Straftatverdacht besteht. Art. 10 Abs. 1 EMRK schützt das Recht auf Meinungsfreiheit, Art. 10 Abs. 2 erlaubt den Eingriff in dieses Recht etwa zum Schutz der öffentlichen Ordnung oder der Rechte anderer Menschen. Die Grundstruktur der Menschenrechte ist in aller Regel eine zweistufige: 1. die Garantie des Recht; 2. die Voraussetzungen für dessen Beschränkung. (siehe die Abbildung unten)
- **Eingriffe** in die **Menschenrechte** sind nur unter bestimmten, nachvollziehbaren Bedingungen **zulässig**, die in den Menschenrechtsbestimmungen enthalten sind. Wenn die **Voraussetzungen für den Eingriff nicht erfüllt** sind (insbesondere wenn der Eingriff **unverhältnismäßig** ist), liegt eine **Menschenrechtsverletzung** vor. Immer bedarf es dabei einer genauen Prüfung sämtlicher konkreter Umstände.
- Menschenrechte sehen **spezifische Pflichten** des Staates zum aktiven Tun vor. Menschenrechtsverletzungen können auch dadurch geschehen, dass die staatlichen Behörden es **unterlassen, vernünftige und angemessene Maßnahmen** zu setzen, um die Menschenrechte gegen Beeinträchtigungen von Dritten zu schützen. Wesentlich ist auch hier die Prüfung sämtlicher konkreter Umstände.
- Der Menschenrechtsansatz liefert also **keine fertigen Antworten** auf menschenrechtliche Fragen, **sondern** stellt ein **analytisches Verfahren** bereit, mittels dessen diese Fragen geklärt werden können.

<sup>11</sup>Juristisch war der Fall etwas komplizierter gelagert, da sowohl eine Verletzung von Art. 11 EMRK als auch eine Verletzung von Art. 13 EMRK (Recht auf eine wirksame Beschwerde) behauptet wurde und die Beschwerde nach Art. 11 von der Europäischen Menschenrechtskommission als offensichtlich unbegründet für unzulässig befunden wurde.

- Die menschenrechtliche Antwort ist allerdings keineswegs eine beliebige. Erstens erfordert das menschenrechtliche Analyseverfahren, alle wesentlichen Argumente und Interessen zu identifizieren, adäquat zu berücksichtigen und gegeneinander abzuwägen. Zweitens ist mittlerweile die innerstaatliche und internationale Judikatur zu Menschenrechten, also die Interpretationen der Menschenrechte in konkreten Fällen, so umfassend, dass daraus – insbesondere für den die Polizeiarbeit betreffenden Bereich – wesentliche Orientierungshilfen und Handlungsanleitungen abgeleitet werden können.

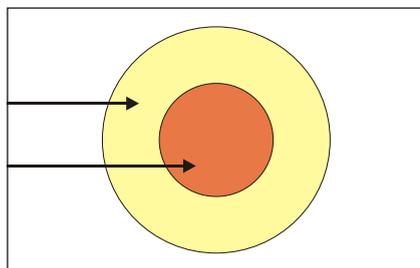


Abbildung (Vorlage A.2.5.): Diese Graphik kann im Training benutzt werden, um die Grundstruktur der meisten Menschenrechte anschaulich zu machen und den Unterschied zwischen einem Eingriff und einer Verletzung zu erklären. Der äußere Kreis stellt den Anwendungsbereich eines Menschenrechts dar; der erste Pfeil bedeutet den Eingriff in diesen Anwendungsbereich. Der innere Kreis stellt den Kern des Menschenrechts dar, der nicht verletzt werden darf. Der zweite Pfeil symbolisiert die Verletzung eines Menschenrechts, wenn die Voraussetzungen für den Eingriff nicht erfüllt sind.

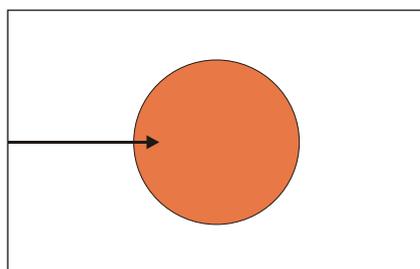


Abbildung: Diese Graphik veranschaulicht die Menschenrechtsstruktur bei absoluten Menschenrechten wie dem Folterverbot, bei denen keine Beschränkungsmöglichkeit vorgesehen ist. Eine Menschenrechtsverletzung liegt daher bereits vor, wenn in das Recht eingegriffen wird. Der Pfeil symbolisiert den Eingriff und damit eine Verletzung der Menschenrechte. Eine Prüfung möglicher Rechtfertigungsgründe kann unterbleiben.

### 6.3 Das menschenrechtliche Analyseverfahren – Zwei Varianten

Zur Klärung der Frage, ob ein Menschenrecht verletzt wurde, bedarf es also eines menschenrechtlichen Analyseverfahrens, das uns ermöglicht, den Weg bis zur Entscheidung über die Frage der Menschenrechtsverletzung in nachvollziehbarer Weise zu gehen.

Entsprechend den zwei oben angeführten Varianten der Definition einer Menschenrechtsverletzung können grundsätzlich 2 Varianten des Analyseverfahren unterschieden werden:

Variante 1: Das Analyseverfahren bei staatlichem Handeln, das in die Menschenrechte eingreift

Variante 2: Das Analyseverfahren bei staatlichem Unterlassen von Maßnahmen, die menschenrechtlich geboten sind

Die Elemente und Charakteristika dieser Analyseverfahren ergeben sich, wie wir schon gesehen haben, aus den Menschenrechtsartikeln selbst und wurden zudem durch die Spruchpraxis von Menschenrechtsschutzorganen (wie dem österreichische Verfassungsgerichtshof und dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof) konkretisiert. Auf der Basis dieses juristischen Prüfungsschemas sollen nun die wesentlichen 2 Stationen herausgegriffen werden, die auf dem Weg einer Fallprüfung zu passieren sind.

Wie schon aus den vorstehenden Beispielen ersichtlich, ist der Weg einer menschenrechtliche Fallprüfung je nach betroffenem Menschenrecht unterschiedlich. Wesentlich ist aber, dass es Gemeinsamkeiten gibt, die bei jeder Fallprüfung einbezogen werden. Juristische Unschärfen sowie die Ausklammerung von Detailfragen werden dabei zu Gunsten der leichteren Verständlichkeit bewusst in Kauf genommen.

Wie erwähnt, stellt Variante 1 der Definition und damit des Analyseverfahrens die „klassische“ Konstellation dar und ist für die operative und eingreifende Arbeit der/des einzelnen Polizisten/in die bedeutendste. Daher bildet sie auch den Schwerpunkt der Ausführungen dieses Abschnittes.

Variante 2 der Definition und des Analyseverfahrens bezieht sich stärker auf gesetzliche, gerichtliche und polizeiorganisatorische Maßnahmen, die menschenrechtlich zu überprüfen sind. Sie liegen weniger im konkreten Handlungsspielraum der/s einzelnen Polizisten/in. Aus diesem Grund werden im Folgenden nur die Grundzüge des Analyseverfahrens erklärt. Anzumerken ist hier auch, dass die menschenrechtliche Analyse von staatlichem Unterlassen wesentlich komplexer ist und die diesbezügliche Judikatur noch nicht sehr weit entwickelt ist.

### 6.3.1 Variante 1: Das menschenrechtliche Analyseverfahren bei staatlichem Handeln

- Eine Menschenrechtsverletzung liegt vor, wenn ein staatlicher Eingriff in die Menschenrechte nicht gerechtfertigt ist.

Im Wesentlichen können 2 Stationen<sup>12</sup> unterschieden werden:

Station 1: Überprüfung, ob ein Sachverhalt in den Anwendungsbereich eines Menschenrechts fällt und ob eine staatliche Maßnahme in dieses Recht eingreift

Station 2: Überprüfung, ob der Eingriff gerechtfertigt ist oder das Menschenrecht verletzt wird.

An beiden Stationen gilt es eine Reihe von Fragen zu klären, deren Beantwortung zentral ist. An den Stationen aufgestellte „Wegweiser“ sollen uns helfen, die relevanten Fragen zu finden und zu beantworten. Komplexe Sachverhalte werden also in einzelne Fragestellungen zerlegt. Schreiten wir auf dem Weg der Fallprüfung voran, geben uns diese „Wegweiser“ an der richtigen Stelle den Hinweis, den wir als Orientierungshilfe nutzen können.

#### 1. STATION: ANWENDUNGSBEREICH UND EINGRIFF ?

##### **Greift eine staatliche Maßnahme in den Anwendungsbereich eines Menschenrechts ein?**

An der ersten Station stellt sich die Frage, ob ein Sachverhalt in den Anwendungsbereich eines Menschenrechts fällt und in dieses eingreift.

Der Anwendungs- oder Schutzbereich bezieht sich darauf, was genau von einem Menschenrecht umfasst ist. Dazu bedarf es der Auslegung der konkreten menschenrechtlichen Bestimmung. Der Begriff Eingriff bezieht sich auf eine staatliche Maßnahme, die diesen Anwendungsbereich berührt.

Entscheidendes Kriterium für die Beantwortung der Frage, ob ein Eingriff vorliegt oder nicht, ist regelmäßig die Intensität und/oder die Qualität der im Blick

<sup>12</sup>In der juristischen Menschenrechtsprüfung wird meistens ein Dreischritt vorgenommen: 1. Anwendungsbereich, 2. Eingriff, 3. Rechtfertigung oder Verletzung. Die Trennung von Anwendungsbereich und Eingriff ist allerdings nicht immer scharf. In manchen Fällen kann der Anwendungsbereich etwa erst über den Eingriff bestimmt werden, wie beim Recht auf persönliche Freiheit. Für juristische Menschenrechtsliteratur siehe, Berka, Grundrechte; Grabenwarter, EMRK. Für die Zwecke des polizeilichen Trainings ist das einfachere 2-Stationen-Modell zu bevorzugen.

stehenden staatlichen Maßnahmen. Beispiele:

- Jede Festnahme stellt einen Eingriff in das Recht auf persönliche Freiheit dar (Radfahrer-Fall)
- Die Verwaltungsstrafe wegen Anstandsverletzung durch öffentliche Darbietung eines kritischen Liedes greift in das Recht auf Meinungsfreiheit ein. (Liedermacher-Fall)
- Das Filmen von TeilnehmerInnen an einer Demonstration greift in das Recht auf Privatheit ein;
- Eine Wegweisung aus der Wohnung ist ein Eingriff in das Recht auf Wohnung;

Siehe mehr dazu unter 6.4.2.

## 2. STATION: RECHTFERTIGUNG ODER VERLETZUNG?

### Verletzt die Maßnahme dieses Menschenrecht oder ist sie gerechtfertigt?

An der zweiten Station ist zu prüfen, ob es Gründe gibt, die diesen Eingriff in das Recht rechtfertigen.

Diese Stufe der Analyse kommt nur bei Menschenrechten zum Tragen, die grundsätzlich beschränkt werden können. Bei absoluten Rechten, insbesondere beim Folter- und Misshandlungsverbot, ist jeder Eingriff zugleich eine Menschenrechtsverletzung (siehe unter 6.5.)

An dieser Station sind **drei Fragen** zu stellen, **die aufeinander aufbauen**. Wird **eine** der folgenden Fragen mit **Nein** beantwortet, liegt eine **Menschenrechtsverletzung** vor.

1. Gibt es ein Gesetz, das den Eingriff erlaubt?

Der Eingriff muss gesetzlich vorgesehen sein und in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben durchgeführt werden.

Hinweis: Bei einzelnen Rechten, wie im Besonderen bei den Verfahrensrechten (z.B. beim Recht auf persönliche Freiheit), die in besonderer Detailliertheit rechtlich geregelt sind, steht oft die Übereinstimmung des Handelns mit den Detailregelungen des Rechts bzw. mit den einfachgesetzlichen Vorschriften im Vordergrund der Analyse. (siehe oben Radfahrer-Fall 6.2.)

2. Verfolgt der Eingriff ein legitimes Ziel?

Der Eingriff muss ein legitimes Ziel verfolgen wie z.B. die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit, die öffentlichen Sicherheit, die Aufrechterhaltung der Ordnung und die Verbrechensverhütung, der Schutz der Gesundheit und der Moral, der Schutz des guten Rufes oder die Rechte anderer. (Die Ziele, die einen Eingriff rechtfertigen, finden sich in den einzelnen Menschenrechtsartikeln.)

3. Ist der Eingriff verhältnismäßig?

Der Eingriff muss in der konkreten Situation insgesamt verhältnismäßig sein; und zwar sowohl im Hinblick auf den Anlass als auch auf den angestrebten Erfolg. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit ist regelmäßig die Schlüsselfrage der Menschenrechtsanalyse. In Abwägung aller Umstände eines zu prüfenden Falles ist zu hinterfragen, ob eine in das Menschenrecht eingreifende Maßnahme im Hinblick auf die Zielerreichung

-  geeignet
- +
-  erforderlich (gelindestes Mittel)
- +
-  angemessen (Verhältnis von Erfolg und Schaden) ist.

Dabei ist eine ex-ante Perspektive einzunehmen, d.h. eine Beurteilung der Situation zum Zeitpunkt der Handlung. (Genauerer siehe dazu unten 6.4.4.)

Hinweis: Die Verhältnismäßigkeitsprüfung ist bei fast allen Menschenrechten relevant. Von besonderer Bedeutung ist sie beim Recht auf Leben sowie bei den Rechten auf Privat- und Familienleben, auf Religionsfreiheit, auf Meinungsfreiheit sowie beim Recht auf Versammlungs- und Vereinsfreiheit.

### 6.3.2 Variante 2: Das menschenrechtliche Analyseverfahren bei staatlichem Unterlassen

- Eine Menschenrechtsverletzung liegt vor, wenn ungerechtfertigt eine staatliche Handlung unterlassen wird, die menschenrechtlich geboten ist.

Die Menschenrechtsanalyse findet auch hier auf der Basis eines 2-Stationen-Modells statt:

#### 1. STATION: ANWENDUNGSBEREICH UND GEWÄHRLEISTUNGSPFLICHTEN ?

##### Ist eine bestimmte staatliche Maßnahme auf Grund eines Menschenrechts geboten?

Stärker noch als bei der Frage des eingreifenden Handelns bedarf es hier einer Bestimmung des Anwendungsbereichs eines Menschenrechts und der daraus folgenden staatlichen Gewährleistungspflichten (siehe dazu unten 6.4.1.).

Beispiele:

- Aus dem Recht auf Schutz vor Folter folgt die Pflicht, Gesetze zu erlassen, die Gewalt in der Familie unter Strafe stellt.
- Aus dem Recht auf Schutz vor Folter folgen umfassende Pflichten zur Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen durch unabhängige Gerichte.
- Aus dem Recht auf Versammlungsfreiheit folgt die staatliche Pflicht, die TeilnehmerInnen an einer Demonstration vor Gegendemonstranten zu schützen. (Fall Gegendemonstration).
- Aus dem Recht auf Leben folgt die Pflicht, bei ernstzunehmenden Todesdrohungen Polizeischutz zu gewähren.

#### 2. STATION: IST DAS UNTERLASSEN EINE VERLETZUNG?

An der 2. Station muss je nach der Art der konkreten Gewährleistungspflicht **alternativ** eine der folgenden Typen von Fragen beantwortet werden, deren Beantwortung mit Nein eine Menschenrechtsverletzung bedeutet:

##### Gibt es ein Gesetz, das die menschenrechtlichen Werte in adäquater Form schützt?

Diese Prüfung bezieht sich auf das Vorhandensein eines Gesetzes bzw. einer das Gesetz konkretisierenden Praxis.

oder

**Stimmt das staatliche Handeln mit verfahrensrechtlichen Vorschriften überein?**

Diese Prüfung findet vor allem bei Untersuchungspflichten im Fall von Eingriffen in das Recht auf Leben sowie bei Misshandlungsvorwürfen statt. Die verfahrensrechtlichen Vorschriften ergeben sich dabei sowohl aus den menschenrechtlichen Bestimmungen als auch aus dem einfachen Gesetz.

oder

**Hat der Staat tatsächlich vernünftige und geeignete Maßnahmen getroffen?**

Wie beim Fall Gegendemonstration (siehe 6.2) gesehen, werden in einer Verhältnismäßigkeitsprüfung die menschenrechtlichen Nachteile für die betroffene Person, insbesondere das Ausmaß und die Qualität der sie betreffenden Gefährdung einerseits und die konkreten getroffenen staatlichen Leistungen sowie die Leistungskapazität der staatlichen Stellen andererseits erhoben und einander gegenübergestellt. Dem Staat können nur jene Leistungen abverlangt werden, die in der konkreten Situation zumutbar sind.

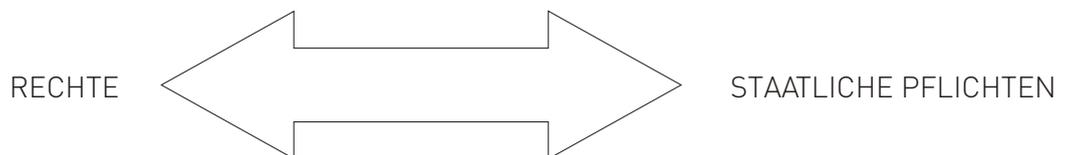
## 6.4 Die menschenrechtlichen Konzepte und Prinzipien im Detail

Nach diesem Überblick über die Analyseverfahren gehen wir nun näher auf die einzelnen Konzepte und Prinzipien ein, die wir bei der Fallprüfung sowie in den Analyseschemata kennen gelernt haben und deren besseres Verständnis für die Menschenrechtsanalyse wesentlich ist. In der rechtswissenschaftlichen Literatur werden einige der folgenden Fragen unter dem Begriff „Grundrechtslehren“ abgehandelt.

### 6.4.1 Staatliche Verpflichtungen: Achten und Gewährleisten

Die Menschenrechte fixieren **Ansprüche** von Menschen auf eine den Menschenrechten entsprechende Behandlungsweise. Diesen Rechten bzw. Ansprüchen stehen auf der anderen Seite bestimmte **Verpflichtungen** gegenüber. Zur Klärung der Frage, ob eine Verletzung eines Menschenrechts vorliegt, muss die logische Vorfrage gestellt werden, was denn die Pflichten in Bezug auf dieses Menschenrecht sind. In einem nächsten Schritt sollen daher in detaillierter Form die folgenden Fragen zu klären:

1. Wer ist Träger dieser menschenrechtlichen Verpflichtungen?
2. Worin bestehen diese Verpflichtungen genau?

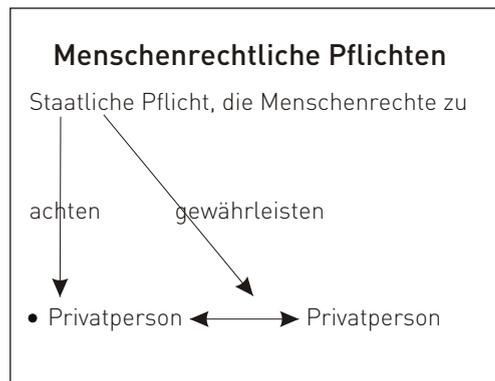


Die Menschenrechte verpflichten in direkter Form nur den Staat; **alle Staatsgewalten** – die Gesetzgebung, die Gerichtsbarkeit und Verwaltung – sind an die Menschenrechte **gebunden**. Das Parlament darf kein Gesetz erlassen, das die Menschenrechte verletzt, Verwaltungshandeln muss den Menschenrechten entsprechen und Gerichtsverfahren und -urteile sind ebenfalls an den Menschenrechten zu messen.

Worin nun die Verpflichtungen der staatlichen Organe im Einzelnen bestehen, lässt sich nur auf Grund einer genauen Analyse der anwendbaren Menschenrechte bestimmen. Dennoch können in allgemeiner Form jedenfalls zwei von einander zu trennende staatliche Verpflichtungen erkannt werden:

- Die „negative“ Pflicht, die Menschenrechte zu **achten**, d.h. **etwas nicht zu tun**, was die Menschenrechte verletzt.
- Die „positive“ Pflicht, die Menschenrechte zu **gewährleisten**, d.h. **etwas zu tun**, um die Menschenrechte zu verwirklichen.

**Umfassende  
Bindungswirkung  
der Menschenrechte**



Rechtlich wird die Verpflichtung, etwas nicht zu tun, was die Menschenrechte verletzt, auch als **Pflicht zur Achtung der Menschenrechte** bezeichnet. Die Polizei darf Menschen nicht willkürlich festnehmen, darf nicht ohne Grund die Wohnung betreten und darf Menschen nicht unmenschlich behandeln. Diese **abwehrrrechtliche Wirkung** (Abwehr gegen staatliche Eingriffe) der Menschenrechte ist historisch eng mit dem Kampf gegen den absolutistischen Herrschaftsanspruch verbunden und war die wesentliche Stoßrichtung der Grundrechtsentwicklung im 19. Jahrhundert in Österreich. Weiters war diese Abwehr staatlicher Maßnahmen eng mit einer liberalen Staatskonzeption verbunden, nach der der Staat sich weitgehend zurückziehen sollte (der sog. Nachtwächterstaat). Wie schon oben angedeutet, ist die abwehrrrechtliche Funktion besonders wesentlich gegenüber polizeilichen Übergriffen. Diese Abwehrfunktion der Menschenrechte wird bis in unsere Tage oft als die einzige Funktion der Menschenrechte angesehen.

Negative Pflicht,  
etwas nicht zu tun

Neben dieser Pflicht zur Achtung der Menschenrechte ist allerdings in den letzten Jahrzehnten vor allem in der internationalen Menschenrechtsentwicklung eine zweite wesentliche Funktion der Menschenrechte zunehmend klar geworden. Den Staat trifft eine **Verpflichtung zur Gewährleistung der Menschenrechte**, d.h. der Staat muss konkrete gesetzliche, administrative und sonstige Maßnahmen unternehmen, um die Menschenrechte Wirklichkeit werden zu lassen<sup>13</sup>. Die gebotenen Maßnahmen liegen auf unterschiedlichen Ebenen:

Positive Pflicht,  
etwas zu tun

- Der Staat muss **entsprechende Gesetze** erlassen, um die menschenrechtlichen Werte zu schützen; etwa Mord unter Strafe zu stellen und damit das Recht auf Leben zu schützen. Er muss Vergewaltigung in der Ehe unter Strafe stellen, um das Recht auf Schutz vor Folter zu verwirklichen. Das österreichische Gewaltschutzgesetz 1997, durch das besondere polizeiliche Befugnisse v.a. zum Schutz der

<sup>13</sup>Dies ist nunmehr rechtlich unumstritten. In einer Fülle von internationalen Menschenrechtsdokumenten und in der menschenrechtlichen Judikatur werden diese positiven Pflichten anerkannt. Art. 2 (1) ICCPR sagt ausdrücklich: „Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die ... Rechte zu achten und sie allen ... Personen ... zu gewährleisten“. Art. 1 (der älteren) EMRK (Die Vertragsstaaten „sichern allen ... Personen die ... Rechte und Freiheiten zu“) ist diesbezüglich weniger klar, allerdings hat der EGMR die Existenz sowohl negativer als auch positiver Pflichten deutlich gemacht (siehe Fall Gegendemonstration, 6.2). Die EU-Grundrechte-Charta sagt in Art. 51: „... Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung gemäß ihren jeweiligen Zuständigkeiten“.

persönlichen Integrität geschaffen wurden, kann als ein Gesetz zum Schutz der Menschenrechte gesehen werden.

- Der Staat muss durch **gesetzliche und andere Vorkehrungen** ein funktionierendes Gerichtssystem aufbauen und erhalten, um den Zugang zu einem Gericht und faire Verfahren sicherzustellen, und er muss eine Sicherheitsexekutive erhalten, um Angriffe auf die menschenrechtlichen Güter abzuwehren. (siehe schon Art. 12 der Französischen Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers: „Die Gewährleistung der Menschen- und Bürgerrechte erfordert eine öffentliche Gewalt. Diese Gewalt ist also zum Vorteil aller eingesetzt und nicht für den besonderen Nutzen derer, denen sie anvertraut sind“)
- Die staatlichen Behörden, insbesondere die Polizei, müssen konkrete **operative Maßnahmen setzen**, um Demonstranten vor Gegendemonstranten zu schützen (siehe Fall Gegendemonstration) oder um einer Person bei ernst zu nehmenden Todesdrohungen Polizeischutz zur Verfügung zu stellen und damit Menschenrechtsverletzungen **vorzubeugen**.<sup>14</sup>
- Die staatlichen Behörden trifft eine besondere positive **Sorgfaltspflicht** aus Art. 3 EMRK, **Personen in Haft** medizinisch in adäquater Form zu versorgen und zu betreuen.
- Schließlich in den letzten Jahren klar geworden, dass v.a. aus den Recht auf Leben (Art. 2 EMRK) und dem Recht auf Schutz vor Folter (Art. 3 EMRK) sowie aus dem Recht auf eine wirksame Beschwerde (Art. 13 EMRK) positive **Untersuchungspflichten** zur Aufklärung möglicher Menschenrechtsverletzungen folgen. Eine solche Untersuchung muss unverzüglich, unabhängig und unparteilich erfolgen.<sup>15</sup>

Das folgende Beispiel verdeutlicht die Verpflichtung des Staates zur Gewährleistung der Menschenrechte:

#### Fall: Misshandlung durch Stiefvater

Die zuständigen Behörden bekamen 1993 davon Kenntnis, dass der damals neunjährige Beschwerdeführer von seinem Stiefvater körperlich misshandelt wurde. Eine Untersuchung durch einen Kinderarzt ergab, dass der Bf. mehrmals geschlagen wurde. Der Stiefvater des Bf. wurde daraufhin wegen Körperverletzung angeklagt, im Februar 1994 jedoch freigesprochen: Er bestritt nicht, den Beschwerdeführer geschlagen zu haben, vielmehr sei dies notwendig und vernünftig gewesen, da der Bf. ein sehr schwer erziehbares Kind sei. Nach englischem Recht können Eltern bzw. andere erziehungsberechtigte Personen Kinder körperlich züchtigen, solange es unter gegebenen Umständen angemessen (moderate) und vernünftig (reasonable) ist. Der EGMR sagte dazu: „Die Verpflichtung der Vertragsstaaten gemäß Art. 1 EMRK, allen ihrer Jurisdiktion unterstehenden Personen die in der Konvention niedergelegten Rechte und Freiheiten zu sichern, verlangt in Verbindung mit Art. 3 EMRK, dass ein Staat die seiner Jurisdiktion unterstehenden Personen vor unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu bewahren hat. .... Das englische Recht bietet demnach keinen ausreichenden Schutz vor einer durch Art. 3 EMRK verbotenen Behandlung oder Strafe“. EGMR, A. gegen Großbritannien, Urteil vom 23. September 1998; adaptiert von ÖIMR-Newsletter, NL 98/5/8

<sup>14</sup>EGMR, Fall Mahmut Kaya gegen die Türkei, 28.3.2000.

<sup>15</sup>EGMR, Assenov u.a. gegen Bulgarien, 28.10.1998.

Die **Gewährleistungspflicht** umfasst also konkrete Maßnahmen **zum Schutz der Menschen gegenüber privaten Beeinträchtigungen (Horizontalwirkung der Menschenrechte, mittelbare „Drittwirkung“)** der durch die Menschenrechte geschützten Werte bzw. Rechtsgüter. Über diese Gewährleistungspflicht des Staates vermittelt, gelten die Menschenrechte damit auch unter Privatpersonen. Die konkrete Pflicht des Einzelnen zur Einhaltung der Menschenrechte ist in den einfachen Gesetzen, v.a. im Strafrecht, geregelt. Wesentliche Institutionen sind dabei die Polizei und die Gerichtsbarkeit.

Die Verpflichtungen des Staates gegenüber den Menschenrechten sind also umfassend, vielschichtig und miteinander verschränkt. Ganz zu Ende gedacht und zugleich an die Ursprünge der Menschenrechte erinnernd, könnte man sagen: **„Der Endzweck aller politischen Vereinigung ist die Erhaltung der natürlichen und unabdingbaren Menschenrechte“ (Französische Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers, 1789) oder: „Menschenrechte und Grundfreiheiten sind das Geburtsrecht aller Menschen; ihre Wahrung und Förderung ist die vorrangigste Pflicht der Regierungen“.** (Erklärung der Weltmensenrechtskonferenz in Wien 1993.

Menschenrechte verpflichten indirekt auch Privatpersonen

Zur Veranschaulichung: Das Leben im Haus durch die Menschenrechtsbrille betrachtet

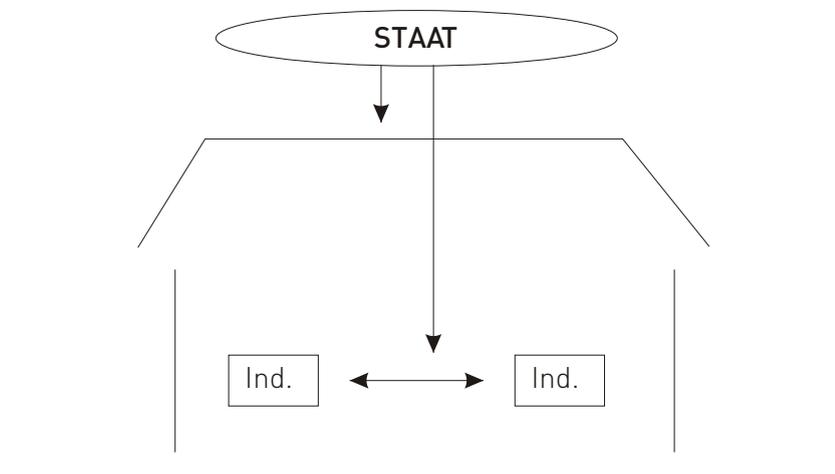


Abbildung: (auf der Basis einer Idee von Gudrun Rabussay-Schwald). Die vielfältigen menschenrechtlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Leben in einem Haus. Der Staat hat die Pflicht, das Recht auf Wohnung zu achten und nicht einzugreifen, wenn nicht die erforderlichen Voraussetzungen gegeben sind (Art. 8 EMRK). So stellen etwa eine ungerechtfertigte Hausdurchsuchung oder die Vertreibung aus dem Haus klare Verletzungen des Rechts auf Wohnung dar. Aus dem Recht auf Schutz der körperlichen und psychischen Integrität (Art. 3 EMRK) folgt wiederum die positive Verpflichtung des Staates, auf die Lebensumstände im Haus einzuwirken, falls die Integrität von Personen gefährdet ist. Die Wegweisung des prügelnden Ehemanns nach 38a SPG gehört dazu.

