



16. Rechtsschutztag im BMI: VfGH-Vizepräsident Christoph Grabenwarter, Gregor Wenda (BMI), VwGH-Präsident Rudolf Thienel, OGH-Präsidentin Elisabeth Lovrek, Innenminister Wolfgang Peschorn, EGMR-Richterin Gabriele Kucsko-Stadlmayer, Justizminister Clemens Jabloner, Johanna Eteme (BMI), Sektionschef Mathias Vogl (BMI).

Gerichtshof für Menschenrechte

Der 16. Rechtsschutztag im Innenministerium widmete sich dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, der 1959 in Straßburg eingerichtet wurde.

Zur Sicherstellung der Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) wurde 1959 – zehn Jahre nach der Gründung des Europarates – von dessen Mitgliedstaaten ein Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg (Frankreich) etabliert. Es handelte sich zu jener Zeit um ein zweistufiges Rechtsschutzsystem: Beschwerden, die den Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten betrafen, wurden zuerst von der Europäischen Menschenrechtskommission geprüft und – im Fall der Zulässigkeit – an den Gerichtshof weiterverwiesen.

Seit 1998 ist der EGMR ein permanenter Gerichtshof, der aufgrund des Wegfalls der Menschenrechtskommission direkt angerufen werden kann.

Beim 16. Rechtsschutztag des BMI am 8. November 2019 in Wien standen nicht nur die Geschichte und die Kompetenzen des Gerichtshofs, sondern auch die Auswirkungen des EGMR auf die österreichische Rechtsprechung im Verlauf der vergangenen sechs Jahrzehnte im Zentrum. Rund 200 hochrangige Repräsentanten aus Verwaltung, Justiz und Wissenschaft waren der Einladung von Innenminister

Dr. Wolfgang Peschorn gefolgt, der die Tagung eröffnete. Der Minister erinnerte daran, dass man sich mit der EMRK auf Regeln verständigt habe, „die jedem einzelnen Menschen Rechte geben sollen, egal in welchem Staat oder Rechtsgebilde“ er sich befinde und die nicht nur die Exekutive, sondern alle Staatsgewalten betreffen. Die EMRK habe die Verwaltung und Gerichtsbarkeit in Österreich seither nachhaltig geprägt. „Wir begreifen sie im Innenministerium als das Stahlgerüst unseres Vollzuges“, betonte Peschorn.

Bundespräsident Dr. Alexander Van der Bellen führte

in seinen Grußworten, die verlesen wurden, aus, dass der oberste Maßstab für staatliches Handeln stets die verfassungsrechtlich festgeschriebenen Grundrechte, vor allem die EMRK, sein müssten. Zuletzt angeklungene Rufe nach einer Änderung oder Kündigung der Menschenrechtskonvention seien für ihn „nicht der richtige Weg“, Grundrechte könne man „nicht nach Belieben einschränken“.

Entwicklung in Österreich. Univ.-Prof. Dr. Christoph Grabenwarter, Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs, beleuchtete in seinem Vortrag die von der

EMRK geprägte Judikatur des VfGH. Da die EMRK ursprünglich im Rang eines gesetzändernden Staatsvertrages ratifiziert wurde und erst nach Rechtsprechung des VfGH im Jahr 1964 vom Verfassungsgesetzgeber rückwirkend – mit dem Tag ihres ursprünglichen Inkrafttretens 1958 – in den Verfassungsrang gehoben wurde, habe der Gerichtshof die EMRK „erst nach einigen Anlaufschwierigkeiten zum festen Maßstab seiner Rechtsprechung machen können“, erklärte Grabenwarter. In den ersten Jahren der neuen Gerichtsbarkeit habe vor allem die Europäische Menschenrechtskommission prägende Schritte gesetzt. Die ersten Urteile des EGMR gegen Österreich seien ab den 1970er-Jahren zu verzeichnen gewesen – so etwa im „Fall Ringeisen“, der sich mit dem Begriff der „zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen“ beschäftigte und, ausgehend vom Grundverkehrsrecht, Einfluss auf die Verwaltung hatte. Mitte der 1980er-Jahre seien die Auswirkungen auf die Rechtsprechung laut Grabenwarter noch „überschaubar“ gewesen, man habe sich an die Berücksichtigung der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR „gewöhnt“. Ab diesem Zeitpunkt erweiterte sich allerdings zunehmend das Spektrum der Grundrechte, etwa im Bereich der politischen Grundrechte, der Meinungs-, Presse- und Rundfunkfreiheit, der Versammlungsfreiheit oder des Schutzes der persönlichen Freiheit. Parallel zu dieser Phase, die die Judikatur des VfGH deutlich „geprägt“ habe, sei ein „Dialog zwischen Straßburg und Wien“ begonnen worden, der teils in kritischen Rückfragen beim EGMR und in „punktuellen Zweifeln an Begründungswegen“ gemündet habe – etwa beim Verbot



Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg.

der Doppelbestrafung. Dass dieser Dialog bis heute in der Praxis gelebt werde, zeigt sich für den VfGH-Vizepräsidenten etwa daran, dass die innerstaatliche Rechtsprechung bei Verfahren gegen einen Staat sehr genau wahrgenommen werde und der jeweilige nationale Richter Mitglied der Kammer sei, die über einen Fall gegen den betreffenden Staat zu entscheiden habe. Abschließend hielt Grabenwarter mehrere Beobachtungen fest: Die EMRK sei „Ausgangspunkt, Rückgrat und Richtschnur des Grundrechtsschutzes auf Verfassungsebene“, Bauelemente der Grundrechtsdogmatik des EGMR – etwa zur effektiven verfassungsgerichtlichen Kontrolle – seien in die österreichische Verfassungsdogmatik übernommen worden. Der grundrechtliche Normenbestand aus eineinhalb Jahrhunderten sei in Österreich – wie es Walter Berka ausdrücke – zu „aggregierten Grundrechtsnormen“ geworden, in denen die EMRK und das „Straßburger Case-Law eine „gewichtige Rolle“ spielten.

Das Grundrechtsniveau sei in Österreich gegenüber der europäischen Ebene in vielen Bereichen angehoben worden; europäische Grundrechte würden dabei den Ausgangspunkt und Mini-

malstandard bilden. Gerade der Bereich des Diskriminierungsschutzes sei als Wesensmerkmal des österreichischen Wegs in der Rechtsprechung hervorzuheben.

EMRK und VwGH. Univ.-Prof. Dr. Rudolf Thienel, Präsident des Verwaltungsgerichtshofs, erörterte den Einfluss der EMRK auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes. Auf den ersten Blick könne sich die Frage stellen, weshalb der VwGH die EMRK in seiner Judikatur überhaupt anzuwenden habe, wenn doch Rechtssachen des VfGH von der Zuständigkeit des VwGH ausgeschlossen seien und der VfGH über Beschwerden gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte betreffend die Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte zu entscheiden habe. „Viele Grundrechte der EMRK, insbesondere die Verfahrensgrundrechte, sind aber unmittelbar – und daher auch vom VwGH – anzuwenden“, sagte Thienel. Zudem habe der VfGH seine frühere Rechtsprechung, wonach bei Grundrechten mit Ausgestaltungsvorbehalt jede Verletzung eines diese Grundrechte ausführenden Gesetzes zugleich eine Grundrechtsverletzung darstelle und daher eine exklusive Zuständigkeit

des VfGH bestehe, aufgegeben und das Spektrum des VwGH zusätzlich erweitert.

