

## Die Bedeutung der Menschenrechte für Europa



### 1. Europa weist über sich selbst hinaus

Das Projekt der europäischen Einigung wurde vor Kurzem, nämlich am 5. Mai 2019, 70 Jahre alt.<sup>1</sup> Mit dieser Feststellung kann man Überraschungen auslösen; und Menschen fangen typischerweise an zu rechnen, wenn sie dieses Datum hören. Das Überraschungsmoment zeigt freilich nur, wie eng wir Europa, jedenfalls das politisch-institutionalisierte Europa, mittlerweile mit der Europäischen Union (EU) assoziieren, ja geradezu gleichsetzen. Dies geschieht weitgehend zu Lasten des Europarats, der in Fragen der Menschenrechte Europa enorm vorangebracht hat und doch insgesamt wenig öffentliche Aufmerksamkeit findet. Der Europarat („Council of Europe“/„Conseil d’Europe“) wurde am 5. Mai 1949 von zehn Gründernationen aus der Taufe gehoben. Sein 70. Geburtstag, den kaum jemand im Blick zu haben scheint, markiert zugleich einen wichtigen Jahrestag für die Entwicklung der Menschenrechte in Europa und in der Welt. Die Gründungsdokumente dessen,

---

1 Ein gleichnamiger Vortrag wurde im Januar 2019 im Rahmen der Hohenheimer Tage zum Migrationsrecht gehalten. Beim vorliegenden Text handelt es sich um die ausgearbeitete Version dieses Vortrags. Zum Zeitpunkt der Rede lag der 70. Jahrestag der Gründung des Europarats noch in der Zukunft.

was wir heute die Europäische Union nennen, sind hingegen ein knappes Jahrzehnt jünger – daher die Konfusion. Der Europarat umfasst derzeit 47 Mitgliedsstaaten und ist damit erheblich größer als die EU mit aktuell 28 Staaten – einschließlich des Vereinigten Königreichs, dessen Zukunft außerhalb oder vielleicht doch innerhalb der EU derzeit völlig unkalkulierbar erscheint. Zu den Mitgliedern des Europarats gehören auch einige Staaten, deren Territorium in den asiatischen Raum hineinreicht oder ganz im geographisch verstandenen Asien liegt: Russland, Ukraine, Türkei, Armenien, Aserbeidschan und Georgien. Im Gesamt- raum des Europarats leben derzeit mehr als 800 Millionen Menschen; wiederum bleibt die EU mit (einschließlich des Vereinigten Königreichs) ca. 500 Millionen Menschen erheblich dahinter zurück.

Dass die EU so ungemein viel mehr Aufmerksamkeit erfährt als der Europarat, hat nachvollziehbare Gründe. Institutionell ist die EU weit dichter ausgestaltet, sie verfügt über ein ungleich höheres Budget, ihre Integration reicht viel tiefer, und sie bringt politisch weit mehr Gewicht auf die Waage als der Europarat. Anders als der Europarat, den man nach wie vor in traditionellen politischen und rechtlichen Kategorien eines Staatenbundes beschreiben kann, gilt die EU längst als ein Gebilde *sui generis* – irgendwo zwischen Staatenbund und Bundesstaat. Das seit 1979 direkt gewählte EU-Parlament repräsentiert den Anspruch, über die Einzelstaaten hinaus gemeinschaftliche europäische Politik zu betreiben – oft im kritischen Gegenüber zur mächtigen EU-Kommission sowie zum Europäischen Rat<sup>2</sup> der Staats- und Regierungschefs und flankiert von einer integrationsfreundlichen Rechtsprechung des EU-Gerichtshofs (EuGH) in Luxemburg.

Wenn es um das Thema Menschenrechte geht, kommt man am Europarat jedoch unmöglich vorbei. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) des Europarats bildet nach wie vor das Kernstück des

---

2 Die Terminologie ist hier einmal mehr eine Quelle der Verwirrung, klingen die Begriffe „Europäischer Rat“ („European Council“) und „Europarat“ („Council of Europe“) doch so ähnlich, dass man sie leicht verwechselt. Dabei gehören sie ganz unterschiedlichen institutionellen Bezugssystemen an.