### 6.4.2 Der Eingriff in die Menschenrechte

Der Begriff des Eingriffs ist für die Menschenrechtsanalyse bei staatlichem Handeln zentral. Eingriffe im Sinne von aktiven Handlungen kommen gerade im Bereich der Polizeiarbeit vor. Die Befugnisse des 3. Teils des SPG sind Ermächtigungen, zur Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben in die Rechte von Menschen einzugreifen. Polizeiliche Befugnisse zum Eingriff in die Menschenrechte (genauer: in den Anwendungsbereich von Menschenrechten) finden sich in vielen anderen Gesetzen.

Eingriffe sind aktive staatliche Handlungen, die Menschenrechte berühren

Kriterium für die Beantwortung der Frage, ob ein Eingriff vorliegt oder nicht, ist regelmäßig die Intensität und/oder die Qualität der im Blick stehenden Maßnahmen.

Als hilfreiche Faustregel kann gelten: Gesetzliche Verbote, darauf gestützte Strafen sowie polizeiliche Maßnahmen, die sich auf das Strafprozessrecht oder das SPG stützen, sowie (sonstige) Akte der unmittelbaren Befehls- und Zwangsgewalt stellen im Allgemeinen wegen ihrer Intensität Eingriffe dar. Gerade die polizeiliche Tätigkeit ist in besonderem Maße eingriffsnah. Jede Festnahme durch einen Exekutivbeamten, jede Hausdurchsuchung etc. greift in die Menschenrechte ein. Das SPG geht von der eingreifenden Qualität der Tätigkeit der mit dem Gewaltmonopol ausgestatteten Polizei aus und enthält detaillierte Bestimmungen über die Voraussetzungen, die Modalitäten und Begleitumstände der Ausübung von Befugnissen, die in die Grundrechtssphäre eingreifen.

Zunehmende Sensibilität gegenüber Eingriffen

Bei der Beurteilung dessen, was einen Eingriff darstellt, vollzieht sich ein Wandel in Richtung größerer Sensibilität und einer kritischeren Betrachtung der Zulässigkeit von Zwangsmaßnahmen: „**Vieles von dem, was wir heute als Grundrechtseingriff verstehen, galt damals (nach 1867) nicht als eingreifendes bzw. sondern höchstens als eingriffsvorbereitendes Verhalten. Dazu gehören z.B. die Nachschau auf frei zugänglichen Liegenschaften, das Einholen von Auskünften, die Observation von Menschen, die formlose Befragung von Auskunftspersonen, die Durchführung von verwaltungspolizeilichen Revisionen (z.B. die Überprüfung einer Anlage) oder die Feststellung der Identität eines Menschen.... Die differenzierten Garantien und die engeren Eingriffsschranken der MRK haben das Verständnis von den Grundrechten und deren Garantiefunktion verändert. Manches, was früher nicht für einen Eingriff gehalten wurde, wird nun als solcher verstanden und hat damit grundrechtliche Relevanz bekommen. Die perspektivische Verschiebung ist ein langfristiger Prozess, der nach wie vor im Gang ist.** (Bernd-Christian Funk, in: Janos Fehervary/Wolfgang Stangl (Hg.), Menschenrecht und Staatsgewalt, WUV, Wien 2000; S.56f)

Zu dieser größeren Sensibilität gegenüber polizeilichen Eingriffen passt auch die Vorschrift in § 28a (2) SPG, wonach die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes zur Erfüllung ihrer Aufgaben vorerst jene Mittel einsetzen

müssen, die nicht in die Rechte eines Menschen eingreifen. Eingreifende Mittel dürfen erst dann ergriffen werden, wenn andere Mittel nicht ausreichen oder der Einsatz anderer, d.h. nicht eingreifender Mittel außer Verhältnis zum sonst gebotenen Eingriff steht.

### 6.4.3 Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit jedes Eingriffs in die Menschenrechte

Jede Beeinträchtigung der Menschenrechte muss auf der Grundlage eines Gesetzes, bei bestimmten Rechten ausdrücklich in Übereinstimmung mit der gesetzlichen Grundlage, erfolgen. Dieses Erfordernis der Legalität von Verwaltungshandeln, insbesondere von Polizeihandeln, zieht sich wie ein roter Faden durch die einzelnen menschenrechtlichen Bestimmungen, auch wenn die Bestimmungen betreffend die Gesetzmäßigkeit je nach Menschenrecht variieren. So legen die menschenrechtlichen Verbürgungen der persönlichen Freiheit einen besonders strengen Maßstab an. Art. 5 EMRK etwa sieht vor, dass die Freiheit einem Menschen nur in bestimmten, rechtlich fixierten Fällen und nur auf die gesetzliche vorgeschriebene Weise entzogen werden darf. Andere Menschenrechte, wie etwas das für die Polizeiarbeit wesentliche Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und der Korrespondenz, bestimmen, dass ein Eingriff einer staatlichen Behörde in diese Rechte nur dann statthaft ist, wenn er u.a. gesetzlich vorgesehen ist. Diese Beispiele sollen genügen, um das den menschenrechtlichen Instrumenten zugrunde liegende Prinzip der Herrschaft des Rechts (nach der gängigen englischen Bezeichnung auch „rule of law“ genannt) zu verdeutlichen.

Diese rechtsstaatliche Dimension der Menschenrechte hat zweifellos einen wesentlichen Beitrag dazu geliefert, die sicherheitspolizeilichen Tätigkeiten durch das SPG 1991 auf eine adäquate gesetzliche Grundlage zu stellen. Daneben bildet der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns auf Grund von Art. 18 B-VG einen wesentlichen Eckpfeiler des Rechtsstaatlichkeitsprinzips als Bauprinzip der österreichischen Verfassung. Die Verwaltung ist auf Grund der Gesetze zu vollziehen. Gerade im Bereich der Sicherheitspolizei ist dies besonders relevant.

Das Legalitätsprinzip stellt also einen **Schutz vor willkürlichem Handeln** dar und gewährleistet **Rechtssicherheit**, in dem es bestimmt, dass

- jedes Verwaltungshandeln rechtlich festgelegt sein muss;
- jeder Eingriff in die Menschenrechte auf der Basis einer rechtlichen Grundlage erfolgen muss;
- die gesetzliche Grundlage darüber hinaus allgemein zugänglich und hinreichend bestimmt sein muss.

Die rechtsstaatliche Dimension der Menschenrechte

Schutz vor Willkür

#### 6.4.4 Die überragende Bedeutung des rechten Maßes – der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Wie schon aus den oben behandelten Beispielen ersichtlich, ist die Prüfung der Verhältnismäßigkeit oft der entscheidende Punkt einer Menschenrechtsprüfung. Gefahren und Bedrohungen muss mit angemessenen Mitteln (effektiv, aber nicht überschießend) begegnet werden. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bestimmt wesentlich die konkrete Anwendung der Menschenrechte sowie die gesamte Polizeiarbeit in einem demokratischen Rechtsstaat.

##### Was bedeutet aber nun Verhältnismäßigkeit im Konkreten?

Der für die Polizeiarbeit so wesentliche § 29 SPG kann als Startpunkt genommen werden:

§ 29. (1) Erweist sich ein Eingriff in Rechte von Menschen als erforderlich (§ 28a Abs. 3), so darf er dennoch nur geschehen, soweit er die Verhältnismäßigkeit zum Anlass und zum angestrebten Erfolg wahrt.

(2) Insbesondere haben die Sicherheitsbehörden und die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes

1. von mehreren zielführenden Befugnissen jene auszuwählen, die voraussichtlich die Betroffenen am wenigsten beeinträchtigt;
2. darauf Bedacht zu nehmen, ob sich die Maßnahme gegen einen Unbeteiligten oder gegen denjenigen richtet, von dem die Gefahr ausgeht oder dem sie zuzurechnen ist;
3. darauf Bedacht zu nehmen, dass der angestrebte Erfolg in einem vertretbaren Verhältnis zu den voraussichtlich bewirkten Schäden und Gefährdungen steht;
4. auch während der Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt auf die Schonung der Rechte und schutzwürdigen Interessen der Betroffenen Bedacht zu nehmen;
5. die Ausübung der Befehls- und Zwangsgewalt zu beenden, sobald der angestrebte Erfolg erreicht wurde oder sich zeigt, dass er auf diesem Wege nicht erreicht werden kann.“

Bei der Verhältnismäßigkeit geht es vor allem um ein adäquates Verhältnis von staatlichen Maßnahmen, die in die Rechte von Menschen eingreifen, und dem angestrebten Ziel (Mittel – Ziel – Relation). Das Sprichwort „Nicht mit Kanonen auf Spatzen schießen“ bringt den Kerngedanken der Verhältnismäßigkeit auf den Punkt. Die im § 29 genannten Abwägungsprinzipien spezifizieren den Grundsatz:

- Unter den zum Ziel führenden Befugnissen ist die Angemessenste zu wählen.
- Nach Möglichkeit soll gegen den Verursacher vorgegangen werden.
- Die Größe des Erfolgs und die Größe des Schadens müssen in vertretbarem Verhältnis stehen.
- Es muss möglichst schonend und Maß haltend gehandelt werden.
- Eingreifendes Verhalten ist möglichst kurz zu halten und nur solange aufrecht zu erhalten, als das Ziel durch maßhaltende Mittel erreicht werden kann.

##### Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit

Für die Überprüfung eines Verhaltens im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit sind

**Nicht mit Kanonen  
auf Spatzen  
schießen**

folgende Analyseschritte wesentlich, die sich auf die genannten Prinzipien stützen und in der Judikatur zur Polizeiarbeit herausgebildet wurden:

- Eine Maßnahme muss zunächst auf ihre **Tauglichkeit/Eignung** zur Erreichung eines bestimmten Ziels überprüft werden. Untaugliche Mittel scheiden von vornherein aus.
- Sodann muss die **Erforderlichkeit** der Maßnahme zur Zielerreichung überprüft werden. Dies bedeutet jedenfalls eine Auseinandersetzung mit Handlungsalternativen, die wohl Ziel erreichend, aber dennoch weniger intensiv eingreifend bzw. beeinträchtigend sind. Das heißt, das gelindeste unter den zur Verfügung stehenden Mitteln muss ergriffen werden.
- Bei Bejahung der Erforderlichkeit der Maßnahme ist schließlich zu überlegen, wie groß der möglicherweise verursachte **Schaden** und wie wichtig der angestrebte **Erfolg** ist. Das Verhältnis zwischen Schaden und Erfolg muss angemessen sein. (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn). Dies kann auch dazu führen, dass eine Maßnahme abgebrochen werden muss. Diesem Aspekt hat der Menschenrechtsbeirat in seinen Überlegungen aus Anlass des Todes von Cheibani Wague besondere Aufmerksamkeit geschenkt: **„Ist die Rechtsordnung zwar auf Durchsetzung angelegt und wird die staatliche Autorität durch die im Gesetz vorgesehenen Eskalationsstufen gestärkt, so bedeutet dies aber nicht, dass eine Amtshandlung in jedem Fall und um jeden Preis ihren Abschluss in etwas „Handfestem“ wie einer sofortigen Anzeige oder Festnahme finden muss. Den BeamtInnen muss ein derartiger „Schritt zurück“ ohne Gesichtsverlust vor dem Vorgesetzten und den KollegInnen erlaubt sein.“** (Menschenrechtsbeirat, Prävention und Reaktion, 59, siehe Anhang A.5.). Teil des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist daher die Abwägung zwischen der Bedeutung der Durchsetzung einer Amtshandlung und den damit verbundenen Risiken in der konkreten Situation. Der Schaden, der in Folge der Anwendung von Zwangsgewalt entsteht und jenem, der in Folge eines Abbruchs, einer Verschiebung auf einen späteren Zeitpunkt bzw. einer Innehaltung der Amtshandlung resultiert, muss dabei einander gegenübergestellt werden.
- Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit von eingreifendem Polizeihandeln ist nicht nur die unmittelbare Situation der Gewaltanwendung, oder genauer: das letzte Stadium der Amtshandlung einzubeziehen, sondern es ist vielmehr von einer Gesamtbetrachtung auszugehen, die die Planung, Organisation und konkrete Durchführung einer Polizeiaktion in den menschenrechtlichen Blick nimmt. (siehe unten der Fall McCann)
- Polizeiarbeit ist komplex. Sehr oft bleibt wenig Zeit, um die Situation richtig zu erfassen und über die angemessenen Mittel nachzudenken. Daher muss auch bei der nachprüfenden Beurteilung von Ereignissen eine **ex**

Angemessenes  
Verhältnis von Mittel  
und Ziel

Das rechte Maß in  
„Fleisch und Blut“

**ante Perspektive** eingenommen werden, d.h. dass sich die Beurteilenden in die Situation zum Zeitpunkt des Einschreitens versetzen müssen. Dies ist etwa im Fall McCann (unten) verdeutlicht. Der EGMR unterstrich, dass die Soldaten im Lichte der zum Zeitpunkt des Einschreitens vorliegenden Informationen annehmen mussten, dass die Verdächtigen bewaffnet und mit einer Bombe ausgestattet waren. Auch wenn sich später herausstellte, dass dies nicht der Fall war, sah der EGMR im tödlichen Schusswaffengebrauch keine Unverhältnismäßigkeit. Menschenrechte bedeuten keine wirklichkeitsfremden Verpflichtungen.

### Verinnerlichung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Auf Grund der Tatsache, dass diese Abwägung des rechten Maßes zwischen Ziel und Mitteln zur Zielerreichung in der unmittelbaren Situation nicht einfach durchzuführen ist, ist es umso bedeutender, im Rahmen der Aus- und Fortbildung die Kriterien und Prinzipien der Verhältnismäßigkeitsprüfung bewusst zu machen. Nur ein wirkliches Bewusstsein der überragenden Bedeutung des richtigen Maßes und vor allem **die konkrete und praktische Einübung in das Erkennen und Ergreifen von Handlungsalternativen** können im „Ernstfall“ dazu beizutragen, eine Fehlentscheidung vermeiden. Die Abwägungsfragen müssen sozusagen in „Fleisch und Blut“ übergehen.

### Strikte Verhältnismäßigkeit beim Recht auf Leben – Der Fall McCann:

Im März 1988 erfuhren die britischen Behörden, dass ein dreiköpfiges IRA-Kommando beabsichtigte, in Gibraltar mittels einer Autobombe einen Anschlag auf die Wachablöse der britischen Garnison zu verüben. Auf Grund nachrichtendienstlicher Informationen und früherer Erfahrungen mit solchen Anschlägen gingen die Behörden davon aus, dass die Terroristen die Autobombe mittels eines funkgerätähnlichen, durch Knopfdruck zu aktivierenden Fernzündegerätes auslösen würden und dies nach Abstellen des die Bombe mitführenden Autos geschehen würde. Die Behörden ließen die Terroristen nach Gibraltar einreisen und dort durch Polizeikräfte überwachen. Nachdem die Terroristen ein Auto abgestellt hatten, das ein mit Autobomben vertrauter Armeeangehöriger als mögliche Autobombe gemeldet hatte, wurden Angehörige der Antiterrorreliteeinheit Special Air Service (SAS) mit der Festnahme der IRA-Leute beauftragt. Bei der versuchten Festnahme machten die IRA-Leute ruckartige Bewegungen, welche die SAS-Soldaten als Versuch deuteten, den Zünder zu aktivieren. Daraufhin eröffneten sie das Feuer und töteten die Terroristen. Nachträglich stellte sich heraus, dass diese unbewaffnet gewesen waren, keinen Fernzünder mitgeführt und das abgestellte Auto auch keine Bombe enthalten hatte. Allerdings fanden die Behörden später in Spanien ein Auto mit einer Bombe. EGMR, McCann gegen Großbritannien, 27.9.1995, mit kleinen Adaptierungen entnommen aus: Österreichisches Institut für Menschenrechte - Newsletter 95/6/4. <http://www.sbg.ac.at/oim/>

Der EGMR kam im Rahmen seiner menschenrechtlichen Prüfung zu folgendem Ergebnis: Zur Auslegung von Art. 2 EMRK (Recht auf Leben, zum Wortlaut siehe A.9.):

Da die Konvention den grundrechtlichen Schutz von Menschen bezweckt, muss ihre Auslegung und Anwendung **praktikablen und effektiven Schutz gewährleisten**. Art. 2 EMRK ist streng auszulegen, da er eine der wichtigsten Konventionsbestimmungen ist und einen Grundwert jener demokratischen Gesellschaften verankert, die Mitglieder des Europarates sind. Liest man den gesamten Text des Artikels, so zeigt sich, dass Absatz 2 nicht primär Fälle definiert, in denen die absichtliche Tötung erlaubt ist, sondern bloß Fälle zulässiger Gewaltanwendung, die den Verlust menschlichen Lebens als unbeabsichtigte Auswirkung zur Folge haben können. Diese Gewaltanwendung darf aber jenes Maß nicht überschreiten, das unbedingt erforderlich ist, um die in Art. 2 (2) lit. a-c EMRK genannten Ziele zu erreichen. Dies ist ein **strengerer Prüfungsmaßstab** als jener, der mit der Formulierung notwendig in einer demokratischen Gesellschaft in den Art. 8-11 EMRK verbunden ist. Angesichts der Wichtigkeit der gegenständlichen Konventionsbestimmung muss der Verlust menschlichen Lebens, insb. wenn er mit bewusster letaler Gewaltanwendung verbunden ist, besonders genau geprüft werden, wobei nicht nur das Verhalten derer, die die tatsächliche Gewaltanwendung ausführen, sondern auch alle **Begleitumstände wie Organisation und Kontrolle der Gesamtoperation genauestens zu prüfen sind**.

Anwendung von Art. 2 EMRK auf den konkreten Fall:

**a) Verhalten der SAS-Soldaten:** Der GH geht davon aus, dass die Soldaten im Lichte der ihnen gegebenen Informationen tatsächlich davon überzeugt waren, die Verdächtigen erschießen zu müssen, um die Zündung der Autobombe und die damit verbundene Tötung unschuldiger Menschen zu verhindern. **Gewaltanwendung durch Staatsorgane, die den in Art. 2 (2) EMRK genannten Zielen dient, kann gerechtfertigt sein, wenn sie auf einer tatsächlichen, zum Handlungszeitpunkt mit guten Gründen vertretbaren Überzeugung beruht.** Eine andere Sichtweise würde den ihre Pflicht erfüllenden Staatsorganen eine wirklichkeitsfremde Verpflichtung auferlegen und möglicherweise ihr Leben und das anderer gefährden. Die Handlungen der Soldaten an sich verletzen daher nicht Art. 2 EMRK.

**b) Organisation und Kontrolle der Gesamtoperation:** Die Regierung gibt an, sie habe die Terroristen einreisen lassen, weil deren frühzeitige Verhaftung mangels ausreichender Beweise eine Verurteilung in einem Gerichtsverfahren unwahrscheinlich habe erscheinen lassen. Dadurch hätte man sie wieder freilassen müssen, was die von ihnen und anderen - möglicherweise unbemerkt eingereisten - Terroristen ausgehende Gefahr offenkundig erhöht hätte.

Der GH beschränkt sich hierzu auf die Feststellung, dass die durch die Einreise für die Bevölkerung Gibraltars entstandene Gefahr jedenfalls schwerer wiegt als irgendwelche Folgen, die aus einer für einen Prozess ungenügenden Beweislage hätten entstehen können. Die Behörden gingen von zahlreichen Annahmen über

das Verhalten der Terroristen und ihre Bewaffnung aus, die sich später alle als unzutreffend herausgestellt haben. Zwar waren alle diese Annahmen in der gegebenen Situation, in der die Behörden die tatsächlichen Umstände nicht kannten und sich bloß auf nachrichtendienstliche Quellen stützen konnten, auch im Lichte der bisherigen mit IRA-Terroristen gemachten Erfahrungen durchaus vertretbar. Doch scheinen die Behörden die Möglichkeit anderer – weniger gefährlicher und ebenso vertretbarer – Szenarien zu wenig in Betracht gezogen zu haben. Das Versäumnis der Behörden, die Fehlerhaftigkeit ihrer Annahmen in Betracht zu ziehen, muss im Zusammenhang mit der Ausbildung der eingesetzten Soldaten gesehen werden. Die Soldaten waren dazu ausgebildet, solange zu schießen, bis der Verdächtige tot war. Unter diesen Umständen wären die Behörden auf Grund ihrer Verpflichtung, das Recht auf Leben der Verdächtigen zu wahren, gehalten gewesen, die erhaltene Information mit größtmöglicher Sorgfalt zu prüfen, bevor sie an die Soldaten weitergegeben wurde, deren Waffengebrauch automatisch zur Tötung führte. Denn reflexartiges Handeln lässt in dieser entscheidenden Beziehung jenes Maß an Vorsicht vermissen, das eine demokratische Gesellschaft selbst dann von Exekutivorganen erwarten kann, wenn sie mit vermutlichen Terroristen konfrontiert sind. Im Hinblick auf die Entscheidung der Behörden, die Terroristen einreisen zu lassen, das Versäumnis der Behörden, die Möglichkeit der Fehlerhaftigkeit ihrer nachrichtendienstlichen Einschätzung ausreichend in Betracht zu ziehen, und die automatische Anwendung letaler Gewalt ist der GH nicht überzeugt, dass die Tötung der drei Terroristen eine zur Verteidigung von Menschen vor rechtswidriger Gewaltanwendung unbedingt erforderliche Gewaltanwendung war. Art. 2 EMRK wurde verletzt.

Der Fall McCann zeigt deutlich, dass der Prüfungsmaßstab, den der EGMR im Zusammenhang mit dem Recht auf Leben anlegt, wegen der Wichtigkeit dieses Rechts ein besonders strenger ist. Staatliche Gewaltanwendung ist nur insoweit zulässig, als sie unbedingt erforderlich ist. Die besondere Strenge des Prüfungsmaßstabes bei Fällen, die existentielle Rechte betreffen, wie eben das Recht auf Leben und die körperliche Unversehrtheit, lässt sich wiederum aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit selbst ableiten: Da der Schaden (Verlust des Lebens) für den Einzelnen ein besonders hoher ist, muss die Bedeutung des angestrebten Zieles dem entsprechen.

### **Verhältnismäßigkeitsprüfung bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung**

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist, wie erwähnt, auch bei anderen Rechten von wesentlicher Bedeutung. Wiederum ist der eingangs aufgeführte Liedermacher-Fall (siehe 6.2.) hilfreich, um die wesentlichen Fragen zu verstehen. Die Verwaltungsstrafe wegen Vortragens eines Liedes, das als Anstandsverletzung qualifiziert wurde, hatte in sein Recht auf Meinungsfreiheit eingegriffen. Zur Feststellung, ob dieses Recht auch verletzt wurde, mussten in Einbeziehung aller Umstände die Interessen an der Wahrung des öffentlichen Anstandes einerseits

und sein Recht auf Meinungsfreiheit andererseits gegeneinander abgewogen werden.

Die konkrete Frage der Verhältnismäßigkeitsprüfung lautet in solchen Fällen folgendermaßen: Ist der Eingriff in das Recht auf Meinungsfreiheit in einer demokratischen Gesellschaft tatsächlich **geeignet und notwendig**, um ein legitimes Ziel, z.B.: die Wahrung des öffentlichen Anstandes zu erreichen? Der EGMR bejaht diese Frage nur dann, wenn es in einer demokratischen Gesellschaft, die auf Toleranz und Offenheit beruht, „**ein dringendes soziales Bedürfnis**“ gibt, die eingreifende Maßnahme zu setzen. Dieser Abwägungsprozess erfordert also eine Auseinandersetzung mit wesentlichen Wertfragen in einer Gesellschaft, der sich staatliche Organe zu stellen haben. Dabei sind alle legitimen Interessen zu identifizieren und auf gleicher Basis und in unparteilicher Form zu berücksichtigen.

Für die Polizei ist in diesem Zusammenhang die Bestimmung des § 27 SPG wesentlich, welche sie ausdrücklich dazu verpflichtet, die Menschenrechte und deren Wertungen bei der sicherheitspolizeilichen Aufgabenerfüllung im Bereich der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung ständig mitzudenken und sie ihren Bemühungen um Konfliktlösungen zugrunde zu legen.

§ 27 (1) SPG: „**Den Sicherheitsbehörden obliegt die Aufrechterhaltung der Ordnung an öffentlichen Orten. Hierbei haben sie auf das Interesse des Einzelnen, seine Grund- und Freiheitsrechte ungehindert auszuüben, besonders Bedacht zu nehmen.**“

**Abwägung aller  
Interessen auf  
gleicher Basis und in  
unparteilicher Form**

## 6.5 Der bedeutsame Sonderfall: Schutz vor Folter als absolutes Recht

### 6.5.1 Das Verbot von Folter und die daraus resultierenden Pflichten

Einige wenige Menschenrechte wie das Folterverbot (Art. 3 EMRK: „Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden“), das Sklavereiverbot (Art. 4 EMRK: „Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden“), die Anerkennung als Rechtsperson (Art. 16 ICCPR: „Jedermann hat das Recht, überall als rechtsfähig anerkannt zu werden“) und die Gewissensfreiheit (Art. 9 EMRK: „Jedermann hat Anspruch auf Gedanken- und Gewissensfreiheit“) sind absolut garantiert. Sie stehen unter keinem Gesetzesvorbehalt und lassen daher keine Ausnahmen zu. Das Folterverbot ist das für die Polizeiarbeit bedeutendste absolute Recht.

#### Die Definition der Folter

Art. 1 UN-Konvention gegen Folter (CAT) enthält eine Definition der Folter, auf die auch die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 3 EMRK Bezug nimmt. Folter ist demnach jede Handlung, durch die einer Person

- vorsätzlich
- große körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden;
- zu bestimmten Zwecken (u. a. Informationsgewinnung, Bestrafung, Diskriminierung)
- von oder zumindest mit dem stillschweigendem Einverständnis einer in amtlicher Eigenschaft handelnden Person.

Folter ist absolut verboten und kann unter keinen Umständen gerechtfertigt werden. (siehe dazu mehr unten 7.8.)

#### Die unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe

Neben der Folter verbieten Art. 3 EMRK sowie Art. 16 CAT unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe (oder kurz Misshandlung) als weitere Handlungsformen, die unterhalb der Schwelle der Folter liegen.

Wesentliche Unterscheidungskriterien zwischen Folter und anderer Misshandlung sind:

- Der **Schweregrad** und die Qualität der zugefügten Schmerzen: Dies stellt das wichtigste Kriterium dar. Folter impliziert große physische oder psychische Schmerzen bzw. die systematische und schwerwiegende Beeinträchtigung der physischen und psychischen Integrität. Elektroschocks, Scheinhinrichtungen, auf Sinnesberaubung angelegte

Elemente der Folter

Unterscheidung:  
Folter – andere  
Misshandlung

Verhörmethoden, wie sie in Abu Ghraib praktiziert wurden, stellen Folter dar.

- Die **Vorsätzlichkeit** der Handlung: Nur Folter setzt Vorsätzlichkeit voraus. So wurde etwa der in der 1980er Jahren in einem Gendarmeriekotter in Vorarlberg 19 Tage lang „vergessene“ Häftling zwar nicht gefoltert, sehr wohl aber unmenschlich behandelt.
- Die **Zweckgerichtetheit** der Handlung: Die Frage der Verbindung der Behandlung mit einem bestimmten Zweck (z.B. der Informationsgewinnung) stellt sich nur bei der Folter. Bei den anderen Misshandlungsformen kommt es auf den Zweck nicht an.

Andere Misshandlung ist also dann anzunehmen, wenn eines der eben genannten Kriterien für Folter nicht erfüllt ist.

Behandlungsformen sind nach dem EGMR dann erniedrigend, wenn sie „beschaffen waren, in ihren Opfern Gefühle der Furcht, der Angst und der Minderwertigkeit hervorzurufen, geeignet, sie zu erniedrigen, zu entwürdigen und möglicherweise ihren physischen oder moralischen Widerstand zu brechen“. (EGMR, 18.1.1978, Irland gegen Vereinigtes Königreich).

### Verhältnismäßigkeit beim Einsatz von Zwangsgewalt

Der österreichische Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidungspraxis zur unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung nach Art. 3 EMRK – hauptsächlich die **Ausübung von polizeilicher Zwangsgewalt** betreffend – sehr früh die Frage der **Verhältnismäßigkeit** des Handelns in das Zentrum der Analyse gestellt. Grundsätzlich geht der Verfassungsgerichtshof davon aus, dass die Anwendung physischer Zwangsgewalt unter dem Gebot der Notwendigkeit und des Maßhaltens steht. Diese Kriterien hat er in Anlehnung an die §§ 4-6 Waffengebrauchsg entwickelt. Entspricht ein Zwangsakt diesen Kriterien, ist eine Verletzung von Art. 3 EMRK jedenfalls ausgeschlossen.<sup>16</sup> (siehe Radfahrer-Fall, siehe Anhang A.4.1.).