Die Bedeutung der Verfahrensgarantien des Art. 6 EMRK für die Entwicklung der österreichischen Rechtsordnung und des Rechtsschutzsystems im öffentlichen Recht könne für Thienel „nicht überschätzt werden“. Mit der Ratifikation der EMRK 1958, den Verfahrensgarantien für Zivil- und Strafsachen und den von Österreich getroffenen Vorbehalten habe man sich „auf der sicheren Seite“ gewöhnt; auch der VwGH sei lange davon ausgegangen, „dass die Kontrolle der Verwaltung durch den VwGH den Anforderungen des Art. 6 EMRK genügt“, unterstrich Thienel. Der Anwendungsbereich des Art. 6 EMRK sei aber durch die Straßburger Rechtsprechung immer weiter ausgedehnt worden, das angloamerikanische Konzept der „Civil Rights“ habe die österreichischen Vorbehalte ins „Bröckeln gebracht“. Dass über die Verhängung von Verwaltungsstrafen in Österreich Verwaltungsbehörden entscheiden könnten, sei schließlich im Lichte des Spannungsverhältnisses zum Rechtsschutz nach Art. 6 EMRK nicht mehr haltbar gewesen. Der österreichische Gesetzgeber schuf 1988 vorerst die Unabhängigen Verwaltungssenaten (UVS) als tribunalartige Sonderbehörden. 2012 konnte schließlich eine flächendeckende erstinstanzliche Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Rechtsordnung verankert werden.

Die außerordentliche Bedeutung der EMRK belegte der Präsident des VwGH mit verschiedenen Judikaturbeispielen, etwa zum „Recht auf Leben“, den Freiheitsrechten, der freien Meinungsäußerung oder dem Verbot der Doppelbestrafung. Die enge Verzahnung

der einfachgesetzlichen Regelungen mit den grundrechtlichen Garantien bewirke, dass viele Fälle, in denen es vordergründig „nur“ um die Anwendung einfacher Gesetze gehe, „ohne Rückgriff auf die EMRK und die dazu ergangene Rechtsprechung des EGMR nicht adäquat gelöst werden können.“ Die tiefe Verwurzelung der EMRK in der österreichischen Rechtspraxis zeigt sich für Thienel nicht zuletzt an der „Selbstverständlichkeit, mit der der VwGH – aber auch die Verwaltungsgerichte und die Verwaltungsbehörden – die Vorgaben der EMRK als Leitlinien ihrer Entscheidungstätigkeit beachten.“

Auswirkungen auf das Zivil- und Strafrecht. Hon.-Prof. Dr. Elisabeth Lovrek, Präsidentin des Obersten Gerichtshofes, ging in ihrem Referat auf die Auswirkungen der Judikatur des EGMR auf das Zivil- und Strafrecht ein. „Die Rechtsprechung des EGMR ist heute von ganz grundlegender Bedeutung für die ordentliche Gerichtsbarkeit, die Entwicklung war aber anfangs von einer gewissen Abwehrhaltung gegenüber dem Straßburger Gerichtshof geprägt“, berichtete die OGH-Präsidentin. Dies zeige sich schon an einer Recherche der Rechtssätze des Obersten Gerichtshofes: Während in den 1980er- und frühen 1990er-Jahren nur rund 20-mal auf den EGMR Bezug genommen worden sei, habe sich die Zahl der Referenzen zwischen 1993 und 2003 auf etwa 230 erhöht. Zwischen 2004 und 2014 sei sie auf rund 540 angestiegen. Nachdem sich der OGH seine Kompetenzen durch den EGMR ursprünglich „nicht beschneiden“ lassen wollte, sei es inzwischen nicht nur zu einer Annäherung an Straßburg gekommen, son-



Sektionschef Mathias Vogl, Leiter der Rechtssektion.

dern sogar zu einem – von Lovrek sehr positiv bewerteten – „Polylog“ zwischen dem EGMR, dem Verfassungsgerichtshof, dem Obersten Gerichtshof und dem nationalen Gesetzgeber. Diese Kooperation sei die Voraussetzung dafür, dass die in der EMRK verankerten Rechte auch effektiv geschützt und durchsetzbar seien. Dies sei an verschiedenen Entscheidungen aus dem Zivil- und Strafrecht zu erkennen, die sowohl verfahrens- als auch materielle Fragen betreffen. Im Zivilprozess und im Außerstreitverfahren sei das ursprüngliche Prinzip der grundsätzlichen „Einseitigkeit“ des Rekursverfahrens, das zu Gehördefiziten führte, aufgrund von EGMR-Entscheidungen aufgegeben worden. Teils habe der Gesetzgeber reagiert, teils habe die Rechtsprechung selbst auch ohne entsprechende Gesetzesänderung die „Zweiseitigkeit“ im Lichte der EGMR Rechtsprechung bejaht. Heute müsse im Zivilverfahren im Zweifel stets „Zweiseitigkeit“ angenommen werden; zuletzt sei dies auch in einem Ablehnungsverfahren betreffend einen Richter so judiziert worden. Straßburger Entscheidungen zu Art. 8 EMRK („Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens“) hätten den