## *Die Bedeutung der Menschenrechte für Europa*

Menschenrechtsschutzes in unserer Großregion. Sie stammt aus dem Jahre 1950 und trat bereits 1953 in Kraft. Inhaltlich folgt sie weitgehend wörtlich der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) der Vereinten Nationen von 1948.<sup>3</sup> Da die Umsetzung der AEMR in völkerrechtlich verbindliche Verträge auf UN-Ebene erst sehr viel später gelang<sup>4</sup>, kann man mit Fug und Recht sagen, dass die EMRK den ersten – wenn auch territorial begrenzten – völkerrechtlich gültigen Menschenrechtsvertrag überhaupt darstellt. Nicht zuletzt darin besteht ihre historische Bedeutung. Einklagbar ist die EMRK über den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der seinen Sitz in Straßburg hat.<sup>5</sup> Mit dem Ende der Ost-West-Spaltung ist die EMRK endgültig zum menschenrechtlichen Referenzdokument für Gesamteuropa – und weit darüber hinaus – avanciert. Zugleich schoss die Zahl der Fälle, die vor dem seit 1998 ständig tagenden EGMR landeten, exponentiell so sehr in die Höhe, dass der Gerichtshof zeitweise daran zu zerbrechen drohte.<sup>6</sup>

Das Straßburger Gericht gilt als ein Leuchtturm für die Menschenrechte. Dazu eine persönliche Reminiszenz: Vor einigen Jahren nahm ich an einem Runden Tisch moldawischer NGOs teil, in dem es um die Menschenrechtslage in der Republik Moldau ging. Auf meine Frage,

- 
- 3 Allerdings beschränkt sich die EMRK weitgehend auf bürgerliche und politische Rechte. Wirtschaftliche und soziale Rechte, wie sie in der AEMR ebenfalls enthalten waren, wurden später in die Europäische Sozialcharta des Europarats aufgenommen.
  - 4 Die Substanz der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ von 1948 fand Eingang in zwei unterschiedliche völkerrechtliche Konventionen, die beide 1966 von der UN-Generalversammlung verabschiedet wurden und – unabhängig voneinander – 1976 rechtlich in Kraft traten. Es sind dies der „Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ sowie der „Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte“.
  - 5 Der EGMR wird oft verwechselt mit dem EuGH – meist unabsichtlich, manchmal aber auch mit Absicht. Unpopuläre Urteile des EGMR wurden in der Brexit-Kampagne der Europäischen Union zugeschrieben, um Stimmung für den EU-Austritt zu machen.
  - 6 Verfahrensrechtliche und organisatorische Straffungen zur Erhöhung der Effektivität der Arbeitsweise des EGMR geschahen über das 14. Protokoll zur EMRK.

welche Rolle die Gerichte bei der Bearbeitung von Menschenrechtsproblemen im Land spielten, erntete ich sarkastisches Hohnlachen. Die nationale Gerichtsbarkeit, so hieß es, sei dermaßen in Korruption verfangen, dass man von ihr nicht viel erwarten könne.<sup>7</sup> Vertrauen habe man letztlich nur zu einem einzigen Gericht, nämlich dem EGMR in Straßburg. Natürlich wussten die Gesprächspartner, dass es völlig überzogen wäre, die Lösung aller wichtigen Streitfragen von einem europäischen Gerichtshof zu verlangen. Sie betonten aber, dass Straßburg durch die Entscheidung in einigen relevanten Konfliktfällen eine Orientierung gegeben habe, die für die Menschenrechtsentwicklung im Lande wichtig sei.