Auch der EGMR hat die Verhältnismäßigkeit betont: „jede körperliche Gewaltanwendung gegen eine ihrer Freiheit beraubten Person (beeinträchtigt) diese in ihrer Menschenwürde und (stellt) prinzipiell eine Verletzung der in Art. 3 EMRK garantierten Rechte dar, wenn die Gewaltanwendung nicht im Hinblick auf das eigene Verhalten unbedingt notwendig gewesen ist.“<sup>17</sup>

Auf den ersten Blick mag diese Verhältnismäßigkeitsprüfung im Zusammenhang mit dem absoluten Recht nach Art. 3 EMRK überraschen, schließt doch dieses

<sup>16</sup> Vor allem bei der erniedrigenden Behandlung bedeutet ein Verstoß gegen das Gebot der Notwendigkeit und des Maßhaltens jedoch noch nicht notwendigerweise eine Verletzung von Art. 3 EMRK. Der VfGH sagt dazu: "Gegen das in Art. 3 MRK statuierte .... Verbot 'erniedrigender Behandlung' verstoßen derartige physischen Zwangsakte vielmehr nur kann, wenn qualifizierend hinzutritt, dass ihnen eine die Menschenwürde beeinträchtigende gröbliche Missachtung des Betroffenen als Person zu eigen ist". (z.B. VfSlg. 8145)

<sup>17</sup> EGMR, Ribitsch gegen Österreich, 4.12.1995.

Zwangsgewalt und Misshandlungsverbot

ausdrücklich jegliche Rechtfertigung für einen Eingriff aus. Es ist daher wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung dazu dient, festzustellen, ob überhaupt ein Eingriff erfolgt ist. In vielen Fällen ist die verhältnismäßige Anwendung von Körpergewalt oder der Waffengebrauch durch Exekutivorgane unumgänglich, wie z.B. zur Durchführung einer Festnahme gegen den Widerstand der betroffenen Person sowie wenn von einer Person eine unmittelbar wahrnehmbare drohende Gefahr gegen das Exekutivorgan oder gegen Dritte ausgeht. Dagegen kann die Anwendung oder Androhung von körperlicher Gewalt gegenüber einem Verdächtigen, um das Leben einer (vermutlich) von ihr entführten Person zu retten, nicht mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gerechtfertigt werden, sondern stellt Folter oder andere Misshandlung dar. (siehe dazu unten 7.8.)

### Gewährleistungspflichten

Zusätzlich zu den erwähnten Achtungspflichten enthält Art 3 EMRK auch eine Reihe von Gewährleistungspflichten. So besteht eine **Sorgfaltspflicht zur Betreuung von Personen, die sich in Haft befinden**. Im Fall Hurtado stellte die Europäische Kommission für Menschenrechte<sup>18</sup> fest: "**Aus Art. 3 der Konvention ergibt sich eine konkrete positive Verpflichtung für den Staat, die körperliche Integrität von Personen zu schützen, denen die Freiheit entzogen ist. Die Unterlassung einer angemessenen medizinischen Versorgung in einer solchen Situation ist als unmenschliche Behandlung zu qualifizieren** (EKMR, Bericht, 8.7.1993, Hurtado gegen Schweiz, § 79; deutsche Fassung in EuGRZ 1994, 271). In diesem Fall wurde der Umstand, dass der Betroffene erst acht Tage nach seiner Festnahme einem Arzt zur Untersuchung vorgeführt worden war, als eine Verletzung von Art. 3 angesehen. Auch der VfGH hat anerkannt, dass die Verweigerung oder Verzögerung ärztlicher Hilfe während der Haft gegen Art. 3 EMRK verstoßen kann. (VfSlg. 11687)

Weiters hat der EGMR immer deutlicher auch eine **Schutzpflicht des Staates bei Beeinträchtigung der körperlichen und psychischen Integrität durch Private** angenommen. Am deutlichsten ist dies im Fall A. gegen Großbritannien geworden, wo es um die Gewaltausübung des Stiefvaters gegenüber seinem Stiefsohn ging, die vor Gericht nicht erfolgreich bekämpft werden konnte. (siehe Näheres dazu oben 6.4.1.)

Aus Art. 3 EMKR (und Art. 13 EMRK) folgt auch eine **staatliche Untersuchungspflicht** im Fall einer vertretbaren Behauptung einer Verletzung von Art 3 EMRK. Derartige Untersuchungspflichten sind auch in Art. 12 und 13 der UN-Konvention gegen Folter enthalten. Danach muss der Staat **unverzüglich eine effektive, unabhängige und unparteiliche Untersuchung** von Behauptung von Folter oder Misshandlung durchführen.

<sup>18</sup> Vor Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls zur EMRK 1998 bestand ein zweistufiges Verfahren, bei dem eine Beschwerde in einem ersten Schritt von der Europäischen Menschenrechtskommission (EKMR) und in einem zweiten Schritt vom EGMR geprüft wurde.

Im Zusammenhang mit der Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen durch das Büro für Interne Angelegenheiten hat der Menschenrechtsbeirat dazu Folgendes festgestellt: „**Den in der internationalen Rechtsprechung entwickelten Kriterien einer effektiven Untersuchung entspricht das BIA in Bezug auf das Gebot der Unabhängigkeit nicht. Der MRB stellte bereits im Zusammenhang mit der Empfehlung über die mangelnde Informationsweitergabe des BIA an die Kommissionen fest, dass das BIA 'wie alle anderen Abteilungen im BMI eingegliedert sei und einen organisatorischen Teil des Innenministeriums darstelle'. Auch wenn das BIA die ihm übertragenen Angelegenheiten weisungsfrei zu erledigen habe, ist der Bundesminister die oberste Sicherheitsbehörde auch dieser Organisationseinheit. Angesichts der lediglich durch internen Erlass verfügten Weisungsfreistellung ist die nötige Sichtbarkeit der Unabhängigkeit im Außenverhältnis nicht ausreichend gesichert.**“ (Menschenrechtsbeirat, Prävention und Reaktion, S.158; Fußnoten entfernt)

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass das CPT **umfangreiche Standards** entwickelt hat, um **Folter** und andere Formen von Misshandlung **zu verhindern**. Im besonderen Maße sind dafür die folgenden drei Rechte relevant, die festgenommenen Personen, von Beginn des Polizeigewahrsams an, zukommen: das Recht darauf, dass unverzüglich ein Verwandter oder eine dritte Partei eigener Wahl von der Tatsache ihrer Inhaftierung benachrichtigt wird, das Recht auf Zugang zu einem Rechtsanwalt und das Recht auf Zugang zu einem Arzt. Diese Rechte dienen dazu, die Situation der Isolation der festgenommenen Person zu durchbrechen und damit Schutz vor Machtmissbrauch zu gewährleisten.

### 6.5.2 Besonderheiten der Analyse von Folter und anderer Misshandlung

Entsprechend den obigen Ausführungen ergeben sich für die menschenrechtliche Analyse betreffend staatliches Handeln folgende Besonderheiten:

Wesentlich ist, dass die Formulierung des Folter- und Misshandlungsverbots keine Ausnahmen zulässt. Das bedeutet, dass **jeder Eingriff** in das Recht zugleich **eine Verletzung** darstellt. Es gibt grundsätzlich **keinen Rechtfertigungsgrund für Folter und andere Misshandlung**, daher kann die 2. Station der Prüfung (siehe oben 6.3.1.) unterbleiben.

Die Analyse richtet sich vielmehr darauf, ob der Tatbestand der Folter oder anderer Misshandlung erfüllt ist. Dabei sind alle Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen. Am deutlichsten hat dies der EGMR in seiner Judikatur zu Art. 3 EMRK gemacht: **"Eine Misshandlung muss ein Mindestmaß an Schwere erreichen, um von Art. 3 erfasst zu werden. Die Beurteilung dieses Mindestmaßes ist, der Natur der Dinge nach, relativ; es ist abhängig von sämtlichen Umständen des Einzelfalls, wie der Dauer der Behandlung, ihren physischen und psychischen Folgen sowie, in einigen Fällen, vom Geschlecht, Alter und Gesundheitszustand des Opfers"** (EGMR, 18.1. 1978, Irland gegen

Drei Rechte von  
Personen in  
Polizeigewahrsam

Nur eine Station der  
Prüfung

Vereinigtes Königreich, Serie A Nr.25, § 162, Übersetzung in EuGRZ 1979, 149 (153))

Zu diesen Umständen des Einzelfalles gehört auch die Frage, ob die Anwendung von Gewalt angesichts einer unmittelbar wahrnehmbaren drohenden Gefahr strikt verhältnismäßig war. (siehe schon oben 6.5.1. sowie unten 7.8.).

### **Beweisfragen bei der Untersuchung von Foltervorwürfen**

Eine weitere Frage, die im Zusammenhang mit der Analyse von Folter- und Misshandlungsvorwürfen relevant ist, betrifft den in der Praxis höchst relevanten Nachweis von Folter und Misshandlungen.

#### **Der Fall Ribitsch**

Im Zuge von Ermittlungen wegen des Todes von zwei Personen durch eine Überdosis Heroin wurde Herr Ribitsch zwei Tage lang in Polizeiarrest angehalten und verhört. Er behauptete, während dieser Zeit von Exekutivbeamten körperlich misshandelt und heftig beschimpft worden zu sein. Unmittelbar nach seiner Entlassung informierte er einige Familienangehörige, einen Psychologen sowie einen Journalisten über diesen Vorfall. Untersuchungen im Spital und bei seinem Hausarzt erbrachten zahlreiche Blutergüsse sowie Verletzungen im Nackenbereich. Eine öffentliche Berichterstattung über diesen Vorfall führte zur Anklage der Polizisten M., T. und G. Die Polizisten bestritten die Behauptungen von Ribitsch und führten die festgestellten Verletzungen auf einen Unfall beim Aussteigen aus dem Einsatzfahrzeug zurück. M. wurde in erster Instanz wegen Körperverletzung verurteilt, die beiden anderen Polizisten freigesprochen. Die von M. erhobene Berufung endete mit seinem Freispruch. In einer von Ribitsch erhobenen Beschwerde an den VfGH stellte dieser die Unrechtmäßigkeit der Anhaltung und somit eine Verletzung des Rechts auf persönliche Freiheit fest, die restlichen Beschwerdepunkte wurden wegen Unzulässigkeit zurück-gewiesen. (EGMR, Ribitsch gegen Österreich, 4.12.1995; adaptiert von ÖIM-Newsletter 95/6/7 ).

### **Beweislast- verschiebung bei Verletzungen in Haft**

Angesichts der verschiedenen grundverschiedenen Versionen des Sachverhalts entwickelte der EGMR das folgende Prinzip der Beweiswürdigung: Steht fest, dass Personen vor der Festnahme keine Verletzungen aufwiesen und solche in Polizeigewahrsam erleiden, obliegt es dem Staat nachzuweisen, woher die Verletzungen stammen. Liefert der Staat keine plausible Erklärung dafür, wird dem Vorbringen des Beschwerdeführers Glauben geschenkt.

In diesem Fall wurde die Version der Polizisten als wenig plausibel eingestuft und daher eine Verletzung von Art. 3 EMRK durch Österreich angenommen. Der EMGR hat sich dabei offensichtlich an der besonders schwierigen Situation von Personen in Polizeigewahrsam und am absoluten Charakter des Folter - und Misshandlungsverbots orientiert. Außerdem dürfte die Arbeit des Europäischen Komitees zur Verhütung der Folter, die die Problematik von Misshandlung in den demokratischen Staaten Europas klargemacht hat, zur Sensibilisierung des EGMR beigetragen haben.

## 6.6 Das alles durchziehende Prinzip der Gleichheit und die menschenrechtliche Diskriminierungsprüfung

### 6.6.1 Der Gleichheitssatz: Allgemeines

Der Gleichheitsgrundsatz hat innerhalb der Menschenrechte eine **besondere Bedeutung**. Das Prinzip der Gleichheit bzw. der Nichtdiskriminierung ist ein „Bauprinzip“ des Menschenrechtsgebäudes und durchzieht es wie ein roter Faden: alle Menschen sind „gleich an Würde und Rechten geboren“ (Art. 1 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte), und kein Menschenrecht soll einer Person auf Grund ihrer Zugehörigkeit zu einer gewissen Gruppe vorenthalten werden.

Der **Grundgedanke** der Gleichheit ist leicht verständlich: Nur weil eine Person bestimmte Merkmale hat (z.B. Hautfarbe, Geschlecht, sozialer Status, Religion), darf sie nicht anders, v.a. schlechter behandelt werden als eine andere Person, die sich in einer vergleichbaren Situation befindet. Die Schwierigkeit allerdings liegt, wie bei anderen menschenrechtlichen Fragen auch, im Detail.

#### Wo ist der Gleichheitssatz rechtlich verankert?

Wegen seiner großen Bedeutung ist das Prinzip der Gleichheit in vielfacher Form rechtlich verankert worden. Der folgende Überblick zeigt die Fülle der rechtlichen Instrumente:

1. Alle Menschenrechte sind auf der Basis der Nichtdiskriminierung zu gewährleisten. Dieses **an ein anderes Menschenrecht anknüpfende Diskriminierungsverbot** findet sich in allen generellen Menschenrechtsdokumenten (z.B. Art. 14 EMRK). Das heißt, dass etwa das Recht auf persönliche Freiheit nicht gleichheitswidrig beschränkt werden darf und dass das Recht auf freie Meinungsäußerung ohne Diskriminierung zu gewährleisten ist.
2. Daneben bestehen **eigenständige Gleichheits- bzw. Nichtdiskriminierungsbestimmungen**, die unabhängig von anderen Menschenrechten gelten und damit einen umfassenderen Schutz gegen Benachteiligungen bilden. Solche Regelungen finden sich in der österreichischen Bundesverfassung (Art. 2 StGG, Art. 7 B-VG, Art. I Abs.1 BVG-Rassendiskriminierung) und in internationalen Verträgen (Art. 26 IPBPR, 12 ZP zur EMRK<sup>19</sup>).
3. Weiters sehen **spezielle Regelungen** auf internationaler und nationaler Ebene detaillierte Bestimmungen vor, um den Schutz vor Diskriminierung und die Umsetzung von tatsächlicher Gleichheit durch eine breit gefächerte Palette von

<sup>19</sup>Von Österreich noch nicht ratifiziert

Gleichheit als Bauprinzip des Menschenrechtsgebäudes

Eine Fülle von Gleichheitsbestimmungen ...

Maßnahmen zu erreichen. International sind dies:

- Internationale Konvention zur Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung 1965
- UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau 1979
- EU-Richtlinie betreffend die Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Beschäftigungs- und Berufskontext 1976/2000
- EU-Richtlinie betreffend die Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft 2000
- EU-Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung von Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf 2000

Auf der innerstaatlichen Ebene sind dies:

- Bundesgesetz über die Gleichbehandlung (Gleichbehandlungsgesetz 2004 GLBG)
- Bundesgesetz über die Gleichbehandlung im Bereich des Bundes (Bundes-Gleichbehandlungsgesetz 2004)
- Gleichbehandlungsgesetze in den Bundesländern

...als Antwort auf vielfältige Diskriminierungen

Mehrere der oben genannten Dokumente sind jüngeren Datums und zeigen deutlich, dass die Sensibilität für Fragen der Diskriminierung in der letzten Jahren gestiegen ist, auch und gerade, weil vielfältige Formen von Diskriminierungen und Rassismus wieder auftreten bzw. erst (wieder) gesehen werden. Umfangreiche Programme zur Sensibilisierung in diesem Bereich sind mittlerweile im Gang. Die **A WORLD OF DIFFERENCE® Institute Sensibilisierungstrainings für die österreichische Sicherheitsexekutive** sind ein Beispiel dafür.

#### Wer hat auch Anspruch auf Gleichbehandlung?

- Die Diskriminierungsverbote in den allgemeinen internationalen Menschenrechtsverträgen – z.B. in **Art. 14 EMRK, Art. 26 ICCPR** – kommen allen Menschen zu. Sie machen keinen Unterschied zwischen Staatsbürgern und Fremden.
- Der Gleichheitssatz des **Art. 7 B-VG** kommt nur österreichischen Staatsbürgern zugute.
- Auf Grund von **Art. I Abs. 1 B-VG**-Rassendiskriminierung sind allerdings wesentliche Bereiche des Gleichheitsgrundsatzes, insbesondere das Sachlichkeitsgebot, auch auf Fremde anwendbar („Gleichbehandlung unter Fremden“).
- **§ 5 RLV** betreffend Unvoreingenommenheit und Nichtdiskriminierung bei der Erfüllung der Aufgaben des öffentlichen Sicherheitsdienstes unterscheidet nicht zwischen Staatsbürgern und Fremden.

## Welche Gründe für Diskriminierung gibt es?

Historisch gesehen war der Grundsatz der Gleichheit vor allem gegen die Vorrechte bestimmter Gruppen der Gesellschaft gerichtet, insbesondere der Adeligen. Die Bestimmung des Art. 7 B-VG „Alle Bundesbürger sind vor dem Gesetz gleich. Vorrechte der Geburt, des Geschlechtes, des Standes, der Klasse und des Bekenntnisses sind ausgeschlossen“ sind ein deutlicher Ausdruck davon. Der gesellschaftliche Werte- und Bewusstseinswandel ist aber gerade in diesem Bereich besonders deutlich sichtbar und hat zu einer Erweiterung der verbotenen Kriterien für Ungleichbehandlung geführt. Die Liste der verbotenen Diskriminierungsgründe nach Art. 14 EMRK zeigt den geänderten Bewusstseinsstand: **Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politische oder sonstige Anschauungen, nationale oder soziale Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, Vermögen, Geburt oder sonstiger Status.**

Mittlerweile sind weitere Gründe hinzugekommen, v.a. durch Entwicklungen auf der EU- Ebene. Art. 21 EU-Grundrechte-Charta verbietet Diskriminierungen auch auf Grund **der genetischen Merkmale, des Alters, der Behinderung oder der sexuellen Orientierung.**

## Welche Pflichten resultieren aus dem Gleichheitsgrundsatz?

Gleichheit bedeutet nach den österreichischen und internationalen Bestimmungen sowohl **Gleichheit vor dem Gesetz**, die die Vollziehung betrifft (Rechtsanwendungsgleichheit), als auch die **Gleichheit durch das Gesetz**. Letztere bedeutet, dass auch die Gesetzgebung an den Gleichheitssatz gebunden ist.

Darüber hinaus sehen völkerrechtliche und (verfassungs)gesetzliche Bestimmungen positives staatliches **Tun zur Herstellung faktischer Gleichheit** vor bzw. erlauben sie Sondermaßnahmen, die der Herstellung faktischer Gleichheit dienen. Dazu zählen z.B. Maßnahmen wie die Frauenquote (Bevorzugung von Bewerberinnen bei gleicher Qualifikation bis zum Erreichen einer bestimmten Quote an weiblichen Mitarbeiterinnen). Allgemein spricht man im Zusammenhang mit derartigen Maßnahmen von positiver **Diskriminierung** oder auf Englisch **affirmative action**.

Für die Polizei ist primär die Gleichheit vor dem Gesetz wesentlich, die jegliche unterschiedliche Behandlung aus den genannten Gründen verbietet. Nach der weitsichtigen Bestimmung des § 5 RLV hat die Polizei alles zu **unterlassen**, was geeignet ist, den **Eindruck von Voreingenommenheit** zu erwecken oder als Diskriminierung empfunden zu werden. Darüber hinaus hat die Polizei wesentliche Funktionen zum Schutz vor diskriminierender Behandlung (Gewalt gegen Frauen als Diskriminierung).

Entwicklung der  
Gründe für  
Diskriminierung

Umfassende  
Pflichten

### Ist jede Ungleichbehandlung eine Diskriminierung?

Nein! Wie schon gesehen, stellt etwa die Bevorzugung von Bewerberinnen bei gleicher Qualifikation keine Diskriminierung der männlichen Bewerber dar, die Ungleichbehandlung ist vielmehr solange gerechtfertigt, bis tatsächliche Gleichheit hergestellt ist. Und noch ein einfaches Beispiel: In öffentlichen Verkehrsmitteln ist etwa alten und behinderten Menschen ein Sitzplatz zu überlassen. Diese Form von unterschiedlicher Behandlung ist zulässig, weil es einen guten Grund dafür gibt.

Es gilt der Grundsatz: Eine unterschiedliche Behandlung durch das Gesetz bzw. die Vollziehung ist nur dann zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt ist, andernfalls ist sie diskriminierend. Dieses **Gebot der sachlichen Differenzierung** bedeutet, dass Unterschiede im Rechtlichen mit Unterschieden im Tatsächlichen begründet werden müssen. Der Gleichheitssatz verbietet es, Gleiches ungleich und Ungleiches gleich zu behandeln. Anders formuliert: **Gleiches ist gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln.**

#### 6.6.2 Die menschenrechtliche Diskriminierungsanalyse - ein Beispiel

Die Notwendigkeit  
genauer Prüfung  
von Diskriminier-  
ung(svorwürfen)

Die Frage, wann in einem konkreten Fall eine Diskriminierung vorliegt, ist also nicht so einfach zu beantworten. Häufig wird ohne genauere Prüfung entweder das Vorliegen einer Diskriminierung behauptet oder rundweg abgelehnt.

Aber auch hier hilft uns das menschenrechtliche Analyseverfahren. Wiederum können wir **zwei Stationen** auf dem Weg der Analyse unterscheiden. Die „Wegweiser“, die uns auf dem Weg begegnen werden, unterscheiden sich teilweise von jenen, die in den Punkten zuvor im Zusammenhang mit der allgemeinen Menschenrechtsanalyse aufgestellt wurden. Elemente daraus (wie vor allem der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) finden sich aber auch hier.

1. Station: Liegt tatsächlich eine (benachteiligende) Ungleichbehandlung vor, die mit einem spezifischen Merkmal zusammenhängt?
2. Station: Gibt es eine sachliche Rechtfertigung für diese Ungleichbehandlung?

Das Schema für die Diskriminierungsanalyse findet sich im Anhang (A.3.3.)

Fall: Kontrolle im Reisezug:

Die österreichische Staatsbürgerin Frau G. war nach einem Besuch bei Freunden – wie schon öfters – mit ihrer vierjährigen Tochter im Zug von Holland zurück nach Wien unterwegs. Der Beamte K. kontrollierte während der Fahrt ihr Gepäck, ohne etwas zu finden. Bei Ankunft des Zuges am Wiener Westbahnhof forderte der Beamte K. Frau G. auf, zwecks einer weiteren Kontrolle auf das nahe gelegene Wachzimmer mitzukommen. Dort wurde Frau G. selbst sowie das Gepäck neuerlich eingehend untersucht, auch diese Kontrolle verlief negativ. In der Folge wurde Frau G. eine Einverständniserklärung für eine Röntgenuntersuchung vorgelegt. Nachdem sie diese unterzeichnet hatte, wurde sie zur Durchführung der Röntgenuntersuchung in ein Spital gebracht. Auch diesmal war die Kontrolle negativ. Frau G. beschwert sich gegen diese mehrstündigen Kontrollen ohne

begründeten Verdacht gemäß Art. I Abs. 1 BVG-Rassendiskriminierung, sie ist in Ghana geboren und hat schwarze Hautfarbe. (VfGH, B1128/02, 20031009)

## 1. STATION: GLEICHBEHANDLUNG ODER UNGLEICHBEHANDLUNG?

### ➤ **Worin besteht die (benachteiligende) Ungleichbehandlung?**

Zunächst stellt sich die Frage, ob eine Ungleichbehandlung vorliegt und worin diese genau besteht.

Frau G. ist Fahrgast in einem Zug. Es erfolgen stichprobenartige Überprüfungen der Passagiere, jedoch nicht in dem Umfang und Ausmaß wie bei Frau G. Damit wird sie im Vergleich zu den übrigen Personen schlechter behandelt.

### ➤ **Hat die unterschiedliche Behandlung mit einem der folgenden Merkmale zu tun?** (Geschlecht, Hautfarbe, Sprache, Geburt, nationale oder ethnische oder soziale Herkunft, Religion, Weltanschauung, Alter, Behinderung, sexuelle Orientierung)

Die unterschiedliche Behandlung liegt in dem äußeren Merkmal der Hautfarbe. Die Behandlung ist Frau G. und ihrer Tochter offenbar auf Grund ihrer Hautfarbe und afrikanischen Herkunft zu Teil geworden, da sie sich nicht auf Grund irgendwelcher Handlungen verdächtig machten. Dies bestätigten auch die beteiligten BeamtInnen durch ihre Aussage vor Gericht. Auf die Frage, nach welchen Gesichtspunkten sie einschreiten, gaben die BeamtInnen an, dass auf Grund der Erfahrungswerte vorgegangen würde; es wären auf dieser Strecke eben sehr viele Schwarzafrikaner angetroffen worden, die wegen Suchtgiftdelikten aufgefallen wären.

### **Die „Was-wäre-wenn-Frage“**

Zur Feststellung, ob eine unterschiedliche Behandlung auf Grund eines bestimmten Merkmales vorliegt, kann gedanklich die folgende Frage gestellt werden: Was wäre, wenn bei der betreffenden Person dieses Merkmal nicht vorhanden gewesen wäre? bzw. Wie würde eine andere Person behandelt werden, die dieses Merkmal nicht aufweist? Dann kann geprüft werden, ob das Ergebnis dasselbe ist. Im vorliegenden Fall kann gefragt werden, ob Frau G. den beschriebenen Kontrollen unterzogen worden wäre, wenn sie weiße Hautfarbe gehabt und sich gleich verhalten hätte. Dies ist wohl zu verneinen. Es ist also von einer Ungleichbehandlung auf Grund der Hautfarbe auszugehen.

Ungleichbehandlung

Äußeres Merkmal

**2. STATION: RECHTFERTIGUNG ODER DISKRIMINIERUNG ?**

**Ist die (unterschiedliche) Behandlung sachlich gerechtfertigt?**

Die unterschiedliche Behandlung ist dann eine Diskriminierung, wenn es keine sachliche Rechtfertigung dafür gibt.

Genauer kann wiederum gefragt werden, ob die zu prüfende Behandlung ein legitimes Ziel verfolgt und in einer Gesamtabwägung aller Umstände verhältnismäßig ist.

Legitimes Ziel ?

In Überprüfung der Sachlichkeit ist zunächst zu hinterfragen, welches Ziel die Maßnahme verfolgt und ob dieses Ziel legitim ist.

Im gegenständlichen Fall kann davon ausgegangen werden, dass die polizeilichen Maßnahmen der Bekämpfung der Einfuhr illegaler Suchtmittel (in der polizeilichen Sprache: der Abwehr eines gefährlichen Angriffs gegen Leben und Gesundheit) dienen. Genau damit rechtfertigten die Polizeibeamten die Identitätsfeststellung nach § 35 SPG und die Personendurchsuchung nach § 40 SPG. Dieses Ziel ist ansich legitim.

Verhältnismäßigkeit ?

Das grundsätzliche Ziel des polizeilichen Vorgehens ist also legitim. Wie sieht aber seine Verhältnismäßigkeit aus?

Um diese Frage zu beantworten, muss eine **Gesamtabwägung** des Interesses an der Zielerreichung, am angestrebten **Erfolg** einer erfolgreichen Suchtmittelbekämpfung einerseits und der eingetretenen **Beeinträchtigung der Rechte der betroffenen Person(en)** vorgenommen werden, und zwar im Lichte aller Umstände des Einzelfalls.

Folgende Faktoren sind bei dieser Gesamtabwägung zu berücksichtigen:

- Gründe für polizeiliches Einschreiten. Polizeiliche Einschätzungen und Handlungen sind - wie jedes andere rationale Verhalten - bestimmt von längerfristigen Erfahrungswerten und von unmittelbar stattfindenden Ereignissen. In einem demokratischen Rechtsstaat ist die Ausübung von eingreifenden polizeilichen Befugnissen nicht dem subjektiven

**Grund für  
Einschreiten im  
Verhalten einer  
Person oder in  
vorhandener  
Situation**

Einschätzungen der Polizeibeamten anheim gestellt, sondern an das Vorliegen von objektiv einschätzbaren Umständen und Tatsachen, an so genannte „bestimmte Tatsachen“ oder – noch stärker – an konkrete Verdachtsmomente gebunden. Dies erfordert typischerweise, dass sich entweder aus dem Verhalten von Personen selbst gewisse Indizien für ihre Involvierung in einen gefährlichen Angriff ergeben oder dass ein anderer (zeitlicher und örtlicher) Zusammenhang mit einem gefährlichen Angriff besteht.

- Die Rolle von Erfahrungswerten. Erfahrungswerte spielen naturgemäß eine wesentliche Rolle bei der Steuerung polizeilicher Handlungen. Aus der Niederschrift der Verhandlung vor dem UVS: „ **Konkret befragt, nach welchen Gesichtspunkten die Einsatzkräfte einschreiten, so gebe ich an: Zunächst auf Grund von Erfahrungswerten; sehr viele Schwarzafrikaner wurden auf dieser Strecke schon angetroffen. Gemeint ist damit: wegen Suchtgiftdelikten, falschen Dokumenten, und ähnlichem. Befragt zum Begriff 'sehr viele' und nach Vorhalt der vom Behördenvertreter dargelegten Statistik gebe ich an, dass etwa 8 Schwarzafrikaner im Vorjahr wegen Suchtgiftdelikten auf dieser Zugstrecke angefallen sind. Es waren auch 3 pos. Österreicher darunter. Dieser Zug fährt täglich.**“ Erfahrungswerte sind aber regelmäßig ein zu grobschlächtiges Kriterium, um allein darauf die Ausübung konkreter Befugnisse zu stützen, zumal wenn sie intensiv in die Rechte eingreifen. Zudem stellt sich die Frage der Verlässlichkeit von Erfahrungswerten. Diesbezüglich ist nämlich die Gefahr zu berücksichtigen, dass die Sammlung von Erfahrungswerten von vorher bestehenden Annahmen gesteuert wird, die dann diesen entsprechende Resultate erbringen („self-fulfilling prophecies“).
  
- Die Form und Intensität der Beeinträchtigung der Rechte der betroffenen Personen. In der Gesamtabwägung ist weiters zu berücksichtigen, in welcher Weise die polizeilichen Maßnahmen die Person betreffen bzw. in ihre Rechte eingreifen. Die Intensität der Beeinträchtigung ist ein wesentlicher Faktor. Die in diesem Fall durchgeführten Kontrollen brachten intensive Eingriffe in das Recht auf Privatleben (Identitätsfeststellung, Personendurchsuchung, Röntgen). Je intensiver die Beeinträchtigungen, desto besser müssen die konkreten Gründe für die polizeiliche Handlung sein.
  