Christoph Grabenwarter, Vizepräsident des VfGH.

OGH auch dazu veranlasst, seine Judikatur zu den Rechten biologischer Väter weiterzuentwickeln. Im Strafrecht wiederum habe die EGMR-Rechtsprechung zur Zulässigkeit des Einsatzes verdeckter Ermittler dazu geführt, dass der OGH zunächst eine eigenständige „Strafzumessungslösung“ entwickelt habe. Nach einer weiteren grundlegenden Entscheidung des EGMR habe schließlich der Gesetzgeber ein Verfolgungshindernis bei Vorliegen unzulässiger Tatprovokation geschaffen.

Rechtsschutz. Univ.-Prof. Dr. Gabriele Kucsko-Stadlmayer, seit 2015 österreichische Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, unterstrich die herausragende Rolle des EGMR als völkerrechtlich einmalige Einrichtung, die bindend über Beschwerden von Einzelpersonen entscheiden und Staaten wegen Menschenrechtsverletzungen verurteilen könne. „Der Gerichtshof hat den Rechtsschutz in den europäischen Staaten auf ein hohes Niveau gebracht.“ Mehr als 22.000 Urteile seien seit 1959 ergangen. Mit dem 11. Zusatzprotokoll zur EMRK, das 1998 in Kraft trat, sei es Beschwerdeführern erstmals möglich geworden, ihre Beschwerden direkt vor dem

Gerichtshof einzulegen. Das 14. Zusatzprotokoll zur EMRK trat am 1. Juni 2010 in Kraft: Um angesichts großer Fallzahlen die Funktionsfähigkeit des EGMR langfristig sicherzustellen, wurde unter anderem ein Einzelrichterverfahren eingeführt. 2010 begann in Interlaken ein weiterer Reformprozess, der dem Gerichtshof eine Steigerung seiner Arbeitseffizienz erlauben sollte. Zwei weitere Zusatzprotokolle liegen seither zur Zeichnung auf.

Für Kucsko-Stadlmayer sind die „geteilte Verantwortung“ und die „Subsidiarität“ des Konventionssystems gegenüber dem nationalen Rechtsschutz wesentliche Elemente für die erfolgreiche Fortsetzung der Tätigkeit des EGMR. Der konstruktive Dialog des EGMR mit den staatlichen Institutionen sei dabei unerlässlich, denn die Mitgliedstaaten seien die „primären Garanten der Rechte der Menschenrechtskonvention.“ 90 bis 95 Prozent der EGMR-Entscheidungen könnten heute auf gut etabliertem „Well-Established Case-Law“ aufbauen. Dass der Gesetzgeber in Österreich mehrfach und durchgreifend auf Verurteilungen reagiert habe, bewertete die EGMR-Richterin als sehr positiv: „Österreich wird heute nur mehr selten verurteilt.“ Die Garantien der EMRK und ihre Anwendung in der Rechtspraxis der 47 Mitgliedstaaten des Europarats seien „Grundpfeiler für die Erhaltung der rechtsstaatlichen, liberalen Demokratie im gemeinsamen europäischen Rechtsraum.“ Angesichts „hoher Beschwerdezahlen, komplexer Staatenkonflikte sowie der Zunahme von Nationalismus und Populismus“ stehe der Gerichtshof aus Kucsko-Stadlmayers Sicht allerdings „vor großen Herausforderungen.“ *Gregor Wenda*