Von einer solchen Leuchtturmfunktion des EGMR ist in Deutschland wenig zu spüren. Aufgrund des gut funktionierenden nationalen Gerichtswesens, kulminierend im Bundesverfassungsgericht, mag die korrigierende und orientierende Rolle des EGMR hierzulande weniger wichtig sein. Die große Autorität, die sich das Karlsruher Bundesverfassungsgericht mit seiner liberalen Grundrechtsjudikatur in der deutschen Öffentlichkeit erarbeitet hat, führt aber zu einem gravierenden Wahrnehmungsdefizit, nämlich zu einer unangemessen geringen Beachtung des EGMR und zur Ignoranz gegenüber seiner historischen und politischen Bedeutung. Jedenfalls drängt sich gelegentlich der Eindruck auf, dass der Weg von Karlsruhe nach Straßburg trotz geographischer Nähe erheblich weiter ist als beispielsweise der Weg von Wien nach Straßburg.<sup>8</sup> Wiederholte Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Karlsruher und den Straßburger Richtern dürften von den Gegnern des Europäischen Menschenrechtsschutzsystems – etwa in Moskau – mit Interesse zur Kenntnis genommen worden sein.<sup>9</sup>

---

7 Ob dieses scharfe Verdikt berechtigt ist, sei hier dahingestellt.

8 In der deutschsprachigen Kommentarliteratur zur EMRK und zum EGMR sind österreichische Autorinnen und Autoren überproportional repräsentiert. Vgl. z. B. *Christoph Grabenwarter/Katarina Pabel*, Die Europäische Menschenrechtskonvention, München 2016.

9 Eine gewisse Wende brachte der Fall *Görgülü v. Germany*. Natürlich sollen juristische Streitfragen zwischen Gerichtshöfen in angemessener Fachlichkeit er-

## *Die Bedeutung der Menschenrechte für Europa*

Zurück zur Europäischen Union der (noch) 28 Staaten. Obwohl sie mittlerweile über eine eigene Grundrechtecharta verfügt, die im Rahmen des Lissabonner Vertrags im Dezember 2009 in Kraft trat, steht die EU, wenn es um Menschenrechte geht, nach wie vor im Gesamtkontext des Europarats. Der Lissabonner Vertrag enthält in Artikel 2 ein Bekenntnis zu den Grundwerten der Union: Menschenwürde, Menschenrechte, Gleichheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. In Artikel 6 bekräftigt die EU sodann ihr Ziel, als Gesamtorganisation der EMRK des Europarats beizutreten. Zwar gehören die einzelnen Mitgliedsstaaten der EU schon lange allesamt zugleich dem Europarat an und unterliegen damit auch der Rechtsprechung des Straßburger EGMR. Für die im Laufe der Zeit immer mächtiger gewordenen Organe der EU gilt dies bislang jedoch nicht. Dies würde sich durch den Beitritt der EU zur EMRK ändern. Damit wäre klar, dass in Menschenrechtsfragen der EGMR weiterhin die Richtung vorgibt.<sup>10</sup>

Die komplizierten juristischen und rechtspolitischen Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen, können hier nicht erörtert werden. Vielmehr geht es mir bei alledem um eine im Kern schlichte und zugleich grundsätzliche Botschaft: *Europa weist über sich selbst hinaus*. Dies jedenfalls ist der Anspruch Europas, wie er sich expressis verbis auch in den entscheidenden europarechtlichen Dokumenten findet. Diese Verweis-Struktur über das eigene Territorium hinaus gilt zunächst für die einzelnen Mitgliedstaaten der EU bzw. des Europarats, die sich bei anhaltender Bedeutung ihrer nationalen Institutionen und nationalen Poli-

---

örtet werden; dazu gehört, dass man etwaige indirekte politische Folgewirkungen abblendet bzw. in Klammern setzt. Gleichwohl sollte nicht vergessen werden, dass mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ein historisches Projekt auf dem Spiel steht, dessen praktisch-politische Relevanz für zahlreiche Menschen nicht nur in Ost- und Mittelosteuropa kaum überschätzt werden kann.