- Gerade bei der Prüfung von Diskriminierungen ist es wesentlich, sich in die Perspektive der betroffenen Person hineinzusetzen und sich die Welt aus ihrer Sicht vorzustellen. § 5 RVL stellt ausdrücklich auf diese subjektive Seite ab („Eindruck von Voreingenommenheit“, „als Diskriminierung ... empfunden zu werden“). Dabei sind in der Gesellschaft

**Das Mitdenken der Situation der Betroffenen**

verbreitete diskriminierende Bewertungs- und Handlungsmustern mit einzubeziehen. Es ist etwa wesentlich sich zu vergegenwärtigen, dass die Kolonialgeschichte bestimmte Bilder über Menschen afrikanischer Herkunft („aggressiv, wild“ etc.) produziert hat, die wir alle in uns tragen und die (unbewusst) unser Verhalten bestimmen. Der Umstand, dass Österreich keine Kolonialgeschichte hatte, ändert daran nichts.

Im gegenständlichen Fall hat Frau G. weder mit ihrem konkreten Verhalten nachvollziehbare Gründe geliefert noch sind andere konkrete situationsbezogene Gründe vorhanden gewesen, die eine derartig intensive Kontrolle von Frau G. gerechtfertigt hätten. Die Maßnahmen waren daher unverhältnismäßig. Das Anknüpfen der polizeilichen Handlung an das äußere Merkmal der Hautfarbe, ohne dass zusätzliche Gründe im konkreten Verhalten von Frau G. gegeben waren, stellt eine Diskriminierung dar.

## 6.7 Universelle Menschenrechte für Menschen aus unterschiedlichen Kulturen

### 6.7.1 Zur Universalität der Menschenrechte

Schon dem Begriff nach sind Menschenrechte jene Rechte jedes/r Einzelnen, die unabhängig von Herkunft, Hautfarbe, Nationalität, Geschlecht etc., eben auf Grund der Tatsache, dass jemand ein Mensch ist, Geltung haben. Unter dem Schlagwort „alle Menschenrechte für alle“ erheben Menschenrechte also einen universellen Anspruch.

In der Wiener Erklärung der Weltmensenrechtskonferenz 1993 wird dazu weise formuliert: **„Alle Menschenrechte sind universell, unteilbar, bedingen einander und hängen mit einander zusammen. Die internationale Gemeinschaft muss die Menschenrechte weltweit in fairer und gleicher Weise, auf derselben Basis und mit demselben Nachdruck behandeln. Zwar ist die Bedeutung nationaler und regionaler Besonderheiten und unterschiedlicher historischer, kultureller und religiöser Voraussetzungen im Auge zu behalten, aber es ist die Pflicht der Staaten, ohne Rücksicht auf ihr jeweils politisches, wirtschaftliches und kulturelles System alle Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen.“**

Hinter dieser Aussage steht ein intensiver Diskussionsprozess, der sich um die Frage dreht, ob die fundamentalen Grundwerte für das Zusammenleben der Menschen, die durch das Menschenrechtssystem geschützt werden, auf alle Staaten und Kulturen anwendbar oder eine „westlich-europäische“ Sichtweise darstellen. Asiatische Staaten, allen voran China, hatten zwar nicht die Universalität an sich in Frage gestellt, sehr wohl aber die westliche Interpretationsweise der internationalen Menschenrechte kritisiert.

Ein Aufgreifen der unter dem Titel der „Universalismusdebatte“ geführten Kontroverse, würde hier zu weit führen. An dieser Stelle sei nur Folgendes festgehalten:

- Wie erwähnt, findet sich die Goldene Regel (siehe 3.1.) in den meisten Kulturen. Auch wenn die Menschenrechte in ihrer heutigen Form in der europäischen Aufklärung entstanden sind, so finden sich ihrem Sinne nach menschenrechtliche Zeugnisse in anderen Kulturen. Gerade die Debatte zur Universalität der Menschenrechte hat die Geschichts- und Kulturforschung angeregt, nach solchen Zeugnissen zu suchen. Die Resultate sind beeindruckend.
- In der politischen und philosophischen Diskussion wird öfters so getan, als ob die universell anerkannten Menschenrechte rigide Maßstäbe wären und eine einheitliche Antwort auf komplizierte Fragen darstellten. Dies ist schlicht falsch. Wie schon gesehen, stehen die meisten Menschenrechte unter Gesetzesvorbehalt und können u. a. im Hinblick auf legitime

Universelle  
Menschenrechte ...

... Konkretisierung  
im jeweiligen  
Kontext

Interessen, etwa der Moral, beschränkt werden Die Beurteilung, ob ein Eingriff in ein Menschenrecht gerechtfertigt ist, ist letztlich wiederum eine Abwägungsfrage im Sinne der Verhältnismäßigkeit unter Berücksichtigung des nationalen kulturellen Kontextes.

- Das Argument des kulturellen Kontexts ist aber strikt auf seine Sachlichkeit zu prüfen, um einer missbräuchlichen Verwendung aus Machtinteressen entgegen zu wirken. Vor allem im Zusammenhang mit frauendiskriminierenden Praktiken ist diese besonders relevant.
- Die Ausbreitung von Organisationsformen westlichen Ursprungs ist Realität, die Globalisierung der Welt schreitet voran und kann nicht mehr rückgängig gemacht werden. Damit geht die Globalisierung von spezifischen Bedrohungen und Gefahren einher. Um diesen zu begegnen, ist auch das menschenrechtliche Instrumentarium global zu benützen.

### 6.7.2 Menschenrechte als Grundregeln für das Zusammenleben von Menschen aus unterschiedlichen Kulturen

Kulturelle Identitäten treffen aber auch innerhalb eines Staates aufeinander. Durch das Zusammenrücken der Welt infolge der Globalisierung kommen unterschiedliche kulturelle Gepflogenheiten verstärkt unter einem staatlichen Dach zusammen. Damit stellt sich die Frage nach den Grundwerten des Staates und der Gesellschaft neu. Die heftigen Auseinandersetzungen um AsylwerberInnen und MigrantInnen sind deutliches Zeichen dafür, wie schwierig diese politischen und gesellschaftlichen Themen sind. Die Polizei ist auf Grund ihrer spezifischen Aufgaben in besonderer Weise in diese Auseinandersetzungen einbezogen.

Die Menschenrechte haben den Anspruch, wesentliche Grundlagen für das gesellschaftliche Zusammenleben und staatliche Maßnahmen zu dessen Gestaltung zu bilden. Sie schützen wesentliche Werte und halten einen Mechanismus für den Ausgleich unterschiedlicher Interessen bereit. In welcher Form bieten die Menschenrechte Orientierung?

- Die Menschenrechte sind unteilbar und kommen allen Menschen zu. Mit der Ausnahme der politischen Rechte (z.B. Wahlrecht) sind Menschenrechte nicht nur die Rechte der StaatsbürgerInnen, sondern die Rechte aller Menschen, die in einem Staat leben.
- Die Menschenrechte schützen Personen davor, in andere Staaten zurückgeschickt zu werden, wo ihnen Verfolgung droht bzw. ihre Menschenrechte verletzt werden. Besonders relevant dafür sind die Genfer Flüchtlingskonvention sowie das Recht auf Schutz vor Folter und anderer Misshandlung, aus dem ein Rückschiebeverbot (das non-refoulement-

Verbot) abgeleitet wird.

- Die Menschenrechte schützen vor Diskriminierungen auf Grund der Hautfarbe, der nationalen oder ethnischen Herkunft etc., und sie verpflichten die Staaten, gegen Diskriminierungen vorzugehen.
- Die Menschenrechte schützen die kulturelle Identität aller Menschen. Vor allem das Recht auf Religionsfreiheit (Art. 9 EMRK) und das Recht auf Privatheit (Art. 8 EMRK) sind diesbezüglich relevant. Sie ermöglichen, das Leben nach den eigenen Vorstellungen zu gestalten, und schützen damit auch die Lebensweise von Minderheiten. Spezielle Regelungen zum Schutz von Minderheiten sind in den Staatsverträgen von St. Germain und im Staatsvertrag von Wien sowie in der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats enthalten.
- Menschenrechte sind auch in dem Sinne Minderheitenrechte, dass sie Individuen und Minderheiten gegen die „Tyrannei“ der Mehrheit schützen.

Wie schon deutlich geworden ist, geben die Menschenrechte keine einfachen Antworten, sondern stellen ein Analyseverfahren bereit, mittels dessen wir zu menschenrechtlichen Lösungen komplexer Fragen kommen können. Nur einige dieser schwierigen Fragen seien hier angeführt:

- Ist das Verbot, ein Kopftuch an einer öffentlichen Schule zu tragen, eine Verletzung des Rechts auf Religionsfreiheit?
- Dürfen fundamentalistische religiöse Predigen untersagt werden, ohne gegen die Meinungsfreiheit zu verstoßen?
- Hat ein Staat muttersprachlichen Unterricht für Minderheiten zur Verfügung zu stellen?

### 6.7.3 Ein Fall zur Illustration: Das Schächtungsverbot

#### Vorbemerkungen

Anhand des Beispiels der Schächtung soll nun näher beleuchtet werden, wie die Menschenrechtsanalyse zur Beantwortung schwieriger Fragen im Zusammenleben von Menschen aus verschiedenen Kulturen beitragen kann.

Die Schächtung ist eine im Judentum und im Islam verbreitete Form der rituellen Schlachtung von Tieren zum Zwecke der vollständigen Entblutung durch Durchschneiden von Halsschlagader, Luftröhre und Speiseröhre, welches ohne vorherige Betäubung des Tieres erfolgt.

Aus Gründen des Tierschutzes ist die Schlachtung von Tieren ohne Betäubung grundsätzlich verboten, im Falle der Schächtung allerdings auf Grund der Religionsfreiheit erlaubt. Das bundesweit geltende Tierschutzgesetz 2004 enthält detaillierte Vorschriften zu den Voraussetzungen und zur Kontrolle der rituellen Schlachtungen (siehe unten). Bis zur Erlassung des Tierschutzgesetzes 2004 war

Menschenrechte  
schützen kulturelle  
Identität

die Materie des Tierschutzes im Kompetenzbereich der Länder, die diese Materie unterschiedlich geregelt hatten.

Die Frage der Zulassung der Schächtung taucht in verschiedenen Zusammenhängen immer wieder auf und wurde bei der Ausarbeitung des Tierschutzgesetzes 2004 intensiv diskutiert. Wenn auch die Diskussion häufig im Namen des Tierschutzes geführt wird, stecken meistens andere Fragen dahinter: Inwieweit sollen in Österreich Angehörigen von Minderheitenreligionen besondere Rechte eingeräumt werden? Inwieweit müssen sich Zuwanderer an die Regeln der Mehrheit anpassen? Es geht also wesentlich um die Legitimität kultureller Praktiken von Minderheiten in Österreich.

Fall Schächtungsverbot:

Herr A. verkaufte 26 Schafe an türkische Staatsangehörige muslimischen Glaubens, die diese nach den religiösen Vorschriften auf seinem Hof ohne vorherige Betäubung schlachteten (Schächtung).

Mit Straferkenntnis verhängte die Bezirkshauptmannschaft über Herrn A. eine Geldstrafe von S 3.000,- wegen Beihilfeleistung zu den nach dem Vorarlberger Tierschutzgesetz verbotenen Schlachtungen ohne Betäubung vor dem Blutentzug. Herr A. beschwerte sich mit der Begründung, dass diese Strafe gegen die Menschenrechte verstieße. (VfSlg.15394)

Dieser Fall wurde vom österreichischen Verfassungsgerichtshof entschieden. Die folgende Analyse geht nach dem oben entwickelten Analyseschema vor und verwendet die wesentlichen Textstellen aus der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs, der in schöner Form die relevanten Fragen klärt.

**1. STATION: ANWENDUNGSBEREICH/EINGRIFF ?**

Als erster Schritt einer Menschenrechtsanalyse ist zu bestimmen, ob ein Sachverhalt in den Anwendungsbereich eines oder mehrerer Menschenrechte fällt und ob die staatliche Maßnahme das Menschenrecht beeinträchtigt. Im konkreten Fall geht es also um die Frage, ob durch das Verbot der Schächtung in ein Menschenrecht eingegriffen wird.

Schächtungen stehen, wie erwähnt, im Zusammenhang mit religiösen Traditionen – so wie sie im Islam und in ähnlicher Form auch im Judentum zu finden sind. Maßgebliche Rechtsvorschriften sind daher Art. 9 EMRK sowie Art. 63 Abs. 2 des Staatsvertrages von St.Germain, die das Recht auf Religionsfreiheit garantieren.

Art. 9 EMRK – Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit:

(1) Jedermann hat den Anspruch auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; dieses Recht umfasst die Freiheit des einzelnen zum Wechsel der Religion oder der Weltanschauung sowie die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung einzeln oder in Gemeinschaft anderer öffentlich oder privat, durch Gottesdienst, Unterricht, Andachten und Beachtung religiöser Gebräuche auszuüben.  
(2) Die Religions- und Bekenntnisfreiheit darf nicht Gegenstand anderer als vom Gesetz vorgesehener Beschränkungen sein, die in einer demokratischen Gesellschaft notwendigen Maßnahmen im Interesse der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, Gesundheit und Moral oder für den Schutz der Rechte und Freiheiten anderer sind.

Art 63 Abs. 2 des Staatsvertrages von St.Germain:

Alle Einwohner Österreichs haben das Recht, öffentlich oder privat jede Art Glauben, Religion, oder Bekenntnis frei zu üben, sofern deren Übung nicht mit der öffentlichen Ordnung oder mit den guten Sitten unvereinbar ist.

Zum **Anwendungs- oder Schutzbereich der Religionsfreiheit** nach Art. 9 EMRK und Art. 63 Abs. 2 Staatsvertrag von St. Germain führt der VfGH Folgendes aus:

**„Es ist in der bisherigen Lehre und Rechtsprechung nahezu unbestritten, dass die Schächtung als religiöser Brauch und damit als Teil der Religionsausübung in den Schutzbereich (der erwähnten Normen)... fällt...“**

Zur Frage, was als schützenswerte religiöse Gebräuche angesehen werden kann, sagt der VfGH:

**„... vielmehr unterliegen nicht nur rituelle Vorgänge, sondern auch bloß religiöse Gebräuche dem Grundrecht der Glaubens- und Gewissensfreiheit. Entscheidend ist nur, dass es sich nicht bloß um eine von einer Einzelperson behauptete oder vorgeschobene, sondern um die tatsächliche Übung eines bestimmten Glaubens oder eines Bekenntnisses handelt, dass sich also eine bestimmte Form der gemeinsamen religiösen Betätigung herausgebildet hat.... Dies ist hinsichtlich des Schächtens unbestritten.“**

Nachdem also der VfGH die Schächtung als Ausübung der Religionsfreiheit ansieht, stellt das gesetzliche **Schächtungsverbot** einen **Eingriff** in dieses Recht dar.

Anwendungsbereich

Schächtungsverbot als Eingriff

## 2. STATION: RECHTFERTIGUNG ODER VERLETZUNG?

Art. 9 EMRK gilt - wie die meisten Menschenrechte - nicht unbeschränkt. Ein Eingriff in das Recht kann dann gerechtfertigt sein, wenn die in Abs. 2 aufgeführten Voraussetzungen erfüllt sind. Auch Art. 63 Abs. 2 Staatsvertrag von St. Germain erlaubt eine Einschränkung der Ausübung der Religionsfreiheit.

Gesetz ?

Die gesetzliche Voraussetzung für die Beschränkung von Art. 9 EMRK findet sich in §11 Vbg. TierschutzG 1982, der bestimmt:

(1) Das Schlachten von Tieren ohne Betäubung vor dem Blutentzug ist verboten. Ist eine Betäubung unter den gegebenen Umständen nicht möglich oder nicht zumutbar, so ist die Schlachtung so vorzunehmen, dass dem Tier nicht unnötig Schmerzen zugefügt werden.

Legitimes Ziel und Verhältnismäßigkeit?

Interessen:  
öffentliche Ordnung  
– Gute Sitten

Die gesetzliche Bestimmung, auf Grund welcher die Religionsfreiheit eingeschränkt wird, in unserem Fall §11 des Vorarlberger Tierschutzgesetzes, muss in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, Gesundheit und Moral oder für den Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sein. Nach Art. 63 Abs.2 Staatsvertrag von St. Germain ist eine Beschränkung der Religionsausübung im Interesse der öffentlichen Ordnung und der guten Sitten möglich.<sup>20</sup>

Der Verfassungsgerichtshof prüft diese Frage im Hinblick auf die öffentliche Ordnung und die guten Sitten:

**„Die Verfassungsmäßigkeit eines Eingriffs in die Religionsfreiheit durch ein gesetzliches Schächtungsverbot hängt demnach zunächst davon ab, ob die Schächtung der öffentlichen Ordnung oder den guten Sitten widerstreitet. Dies kann der Verfassungsgerichtshof indes nicht finden:**

**Unter den Begriff der öffentlichen Ordnung im Sinne des Art 63 Abs. 2 Staatsvertrag von St. Germain fallen [...] nur Regelungen, die für das Funktionieren des Zusammenlebens der Menschen im Staate wesentlich sind, wie dies etwa für die Grundsätze des Straßenpolizeirechts oder für die Vorschriften über die ordnungsgemäße Bestattung von Leichen [...] bejaht wurde. Mit der öffentlichen Ordnung unvereinbar sind also nur Handlungen, die das Zusammenleben der Menschen im Staate empfindlich stören.**

Abwägung  
Tierschutz –  
Religionsfreiheit

Das Interesse des Tierschutzes sieht der VfGH als bedeutsames öffentliches Interesse, zur Abwägung zwischen dem Tierschutz einerseits und dem Recht auf Religionsfreiheit sagt er Folgendes:

**„Dem Tierschutz kommt aber - vor dem Hintergrund der in den Grundrechten zum Ausdruck kommenden Werteskala – unter Berücksichtigung aller Umstände deshalb noch kein gegenüber dem Recht auf Freiheit der**

<sup>20</sup> Beide Beschränkungsmöglichkeiten müssen zusammen gelesen werden, wobei die für den Einzelnen günstigere Bestimmung gilt (Art 53 EMRK, Günstigkeitsprinzip). Daher ist hier die engere nach § 63 Abs.2 Staatsvertrag von St. Germain zu wählen.

**Religionsausübung durchschlagendes Gewicht zu. Der Tierschutz ist insbesondere für die öffentliche Ordnung nicht von derart zentraler Bedeutung, dass er das Verbot einer Handlung verlangt, die einem jahrtausendalten Ritus entspricht, der (aus dem Blickwinkel der Zwecke des Tierschutzes gesehen) seinerseits nicht etwa in einer gleichgültigen oder gar aggressiven Haltung dem Tier gegenüber wurzelt, sondern auf die bestmögliche Vermeidung von Schmerzen, Leiden und Angst bei den zu schlachtenden Tieren höchsten Wert legt [...].“**

Zusammenfassend vermag der Gerichtshof daher nicht zu erkennen, dass die Schächtung als empfindliche Störung des Zusammenlebens der Menschen im Staate angesehen werden kann oder von ihr eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung ausginge, die allein ihr Verbot vor dem dargelegten verfassungsrechtlichen Hintergrund rechtfertigen könnte.

**„Der Verfassungsgerichtshof kann aber auch nicht finden, dass die Schächtung nach dem israelitischen oder islamischen Ritus mit den guten Sitten unvereinbar im Sinne des Art. 63 Abs 2 Staatsvertrag von St. Germain wäre. Die guten Sitten bezeichnen nur jene allgemein in der Bevölkerung verankerten Vorstellungen von einer "richtigen" Lebensführung, die durch ausdrückliche gesetzliche Anordnung geschützt sind ... Der Begriff der guten Sitten in diesem Sinne steht mit dem Tierschutz in keinem Zusammenhang. Im übrigen gilt aber auch hier das vorstehend zur öffentlichen Ordnung bereits Gesagte.**

**Ein Verbot des (fachgerechten) Schächtens ist daher in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig; es verstieße gegen... Art. 63 Abs. 2 Staatsvertrag von St. Germain und Art. 9 EMRK und wäre daher verfassungswidrig.“**

### **Kurzzusammenfassung**

Der Verfassungsgerichtshof qualifiziert ein gänzlich Verbot der Schächtung als Verstoß gegen das Recht auf Religionsfreiheit. Weder das Interesse der öffentlichen Ordnung im Sinne von Regelungen, die für das Funktionieren des Zusammenlebens der Menschen im Staat wesentlich sind, noch das der guten Sitten können einen Eingriff in das Recht auf Religionsfreiheit rechtfertigen. Der Tierschutz ist zwar ein Anliegen der Öffentlichkeit, das in seiner Wertigkeit im Laufe der Zeit an Bedeutung gewonnen hat. Es kommt ihm aber nicht so viel Gewicht zu, dass er gegenüber dem Recht auf Ausübung eines jahrtausendalten religiösen Gebrauches durchschlagen würde, zumal diese Praxis Interessen des Tierschutzes sehr wohl berücksichtigt.

Wie dieser Fall zeigt, dienen die „Wegweiser“ der Menschenrechtsanalyse auch dazu, schwierige Fragestellungen, die auf der „Bauebene“ angesiedelt sind, einer vernünftigen Diskussion zuzuführen und mittels nachvollziehbarer Argumentation zu beantworten.

**Diskriminierung von christlichen Bauern?**

In der Diskussion der Schächtung taucht immer wieder die Frage auf, ob denn die ausdrückliche Ausnahme der Schächtung eine Bevorzugung von Menschen muslimischen oder jüdischen Glaubens darstellt. Christen etwa oder Menschen ohne Bekenntnis können sich ja nicht auf die Religionsfreiheit stützen, eine Schlachtung ohne Betäubung würde im Normalfall eine Bestrafung nach sich ziehen. Diese Frage ist zu verneinen. Wohl kann darin eine Ungleichbehandlung auf Grund der Religion gesehen werden. Diese Ungleichbehandlung ist allerdings durch das legitime Ziel der Gewährleistung der Religionsfreiheit gerechtfertigt. (siehe zur Diskriminierungsanalyse oben 6.6.)

**Die Bestimmung zur Schächtung im Tierschutzgesetz 2004**

§ 32. (1) Unbeschadet des Verbotes der Tötung nach § 6 darf die Tötung eines Tieres nur so erfolgen, dass jedes ungerechtfertigte Zufügen von Schmerzen, Leiden, Schäden oder schwerer Angst vermieden wird.

(2) Die Schlachtung, Tötung, Verbringung, Unterbringung, Ruhigstellung, Betäubung und Entblutung eines Tieres darf nur durch Personen vorgenommen werden, die dazu die notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten besitzen.

(3) Das Schlachten von Tieren ohne Betäubung vor dem Blutentzug ist verboten. Ist eine Betäubung unter den gegebenen Umständen, wie etwa bei einer Notschlachtung, nicht möglich oder stehen ihr zwingende religiöse Gebote oder Verbote einer gesetzlich anerkannten Religionsgemeinschaft entgegen (rituelle Schlachtung), so ist die Schlachtung so vorzunehmen, dass dem Tier nicht unnötig Schmerzen, Leiden, Schäden oder schwere Angst zugefügt werden.

(4) Rituelle Schlachtungen dürfen nur in einer dafür eingerichteten und von der Behörde dafür zugelassenen Schlachthanlage durchgeführt werden.

(5) Rituelle Schlachtungen ohne vorausgehende Betäubung der Schlachttiere dürfen nur vorgenommen werden, wenn dies auf Grund zwingender religiöser Gebote oder Verbote einer gesetzlich anerkannten Religionsgemeinschaft notwendig ist und die Behörde eine Bewilligung zur Schlachtung ohne Betäubung erteilt hat. Die Behörde hat die Bewilligung zur Durchführung der rituellen Schlachtung nur dann zu erteilen, wenn sichergestellt ist, dass

1. die rituellen Schlachtungen von Personen vorgenommen werden, die über die dazu notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen,
2. die rituellen Schlachtungen ausschließlich in Anwesenheit eines mit der Schlachtier- und Fleischuntersuchung beauftragten Tierarztes erfolgen,
3. Einrichtungen vorhanden sind, die gewährleisten, dass die für die rituelle Schlachtung vorgesehenen Tiere so rasch wie möglich in eine für die Schlachtung notwendige Position gebracht werden können,
4. die Schlachtung so erfolgt, dass die großen Blutgefäße im Halsbereich mit einem Schnitt eröffnet werden,
5. die Tiere unmittelbar nach dem Eröffnen der Blutgefäße wirksam betäubt werden,
6. sofort nach dem Schnitt die Betäubung wirksam wird und
7. die zur rituellen Schlachtung bestimmten Tiere erst dann in die dafür vorgesehene Position gebracht werden, wenn der Betäuber zur Vornahme der Betäubung bereit ist.

## 7. Häufig gestellte Fragen bzw. vorgebrachte Argumente

Wie die Erfahrungen aus Trainings mit BeamtInnen der Polizei zeigen, werden häufig ähnliche Fragen bzw. Argumente in Bezug auf die Menschenrechte vorgebracht, die oft mit einer gewissen Ablehnung der Menschenrechte oder negativen Erfahrungen mit diesem Thema verbunden sind. Welche/r TrainerIn kennt diese Fragen und Argumente nicht, aber wie damit umgehen? Hier eine mögliche Beantwortung, darüber hinaus kennen Sie wahrscheinlich weitere Argumente.

### 7.1 „Haben Polizisten keine Menschenrechte?“ oder „Uns schützt niemand!“

Diese Frage gehört zu den häufigsten im Trainingskontext und ist eine sehr wichtige und verständliche. Ihre zufrieden stellende Beantwortung kann mitunter wesentlich für den weiteren Verlauf eines Trainings sein. Zunächst die einfache und grundsätzliche Antwort: **Natürlich haben Polizisten Menschenrechte! Die Menschenrechte sind unteilbar!**

Einige menschenrechtliche Details dazu:

- Alle Menschen sind TrägerInnen von Grund- und Menschenrechten, und Angehörige der Polizei sind keine Ausnahme. Eine mittlerweile überholte Theorie hatte früher für Menschen, die in „besonderen Gewaltverhältnissen“ stehen (SchülerInnen, öffentliche Bedienstete, Strafgefangene), angenommen, dass besondere Beschränkungen der Menschenrechte für diese Gruppen gelten. Letztlich aber gilt bei diesen Gruppen wie bei allen anderen Menschen, dass sie Menschenrechte haben und dass diese nur unter bestimmten Bedingungen beschränkt werden dürfen. Die spezifischen Bedingungen des öffentlichen Dienstes sind bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung natürlich zu berücksichtigen.
- Diese Entwicklung zur klaren Menschenrechtssubjektivität von PolizistInnen passt in eine zwar langsam vor sich gehende, aber längerfristig unumkehrbare breitere gesellschaftliche Entwicklung weg von autoritären Organisations- und Handlungsmustern hin zur größeren Wertschätzung des Individuums innerhalb großer Strukturen. Beschränkungen von Rechten aus reinem Machtreflex werden weiterhin vorkommen, aber es liegt an den Menschen in der Polizeistruktur, diese Beschränkungen menschenrechtlich zu beleuchten und herauszufordern. In der Herausforderung ungerechtfertigter Machtausübung liegt ja die Idee der Menschenrechte. Das menschenrechtliche Analyseverfahren sollte dafür hilfreich sein.
- Aus dem Europäischen Kodex der Polizei-Ethik: Art. 31: **„In aller Regel genießen Polizisten dieselben bürgerlichen und politischen Rechte wie andere Bürger. Diese Rechte dürfen nur dann eingeschränkt werden,**

wenn dies notwendig ist, damit die Funktionen der Polizei in einer demokratischen Gesellschaft erfüllt werden, dies in Übereinstimmung mit dem Gesetz erfolgt und im Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention steht.“

- Ein Beispiel zur Veranschaulichung: Im Fall Halford gegen Großbritannien hat sich eine Polizeibeamtin gegen die Überwachung ihres Diensttelefons zur Wehr gesetzt und sich dabei auf das in Art. 8 EMRK garantierte Recht auf Privatheit und Korrespondenz gestützt. Die Überwachung stand in Zusammenhang mit einem Verfahren wegen Diskriminierung bei der Auswahl der Leitung der Polizeiwachstube. Die englische Regierung vertrat die Ansicht, dass die Gespräche an einem Diensttelefon nicht in den Anwendungsbereich des Art. 8 EMRK fallen. Der EGMR bejahte dagegen den Schutz von Art. 8 EMRK, sah in der Überwachung einen Eingriff in Art. 8 EMRK und stellte eine Verletzung fest, da sich die Überwachung auf keine gesetzliche Grundlage stützen konnte.
- Menschenrechte sind natürlich auch in Bezug auf die sozialen Arbeitsbedingungen anwendbar. Art. 32 des Europäischen Kodex für Polizei-Ethik formuliert dazu wie folgt: **„Polizisten genießen als Beamte (öffentliche Bedienstete) im größtmöglichen Umfang soziale und wirtschaftliche Rechte. Insbesondere haben die Bediensteten das Recht, eigene Vertretungsorganisationen zu gründen und sich daran zu beteiligen, eine angemessene Vergütung und Sozialleistungen zu erhalten, und dass ihnen unter Berücksichtigung des besonderen Wesens der Polizeiarbeit eine besondere Gesundheitsversorgung und Absicherung gewährt wird.“**
- Menschenrechtsschutzorgane befassen sich auf der Grundlage einer menschenrechtlichen Gesamtsicht (unter Heranziehung v. a. sozialpsychologischer Ansätze) zunehmend mit den Rahmenbedingungen, die menschenrechtlich problematisches Verhalten wahrscheinlicher bzw. unwahrscheinlicher machen. In diesem Zusammenhang interessiert sich das CPT nunmehr systematisch für das Arbeitsumfeld der BeamtInnen (hohe Stressbelastung, psychologische Betreuung nach Extremsituationen, unzureichende Personalausstattung etc.) und deren Auswirkungen auf die Amtshandlungen. Der österreichische Menschenrechtsbeirat bezieht die Situation der BeamtInnen in seine Beobachtungen mit ein und hat an verschiedener Stelle Empfehlungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der BeamtInnen abgegeben (z.B. Empfehlungen zu Frauen in der Sicherheitsexekutive, psychologische Betreuung nach traumatisierenden Erfahrungen, Supervision etc.)
- Auf Grund der besonderen Stellung der BeamtInnen in Ausübung des Gewaltmonopols genießen diese einen speziellen Schutz im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften. So dienen Sonderbestimmungen des Strafrechts

dem Schutz der BeamtInnen (siehe z.B. Widerstand gegen die Staatsgewalt, tätlicher Angriff auf einen Beamten, Körperverletzung gegen einen Beamten/eine Beamtin etc.).

- Die besonders verantwortungsvolle Stellung verlangt ein besonders hohes Maß an Professionalität und eine Hintanstellung der persönlichen Situation zu Gunsten einer professionellen Handhabung der Arbeit, zumal in heiklen Situationen. Das kann etwa dazu führen, dass PolizistInnen, die zum Schutz einer Demonstration abgestellt sind und von aufgebrachten TeilnehmerInnen bespuckt und beschimpft werden, ihre Rechte zugunsten einsatztaktischer Erwägungen zurückstellen müssen. Andererseits bedeutet dies gerade nicht, dass PolizistInnen sich nicht in verhältnismäßiger Form gegen Angriffe zur Wehr setzen dürfen.

## 7.2 „Die Menschenrechte machen es uns unmöglich, überhaupt noch einzuschreiten“

- Zunächst sieht dieser Satz die Menschenrechte lediglich als Schranke polizeilichen Handelns. Entsprechend dem oben skizzierten umfassenden Verständnis der Menschenrechte besteht gerade die Aufgabe der Sicherheitsexekutive im Schutz der Menschenrechte (siehe oben 2.4.).
- Menschenrechte haben aber jedenfalls die Funktion, polizeiliches Handeln strikt an gesetzliche Vorgaben sowie an die Verhältnismäßigkeit des Vorgehens zu binden. Die strikte menschenrechtliche Bindung ist notwendig, um die Macht, die der Polizei nun mal auf Grund des Gewaltmonopols zukommt, auszugleichen. Diese strikte Bindung ist unverzichtbares Element der Polizei in einer demokratischen Gesellschaft (siehe dazu die geschichtliche Entwicklung der Menschenrechte, Abschnitt 3.).
- Tatsächlich stellen die Menschenrechte sehr hohe Anforderungen an das polizeiliche Handeln. Die Polizei muss handeln, um die Menschenrechte zu schützen, sie darf aber nicht überschießend oder gesetzwidrig handeln, da sonst wiederum die Menschenrechte verletzt werden. Dazu kommt, dass der gesellschaftliche Zusammenhang, in dem die Polizei heutzutage handelt, auf Grund verschiedenster Umstände (z.B. Migration,) viel komplexer ist als noch vor 20 Jahren.
- Allerdings – und dies ist wichtig zu betonen – sind die menschenrechtlichen Anforderungen an die Polizeiarbeit keine theoretischen, sondern stimmen weitgehend mit den Standards einer professionellen Polizeiarbeit überein. Einfach gesagt: Eine professionell agierende Polizei handelt zugleich menschenrechtskonform. Die

Menschenrechte stellen keine höheren Anforderungen als notwendig und praktisch möglich. Zumeist ist daher ein Beherrschen und Bedenken der Verhältnismäßigkeit ausreichend, um diesen Anforderungen zu entsprechen.

### 7.3 „Wir trauen wir uns schon nicht mehr zu handeln, da wir sonst sofort einen Misshandlungsvorwurf kriegen; vor allem, wenn es gegen bestimmte Gruppen geht.“

- Es deutet viel darauf hin, dass die Menschen heutzutage Autorität vermehrt hinterfragen und in Bezug auf unkorrekte Verhaltensweise eine höhere Sensibilität als früher aufweisen bzw. sich dagegen eher zur Wehr setzen. Das verstärkte Bewusstsein der Bevölkerung hinsichtlich ihrer Rechte und die Bereitschaft, diese auch einzufordern, sind in einer demokratischen Gesellschaft geradezu notwendig. Von dieser Entwicklung ist natürlich auch die Polizei betroffen. Eine kritische Haltung der BürgerInnen gegenüber der Polizei ist angesichts des Gewaltmonopols daher nicht überraschend.
- Vor allem im Zusammenhang mit „bestimmten Gruppen“ (z.B. Menschen afrikanischer Herkunft) ist weiters zu bedenken, dass in unseren Köpfen viele nicht hinterfragte Annahmen über andere Menschen bestehen, die möglicherweise diskriminierend oder sogar rassistisch sind. Gerade **A WORLD OF DIFFERENCE® Institute Sensibilisierungstrainings für die österreichische Sicherheitsexekutive** decken diese „blinden Flecken“ auf und machen offensichtlich, dass jeder Mensch mit derartigen Vorurteilen behaftet ist. Gerade deswegen ist die besondere Vorsicht sowohl beim Urteilen und Handeln geboten. Selbstreflexion, Gespräche mit anderen sowie **A WORLD OF DIFFERENCE®** Seminare sind hilfreiche Mittel, um über die Abläufe im eigenen Kopf und Bauch stärkeres Bewusstsein zu erlangen.
- Eine der Verhältnismäßigkeit entsprechende Amtshandlung (unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften und der Menschenwürde) wird unabhängig davon, welcher Hautfarbe oder Herkunft die betroffene Person ist, im Einklang mit den Menschenrechten stehen. Vermieden werden muß aber eine vergleichsweise schlechtere Behandlung, da dies dem Gleichheitsgrundsatz widersprechen würde. Und nochmals: Natürlich können sich PolizistInnen in verhältnismäßiger Form gegen Angriffe zur Wehr setzen.

#### 7.4 „Die Menschenrechte immer mitzudenken überfordert uns! Wir müssen uns doch vor allem ans Gesetz halten, nicht?“

- Die Polizei handelt natürlich auf der Grundlage der Gesetze. Diese legen die polizeilichen Aufgaben und Befugnisse fest und sind wohl die erste Grundlage des Einschreitens. Wie wir gesehen haben (siehe oben 6.2.), können Verstöße gegen einfaches Gesetz zugleich Menschenrechtsverletzungen darstellen.
- Als Organe der Vollziehung sind PolizistInnen neben den einfachgesetzlichen Grundlagen auch direkt an die auf Verfassungsstufe stehenden Menschenrechte gebunden. Da diese rechtlich höherrangig sind, kommt ihnen Vorrang zu und sie sind daher überall mitzudenken (Grundsatz der verfassungskonformen Interpretation siehe dazu oben 5.2.2.). Das Gebot der Menschenrechtskonformität polizeilichen Handelns liegt also im Rechtssystem selbst begründet.
- Die Auffassung, Gesetze könnten alles im letzten Detail regeln, ist irrig. In der konkreten Praxis müssen immer Wertungen getroffen werden, die nach nachvollziehbaren Grundsätzen erfolgen sollen. Die gesetzlich verankerten Menschenrechte bilden den wesentlichen Rahmen und bieten Orientierungspunkte für diese Wertungen.
- Bei den wichtigsten Rechten (Leben, Folterschutz) ist der Inhalt der Rechte längst Teil der einfachen Gesetze geworden (z.B. SPG, Waffengebrauchsg). Grundlegend für die Menschenrechtskonformität ist die strikte Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Also kein Mehraufwand durch die Menschenrechte.
- Schwieriger kann es bei anderen Menschenrechten sein, wie etwa dem Recht auf Privatleben, Religionsfreiheit und Meinungsfreiheit. Einfachgesetzlich gibt es zwar § 27 SPG, wonach die Polizei bei der Erfüllung der Aufgabe der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung auf die Menschenrechte Bedacht nehmen muss, diese Bestimmung sieht aber keine konkrete Handlungsanleitungen dafür vor (siehe oben den Liedermacher-Fall 6.2. und 6.4.4.). In diesen Fällen bräuchte es tatsächlich ein gutes allgemeines Menschenrechtsverständnis, wie es dieses Handbuch zu ermöglichen sucht.

#### 7.5 „Warum geht es bei den Menschenrechten immer um die Rechte der Täter?“

- Menschenrechte sind wie oben ausgeführt elementare Grundrechte aller Menschen, die auf der Idee der Menschenwürde beruhen. Sie wurden u. a. niedergelegt, um einen Schutzwall gegen Machtmissbrauch, der einfach

nie auszuschließen ist, zu bilden. Gerade Situationen der radikalen Machtungleichheit, wie sie v. a. für Haftsituationen charakteristisch sind, bedürfen des menschenrechtlichen Ausgleichs und der kritischen Beobachtung.

- Die Menschenrechte gebieten es, dass (mutmaßlichen oder verurteilten) TäterInnen, ein Minimum an Rechten gewährleistet wird. Eine gänzliche Aberkennung der Menschenrechte würde gleichzeitig eine Aberkennung des Menschseins bedeuten, was der mittelalterlichen Praxis von gänzlicher Rechtlosigkeit („vogelfrei“) gleichkommen würde und mit dem menschenrechtlichen Menschenbild keinesfalls vereinbar wäre.
- Mit der Anerkennung der Horizontalwirkung der Menschenrechte unter Privatpersonen tritt in jüngster Zeit zunehmend der menschenrechtliche Schutz der Opfer von Verbrechen in den Vordergrund. Beeinflusst von dieser Entwicklung, sieht die 2008 in Kraft tretende neue StPO eine Reihe von speziellen Opferrechten vor.

### 7.6 „Amnesty International vergleicht Österreich mit Nigeria.“

- Nein! Amnesty international hütet sich aus gutem Grund davor, Länder zu vergleichen. Teilweise beruht die genannte Aussage auf einem Missverständnis: Der ai-Jahresbericht bietet einen Überblick über die Anliegen von ai in fast allen Ländern der Welt. Das Kapitel zu Österreich (seit 1987) befindet sich in der deutschsprachigen Ausgabe meistens alphabetisch nach Nigeria (wenn Norwegen nicht aufscheint). Aus dieser Nebeneinanderreihung wird oft fälschlicher Weise der Schluss eines Vergleiches gezogen. Ein Ranking der Staaten, die Menschenrechte einhalten oder verletzen, macht ai nicht.
- Immer wieder aber wird ai unterstellt, Österreich mit Ländern, in denen systematisch gefoltert wird, zu vergleichen. Ob bewusst oder unbewusst eingesetzt: Diese rhetorische Strategie ist geeignet, durch den Vergleich, der so nie gemacht wurde, die Kritik an Österreich als überzogen darzustellen und damit lächerlich zu machen. Vergleiche Österreichs mit Folterstaaten wurde auch benutzt, um ai mangelnde Fairness vorzuwerfen.
- Jeder Staat verletzt die Menschenrechte, wenngleich es Unterschiede in der Art, Intensität und Systematik gibt. Natürlich gibt es Länder, in denen kein rechtsstaatliches demokratisches System existiert und wo Menschenrechtverletzungen auf der Tagesordnung stehen. Nichts desto trotz ist jede Menschenrechtsverletzung eine zuviel. Der Hinweis, dass es woanders viel ärger ist, stimmt zwar, ändert aber nichts daran, dass es auch in Österreich noch einiges zu tun gibt. Gerade angesichts des Wissens darum, wie leicht es zu Menschenrechtsverletzungen kommen

kann, ist ständige Wachsamkeit gefordert.

### 7.7 „Zuwanderer müssen sich an unsere Lebensweisen anpassen. Wenn ich irgendwo als Gast hingehe, dann tue ich das auch“

- Dieses Argument thematisiert die Grundfrage, welche Regeln für wen in der (österreichischen) Gesellschaft gelten. Menschenrechtlich gesehen, steht das Recht, sein Leben nach den eigenen Vorstellungen zu gestalten (Recht auf Privatheit, Art 8 EMRK) allen in Österreich lebenden Menschen zu, und zwar unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft.
- Die Lebensweise von Zuwanderern kann und sollte - wie die eigene - menschenrechtlich bewertet werden. Schließlich sind Menschenrechte universell. Sie sind jene Rechte, die allen Menschen allein auf Grund ihres Menschseins zustehen, unabhängig davon, woher sie kommen, welchem Kulturkreis sie angehören, woran sie glauben oder wo sie leben. Eine in Österreich (oder anderswo) praktizierte Geschlechtsverstümmelung an Mädchen widerspricht ebenso den Menschenrechten wie ein Ehrenmord. Es ist keine Frage, dass derlei kulturelle Praktiken verboten sind. Wie das Beispiel der Schächtung gezeigt hat (siehe oben 6.7.3.), sind andere kulturelle und religiöse Praktiken menschenrechtlich geschützt. Eine saubere Menschenrechtsanalyse gibt die Antwort.
- Der menschenrechtliche Blick richtet sich also auf die betreffende Handlung, die zu bewerten ist. Eigene (möglicherweise negative) Einstellungen gegenüber anderen kulturellen Gebräuchen sind dabei kritisch zu hinterfragen, damit sie nicht zu sehr in die Bewertung einfließen.

### 7.8 „Ist es nicht richtig, Folter wenigstens zum Schutz von Menschenleben einzusetzen?“

- Diese Frage taucht immer wieder auf, vor allem seit dem berühmt gewordenen Daschner-Fall in Deutschland, der das wesentliche Dilemma klarmacht: Um das Leben des 11-jährigen Jakob von Metzler (der zu diesem Zeitpunkt schon tot war) zu retten, erteilt der Frankfurter Vize-Polizei Chef Wolfgang Daschner eine Weisung, wonach dem mutmaßlichen Entführer mit der Zufügung von Schmerzen zu drohen ist, um ihn zum Sprechen zu bringen. Zunächst ist festzustellen: Auch in dieser Situation ist Folter verboten und stellt ein Verbrechen dar.
- Der Frage (und der Haltung Daschners) liegt das Prinzip einer Güter- und Interessensabwägung zugrunde, die den Schutz des Lebens höher wertet

als den Schutz vor Folter. Das innerstaatliche und das internationale Recht aber verbieten, bei Folter eine derartige Interessenabwägung vorzunehmen und damit Folter zu rechtfertigen (siehe oben 6.5.). Die wesentlichen Gründe dafür sind u. a. folgende Erwägungen:

- Folter stellt einen direkten Angriff auf die Menschenwürde dar, degradiert die Person zum Objekt und behandelt die betroffene Person als Mittel, nicht als Selbstzweck. Der wesentliche moralische Grundsatz Immanuel Kants, der kategorische Imperativ, ist verletzt: „Handle so, dass du die Menschheit sowohl in deiner Person, als in der Person eines jeden anderen jederzeit zugleich als Zweck, niemals bloß als Mittel brauchst“.
- Anders als im Fall des Todesschusses (keine Verletzung des Rechts auf Leben bei Tötung eines Geiselnegers als letztes Mittel), wirft die Folter das Problem des (sicheren) Wissens betreffend die Umstände und die Person auf. Während der Todesschütze beim Todesschuss die Person und die Gefahr, die von ihr ausgeht, unmittelbar wahrnimmt, ist dieser enge Zusammenhang bei der Folter im angeführten Sinn nicht vorhanden. Die Wahrscheinlichkeit, dass Folterer sich irren und dass „unschuldige“ Menschen betroffen sind, ist viel zu groß.
- Die geschichtlichen Erfahrungen (Griechenland, Rom, Inquisition, Frankreich während des algerischen Unabhängigkeitskrieges, moderne Militärdiktaturen) mit der Folter haben gezeigt, dass immer dann, wenn die Folter auch nur in den kleinsten Ausnahmen erlaubt wurde, ein Prozess der Ausweitung der Folter auf andere Fälle stattfand. Folter ist wie eine Epidemie: Ermöglicht man ihr Fuß zu fassen, wird man sie nicht mehr leicht los. Folter scheint die moralische Gesundheit der Menschen zu zerstören. Folter korrumpiert.
- Folter führt normalerweise zu extremen Traumatisierungen und kann nicht mehr gut gemacht werden. Die Folter ist daher prinzipiell abzulehnen.

## Anhänge

- A.1. Module für ein Seminar zum Thema „Menschenrechte und Polizei“
- A.2. Vorlagen für Overheadfolien für Präsentationen zu den wesentlichen Inhalten des Handbuchs
  - A.2.1. Die Goldene Regel
  - A.2.2. Überblick über die Entwicklung der Menschenrechte
  - A.2.3. Wichtige Grundrechtsquellen des Verfassungsrechts
  - A.2.4. Internationale Menschenrechtsinstrumente
  - A.2.5. Die Struktur der Menschenrechte
  - A.2.6. Menschenrechtliche Pflichten
  - A.2.7. Das Leben im Haus: Menschenrechtlich betrachtet
  - A.2.8. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz
  - A.2.9. Was ist ein Menschenrechtsverletzung?
- A. 3. Menschenrechtliche Analyseschemata
  - A.3.1. Die Menschenrechtsanalyse: Staatliches Handeln
  - A.3.2. Die Menschenrechtsanalyse: Staatliches Unterlassen
  - A.3.3. Die Menschenrechtsanalyse von Diskriminierung
- A. 4. Fallstudien
  - A.4.1. Der Radfahrer
  - A.4.2. Der Radfahrer - Prüfung nach Analyse-Schema
  - A.4.3. Der Liedermacher
  - A.4.4. Der Liedermacher - Prüfung nach Analyse-Schema
  - A.4.5. Bekämpfung von Terrorismus – McCann gegen Großbritannien
  - A.4.6. Schächtungsverbot
  - A.4.7. Polizeieinsatz im Freizeitgelände
  - A.4.8. Kontrolle im Reisezug
- A. 5. Ausgewählte weiterführende Literatur und Internetquellen
- A.6. Glossar
- A.7. Abkürzungsverzeichnis
- A.8. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
- A. 9. Die Europäische Menschenrechtskonvention – die darin niedergelegten Rechte
- A.10. Ausgewählte Bestimmungen zum Gleichheitsgrundsatz bzw. Diskriminierungsverbot



## Module für ein Seminar zum Thema „Menschenrechte und Polizei“

### Vorbemerkungen

Die im Folgenden beschriebenen Module für ein Seminar zum Thema „Menschenrechte und Polizei“ entstammen meiner Trainingserfahrung in diesem Bereich. Sie sind Vorschläge, wie wesentliche Themen dieses Handbuches konkret im Training umgesetzt werden können. Die Module bieten lediglich ein Grundgerüst, anhand dessen ein Seminarprogramm entworfen werden kann, das der spezifischen Herangehensweise der jeweiligen TrainerIn entspricht.

### Allgemeine didaktische Fragen

Dieses Handbuch enthält keine allgemeinen Ausführungen zur Didaktik, sondern lediglich vereinzelte Hinweise zu spezifischen didaktischen Fragen, die im Zusammenhang mit dem Thema stehen. Die im Anhang abgedruckten Materialien sind aber für den direkten Einsatz im Training gedacht.

Für TrainerInnen des A WORLD OF DIFFERENCE® Institute Sensibilisierungstrainings für die österreichische Sicherheitsexekutive bietet das „Handbuch für ModeratorInnen der Sicherheitsexekutive“ (2004) einen Abschnitt zu Moderationsmethoden im Allgemeinen und zu schwierigen Situationen im Training im Speziellen.

TrainerInnen in den neun Bildungszentren stehen didaktische Materialien zur Verfügung, die im Rahmen des Lehrgangs universitären Charakters "Pädagogische Ausbildung von Lehrenden des Exekutivdienstes" verwendet werden.

### Modul I: Einführung in das Seminar

Dauer: ca. 30 – 45 Minuten

#### Ziele

- Schaffen einer gemeinsamen Basis für die bevorstehende Arbeit (Was kann das Seminar leisten? Was nicht?)
- Verknüpfung der Bedürfnisse und Fragen der TeilnehmerInnen mit den inhaltlichen Schwerpunkten des Seminars
- Klären der Rahmenbedingungen
- Herstellen einer vertrauensvollen, geschützten und offenen Atmosphäre

#### Inhalt/Ablauf

##### 1. Begrüßung/Vorstellung der TrainerInnen

- Klären der Anrede (Sie/Du)
- Organisatorisches

##### 2. Ziele und Inhalte des Seminars aus der Sicht der TrainerInnen nennen: Je nach Schwerpunkt unterschiedlich, z.B.:

- Verständnis der Idee und der Entwicklung der Menschenrechte
- Verständnis des Verhältnisses von Menschenrechten und Polizei
- Verstehen wesentlicher Prinzipien der Menschenrechte
- Verstehen des Begriffs „Diskriminierung“
- Anwendung des menschenrechtlichen Analysemodells auf den konkreten Polizei-Alltag
- Anwendung der Diskriminierungsanalyse auf den konkreten Polizei-Alltag

##### 3. Vorstellung der TeilnehmerInnen

- bisherige Befassung und Erfahrung mit Menschenrechten
- Erwartungen und Ziele für das Seminar
- Fragen zu Menschenrechten, die jedenfalls geklärt werden sollten (die Sammlung von Fragen kann auch als kurze Gruppenarbeit gemacht werden)

##### 4. Seminar-Ablauf in groben Zügen vorstellen:

- Nochmals kurz auf die Ziele verweisen und sagen, wie und wann im Laufe des Seminars welche Ziele erreicht werden sollen.
- Hier sollte schon auf die Erwartungen der TeilnehmerInnen eingegangen werden.

## 5. Seminar-Regeln festlegen

### Checklist

- Materialien für Seminar (Unterlagen, Handouts, Namensschilder)
- Ausstattung (Flipchart, Overhead, Beamer/Laptop, Pinwand, Pinkärtchen)
- Raum: adäquater Raum und Sitzordnung geeignet für Partizipation
- Pausenverpflegung

### Didaktische Hinweise

- Sammeln der Erwartungen und Fragen der TeilnehmerInnen auf Flipchart oder Pinwand (färbige Kärtchen) zwecks Visualisierung und Strukturierung; zur weiteren Verlaufskontrolle heranziehen

## **Modul II: Geschichte, internationale Entwicklung und Grundgedanken der Menschenrechte – der menschenrechtliche Kontext**

Dauer: ca. 90 Minuten

### **Ziele:**

- Verständnis der Idee und der Entwicklung der Menschenrechte, der Menschenrechtsperspektive
- Erkennen der Wichtigkeit der Menschenrechte als Grundwerte unserer Gesellschaft
- Bewusstsein der direkten und umfassenden Bedeutung der Menschenrechte für die Polizeiarbeit
- Erarbeitung menschenrechtlichen Grundlagenwissens für die weiteren Module

### **Inhalt:**

- Was sind Menschenrechte? (siehe Abschnitt 2.2.)
- Menschenrechte und Menschenbild (siehe 2.1.)
- Geschichte der Menschenrechte (siehe 3.)
- Entwicklung in Österreich (siehe 5.)
- menschenrechtliche Grundprinzipien (Achtungspflicht – Gewährleistungspflicht; Grenzen der Menschenrechte) (siehe 6.4.1.)
- Rolle der Polizei als Schützerin und potentielle Verletzerin der Menschenrechte (2.4.)
- bei Bedarf: Entwicklung, Herausforderungen und Probleme des internationalen Menschenrechtsschutzes (Siehe 4.)

### **Ablauf:**

Variante 1: Einführungspräsentation (nicht länger als 30 Minuten – ausgewählte Powerpointfolien) mit anschließender Diskussion

Variante 2: Einstieg mit einer Frage, um sofort eine Diskussion in Gang zu bringen. (Sokratische Methode). Die folgende Fragen haben sich in der Trainingserfahrung bewährt: „Ist Mord eine Menschenrechtsverletzung?“ oder „Wer schützt die Menschenrechte?“ Zu klärende Konzepte dabei sind:

- die aus den Menschenrechten folgenden Pflichten zur Achtung und Gewährleistung der Menschenrechte
- ausgehend davon die Rolle der Polizei als Institution zum Schutz der Menschenrechte

Variante 3: Aufgreifen der allgemeinen Fragen zu Menschenrechten, die die Sammlung von Fragen erbracht hat, und Diskussion bzw. gezielte Kurzpräsentationen dazu.

### Checklist

- Materialien: Powerpoint-Präsentation oder Overhead, Handouts, Flipchart
- Raum: Plenarsaal

### Didaktische Hinweise zum Einstieg

Die Behandlung des Themas „Menschenrechte“ ist kein ganz einfaches Unterfangen. Dies hat erstens mit der Komplexität des Themas zu tun, das rechtliche, politische, gesellschaftliche und kulturelle Seiten hat. Trainingspezifische Schwierigkeiten resultieren erfahrungsgemäß aus den teilweise sehr unterschiedlichen Einstellungen von Seminar TeilnehmerInnen zu den Menschenrechten, zumal im Bereich der Polizei. Vor allem wegen des Umstandes, dass im allgemeinen Bewusstsein die Polizei meist nur als potentielle Verletzerin der Menschenrechte gesehen wird, bestehen teilweise sehr negative Haltungen zu den Menschenrechten. (siehe dazu auch die häufig gestellten Fragen unter Abschnitt 7.)

Gerade diese Herausforderung sollte in der Anfangsphase jedes Trainings berücksichtigt werden. Ein aktiver Zugang ist empfehlenswert. Die positive Rolle der Polizei als Institution zum Schutz der Menschenrechte sollte klar werden, damit leichter über die Umstände geredet werden kann, die zu Verletzungen der Menschenrechte durch die Polizei führen.

### **Modul III: Das menschenrechtlichen Analysemodell – anhand von Beispielen**

Dauer: ca. 90 Minuten

#### **Ziele:**

- Verstehen wesentlicher Prinzipien der Menschenrechte
- Anwendung des menschenrechtlichen Analysemodells auf den konkreten Polizei-Alltag
- Inhalte und Grenzen der für die Polizeiarbeit wichtigen Menschenrechte kennen lernen

#### **Inhalt:**

- Einführung in die Struktur der Menschenrechte (siehe Abschnitt 6) - wenn nötig, Überblick über Menschenrechtsverträge und österreichische Grundrechtsbestimmungen
- die „klassischen“ polizeirelevanten Menschenrechte (der Radfahrer-Fall, der McCann-Fall, siehe 6.2. und 6.4.4.)
- die Menschenrechte als mitzudenkendes Kriterium im Zusammenhang mit der öffentlichen Ordnung (der Liedermacher-Fall 6.2., der Schächtungsverbot-Fall 6.7.3 )
- das menschenrechtliche Analysemodell und dessen Anwendung auf den Polizei-Alltag

#### **Ablauf:**

- Erklärung der Struktur ausgewählter Menschenrechte
- Plenarpräsentation des Analysemodells (anhand des Schemas, siehe Anhänge A.3.)
- Austeilen eines Fallbeispiels (siehe Anhänge A.4.)
- 10-minütige Kurzanalyse des Fallbeispiels in Zweier-Gruppen im Plenum
- Aufarbeitung im Plenum

#### **Checklist**

- Materialien: Kopien der Fälle, Kopien des Analyseschemas, Kopien der AEMR (Anhang A.8.) oder der EMRK (Anhang A.9.), Flipchart, Powerpoint-Präsentation oder Overheadfolien
- Raum: Plenarsaal

#### Modul IV: Fallstudien in Kleingruppen

Dauer: ca. 90 Minuten

##### Ziele:

- Verstehen wesentlicher Prinzipien der Menschenrechte
- Einlernen des menschenrechtlichen Analysemodells

##### Inhalt:

- die Struktur der Menschenrechte
- das menschenrechtliche Analysemodell
- die Anwendung auf den Polizei-Alltag

##### Ablauf:

- kurze Präsentation des Analysemodells (je nachdem, wie ausführlich dieses schon behandelt wurde)
- Aufteilung in Kleingruppen (5-6 Personen pro Gruppe)
- Gruppenarbeit zu einem oder mehreren ausgewählten Fällen – siehe Anhänge A.4.
- Präsentation der (verschriftlichten) Gruppenergebnisse im Plenum
- allgemeine Diskussion dazu
- Resümee

##### Checklist

- Materialien: Kopien der Fälle, Kopien der AEMR (Anhang A.8.) oder der EMRK (Anhang A.9.), Flipchart, Powerpoint-Präsentation oder Overheadfolien
- Raum: Plenarsaal, Gruppenräume

##### Didaktische Hinweise:

- Die Aufgabenstellung sowie die Vorgangsweise bei der Präsentation der Gruppenarbeitsergebnisse müssen für alle TeilnehmerInnen sehr klar werden, um einen guten Verlauf der Arbeit zu garantieren. Wenn nötig, wiederholt erklären.
- TrainerInnen sollten den Fortgang der Gruppenarbeit aktiv beobachten und notfalls Hilfestellung zu geben.
- Die Präsentation der Gruppenergebnisse muss straff moderiert werden.

Wenn mehrere Gruppen denselben Fall machen, sollte z.B. nur die erste Gruppe das Ergebnis vollständig präsentieren und die weiteren Gruppen sich auf die Diskussion auf ergänzende bzw. abweichende Punkte beschränken.

- Wenn mehrere Fälle präsentiert werden, muss entsprechend viel Zeit für die Aufarbeitung berechnet werden.
- Die Kommentierung der Ergebnisse der Gruppenarbeit sollte die positiven Seiten herausstreichen und lediglich grobe Fehler/Missverständnisse klären.