10 Aufgrund ungeklärter Rechtsfragen ist es zu diesem vorgesehenen Beitritt bislang allerdings nicht gekommen, und er dürfte in absehbarer Zeit auch nicht gelingen.

tik zugleich in einem größeren Gesamtraum befinden und von dorthier Impulse und verbindliche Vorgaben erfahren. Hinzu kommt, dass EU-Europa, also das engere und institutionell besonders dicht ausgestaltete Europa der (derzeit noch) 28 Staaten sich in Sachen Menschenrechte gerade nicht als in sich geschlossenes Gebilde versteht, sondern in den größeren Kontext des Europarats mit derzeit 47 Staaten hineingehört. Schließlich verweist der Europarat seinerseits auf die UN-Erklärung der Menschenrechte von 1948, deren Formulierungen teils wörtlich Eingang in die EMRK gefunden haben. Wir haben es also mit einer mehrfachen Verweis-Struktur zu tun. In Zeiten, in denen in Europa Binnengrenzen und Außengrenzen immer strikter bewacht werden, ist die Erinnerung daran, dass gerade auch EU-Europa von seinem offiziell verfassten Selbstverständnis her über sich selbst hinausweist, vielleicht wichtiger als zuvor.

## 2. Politik der Grenzbefestigungen

Wir leben in einer Zeit, in der vielerorts Mauern gebaut und Zäune hochgezogen und befestigt werden. Dies gilt auch für Europa. Dabei begrenzt das Mittelmeer das EU-Territorium sowieso schon wie ein riesiger Wassergraben. Dass darin Jahr für Jahr Tausende von Menschen umkommen, wird offenbar weithin in Kauf genommen; öffentliche Proteste dagegen sind selten und leise geworden. Das Interesse, den EU-Außengrenzschutz zu verstärken, scheint derzeit einen kleinsten gemeinsamen Nenner der EU-Mitgliedstaaten zu bilden, die sich ansonsten schwer damit tun, politische Konsense für den Umgang mit Migrations- und Fluchtbewegungen zu erarbeiten. Für ein EU-Europa, das sich verbindlich zu Menschenwürde und Menschenrechten bekennt und mit diesem Selbstverständnis über sich selbst und das eigene Territorium hinausweist, entsteht aus dieser einseitigen Fixierung auf den Außengrenzschutz ein fundamentaler Widerspruch.

Zu den Definitionsmerkmalen der Menschenrechte zählt ihr Geltungsanspruch über geographische, kulturelle, religiöse und nicht zuletzt

auch staatliche Grenzen hinweg.<sup>11</sup> Durch ihren normativen Universalismus wird die Bedeutung staatlicher Grenzen mithin relativiert und limitiert. Zwar behalten staatliche Grenzen bestimmte Funktionen in der Politik, die wichtig bleiben – dies möchte ich gegen ein naheliegendes Missverständnis betonen. Zum Beispiel ermöglichen sie die arbeitsteilige Koordination spezifischer administrativer Zuständigkeiten sowie eine dichte und transparente Ausgestaltung politischer Verantwortung in der Demokratie. Deshalb dürften sie auch in Zukunft unverzichtbar sein. Allerdings tragen die Menschenrechte dazu bei, den Charakter staatlicher Grenzen erheblich zu verändern, nämlich dahingehend, dass sie ihren ehemals oftmals „absoluten“ bzw. hermetischen Charakter verlieren. Ziel ist also nicht die Abschaffung von Grenzen, wohl aber ihre *Durchlässigkeit*, und zwar nach beiden Seiten hin: von außen nach innen sowie von innen nach außen.

Die Durchlässigkeit staatlicher Grenzen hat viele Aspekte. Sie betrifft zunächst Informationen und Ideen – darunter auch solche, die den jeweils Herrschenden als subversiv gelten mögen. Dazu zählt auch menschenrechtliche Kritik, die nicht länger als „Einmischung in die inneren Angelegenheiten“ abgewiesen werden kann. Unter dem Anspruch der Menschenrechte hat sich die klassische Souveränitätsdoktrin, die die Innenpolitik als „*domaine réservé*“ der Staaten ansah, durchgreifend verändert. Zivilgesellschaftlichen Organisationen steht es frei, grenzüberschreitend Kontakte zu pflegen, Informationen auszutauschen und politische Strategien zu verabreden. Auch die nationale Gerichtsbarkeit stellt keinen in sich abgeschlossenen Instanzenzug mehr dar, sondern findet Ergänzung in supranationaler und internationaler Rechtsprechung.

---

11 Die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ spricht in der Präambel von der Würde und den Rechten „aller Mitglieder der menschlichen Familie“. Warum die Familienmetapher in der offiziellen deutschen Übersetzung zur „menschlichen Gemeinschaft“ verblasst, ist völlig unerfindlich.