### Modul V: Die menschenrechtliche Analyse von Diskriminierung - Fallstudie

Dauer: ca. 90 - 120 Minuten

#### Ziele:

- Verstehen der Wichtigkeit des Gleichheitssatzes
- Verstehen des Begriffs „Diskriminierung“ in rechtlicher Hinsicht
- Anwendung der menschenrechtlichen Diskriminierungsanalyse auf den konkreten Polizei-Alltag
- menschenrechtliche Betrachtungsweise des Umgangs mit Fremden

#### Inhalt:

- Allgemeines zum Gleichheitssatz und zur Diskriminierung (6.6.1.)
- die menschenrechtliche Diskriminierungsanalyse (6.6.2.)

#### Ablauf:

1. Präsentation und Diskussion zu Gleichheit und Diskriminierung
2. Präsentation des Diskriminierungsanalyzeschemas (anhand des Analyzeschemas in Anhänge A.3.3.)
3. Durchgehen anhand eines Beispiels in der Plenardiskussion
4. Aufteilung der Gruppe in Kleingruppen
5. Gruppenarbeit-Fall „Kontrolle im Reisezug“ (siehe A.4.8.)
6. Präsentation der Gruppenergebnisse – Diskussion

#### Checklist

- Materialien: Kopien der Fälle, Kopie des Analyzeschemas, Kopien „Ausgewählte Bestimmungen zum Gleichheitsgrundsatz bzw. Diskriminierungsverbot“ (Anhänge A.10) Flipchart, Powerpoint-Präsentation oder Overheadfolien,
- Raum: Plenarsaal, Gruppenräume

#### Didaktische Hinweise:

- Die bei Modul IV gegebenen Hinweise zur Durchführung des Gruppenarbeit und Präsentation der Ergebnisse sind auch hier relevant.



## Die Goldene Regel

- Konfuzius (ca. 551 - 489 v. Chr.): „Was du selbst nicht wünschst, das tue auch nicht anderen Menschen an.“
- Judentum, Rabbi Hillel (60 v. Chr. - 10 n. Chr.): „Tue nicht anderen, was du nicht willst, dass sie dir tun.“
- Christentum, Jesus von Nazaret: „Alles, was ihr wollt, dass euch die Menschen tun, das tut auch ihr ihnen ebenso.“
- Islam: „Keiner von euch ist ein Gläubiger, solange er nicht seinem Bruder wünscht, was er sich selber wünscht.“
- Buddhismus: „Ein Zustand, der nicht angenehm oder erfreulich für mich ist, soll es auch nicht für ihn sein; und ein Zustand, der nicht angenehm oder erfreulich für mich, wie kann ich ihn einem anderen zumuten?“
- Hinduismus: „Man sollte sich gegenüber anderen nicht in einer Weise benehmen, die für einen selbst unangenehm ist; das ist das Wesen der Moral.“
- Immanuel Kant: „Handle so, dass die Maxime deines Willens jederzeit zugleich als Prinzip einer allgemeinen Gesetzgebung gelten könne.“

## Überblick über die Entwicklung der Menschenrechte

### 1. Absolutismus und ständische Vorrechte

→ **Bürgerliche und politische Rechte** mit dem Ziel der Sicherung der individuellen Freiheitssphäre vor staatlichen Eingriffen und der Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten.

### 2. Ausbeutung im Gefolge der Industriellen Revolution („soziale Frage“)

→ **Wirtschaftliche und soziale Rechte** mit dem Ziel der Sicherung der materiellen Grundbedürfnisse und der Bedingungen für die persönlichen Entfaltung.

### 3. Kolonialismus, Rassismus, Massenelend

→ **Solidaritätsrechte** mit dem Ziel der Sicherung der Überlebensbedingungen von Völkern, Personengruppen und Einzelpersonen im größeren, grenzüberschreitenden Zusammenhang.

### 4. Ausschluss von Frauen

→ **Frauenrechte** mit dem Ziel umfassender Gleichberechtigung.

## **Wichtige Grundrechtsquellen des Verfassungsrechts**

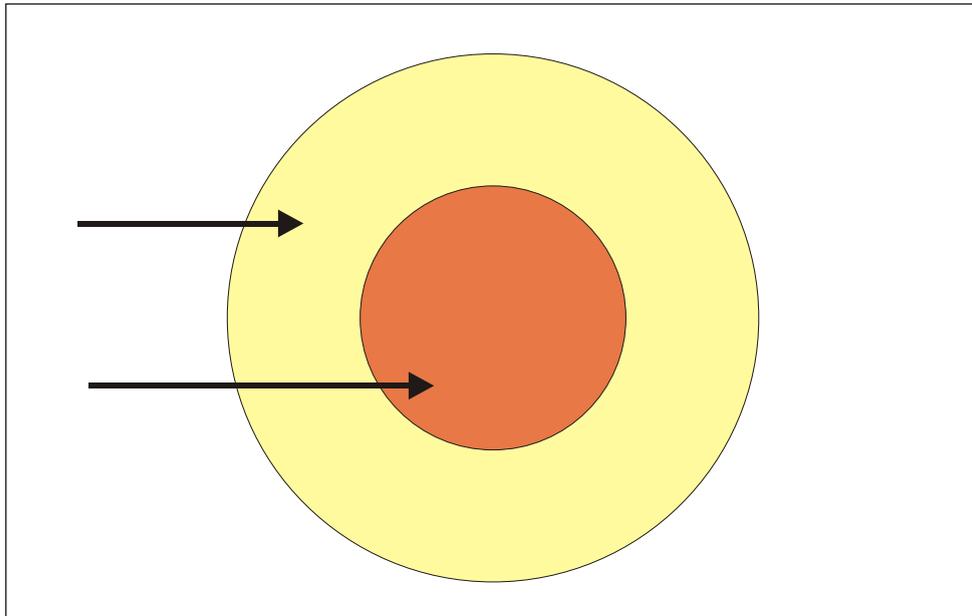
- **Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger 1867**
- **Einzelne Grundrechtsbestimmungen im B-VG 1920**
- **Minderheitenrechte im Staatsvertrag von St. Germain 1920 und im Staatsvertrag von Wien 1955**
- **Europäische Menschenrechtskonvention 1950**
- **BVG - Rassistische Diskriminierung 1973**
- **Datenschutzgesetz 1978/2000**
- **Zivildienstgesetz 1986**
- **BVG zum Schutz der persönlichen Freiheit 1988**

## **Internationale Menschenrechtsinstrumente**

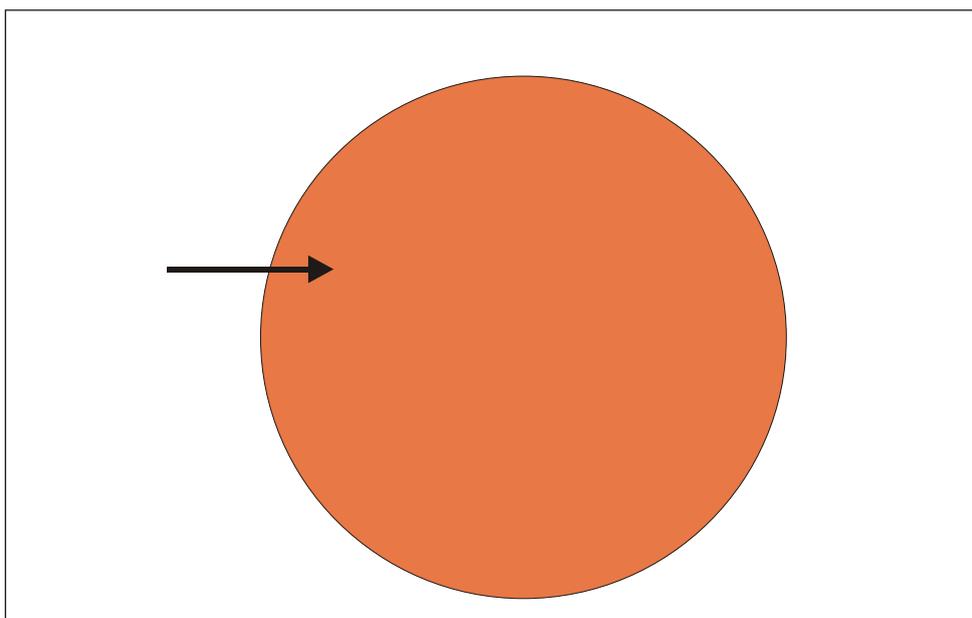
- Europäische Menschenrechtskonvention (1950)
- Europäische Sozial-Charta (1961)
- Europäische Konvention zur Verhütung von Folter (1987)
- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966)
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966)
- Rassendiskriminierungskonvention (1965)
- UN-Konvention gegen Diskriminierung der Frau (1979)
- UN-Konvention gegen die Folter (1984) + Zusatzprotokoll 2002
- UN-Kinderrechtskonvention (1989)
- Menschenrechtsschutz im Rahmen der EU
  - Grundrechte-Charta (2000)
  - Richtlinien 2000/43, 2000/73 und 2000/78 betreffend Gleichbehandlung

## Die Struktur der Menschenrechte

### Beschränkbare Menschenrechte

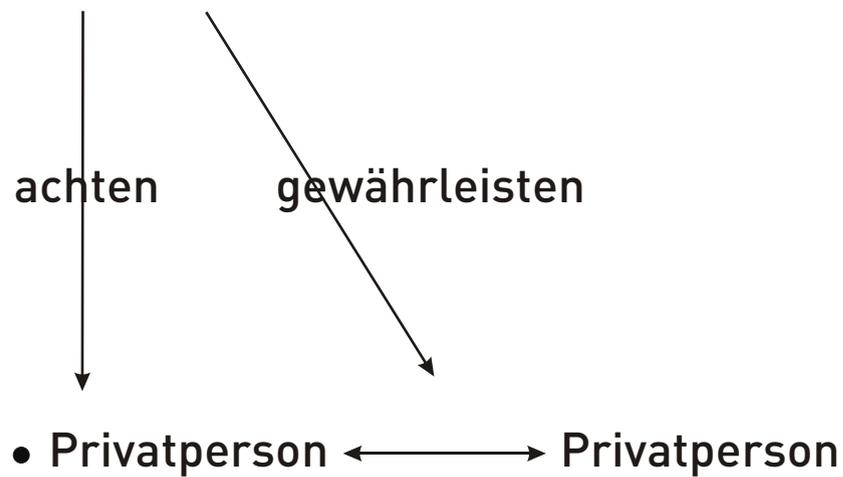


### Absolute Menschenrechte

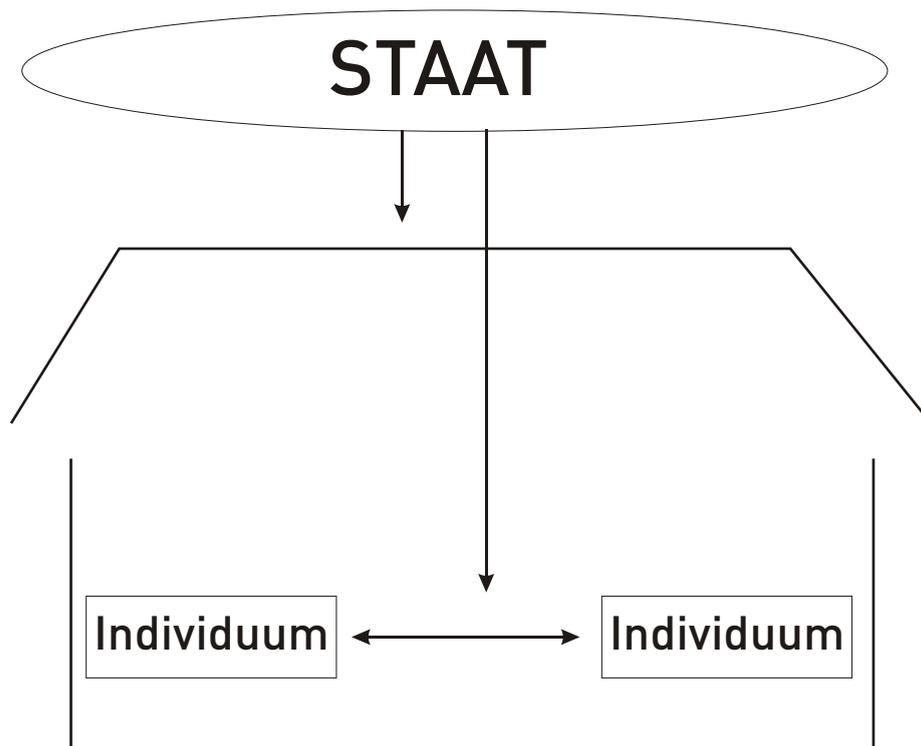


## Menschenrechtliche Pflichten

Staatliche Pflicht, die Menschenrechte zu



## Leben im Haus: menschenrechtlich betrachtet



## Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

- Angemessenes Verhältnis: Ziel – Mittel
- Eignung/Tauglichkeit des Mittels
- Erforderlichkeit des Mittels (gelindestes Mittel)
- Umfassende Interessensabwägung (Erfolg des Handelns/Schaden des Nichthandelns gegen Schaden durch Handeln)

## Was ist eine Menschenrechtsverletzung?

### Variante 1:

Eine Menschenrechtsverletzung  
liegt vor,  
wenn ein staatlicher Eingriff in die  
Menschenrechte nicht gerechtfertigt ist.

### Variante 2:

Eine Menschenrechtsverletzung liegt vor,  
wenn ungerechtfertigt  
eine staatliche Handlung  
unterlassen wird,  
die menschenrechtlich geboten ist.



## Die Menschenrechtsanalyse: Staatliches Handeln

### 1. Station: Anwendungsbereich/ Staatlicher Eingriff?

1.1. Fällt ein Sachverhalt in den  
Anwendungsbereich eines Menschenrechts?

1.2. Greift eine staatliche Maßnahme in  
dieses Menschenrecht ein?

### 2. Station: Rechtfertigung oder Verletzung ?

2.1. Beruht der Eingriff auf  
einem Gesetz?

2.2. Verfolgt der Eingriff ein legitimes Ziel?

2.3. Ist der Eingriff verhältnismäßig?

➤ Ist er geeignet, das Ziel zu erreichen?

➤ Ist er erforderlich? Stellt er das gelindeste Mittel dar?  
Gibt es Handlungsalternativen?

➤ Steht der angestrebte Erfolg in einem angemessenen  
Verhältnis zum möglichen Schaden?

## Die Menschenrechtsanalyse: Staatliches Unterlassen

**1. Station: Anwendungsbereich/  
Leistungspflicht?**

1.1. Fällt ein Sachverhalt in den  
Anwendungsbereich eines Menschenrechts?

1.2. Ist eine staatliche Maßnahme auf Grund  
eines Menschenrechts geboten?

**2. Station: Ist das Unterlassen  
eine Verletzung?**

Je nach menschenrechtlicher Verpflichtung:

2.1. Gibt es ein Gesetz, das die  
menschenrechtlichen Werte in  
adäquater Form schützt?

2.2. Stimmt die staatliche Maßnahme  
mit verfahrensrechtlichen Vorschriften überein?

2.3. Hat der Staat tatsächlich vernünftige  
und geeignete Maßnahmen getroffen, um das  
(anwendbare) Menschenrecht zu schützen?

## Die Menschenrechtsanalyse von Diskriminierung

### 1. Station: Gleichbehandlung oder Ungleichbehandlung?

1.1. Worin besteht die unterschiedliche Behandlung/Benachteiligung?

1.2. Hat die unterschiedliche Behandlung/Benachteiligung mit einem besonderen Merkmal der Person zu tun?

Besondere Merkmale sind: Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Sprache, Geburt, nationale oder ethnische oder soziale Herkunft, Religion, politische oder sonstige Anschauung, Weltanschauung, Vermögen, genetische Merkmale, Alter, Behinderung, sexuelle Orientierung

### 2. Station: Sachliche Rechtfertigung oder Diskriminierung?

2.1. Verfolgt die (unterschiedliche) Behandlung ein legitimes Ziel ?

2.2. Ist die (unterschiedliche) Behandlung verhältnismäßig?

Ist sie geeignet, das Ziel zu erreichen?

Ist sie erforderlich? Stellt sie das gelindeste Mittel dar?

Steht der angestrebte Erfolg in einem angemessenen Verhältnis zur Beeinträchtigung der betroffenen Person?



### Fallstudie - Der Radfahrer

Der bulgarische Staatsbürger I. war mit dem Fahrrad unterwegs und wurde vom Beamten R. beim Überfahren einer Kreuzung bei Rotlicht beobachtet. Daraufhin hielt ihn der Beamte an und erließ eine Strafverfügung in der Höhe von Euro 35.

Da I. nur seinen Studentenausweis mit sich führte, folgte er dem Beamten zum zuständigen Wachzimmer zur Klärung seiner bestehenden Aufenthaltsberechtigung. Beim Verlassen des Wachzimmers sah er, dass der Beamte R. gerade sein Fahrrad auf Mängel untersuchte. Dabei stellte I. fest, dass das Hinterrad des Fahrrades zerstochen war. Daraufhin ging I. wieder ins Wachzimmer.

An diesem Punkt begann die Amtshandlung zu eskalieren, denn offenkundig entstand der Eindruck, dass I. einen der Sicherheitswachebeamten der vorsätzlichen Sachbeschädigung beschuldigen wollte, während er selbst dies (vor dem UVS und dem Strafgericht) ausdrücklich bestritt. Daraufhin wurde der Ton rauer, Herr I. wurde wegen aggressiven Verhaltens nach § 82 SPG angezeigt und in der Folge festgenommen. I. wurde von dem Arrestantenposten in den Zellentrakt gebracht, der Beamte R. begleitete sie. Anschließend musste sich I. nackt ausziehen, wurde von R. zu Boden geworfen; ihm wurden Handschellen angelegt und er verbrachte 6 Stunden in Haft.

#### Fragen:

- Welche Menschenrechte sind in diesem Fall anwendbar (in Bezug auf die Festnahme, in Bezug auf die Behandlung während der Anhaltung)?
- Liegt eine Menschenrechtsverletzung vor?
- Wo sind „Knackpunkte“ zu erkennen, an denen eine Eskalation hätte vermieden werden können?

## Fall-Studie: Der Radfahrer - Prüfung nach Analyse-Schema

In diesem Fall sind zwei Tatbestände auf ihre Menschenrechtskonformität hin zu prüfen, nämlich 1. die Festnahme und 2. die Behandlung während der Inhaftierung.

### 1. Die Festnahme

#### 1. Station: Anwendungsbereich und Eingriff ?

Zunächst stellt sich die Frage, ob ein Sachverhalt in den Anwendungsbereich eines Menschenrechts fällt und in dieses eingreift. Durch die Festnahme wird in das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 1 PersFrG und Art. 5 EMRK) eingegriffen.

#### Artikel 1 PersFrG

- (1) Jedermann hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit (persönliche Freiheit).
- (2) Niemand darf aus anderen als den in diesem Bundesverfassungsgesetz genannten Gründen oder auf eine andere als die gesetzlich vorgeschriebene Weise festgenommen oder angehalten werden.
- (3) Der Entzug der persönlichen Freiheit darf nur gesetzlich vorgesehen werden, wenn dies nach dem Zweck der Maßnahme notwendig ist; die persönliche Freiheit darf jeweils nur entzogen werden, wenn und soweit dies nicht zum Zweck der Maßnahme außer Verhältnis steht.
- (4) Wer festgenommen oder angehalten wird, ist unter Achtung der Menschenwürde und mit möglicher Schonung der Person zu behandeln und darf nur solchen Beschränkungen unterworfen werden, die dem Zweck der Anhaltung angemessen oder zur Wahrung von Sicherheit und Ordnung am Ort seiner Anhaltung notwendig sind.

#### Artikel 2 PersFrG

- (1) Die persönliche Freiheit darf einem Menschen in folgenden Fällen auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden:
  1. wenn auf Grund einer mit Strafe bedrohten Handlung auf Freiheitsentzug erkannt worden ist;
  2. wenn er einer bestimmten, mit gerichtlicher oder finanzbehördlicher Strafe bedrohten Handlung verdächtig ist,
    - a) zum Zwecke der Beendigung des Angriffes oder zur sofortigen Feststellung des Sachverhalts, sofern der Verdacht im engen zeitlichen Zusammenhang mit der Tat oder dadurch entsteht, dass er einen bestimmten Gegenstand innehat,
    - b) um ihn daran zu hindern, sich dem Verfahren zu entziehen oder Beweismittel zu beeinträchtigen, oder
    - c) um ihn bei einer mit beträchtlicher Strafe bedrohten Handlung an der Begehung einer gleichartigen Handlung oder an der Ausführung zu hindern;
  3. zum Zweck seiner Vorführung vor die zuständige Behörde wegen des Verdachtes einer Verwaltungsübertretung, bei der er auf frischer Tat betreten wird, sofern die Festnahme zur Sicherung der Strafverfolgung oder zur Verhinderung weiteren gleichartigen strafbaren Handelns erforderlich ist;
  4. um die Befolgung einer rechtmäßigen Gerichtsentscheidung oder die Erfüllung einer durch das Gesetz vorgeschriebenen Verpflichtung zu erzwingen;

5. wenn Grund zur Annahme besteht, dass er eine Gefahrenquelle für die Ausbreitung ansteckender Krankheiten sei oder wegen psychischer Erkrankung sich oder andere gefährde;
6. zum Zweck notwendiger Erziehungsmaßnahmen bei einem Minderjährigen;
7. wenn dies notwendig ist, um eine beabsichtigte Ausweisung oder Auslieferung zu sichern.

[2] Niemand darf allein deshalb festgenommen oder angehalten werden, weil er nicht in der Lage ist, eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen.

#### Artikel 5 EMRK - Recht auf Freiheit und Sicherheit

(1) Jedermann hat ein Recht auf Freiheit und Sicherheit. Die Freiheit darf einem Menschen nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden:

- a) wenn er rechtmäßig nach Verurteilung durch ein zuständiges Gericht in Haft gehalten wird;
- b) wenn er rechtmäßig festgenommen worden ist oder in Haft gehalten wird wegen Nichtbefolgung eines rechtmäßigen Gerichtsbeschlusses oder zur Erzwingung der Erfüllung einer durch das Gesetz vorgeschriebenen Verpflichtung;
- c) wenn er rechtmäßig festgenommen worden ist oder in Haft gehalten wird zum Zwecke seiner Vorführung vor die zuständige Gerichtsbehörde, sofern hinreichender Verdacht dafür besteht, dass der Betreffende eine strafbare Handlung begangen hat, oder begründeter Anlass zu der Annahme besteht, dass es notwendig ist, den Betreffenden an der Begehung einer strafbaren Handlung oder an der Flucht nach Begehung einer solchen zu hindern;
- d) wenn es sich um die rechtmäßige Haft eines Minderjährigen handelt, die zum Zwecke überwachter Erziehung angeordnet ist, oder um die rechtmäßige Haft eines solchen, die zum Zwecke seiner Vorführung vor die zuständige Behörde verhängt ist;
- e) wenn er sich in rechtmäßiger Haft befindet, weil er eine Gefahrenquelle für die Ausbreitung ansteckender Krankheiten bildet, oder weil er geisteskrank, Alkoholiker, rauschgiftsüchtig oder Landstreicher ist;
- f) wenn er rechtmäßig festgenommen worden ist oder in Haft gehalten wird, um ihn daran zu hindern, unberechtigt in das Staatsgebiet einzudringen oder weil er von einem gegen ihn schwebenden Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren betroffen ist.

## 2. Station: Rechtfertigung oder Verletzung ?

Nicht jeder Eingriff in ein Menschenrecht ist sogleich auch eine Verletzung. Daher ist in einem weiteren Schritt zu prüfen, ob es Gründe gibt, die diesen Eingriff in das Recht rechtfertigen.

### Gesetz

In Art. 2 PersFrG sowie in Art. 5 Abs. 1 lit. a-f EMRK werden die zulässigen Beschränkungen des Rechts auf persönliche Freiheit aufgezählt. Allen Voraussetzungen ist gemein, dass die persönliche Freiheit nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden darf. Außerhalb der aufgezählten Fälle ist ein Eingriff in das Recht auf die persönliche Freiheit nicht erlaubt.

Im gegenständlichen Fall wird die Festnahme mit einer Anzeige gem. Art. 82 SPG begründet, dem aggressiven Verhalten gegenüber Organen der öffentlichen

Aufsicht. Der UVS erkannte auf Grund der Aussagen der Beteiligten, dass ein regelrecht aggressives Verhalten im Sinne von Art. 82 SPG sich nicht nachvollziehen habe lassen und letztlich keine Grundlage für eine Festnahme des Betroffenen vorlag. Mangels dieser war der Eingriff in Art. 1 PersFrG und Art. 5 EMRK nicht gerechtfertigt. Es wäre ausreichend gewesen, den Betroffenen aus dem Wachzimmer zu verweisen.

## 2. Die Behandlung in Haft

Zur Behandlung des Herrn I. während seiner Inhaftierung muss geprüft werden, ob ein Eingriff in das Verbot der Folter und der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung oder Strafe (Art. 3 EMRK) vorliegt. Dieses Recht ist ein absolutes Recht, was bedeutet, dass jeglicher Eingriff zugleich eine Verletzung des Rechts darstellt.

Die Prüfung hat daher darauf abzustellen, ob durch eine Handlung der Tatbestand von Art. 3 EMRK verwirklicht ist. Herr I., angezeigt wegen Art. 82 SPG, wurde in den Zellentrakt verbracht, musste sich nackt ausziehen, wurde zu Boden geworfen und blieb mit angelegten Handschellen sechs Stunden inhaftiert.

Der österreichische Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidungspraxis zur unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung nach Art. 3 EMRK – hauptsächlich die Ausübung von polizeilicher Zwangsgewalt betreffend – sehr früh die Frage der Verhältnismäßigkeit des Handelns in das Zentrum der Analyse gestellt. Grundsätzlich geht der Verfassungsgerichtshof davon aus, dass die Anwendung physischer Zwangsgewalt unter dem Gebot der Notwendigkeit und des Maßhaltens steht. Diese Kriterien hat er in Anlehnung an die §§ 4-6 Waffengebrauchsg entwickelt. Entspricht ein Zwangsakt diesen Kriterien, ist eine Verletzung von Art. 3 EMRK jedenfalls ausgeschlossen. Eine Menschenrechtsverletzung liegt vor, wenn die Verhältnismäßigkeit nicht gegeben war.

Im gegenständlichen Fall sah der UVS diese Handlungen als unangemessen an und - nach der Rückkehr I. ins Wachzimmer - als gegen ihn gerichtet. Das vollständige Entkleiden des Betroffenen sowie das Anlegen und Belassen von Handfesseln im Zellentrakt war unter den gegebenen Umständen (insbesondere der dem Betroffenen zur Last gelegten Verwaltungsübertretung und dessen Gefährlichkeitsprognose) aus Sicherheitsgründen nicht notwendig. Laut UVS bestand vielmehr der Eindruck, dass diese Maßnahmen bewusst zur Demütigung von Herrn I. eingesetzt wurden. Diese Behandlung stellte einen Eingriff und somit eine Verletzung des Verbots unmenschlicher und erniedrigender Behandlung nach Art. 3 EMRK dar.

**Fallstudie - Der Liedermacher:**

Der Liedermacher W. hatte auf einer öffentlichen Veranstaltung der Jungen Generation der SPÖ ein satirisches Lied vorgetragen, das gegen eine Boulevardzeitung gerichtet war und teils derbe und obszöne Worte („steifer Pimpf“, „Scheiße“ etc.) enthielt.

Ein anwesender Polizeibeamter „sah sich gezwungen“, W. auf den Tatbestand der Verletzung des öffentlichen Anstands aufmerksam zu machen. Auf Grund der Anzeige wurde W. von der (in der Instanz tätigen) Landesregierung zu einer Verwaltungsstrafe von S 300,- verurteilt, weil er durch den Gebrauch ordinärer und unflätiger Ausdrücke den öffentlichen Anstand verletzt habe.

**Fragen:**

- Welche Menschenrechte sind anwendbar? Wird in diese Menschenrechte eingegriffen?
- Welche Interessen gilt es gegen einander abzuwägen?
- Liegt eine Menschenrechtsverletzung vor?

Auszüge aus dem Lied

"Der Meier nimmt die Zeitung,  
das Blatt im Kleinformat,  
und blättert in der Zeitung,  
die ihn noch nie im Stich gelassen hat.

Verstohlen und - wie üblich -  
mit einem steifen Pimpf  
sucht er nach seiner Nackerten  
rechts oben Seite 5.

Was muß er aber sehen,  
er kriagt an großen Schreck,  
sei' Schwanz wird immer wachaaa,  
die Nackerte ist weg.

Nanu, denkt sich der Meier,  
was ist denn da geschehn,  
und schaut sich Seite 5 mal an,  
und was muß er da sehn.

Mit riesengroßen Lettern  
steht in dem Kleinformat  
eine fette Terrorstory,  
die sich gewaschen hat.

Da sieht man viele Leichen,  
mit Blut wird nicht gespart,  
der Meier ist begeistert,  
sein Schwanz wird wieder hart.

Weil die Frauen, die da liegen,  
die Augen voller Not,  
die sind zwar angezogen,  
doch dafür sind sie tot.

Ja unser geiler Meier,  
längst willig zu verzeihn,  
da findet er zum Lohn dafür die Nackerte  
auf Seite 9."

## Fallstudie: Liedermacher - Prüfung nach Analyse-Schema

### 1. Station: Anwendungsbereich und Eingriff ?

Ausgangspunkt ist die Frage, ob der Sachverhalt in den Anwendungsbereich eines Rechts fällt und ob durch eine staatliche Maßnahme in ein Menschenrecht eingriffen wurde. Im gegenständlichen Fall liegt ein Eingriff in Art. 10 EMRK Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung durch die Verhängung einer Verwaltungsstrafe (Bescheid der Landesregierung) vor.

#### Artikel 10 EMRK- Freiheit der Meinungsäußerung

(1) Jedermann hat Anspruch auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen ein. Dieser Artikel schließt nicht aus, dass die Staaten Rundfunk-, Lichtspiel- oder Fernsehunternehmen einem Genehmigungsverfahren unterwerfen.

(2) Da die Ausübung dieser Freiheiten Pflichten und Verantwortung mit sich bringt, kann sie bestimmten, vom Gesetz vorgesehenen Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, wie sie in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer unentbehrlich sind, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten.

### 2. Station: Rechtfertigung oder Verletzung ?

Wie die meisten Menschenrechte gilt Art. 10 EMRK nicht absolut, sondern kann unter bestimmten Voraussetzungen beschränkt werden. Diese Voraussetzungen werden in Abs. 2 angeführt. In einem weiteren Schritt muss daher geprüft werden, ob der Eingriff gerechtfertigt ist oder eine Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung vorliegt.

Gesetz ?

Die gesetzliche Voraussetzung für den Eingriff in Art. 10 EMRK findet sich §1 des (damals geltenden) Steiermärkischen Landesgesetzes betreffend die Anstandsverletzung, Lärmerregung und Ehrenkränkung, das die Grundlage für den Bescheid darstellt. Dieser lautet: „**Wer den öffentlichen Anstand verletzt oder ungebührlicherweise störend Lärm erregt, begeht eine Verwaltungsübertretung.**“

Legitimes Ziel ?

Die Erlassung des Bescheids als Eingriff in das Recht auf freie Meinungsäußerung muss ein legitimes Ziel verfolgen wie z.B. die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit, die öffentlichen Sicherheit, die Aufrechterhaltung der Ordnung und die Verbrechensverhütung, der Schutz der Gesundheit und der Moral, der Schutz des guten Rufes oder die Rechte anderer. In diesem Fall kann der Schutz der Moral und der öffentlichen Ordnung als legitimes Ziel der Maßnahme angesehen werden.

Verhältnismäßigkeit?

Nach der Feststellung, dass der Eingriff auf der Grundlage eines Gesetzes erfolgte und ein legitimes Ziel verfolgte, stellt sich abschließend die Frage, ob die Maßnahme auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspricht.

Ein Eingriff (d.h. die Strafverfügung wegen Anstandsverletzung) in ein Menschenrecht (d.h. die Meinungsfreiheit) zur Erreichung eines legitimen Ziels (zum Schutz der öffentlichen Ordnung und der Moral) ist nur dann gerechtfertigt, wenn die Maßnahme ein **taugliches Mittel** zur Zielerreichung darstellt, wenn sie **erforderlich** und damit das **gelindeste Mittel** darstellt und wenn sie in einer Gesamtabwägung der Interessen **insgesamt Maß** haltend ist.

Bei der Abwägung der Interessen des öffentlichen Anstandes einerseits und dem Recht auf freie Meinungsäußerung andererseits hat sich der VfGH von den folgenden Erwägungen leiten lassen:

- Ob der Anstand verletzt wird oder nicht, kann auch bei einer öffentlichen Äußerung nicht bloß nach ihrem Wortlaut beurteilt werden, sondern die diesbezüglichen Erfordernisse sind in jeder Situation andere; was in der einen anstößig ist, kann in der anderen ganz natürlich sein.
- Die Öffentlichkeit ist keine einheitliche Größe. Was tragbar ist, wechselt auch nach der Art des Publikums.
- Die TeilnehmerInnen mussten nach dem Alter und dem gesellschaftspolitischen Standort der Mitglieder der veranstaltenden Organisation und nach Art und Zielrichtung der Darbietungen des Liedermachers mit aggressiven und provokanten Texten rechnen, die über bloße Unterhaltung hinausgehen und Dinge der Sexualsphäre nicht ganz außer Betracht lassen würden.
- Insgesamt ist zu beachten, dass sich die Einstellung der Öffentlichkeit zu solchen Dingen in jüngerer Zeit stark gewandelt hat und dass dieser Wandel auch in der Rechtsprechung der Höchstgerichte Niederschlag gefunden hat. Das Publikum ist heute oft bereit, Äußerungen hinzunehmen, die früher Anstoß erregt hätten.
- Das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung fordert besondere Zurückhaltung in der Beurteilung einer Äußerung als strafbare Anstandsverletzung.

Schließlich gelangt der VfGH zur Überzeugung, dass „eine demokratische

Gesellschaft die in Rede stehenden Formulierungen unter den gegebenen Umständen hinnehmen kann, ohne dass ihre öffentliche Ordnung oder die Moral Schaden leidet“. Und er urteilt: „Eine verfassungskonforme Auslegung des angewendeten Gesetzes muss daher zu dem Ergebnis kommen, dass eine Verletzung des öffentlichen Anstandes nicht stattgefunden hat. Der angefochtene Bescheid verletzt daher der Recht des Beschwerdeführers auf freie Meinungsäußerung und ist daher aufzuheben.“

### Fallstudie - Bekämpfung von Terrorismus - McCann gegen Großbritannien

Im März 1988 erfuhren die britischen Behörden, dass ein dreiköpfiges IRA-Kommando beabsichtigte, in Gibraltar mittels einer Autobombe einen Anschlag auf die Wachablöse der britischen Garnison zu verüben. Auf Grund nachrichtendienstlicher Informationen und früherer Erfahrungen mit solchen Anschlägen gingen die Behörden davon aus, dass die Terroristen die Autobombe mittels eines funkgerätähnlichen, durch Knopfdruck zu aktivierenden Fernzündegerätes auslösen würden und dies nach Abstellen des die Bombe mitführenden Autos geschehen würde.

Die Behörden ließen die Terroristen nach Gibraltar einreisen und dort durch Polizeikräfte überwachen. Nachdem die Terroristen ein Auto abgestellt hatten, das ein mit Autobomben vertrauter Armeeangehöriger als mögliche Autobombe gemeldet hatte, wurden Angehörige der Antiterrorreliteeinheit Special Air Service (SAS) mit der Festnahme der IRA Leute beauftragt.

Bei der versuchten Festnahme machten die IRA-Leute ruckartige Bewegungen, welche die SAS-Soldaten als Versuch deuteten, den Zünder zu aktivieren. Daraufhin eröffneten die sie das Feuer und töteten die Terroristen. Nachträglich stellte sich heraus, dass diese unbewaffnet gewesen waren, keinen Fernzünder mitgeführt und das abgestellte Auto auch keine Bombe enthalten hatte. Allerdings fanden die Behörden später in Spanien ein Auto mit einer Bombe.

#### Fragen:

- Welche Menschenrechte sind anwendbar? Liegt ein Eingriff vor?
- Wie ist das Verhalten der SAS-Angehörigen zu beurteilen?
- Wie ist die Gesamtoperation menschenrechtlich zu beurteilen?
- Welche Rechtfertigungsgründe können für die Amtshandlung ins Treffen geführt werden?
- Liegt eine Menschenrechtsverletzung vor?

### Fallstudie – Schächtungsverbot

Herr A. verkaufte 26 Schafe an türkische Staatsangehörige muslimischen Glaubens, die diese nach den religiösen Vorschriften auf seinem Hof ohne vorherige Betäubung schlachteten (Schächtung).

Mit Straferkenntnis verhängte die Bezirkshauptmannschaft über Herrn A. eine Geldstrafe von Euro 220,- wegen Beihilfeleistung zu den nach dem Vorarlberger Tierschutzgesetz verbotenen Schlachtungen ohne Betäubung vor dem Blutentzug. Herr A. beschwerte sich mit der Begründung, dass diese Strafe gegen die Menschenrechte verstieße.

#### §11 Vbg. TierschutzG 1982

- (1) Das Schlachten von Tieren ohne Betäubung vor dem Blutentzug ist verboten. Ist eine Betäubung unter den gegebenen Umständen nicht möglich oder nicht zumutbar, so ist die Schlachtung so vorzunehmen, dass dem Tier nicht unnötig Schmerzen zugefügt werden.

#### Fragen:

- Welche Menschenrechte sind anwendbar?
- Wird in diese Menschenrechte eingegriffen?
- Welche Interessen stehen einander gegenüber und wie sind diese im Rahmen einer Abwägung zu bewerten?
- Liegt eine Menschenrechtsverletzung vor?

### Fallstudie – Polizeieinsatz im Freizeitgelände

Sonntag an einem beliebten und belebten Wiener Freizeit- und Badegelände im Hochsommer (35°C). Eine Reihe von Personen beginnt gegen Mittag auf einem mitgebrachten Holzkohlegriller Fleisch zuzubereiten. Dazu wird aus einem Kassettenrecorder laute türkische Musik gespielt. Die anwesenden Frauen und Mädchen tragen ein Kopftuch.

Einige Erholungssuchende fühlen sich durch die starke Rauch- und Geruchsentwicklung sowie durch die laute Musik belästigt. Außerdem finden sie es unmenschlich, dass die Kinder bei der großen Hitze ein Kopftuch tragen müssen. Nachdem ihre Anregung, die Musik leiser zu drehen, ungehört verhallt, wird die Polizei gerufen.

Die einschreitenden Beamten sprechen mit drei Männern A, B, C aus der sich lautstark vergnügenden Gruppe, die sich nicht gewillt zeigen, den Anordnungen der Beamten Folge zu leisten und den Lärmpegel zu reduzieren. Außerdem weigern sie sich, dem Vorschlag, doch auf einen weiter von den übrigen Personen entfernt gelegenen Platz auszuweichen, nachzukommen. Sie werfen den Beamten vor, ihnen gegenüber feindselig eingestellt zu sein, und beginnen zu schreien.

Daraufhin verfügt ein Beamter eine Verwaltungsstrafe wegen Störung der öffentlichen Ordnung gegen die drei Männer. Als Folge beginnt A wild zu gestikulieren und macht seinem Ärger über "die Störung seiner Ruhe" lautstark Luft. Als sich die Situation nicht beruhigt, mahnen die Beamten A ab, drohen die Festnahme an und nehmen A fest. A wehrt sich dagegen, sodass die Beamten ihm Handschellen anlegen.

#### Fragen:

- Welche Menschenrechte sind anwendbar?
- Welche Menschenrechte werden durch die Amtshandlung berührt?
- Identifizieren Sie Argumente, die für eine Menschenrechtsverletzung sprechen!
- Identifizieren Sie Argumente, die gegen eine Menschenrechtsverletzung sprechen!
- Wenn Fakten unklar sind, was müsste zusätzlich erhoben werden?
- Hätte es Alternativstrategien zur Beruhigung der Situation geben? Wenn ja, welche?

### Fallstudie – Kontrolle im Reisezug

Die österreichische Staatsbürgerin Frau G. ist nach einem Besuch bei Freunden – wie schon öfters – mit ihrer vierjährigen Tochter im Zug von Holland zurück nach Wien unterwegs. Der Beamte K. kontrolliert während der Fahrt ihr Gepäck, ohne etwas zu finden.

Bei Ankunft des Zuges am Wiener Westbahnhof fordert der Beamte K. Frau G. auf, zwecks einer weiteren Kontrolle auf das nahe gelegene Wachzimmer mitzukommen. Dort wird Frau G. selbst sowie das Gepäck neuerlich eingehend untersucht, auch diese Kontrolle verlief negativ. In der Folge wurde Frau G. eine Einverständniserklärung für eine Röntgenuntersuchung vorgelegt. Nachdem sie diese unterzeichnet hatte, wurde sie zur Durchführung der Röntgenuntersuchung in ein Spital gebracht. Auch diesmal war die Kontrolle negativ.

Frau G. beschwert sich gegen diese mehrstündigen Kontrollen ohne begründeten Verdacht gem. Art. I Abs. 1 BVG-Rassendiskriminierung, sie ist in Ghana geboren und hat schwarze Hautfarbe.

#### Fragen:

- Liegt eine Ungleichbehandlung von Frau G. vor? Worin besteht diese Ungleichbehandlung?
- Welche Argumente sprechen für eine Bewertung der Amtshandlung als Diskriminierung von Frau G., welche dagegen?
- Ist der Gleichheitssatz in diesem Fall verletzt?



## Ausgewählte weiterführende Literatur und Internetquellen

### Zu Menschenrechten im allgemeinen

- Manfred Nowak, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, NWV Verlag, Wien/Graz 2002; eine Einführung in die Geschichte und internationalen Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte. Preis: 29,80 Euro
- Wolfgang Benedek / Minna Nikolova-Kress (Hg.), Menschenrechte verstehen, Handbuch zur Menschenrechtsbildung, NWV, Wien/Graz 2004; eine Darstellung einzelner Menschenrechte und didaktische Hinweise für das Training; kann auf <http://www.etc-graz.at/human-security/manual/> elektronisch eingesehen werden. Preis: 24,80 Euro.
- Walter Suntinger/Barbara Weber, Alle Menschenrechte für alle, Wien 1999; Information zu Menschenrechten und Menschenrechtsbildung mit didaktischen Hinweisen für die Zielgruppe LehrerInnen. Teilweise auf Homepage: <http://www.humanrights.at/root/start.htm>

### Zur Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (EGMR)

- Die Entscheidungen und Urteile des EGMR finden sich in englischer und französischer Sprache auf dessen Homepage: <http://www.echr.coe.int/Eng/Judgments.htm>
- Deutschsprachige Zusammenfassungen ausgewählter Entscheidungen und Urteile des EGMR werden im Newsletter des Österreichischen Instituts für Menschenrechte veröffentlicht: OIM-Newsletter <http://www.sbg.ac.at/oim/>
- Christoph Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, Beck/Manz, München/Wien, 2005; bietet eine umfassende rechtswissenschaftliche Einführung in die Bedeutung der einzelnen Rechte der EMRK, die die analytischen Eigenheiten jedes Rechts sehr deutlich machen. Preis ca. 24 Euro.

### Zur Rechtsprechung der österreichischen Gerichte des öffentlichen Rechts

- Die Entscheidungen des österreichischen Verfassungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes finden sich unter: <http://www.ris.bka.gv.at/vfgh/> bzw. <http://www.ris.bka.gv.at/vwgh/>
- Ausgewählte Entscheidungen der Unabhängigen Verwaltungssenate finden sich unter <http://www.ris.bka.gv.at/uvsv/>
- Der OIM-Newsletter enthält Zusammenfassung ausgewählter Entscheidungen der österreichischen Gerichte des öffentlichen Rechts <http://www.sbg.ac.at/oim/>

- Walter Berka, Lehrbuch Grundrechte, Springer, Wien/New York, 2000; ein Arbeitsbuch zu Grundrechten in Österreich für JuristInnen. Es enthält ein juristisches Fallprüfungsschema. Preis 28,90 Euro.
- Ludwig Adamovich/Bernd-Christian Funk/Gerhart Holzinger, Österreichisches Staatsrecht 3, Grundrechte, Springer, Wien/New York 2003. Juristisches Lehrbuch. Preis 24,90 Euro.
- Hannes Tretter, Die Grundrechte in Österreich, Liberales Bildungsforum, Wien 1998; ein erster Überblick über die Grundrechte in Österreich, etwas veraltet; kann auf der Homepage des Ludwig Boltzmann Instituts heruntergeladen werden: <http://www.univie.ac.at/bim/> - Publikation – Lehrbücher -
- Daneben finden sich Darstellungen der österreichischen Grundrechtsjudikatur in allen Lehrbüchern zum österreichischen Verfassungsrecht.

### Zu Menschenrechten und Polizei

- Janos Fehervary/Wolfgang Stangl (Hg.), Menschenrecht und Staatsgewalt, WUV, Wien 2000; enthält eine Sammlung von Aufsätzen zum Zusammenhang von Menschenrechte und Polizei; Preis: 21,80 Euro.
- Barbara Jauk, Exekutive und Menschenrechte, Verlag Österreich, Wien 2004; eine Dissertation mit juristischer und sozialwissenschaftlicher Analyse des "Spannungsfeldes zwischen Schutz und Bedrohung". Preis: 60 Euro.
- Ursula Kriebaum, Folterprävention in Europa, Verlag Österreich, Wien 2000, eine Dissertation zum Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter (CPT) mit einem umfangreichen Teil zu den CPT-Standards im Polizeibereich, Preis: 65,26 Euro.
- Informationen und Berichte des Menschenrechtsbeirats finden sich auf: [www.menschenrechtsbeirat.at](http://www.menschenrechtsbeirat.at)
- Menschenrechtsbeirat (Hg.), Prävention und Reaktion, Zwei Analysen aus Anlass des Todes von Cheibani Wague, NWV, Wien/Graz 2004; Preis: 32,80 Euro
- Menschenrechtsbeirat (Hg.), Sprachgebrauch der österreichischen Sicherheitsexekutive, NWV, Wien/Graz 2004; Preis: 32,80 Euro
- Berichte des CPT finden sich auf <http://www.cpt.coe.int/en/states/aut.htm>

### Ausgewählte homepages zu Menschenrechten in Österreich

- <http://www.humanrights.at/root/start.htm>, Homepage der Servicestelle für Menschenrechtsbildung am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte; enthält Dokumente, Literatur, Tipps, Downloads

- <http://www.etc-graz.at/>; Homepage des Grazer European Training Centers for Human Rights and Democracy; enthält Dokumente, Literatur, Tipps, Downloads
- <http://www.sbg.ac.at/oim/>; Homepage des Österreichischen Instituts für Menschenrechte; Newsletter, weitere Informationen
- <http://www.amnesty.at/>, Homepage der österreichischen Sektion von amnesty international; Stellungnahmen und Berichten von amnesty international; mit Link zur internationalen Homepage.

### Menschenrechtsdokumente

- Internationale Menschenrechtsdokumente können auf <http://www.humanrights.at/root/start.htm> heruntergeladen werden
- Bruno Simma/Ulrich Fastenrath (Hg.) Menschenrechte, 5. Auflage, Beck/dtv, München; eine umfassende Sammlung aller relevanten internationalen Menschenrechtsdokumente; Preis: ca.19,50 Euro.

### Informationen zu Ratifikationsständen internationaler Konventionen

- Zu UN-Menschenrechtsverträgen:  
<http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/index.htm> Vertrag auswählen
- Ausgewählte Menschenrechtsverträge des Europarats:
- Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)  
<http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&CL=ENG>
- Europäische Konvention zur Verhütung von Folter (ECPT)  
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=126&CM=1&DF=&CL=ENG>
- Europäische Sozialcharta (ESC):  
[http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/Esc/1\\_General\\_Presentation/Sig+ratt\\_nov\\_2004.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/1_General_Presentation/Sig+ratt_nov_2004.asp#TopOfPage)



## Glossar

### Bürgerrechte

1) ältere, allgemeine Bezeichnung für Menschenrechte; 2) jene Rechte, die ausschließlich den BürgerInnen eines Staates (z.B. Wahlrecht) zustehen (auch StaatsbürgerInnenrechte).

### Erklärung/Deklaration

Gleichbedeutende Bezeichnungen für von internationalen Organisationen angenommene Texte, die eine politische Absichtsbekundung darstellen, völkerrechtlich aber nicht verbindlich sind.

### Grundrechte

Häufig gebrauchte Bezeichnung für die in den nationalen Verfassungen garantierten Menschenrechte.

### Konvention/Vertrag/Pakt/Satzung

Gleichbedeutende Bezeichnungen für Übereinkommen zwischen Staaten, die nach Ratifikation rechtlich verbindlich sind, d.h. dass daraus Rechte und Pflichten entstehen.

### Ratifikation

Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags durch das Parlament und Übermittlung der Genehmigungsurkunde an die Vertragsstaaten. Der Vertrag wird dadurch völkerrechtlich verbindlich.

### Souveränität

Wesentlicher Grundsatz des Völkerrechts und der internationalen Beziehungen, der die Unabhängigkeit der Staaten in den Außenbeziehungen und die Gestaltungsfreiheit im Inneren zum Inhalt hat.

### Unterzeichnung

Endgültige Festlegung des Textes eines völkerrechtlichen Vertrages durch Unterschriftleistung des zuständigen Regierungsmitglieds. Der Vertrag wird dadurch noch nicht verbindlich.

### **Völkerrecht**

Jenes Rechtsgebiet, das vor allem die Beziehungen zwischen den Staaten untereinander regelt. Zunehmend werden auch internationale Organisationen, nichtstaatliche Einheiten und Einzelpersonen zu Subjekten des Völkerrechts.

### **Europarat**

1949 gegründete zwischenstaatliche Organisation von derzeit 46 Mitgliedsstaaten. Die Aufgaben des Europarats sind die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in den Mitgliedsstaaten. Mehrere Menschenrechtsverträge wurden im Rahmen des Europarats ausgearbeitet.

### **IGO**

Inter-governmental Organisation, dt. zwischenstaatliche Organisationen, wie etwa die UNO oder der Europarat; Mitglieder von IGOs können ausschließlich Staaten sein.

### **NGO**

Non-governmental Organisation, dt. nichtsstaatliche Organisation, wie etwa amnesty international, Greenpeace; Mitglieder von NGOs sind Privatpersonen.

### **Europäische Union**

Die Europäische Union ist ein wirtschaftlicher und politischer Zusammenschluss von derzeit 25 Staaten.

### **UNO**

United Nations Organisation, dt. Vereinte Nationen, ist die größte zwischenstaatliche Organisation mit beinahe universeller Beteiligung (191 Mitgliedstaaten). Ihre Aufgaben bestehen u.a in der Sicherung des Weltfriedens und der Förderung der Menschenrechte. Ihre wichtigsten Organe sind der ständig tagende Sicherheitsrat und die Generalversammlung sowie für





## Abkürzungsverzeichnis

Abs	Absatz
ADL	Anti-Defamation League
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948
AI	Amnesty International
Art	Artikel
B-VG	Bundesverfassungsgesetz 1920
BVG-Rassendisk	Bundesverfassungsgesetz zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung 1973
CEDAW	Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (abgekürzt nach: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) 1979
CERD	Internationale Konvention über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung (abgekürzt nach: International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) 1965
CPT	Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter (abgekürzt nach: European Committee for the Prevention of Torture)
CRC	Konvention über die Rechte des Kindes (abgekürzt nach: Convention on the Rights of the Child) 1989
d.h.	das heißt
ECPT	Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (abgekürzt nach: European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) 1987
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention 1950
ESC	Europäische Sozialcharta 1961
Etc.	Et cetera
EU	Europäische Union
Hg.	Herausgeber
ICCPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (abgekürzt nach: International Covenant on Civil and Political Rights) 1966
ICESCR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (abgekürzt nach: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 1966
IGO	Zwischenstaatliche Organisation (abgekürzt nach: Intergovernmental Organization)
ILO	Internationale Arbeitsorganisation (abgekürzt nach: International Labour Organization)

## ANHANG 7 - ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

IStG	Internationaler Strafgerichtshof
NGO	Nichtstaatliche Organisation (abgekürzt nach: Non-governmental Organization)
ÖIM	Österreichisches Institut für Menschenrechte
PersFrSchG	Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit 1988
RLV	Richtlinienverordnung zu Art. 31 Sicherheitspolizeigesetz
SIAK	Sicherheitsakademie des Bundes
SPG	Sicherheitspolizeigesetz 1991
StGG	Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger 1867
StPO	Strafprozessordnung
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (abgekürzt nach: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
UNO	Vereinte Nationen (abgekürzt nach: United Nations Organization)
usw.	und so weiter
UVS	Unabhängiger Verwaltungssenat
v. a.	vor allem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg.	Verfassungssammlung
VStG	Verwaltungsstrafgesetz
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WaffengebrauchsG	Waffengebrauchsgesetz 1969
z. B.	zum Beispiel

## Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Resolution 217 A (III) vom 10.12.1948

### Präambel

Da die Anerkennung der angeborenen Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bildet,

da die Nichtanerkennung und Verachtung der Menschenrechte zu Akten der Barbarei geführt haben, die das Gewissen der Menschheit mit Empörung erfüllen, und da verkündet worden ist, daß einer Welt, in der die Menschen Rede- und Glaubensfreiheit und Freiheit von Furcht und Not genießen, das höchste Streben des Menschen gilt,

da es notwendig ist, die Menschenrechte durch die Herrschaft des Rechtes zu schützen, damit der Mensch nicht gezwungen wird, als letztes Mittel zum Aufstand gegen Tyrannei und Unterdrückung zu greifen,

da es notwendig ist, die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen zu fördern,

da die Völker der Vereinten Nationen in der Charta ihren Glauben an die grundlegenden Menschenrechte, an die Würde und den Wert der menschlichen Person und an die Gleichberechtigung von Mann und Frau erneut bekräftigt und beschlossen haben, den sozialen Fortschritt und bessere Lebensbedingungen in größerer Freiheit zu fördern,

da die Mitgliedstaaten sich verpflichtet haben, in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen auf die allgemeine Achtung und Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten hinzuwirken,

da ein gemeinsames Verständnis dieser Rechte und Freiheiten von größter Wichtigkeit für die volle Erfüllung dieser Verpflichtung ist,

### **verkündet die Generalversammlung diese Allgemeine Erklärung der Menschenrechte**

Als das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal, damit jeder einzelne und alle Organe der Gesellschaft sich diese Erklärung stets gegenwärtig halten und sich bemühen, durch Unterricht und Erziehung die Achtung vor diesen Rechten und Freiheiten zu fördern und durch fortschreitende nationale und internationale Maßnahmen ihre allgemeine und tatsächliche Anerkennung und Einhaltung durch die Bevölkerung der Mitgliedstaaten selbst wie auch durch die Bevölkerung der ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Gebiete

zu gewährleisten.

### **Artikel 1 (Menschenwürde)**

Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geist der Brüderlichkeit begegnen.

### **Artikel 2 (Diskriminierungsverbot)**

Jeder hat Anspruch auf die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand.

Des Weiteren darf kein Unterschied gemacht werden auf Grund der politischen, rechtlichen oder internationalen Stellung des Landes oder Gebiets, dem eine Person angehört, gleichgültig ob dieses unabhängig ist, unter Treuhandschaft steht, keine Selbstregierung besitzt oder sonst in seiner Souveränität eingeschränkt ist.

### **Artikel 3 (Grundlegende Rechte)**

Jeder hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person.

### **Artikel 4 (Verbot der Sklaverei)**

Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden; Sklaverei und Sklavenhandel sind in allen ihren Formen verboten.

### **Artikel 5 (Verbot der Folter)**

Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.

### **Artikel 6 (Anerkennung als Rechtsperson)**

Jeder hat das Recht, überall als rechtsfähig anerkannt zu werden.

### **Artikel 7 (Gleichbehandlung)**

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Unterschied Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. Alle haben Anspruch auf gleichen Schutz gegen jede Diskriminierung, die gegen diese Erklärung verstößt, und gegen jede Aufhetzung zu einer derartigen Diskriminierung.

### **Artikel 8 (Rechtsschutz)**

Jeder hat Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei den zuständigen innerstaatlichen Gerichten gegen Handlungen, durch die seine ihm nach der Verfassung oder nach dem Gesetz zustehenden Grundrechte verletzt werden.

### **Artikel 9 (Freiheitsrechte)**

Niemand darf willkürlich festgenommen, in Haft gehalten oder des Landes verwiesen werden.

### **Artikel 10 (Anspruch auf unabhängiges Gerichtsverfahren)**

Jeder hat bei der Feststellung seiner Rechte und Pflichten sowie bei einer gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Beschuldigung in voller Gleichheit Anspruch auf ein gerechtes und öffentliches Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht.

### **Artikel 11 (Unschuldsvermutung; kein rückwirkendes Strafgesetz)**

1. Jeder, der wegen einer strafbaren Handlung beschuldigt wird, hat das Recht, als unschuldig zu gelten, solange seine Schuld nicht in einem öffentlichen Verfahren, in dem er alle für seine Verteidigung notwendigen Garantien gehabt hat, gemäß dem Gesetz nachgewiesen ist.

2. Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Ebenso darf keine schwerere Strafe als die zum Zeitpunkt der Begehung der strafbaren Handlung angedrohte Strafe verhängt werden.

### **Artikel 12 (Schutz der Intimsphäre)**

Niemand darf willkürlichen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung und seinen Schriftverkehr oder Beeinträchtigungen seiner Ehre und seines Rufes ausgesetzt werden. Jeder hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen.

### **Artikel 13 (Freizügigkeit)**

1. Jeder hat das Recht, sich innerhalb eines Staates frei zu bewegen und seinen Aufenthaltsort frei zu wählen.

2. Jeder hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren.

#### **Artikel 14 (Asylrecht)**

1. Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.
2. Dieses Recht kann nicht in Anspruch genommen werden im Falle einer Strafverfolgung, die tatsächlich auf Grund von Verbrechen nichtpolitischer Art oder auf Grund von Handlungen erfolgt, die gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen verstoßen.

#### **Artikel 15 (Staatsangehörigkeitsrecht)**

1. Jeder hat das Recht auf eine Staatsangehörigkeit.
2. Niemandem darf seine Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen noch das Recht versagt werden, seine Staatsangehörigkeit zu wechseln.

#### **Artikel 16 (Gleichbehandlung der Geschlechter)**

- 1 Heiratsfähige Frauen und Männer haben ohne Beschränkung auf Grund der Rasse, der Staatsangehörigkeit oder der Religion das Recht zu heiraten und eine Familie zu gründen. Sie haben bei der Eheschließung, während der Ehe und bei deren Auflösung gleiche Rechte.
2. Eine Ehe darf nur bei freier und uneingeschränkter Willenseinigung der künftigen Ehegatten geschlossen werden. 3. Die Familie ist die natürliche Grundeinheit der Gesellschaft und hat Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat.

#### **Artikel 17 (Recht auf Eigentum)**

1. Jeder hat das Recht, sowohl allein als auch in Gemeinschaft mit anderen Eigentum innezuhaben.
2. Niemand darf willkürlich seines Eigentums beraubt werden.

#### **Artikel 18 (Gewissens-, Glaubens-, Meinungsfreiheit)**

Jeder hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; dieses Recht schließt die Freiheit ein, seine Religion oder Überzeugung zu wechseln, sowie die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Lehre, Ausübung, Gottesdienst und Kulthandlungen zu bekennen.

### **Artikel 19 (Informationsfreiheit)**

Jeder hat das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, Meinungen ungehindert anzuhängen sowie über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Gedankengut zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten.

### **Artikel 20 (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit)**

1. Alle Menschen haben das Recht, sich friedlich zu versammeln und zu Vereinigungen zusammenzuschließen.
2. Niemand darf gezwungen werden, einer Vereinigung anzugehören.

### **Artikel 21 (Recht auf Mitwirkung; Wahlrecht)**

1. Jeder hat das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter mitzuwirken.
2. Jeder hat das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern in seinem Lande.
3. Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt; dieser Wille muß durch regelmäßige, unverfälschte, allgemeine und gleiche Wahlen mit geheimer Stimmabgabe oder in einem gleichwertigen freien Wahlverfahren zum Ausdruck kommen.

### **Artikel 22 (Recht auf soziale Sicherheit)**

Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates in den Genuß der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind.

### **Artikel 23 (Recht auf Arbeit)**

1. Jeder hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz vor Arbeitslosigkeit.
2. Jeder, ohne Unterschied, hat das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit.
3. Jeder, der arbeitet, hat das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert, gegebenenfalls ergänzt durch andere soziale Schutzmaßnahmen.

4. Jeder hat das Recht, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu bilden und solchen beizutreten.

#### **Artikel 24 (Recht auf Freizeit und Urlaub)**

Jeder hat das Recht auf Erholung und Freizeit und insbesondere auf eine vernünftige Begrenzung der Arbeitszeit und regelmäßigen bezahlten Urlaub.

#### **Artikel 25 (Anspruch auf soziale Fürsorge)**

1. Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen gewährleistet sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.

2. Mütter und Kinder haben Anspruch auf besondere Fürsorge und Unterstützung. Alle Kinder, eheliche wie außereheliche, genießen den gleichen sozialen Schutz.

#### **Artikel 26 (Recht auf Bildung)**

1. Jeder hat das Recht auf Bildung. Die Bildung ist unentgeltlich, zum mindesten der Grundschulunterricht und die grundlegende Bildung. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch. Fach- und Berufsschulunterricht müssen allgemein verfügbar gemacht werden, und der Hochschulunterricht muß allen gleichermaßen entsprechend ihren Fähigkeiten offenstehen.

2. Die Bildung muß auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und auf die Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten gerichtet sein. Sie muß zu Verständnis, Toleranz und Freundschaft zwischen allen Nationen und allen rassischen oder religiösen Gruppen beitragen und der Tätigkeit der Vereinten Nationen für die Wahrung des Friedens förderlich sein.

3. Die Eltern haben ein vorrangiges Recht, die Art der Bildung zu wählen, die ihren Kindern zuteil werden soll.

#### **Artikel 27 (Recht auf kulturelle Mitwirkung)**

1. Jeder hat das Recht, am kulturellen Leben der Gemeinschaft frei teilzunehmen, sich an den Künsten zu erfreuen und am wissenschaftlichen Fortschritt und dessen Errungenschaften teilzuhaben.

2. Jeder hat das Recht auf Schutz der geistigen und materiellen Interessen, die ihm als Urheber von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst erwachsen.

### **Artikel 28 (Gerechte internationale Ordnung)**

Jeder hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.

### **Artikel 29 (Gemeinschaftspflichten)**

1. Jeder hat Pflichten gegenüber der Gemeinschaft, in der allein die freie und volle Entfaltung seiner Persönlichkeit möglich ist.
2. Jeder ist bei der Ausübung seiner Rechte und Freiheiten nur den Beschränkungen unterworfen, die das Gesetz ausschließlich zu dem Zweck vorsieht, die Anerkennung und Achtung der Rechte und Freiheiten anderer zu sichern und den gerechten Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und des allgemeinen Wohles in einer demokratischen Gesellschaft zu genügen.
3. Diese Rechte und Freiheiten dürfen in keinem Fall im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen ausgeübt werden.

### **Artikel 30 (Auslegungsregeln)**

keine Bestimmung dieser Erklärung darf dahin ausgelegt werden, daß sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person irgendein Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, welche die Beseitigung der in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten zum Ziel hat.

Quelle: Vereinte Nationen, Abteilung Presse und Information  
Übersetzung: Deutscher Übersetzungsdienst, Vereinte Nationen, New York



## Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung des Protokolls Nr. 11(Auszüge)<sup>1</sup>

Rom/Rome, 4.XI.1950

Bereinigte Übersetzung zwischen Deutschland, Liechtenstein, Österreich und der Schweiz abgestimmte Fassung

Protokoll | Protokoll Nr. 4 | Protokoll Nr. 6  
Protokoll Nr. 7 | Protocol No. 12 | Protokoll Nr. 13  
Protokoll Nr. 14  
English

---

Die Unterzeichnerregierungen, Mitglieder des Europarats -

in Anbetracht der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verkündet worden ist;

in der Erwägung, daß diese Erklärung bezweckt, die universelle und wirksame Anerkennung und Einhaltung der in ihr aufgeführten Rechte zu gewährleisten;

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;

in Bekräftigung ihres tiefen Glaubens an diese Grundfreiheiten, welche die Grundlage von Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bilden und die am besten durch eine wahrhaft demokratische politische Ordnung sowie durch ein gemeinsames Verständnis und eine gemeinsame Achtung der diesen Grundfreiheiten zugrunde liegenden Menschenrechte gesichert werden;

entschlossen, als Regierungen europäischer Staaten, die vom gleichen Geist beseelt sind und ein gemeinsames Erbe an politischen Überlieferungen, Idealen, Achtung der Freiheit und Rechtsstaatlichkeit besitzen, die ersten Schritte auf dem Weg zu einer kollektiven Garantie bestimmter in der Allgemeinen Erklärung aufgeführter Rechte zu unternehmen -

haben folgendes vereinbart:

<sup>1</sup> Vollständige Version auf: <http://www.humanrights.at/root/start.htm>

## **Artikel 1 – Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte\***

Die Hohen Vertragsparteien sichern allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in Abschnitt I bestimmten Rechte und Freiheiten zu.

### **Abschnitt I – Rechte und Freiheiten\***

#### **Artikel 2 – Recht auf Leben\***

1. Das Recht jedes Menschen auf Leben wird gesetzlich geschützt. Niemand darf absichtlich getötet werden, außer durch Vollstreckung eines Todesurteils, das ein Gericht wegen eines Verbrechens verhängt hat, für das die Todesstrafe gesetzlich vorgesehen ist.
2. Eine Tötung wird nicht als Verletzung dieses Artikels betrachtet, wenn sie durch eine Gewaltanwendung verursacht wird, die unbedingt erforderlich ist, um
  - a. jemanden gegen rechtswidrige Gewalt zu verteidigen;
  - b. jemanden rechtmäßig festzunehmen oder jemanden, dem die Freiheit rechtmäßig entzogen ist, an der Flucht zu hindern;
  - c. einen Aufruhr oder Aufstand rechtmäßig niederzuschlagen.

#### **Artikel 3 – Verbot der Folter\***

Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.

#### **Artikel 4 – Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit\***

1. Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden.
2. Niemand darf gezwungen werden, Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verrichten.
3. Nicht als Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne dieses Artikels gilt
  - a. eine Arbeit, die üblicherweise von einer Person verlangt wird, der unter den Voraussetzungen des Artikels 5 die Freiheit entzogen oder die bedingt entlassen worden ist;
  - b. eine Dienstleistung militärischer Art oder eine Dienstleistung, die an die Stelle des im Rahmen der Wehrpflicht zu leistenden Dienstes tritt, in Ländern, wo die Dienstverweigerung aus Gewissensgründen anerkannt ist;
  - c. eine Dienstleistung, die verlangt wird, wenn Notstände oder Katastrophen das Leben oder das Wohl der Gemeinschaft Bedrohen;
  - d. eine Arbeit oder Dienstleistung, die zu den üblichen Bürgerpflichten gehört.

**Artikel 5 – Recht auf Freiheit und Sicherheit\***

1. Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit. Die Freiheit darf nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden:
  - a. rechtmäßiger Freiheitsentzug (1) nach Verurteilung durch ein zuständiges Gericht;
  - b. rechtmäßige Festnahme oder rechtmäßiger Freiheitsentzug (2) wegen Nichtbefolgung einer rechtmäßigen gerichtlichen Anordnung oder zur Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung;
  - c. rechtmäßige Festnahme oder rechtmäßiger Freiheitsentzug (2) zur Vorführung vor die zuständige Gerichtsbehörde, wenn hinreichender Verdacht besteht, daß die betreffende Person eine Straftat begangen hat, oder wenn begründeter Anlaß zu der Annahme besteht, daß es notwendig ist, sie an der Begehung einer Straftat oder an der Flucht nach Begehung einer solchen zu hindern;
  - d. rechtmäßiger Freiheitsentzug (1) bei Minderjährigen zum Zweck überwachter Erziehung oder zur Vorführung vor die zuständige Behörde;
  - e. rechtmäßiger Freiheitsentzug (1) mit dem Ziel, eine Verbreitung ansteckender Krankheiten zu verhindern, sowie bei psychisch Kranken, Alkohol- oder Rauschgiftsüchtigen und Landstreichern;
  - f. rechtmäßige Festnahme oder rechtmäßiger Freiheitsentzug (2) zur Verhinderung der unerlaubten Einreise sowie bei Personen, gegen die ein Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren im Gange ist.
2. Jeder festgenommenen Person muß unverzüglich in einer ihr verständlichen Sprache mitgeteilt werden, welches die Gründe für ihre Festnahme sind und welche Beschuldigungen gegen sie erhoben werden.
3. Jede Person, die nach Absatz 1 Buchstabe c von Festnahme oder Freiheitsentzug (2) betroffen ist, muß unverzüglich einem Richter oder einer anderen gesetzlich zur Wahrnehmung richterlicher Aufgaben ermächtigten Person vorgeführt werden; sie hat Anspruch auf ein Urteil innerhalb angemessener Frist oder auf Entlassung während des Verfahrens. Die Entlassung kann von der Leistung einer Sicherheit für das Erscheinen vor Gericht abhängig gemacht werden.
4. Jede Person, die festgenommen oder der die Freiheit entzogen ist, hat das Recht zu beantragen, daß ein Gericht innerhalb kurzer Frist über die Rechtmäßigkeit des Freiheitsentzugs (3) entscheidet und ihre Entlassung anordnet, wenn der Freiheitsentzug (4) nicht rechtmäßig ist.
5. Jede Person, die unter Verletzung dieses Artikels von Festnahme oder Freiheitsentzug (2) betroffen ist, hat Anspruch auf Schadensersatz. Artikel

**Artikel 6 – Recht auf ein faires Verfahren\***

1. Jede Person hat ein Recht darauf, daß über Streitigkeiten in bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Das Urteil muß öffentlich verkündet werden; Presse und Öffentlichkeit können jedoch während des ganzen oder eines Teiles des Verfahrens ausgeschlossen werden, wenn dies im Interesse der Moral, der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft liegt, wenn die Interessen von Jugendlichen oder der Schutz des Privatlebens der Prozeßparteien es verlangen oder -soweit das Gericht es für unbedingt erforderlich hält - wenn unter besonderen Umständen eine öffentliche Verhandlung die Interessen der Rechtspflege beeinträchtigen würde.
2. Jede Person, die einer Straftat angeklagt ist, gilt bis zum gesetzlichen Beweis ihrer Schuld als unschuldig.
3. Jede angeklagte Person hat mindestens folgende Rechte:
  - a. innerhalb möglichst kurzer Frist in einer ihr verständlichen Sprache in allen Einzelheiten über Art und Grund der gegen sie erhobenen Beschuldigung unterrichtet zu werden;
  - b. ausreichende Zeit und Gelegenheit zur Vorbereitung ihrer Verteidigung zu haben;
  - c. sich selbst zu verteidigen, sich durch einen Verteidiger ihrer Wahl verteidigen zu lassen oder, falls ihr die Mittel zur Bezahlung fehlen, unentgeltlich den Beistand eines Verteidigers zu erhalten, wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist;
  - d. Fragen an Belastungszeugen zu stellen oder stellen zu lassen und die Ladung und Vernehmung von Entlastungszeugen unter denselben Bedingungen zu erwirken, wie sie für Belastungszeugen gelten;
  - e. unentgeltliche Unterstützung durch einen Dolmetscher zu erhalten, wenn sie die Verhandlungssprache des Gerichts nicht versteht oder spricht.

**Artikel 7 – Keine Strafe ohne Gesetz\***

1. Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Es darf auch keine schwerere als die zur Zeit der Begehung angedrohte Strafe verhängt werden.
2. Dieser Artikel schließt nicht aus, daß jemand wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt oder bestraft wird, die zur Zeit ihrer Begehung nach den von den zivilisierten Völkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen strafbar war.

### **Artikel 8 – Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens\***

1. Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz. 2. Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur ein-greifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

### **Artikel 9 – Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit\***

1. Jede Person hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; dieses Recht umfaßt die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu wechseln, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung einzeln oder gemeinsam mit anderen öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Unterricht oder Praktizieren von Bräuchen und Riten zu bekennen.
2. Die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekennen, darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die öffentliche Sicherheit, zum Schutz der öffentlichen Ordnung, Gesundheit oder Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

### **Artikel 10 – Freiheit der Meinungsäußerung\***

1. Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Radio- (5), Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung Vorzuschreiben.
2. Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Straf-drohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.

### **Artikel 11 – Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit\***

1. Jede Person hat das Recht, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen; dazu gehört auch das Recht, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten.
2. Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Dieser Artikel steht rechtmäßigen Einschränkungen der Ausübung dieser Rechte für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung nicht entgegen.

### **Artikel 12 – Recht auf Eheschließung\***

Männer und Frauen im heiratsfähigen Alter haben das Recht, nach den innerstaatlichen Gesetzen, welche die Ausübung dieses Rechts regeln, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen.

### **Artikel 13 – Recht auf wirksame Beschwerde\***

Jede Person, die in ihren in dieser Konvention anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, hat das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, auch wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.

### **Artikel 14 – Diskriminierungsverbot\***

Der Genuß der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.

### **Artikel 15 – Abweichen im Notstandsfall\***

1. Wird das Leben der Nation durch Krieg oder einen anderen öffentlichen Notstand bedroht, so kann jede Hohe Vertragspartei Maßnahmen treffen, die von den in dieser Konvention vorgesehenen Verpflichtungen abweichen, jedoch nur, soweit es die Lage unbedingt erfordert und wenn die Maßnahmen nicht im Widerspruch zu den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vertragspartei stehen.
2. Auf Grund des Absatzes 1 darf von Artikel 2 nur bei Todesfällen infolge

rechtmäßiger Kriegshandlungen und von Artikel 3, Artikel 4 (Absatz 1) und Artikel 7 in keinem Fall abgewichen werden.

3. Jede Hohe Vertragspartei, die dieses Recht auf Abweichung ausübt, unterrichtet den Generalsekretär des Europarats umfassend über die getroffenen Maßnahmen und deren Gründe. Sie unterrichtet den Generalsekretär des Europarats auch über den Zeitpunkt, zu dem diese Maßnahmen außer Kraft getreten sind und die Konvention wieder volle Anwendung findet.

#### **Artikel 16 – Beschränkungen der politischen Tätigkeit ausländischer Personen\***

Die Artikel 10, 11 und 14 sind nicht so auszulegen, als untersagten sie den Hohen Vertragsparteien, die politische Tätigkeit ausländischer Personen zu beschränken.

#### **Artikel 17 – Verbot des Missbrauchs der Rechte\***

Diese Konvention ist nicht so auszulegen, als begründe sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht, 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.

#### **Artikel 18 – Begrenzung der Rechtseinschränkungen\***

Die nach dieser Konvention zulässigen Einschränkungen der genannten Rechte und Freiheiten dürfen nur zu den vorgesehenen Zwecken erfolgen.

### **Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung des Protokolls Nr. 11**

**Paris, 20.III.1952**

---

Die Unterzeichnerregierungen, Mitglieder des Europarats -

entschlossen, Maßnahmen zur kollektiven Gewährleistung gewisser Rechte und Freiheiten zu treffen, die in Abschnitt I der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im folgenden als "Konvention" bezeichnet) noch nicht enthalten sind -

haben folgendes vereinbart:

### **Artikel 1 – Schutz des Eigentums**

Jede natürliche oder juristische Person hat das Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, daß das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.

Absatz 1 beeinträchtigt jedoch nicht das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält.

### **Artikel 2 – Recht auf Bildung**

Niemandem darf das Recht auf Bildung verwehrt werden. Der Staat hat bei Ausübung der von ihm auf dem Gebiet der Erziehung und des Unterrichts übernommenen Aufgaben das Recht der Eltern zu achten, die Erziehung und den Unterricht entsprechend ihren eigenen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen sicherzustellen.

### **Artikel 3 – Recht auf freie Wahlen**

Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten.

## **Protokoll Nr. 4 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, durch das gewisse Rechte und Freiheiten gewährleistet werden, die nicht bereits in der Konvention oder im ersten Zusatzprotokoll enthalten sind in der Fassung des Protokolls Nr. 11**

**Straßburg, 16.IX.1963**

---

Die Unterzeichnerregierungen, Mitglieder des Europarats -

entschlossen, Maßnahmen zur kollektiven Gewährleistung gewisser Rechte und Freiheiten zu treffen, die in Abschnitt I der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

(im folgenden als "Konvention" bezeichnet) und in den Artikeln 1 bis 3 des am 20. März 1952 in Paris unterzeichneten ersten Zusatzprotokolls zur Konvention noch nicht enthalten sind -

haben folgendes vereinbart:

#### **Artikel 1 – Verbot der Freiheitsentziehung wegen Schulden**

Niemandem darf die Freiheit allein deshalb entzogen werden, weil er nicht in der Lage ist, eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen.

#### **Artikel 2 – Freizügigkeit**

1. Jede Person, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und ihren Wohnsitz frei zu wählen.
2. Jeder Person steht es frei, jedes Land, einschließlich des eigenen, zu Verlassen.
3. Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.
4. Die in Absatz 1 anerkannten Rechte können ferner für bestimmte Gebiete Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt sind.

#### **Artikel 3 – Verbot der Ausweisung eigener Staatsangehöriger**

1. Niemand darf durch eine Einzel- oder Kollektivmaßnahme aus dem Hoheitsgebiet des Staates ausgewiesen werden, dessen Angehöriger er ist.
2. Niemandem darf das Recht entzogen werden, in das Hoheitsgebiet des Staates einzureisen, dessen Angehöriger er ist.

#### **Artikel 4 – Verbot der Kollektivausweisung von ausländischer Personen**

Kollektivausweisungen ausländischer Personen sind nicht zulässig.

## **Protokoll Nr. 6 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, über die Abschaffung der Todesstrafe in der Fassung des Protokolls Nr. 11**

**Straßburg, 28.IV.1983**

---

Die Mitgliedstaaten des Europarats, die dieses Protokoll zu der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im folgenden als "Konvention" bezeichnet) unterzeichnen -

in der Erwägung, daß die in verschiedenen Mitgliedstaaten des Europarats eingetretene Entwicklung eine allgemeine Tendenz zugunsten der Abschaffung der Todesstrafe zum Ausdruck bringt -

haben folgendes vereinbart:

### **Artikel 1 – Abschaffung der Todesstrafe**

Die Todesstrafe ist abgeschafft. Niemand darf zu dieser Strafe verurteilt oder hingerichtet werden.

### **Artikel 2 – Todesstrafe in Kriegszeiten**

Ein Staat kann in seinem Recht die Todesstrafe für Taten vorsehen, die in Kriegszeiten oder bei unmittelbarer Kriegsgefahr begangen werden; diese Strafe darf nur in den Fällen, die im Recht vorgesehen sind, und in Übereinstimmung mit dessen Bestimmungen angewendet werden. Der Staat übermittelt dem Generalsekretär des Europarats die einschlägigen Rechtsvorschriften.

### **Artikel 3 – Verbot des Abweichens**

Von diesem Protokoll darf nicht nach Artikel 15 der Konvention abgewichen werden.

### **Artikel 4 – Verbot von Vorbehalten 1**

Vorbehalte nach Artikel 57 der Konvention zu Bestimmungen dieses Protokolls sind nicht zulässig.

## **Protokoll Nr. 7 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung des Protokolls Nr. 11**

**Straßburg, 22.XI.1984**

---

Die Mitgliedstaaten des Europarats, die dieses Protokoll unterzeichnen -

entschlossen, weitere Maßnahmen zur kollektiven Gewährleistung gewisser Rechte und Freiheiten durch die am 4. November 1950 in Rom unterzeichnete Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im folgenden als "Konvention" bezeichnet) zu treffen -

haben folgendes vereinbart:

### **Artikel 1 – Verfahrensrechtliche Schutzvorschriften in bezug auf die Ausweisung von Ausländern**

1. Eine ausländische Person, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, darf aus diesem nur auf Grund einer rechtmäßig ergangenen Entscheidung ausgewiesen werden; ihr muß gestattet werden,
  - a. Gründe vorzubringen, die gegen ihre Ausweisung sprechen,
  - b. ihren Fall prüfen zu lassen und
  - c. sich zu diesem Zweck vor der zuständigen Behörde oder einer oder mehreren von dieser Behörde bestimmten Personen vertreten zu lassen.
2. Eine ausländische Person kann ausgewiesen werden, bevor sie ihre Rechte nach Absatz 1 Buchstaben a, b und c ausgeübt hat, wenn eine solche Ausweisung im Interesse der öffentlichen Ordnung erforderlich ist oder aus Gründen der nationalen Sicherheit erfolgt.

### **Artikel 2 – Rechtsmittel in Strafsachen**

1. Wer von einem Gericht wegen einer Straftat verurteilt worden ist, hat das Recht, das Urteil von einem übergeordneten Gericht nachprüfen zu lassen. Die Ausübung dieses Rechts und die Gründe, aus denen es ausgeübt werden kann, richten sich nach dem Gesetz.
2. Ausnahmen von diesem Recht sind für Straftaten geringfügiger Art, wie sie durch Gesetz näher bestimmt sind, oder in Fällen möglich, in denen das Verfahren gegen eine Person in erster Instanz vor dem obersten Gericht stattgefunden hat oder in denen eine Person nach einem gegen ihren Freispruch eingelegten Rechtsmittel verurteilt worden ist.

### Artikel 3 – Recht auf Entschädigung bei Fehltrteilen

Ist eine Person wegen einer Straftat rechtskräftig verurteilt und ist das Urteil später aufgehoben oder die Person begnadigt worden, weil eine neue oder eine neu bekannt gewordene Tat-sache schlüssig beweist, daß ein Fehltrteil vorlag, so muß sie, wenn sie aufgrund eines solchen Urteils eine Strafe verbüßt hat, entsprechend dem Gesetz oder der Übung des betreffenden Staates entschädigt werden, sofern nicht nachgewiesen wird, daß das nicht rechtzeitige Bekannt-werden der betreffenden Tatsache ganz oder teilweise ihr zuzuschreiben ist.

### Artikel 4 – Recht, wegen derselben Sache nicht zweimal vor Gericht gestellt oder bestraft zu werden

1. Niemand darf wegen einer Straftat, wegen der er bereits nach dem Gesetz und dem Strafverfahrensrecht eines Staates rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden ist, in einem Strafverfahren desselben Staates erneut verfolgt oder bestraft werden.
2. Absatz 1 schließt die Wiederaufnahme des Verfahrens nach dem Gesetz und dem Strafverfahrensrecht des betreffenden Staates nicht aus, falls neue oder neu bekannt gewordene Tat-sachen vorliegen oder das vorausgegangene Verfahren schwere, den Ausgang des Verfahrens berührende Mängel aufweist.
3. Von diesem Artikel darf nicht nach Artikel 15 der Konvention abgewichen werden.

### Artikel 5 – Gleichberechtigung der Ehegatten

Hinsichtlich der Eheschließung, während der Ehe und bei Auf-lösung der Ehe haben Ehegatten untereinander und in ihren Beziehungen zu ihren Kindern gleiche Rechte und Pflichten privat-rechtlicher Art. Dieser Artikel verwehrt es den Staaten nicht, die im Interesse der Kinder not-wendigen Maßnahmen zu treffen.

## Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

Rome, 4.XI.2000

---

The member States of the Council of Europe signatory hereto,

Having regard to the fundamental principle according to which all persons are equal before the law and are entitled to the equal protection of the law;

Being resolved to take further steps to promote the equality of all persons through the collective enforcement of a general prohibition of discrimination by means of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed at Rome on 4 November 1950 (hereinafter referred to as "the Convention"); Reaffirming that the principle of non-discrimination does not prevent States Parties from taking measures in order to promote full and effective equality, provided that there is an objective and reasonable justification for those measures,

Have agreed as follows:

#### **Article 1 – General prohibition of discrimination**

1 The enjoyment of any right set forth by law shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

2 No one shall be discriminated against by any public authority on any ground such as those mentioned in paragraph 1.

### **Protokoll Nr. 13 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, bezüglich der Abschaffung der Todesstrafe unter allen Umständen**

**Wilna, 3. Mai 2002**

**Amtliche Übersetzung der Schweiz.**

---

Die Mitgliedstaaten des Europarats, die dieses Protokoll unterzeichnen,

in der Überzeugung, dass in einer demokratischen Gesellschaft das Recht jedes Menschen auf Leben einen Grundwert darstellt und die Abschaffung der Todesstrafe für den Schutz dieses Rechts und für die volle Anerkennung der allen Menschen innewohnenden Würde von wesentlicher Bedeutung ist;

in dem Wunsch, den Schutz des Rechts auf Leben, der durch die am 4. November 1950 in Rom unterzeichnete Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden als «Konvention» bezeichnet) gewährleistet wird, zu stärken;

in Anbetracht dessen, dass das Protokoll Nr. 6 zur Konvention über die Abschaffung der Todesstrafe, das am 28. April 1983 in Strassburg unterzeichnet wurde, die Todesstrafe nicht für Taten ausschliesst, die in Kriegszeiten oder bei unmittelbarer Kriegsgefahr begangen werden;

entschlossen, den letzten Schritt zu tun, um die Todesstrafe vollständig abzuschaffen,

haben Folgendes vereinbart:

**Artikel 1 – Abschaffung der Todesstrafe**

Die Todesstrafe ist abgeschafft. Niemand darf zu dieser Strafe verurteilt oder hingerichtet werden.

**Artikel 2 – Verbot des Abweichens**

Von diesem Protokoll darf nicht nach Artikel 15 der Konvention abgewichen werden.

**Artikel 3 – Verbot von Vorbehalten**

Vorbehalte nach Artikel 57 der Konvention zu diesem Protokoll sind nicht zulässig.

.....

## **Ausgewählte Bestimmungen zum Gleichheitsgrundsatz bzw. Diskriminierungsverbot**

### **Bundes-Verfassungsgesetz 1920**

Art.7: „(1) Alle Staatsbürger sind vor dem Gesetz gleich. Vorrechte der Geburt, des Geschlechtes, des Standes, der Klasse und des Bekenntnisses sind ausgeschlossen. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden. Die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich dazu, die Gleichbehandlung von behinderten und nichtbehinderten Menschen in allen Bereichen des täglichen Lebens zu gewährleisten.

(2) Bund, Länder und Gemeinden bekennen sich zur tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau. Maßnahmen zur Förderung der faktischen Gleichstellung von Frauen und Männern insbesondere durch Beseitigung tatsächlich bestehender Ungleichheiten sind zulässig.

(3) Amtsbezeichnungen können in der Form verwendet werden, die das Geschlecht des Amtsinhabers oder der Amtsinhaberin zum Ausdruck bringt. Gleiches gilt für Titel, akademische Grade und Berufsbezeichnungen.

(4) Den öffentlichen Bediensteten, einschließlich der Angehörigen des Bundesheeres, ist die ungeschmälerte Ausübung ihrer politischen Rechte gewährleistet.“

### **Bundesverfassungsgesetzes zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung (BVG-Rassistische Diskriminierung)**

Art.I Abs.1: „Jede Form rassistischer Diskriminierung ist - auch soweit ihr nicht bereits Art7 des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 und Art14 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, BGBl. Nr. 210/1958, entgegenstehen - verboten.

Gesetzgebung und Vollziehung haben jede Unterscheidung aus dem alleinigen Grund der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung oder der nationalen oder ethnischen Herkunft zu unterlassen.“

### **Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)**

Art. 14: „Der Genuß der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.“

### **EU-Grundrechtecharta**

Art. 21 (1): "Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten."

### **Bundesgesetz über die Gleichbehandlung (GIBG 2004)**

§ 5: .. (1) Eine unmittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person auf Grund ihres Geschlechtes in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung erfährt, als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde.

(2) Eine mittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die einem Geschlecht angehören, in besonderer Weise gegenüber Personen des anderen Geschlechtes benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt und die Mittel sind zur Erreichung dieses Zieles angemessen und erforderlich.

(3) Eine Diskriminierung liegt auch bei Anweisung einer Person zur Diskriminierung vor."

§ 19: ..(1) Eine unmittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person auf Grund eines in § 17 genannten Grundes [ethnische Zugehörigkeit, Religion oder Weltanschauung, Alter, sexuelle Orientierung] in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung erfährt, als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde.

(2) Eine mittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die einer ethnischen Gruppe angehören, oder Personen mit einer bestimmten Religion oder Weltanschauung, eines bestimmten Alters oder mit einer bestimmten sexuellen Orientierung gegenüber anderen Personen in besonderer Weise benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt und die Mittel sind zur Erreichung dieses Zieles angemessen und erforderlich.

(3) Eine Diskriminierung liegt auch bei Anweisung einer Person zur Diskriminierung vor."

### **Richtlinienverordnung zu §31 SPG 1991**

§ 5: ..(1) Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes haben bei der Erfüllung ihrer Aufgaben alles zu unterlassen, das geeignet ist, den Eindruck von Voreingenommenheit zu erwecken oder als Diskriminierung auf Grund des Geschlechtes, der Rasse oder Hautfarbe,

der nationalen oder ethnischen Herkunft, des religiösen Bekenntnisses, der politischen Auffassung oder der sexuellen Orientierung empfunden zu werden.“