Dazu gehören der EuGH, der EGMR sowie die verschiedenen menschenrechtlichen Monitoring-Gremien der Vereinten Nationen.<sup>12</sup>

Wie sich Staaten einerseits Einrede von außen gefallen lassen müssen, so tragen sie andererseits Mitverantwortung für Verhältnisse außerhalb ihres Territoriums. Auch darin zeigt sich die Durchlässigkeit staatlicher Grenzen. Diese Mitverantwortung ist nicht nur moralischer Natur, sondern wird – unter dem Stichwort „extraterritorialer Staatenpflichten“ – zunehmend auch juristisch konturiert. Bei wenigen Themen ist dies so evident und zugleich so umstritten wie beim Umgang mit Flucht und Migration. Zwar sind wir nach wie vor weit entfernt von einer globalen Freizügigkeit, wonach es Menschen frei stünde, überall hinzureisen und sich ggf. auch dauerhaft niederzulassen.<sup>13</sup> Die klassische Souveränitätsidee, wonach die Entscheidungen über Einreise, Residenz, Niederlassung und Staatsbürgerschaft ausschließlich dem Ermessen des jeweiligen Staates überlassen bleiben, wird den faktischen Problemlagen, die sich mit dem Klimawandel weiter verschärfen dürften, jedoch schon lange nicht mehr gerecht; deshalb geraten diese Themen zunehmend in den Fokus menschenrechtlicher Normierung. Im Dezember 2018 haben die Vereinten Nationen zwei rechtlich nicht verbindliche Vereinbarungen beschlossen, die dazu dienen sollen, Eckpunkte einer international koordinierten Migrationspolitik zu vereinbaren, den „Global Compact for Migration sowie den Global Compact on Refugees“.<sup>14</sup> Die beiden Pakte formulieren politische Leitlinien und fassen bereits bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen – ohne unmittelbar neue rechtliche Verpflichtungen zu schaffen – nach thematischen Gesichtspunkten zusammen. Das Ziel besteht darin, eine international abgestimmte Politik in einem Bereich zu ermöglichen, in dem nationale Alleingänge längst

---

12 Zum Überblick vgl. *Walter Kälin/Jörg Künzli*, *Universeller Menschenrechtsschutz*, Baden-Baden 2013.

13 Vgl. aber die wegweisenden Überlegungen von *Joseph H. Carens*, *The Ethics of Immigration*, Oxford 2013.

14 Beide Pakte wurden unabhängig voneinander im Dezember 2018 verabschiedet.

nicht mehr möglich sind. Europäische Staaten waren bei der Vorbereitung der beiden Pakte aktiv beteiligt.

Soweit der Anspruch. Seit einigen Jahren wird die im Namen der Menschenrechte geforderte Durchlässigkeit staatlicher Grenzen jedoch nicht nur von autokratischen Regimen konterkariert, sondern stößt auch auf immer heftigeren Widerstand nationalistischer und populistischer Bewegungen, nicht zuletzt in Europa. Diese setzen systematisch auf Abschottung – womit sie freilich kein Problem wirklich lösen und politische Stärke letztlich nur simulieren. Die einschlägigen Beispiele sind bekannt: Ungarns Ministerpräsident Orbán diskreditiert zivilgesellschaftliche Organisationen als Agenten ausländischer Mächte; er schreckt dabei nicht einmal vor antisemitischem Verschwörungsraunen zurück. In der Schweiz fand, initiiert von der Schweizer Volkspartei, im November 2018 ein Referendum unter dem Motto „Schweizer Recht statt fremde Richter“ statt, das die Abschottung der Schweiz gegen gerichtliche Einsprüche aus Straßburg betreiben sollte.<sup>15</sup> Glücklicherweise scheiterte das Unterfangen. Öffentlich geschürte Ressentiments gegen den EGMR spielen auch eine Rolle in der Brexit-Kampagne. Dass der Straßburger Gerichtshof – als Instrument des Europarats – in der Entscheidung über die künftige EU-Mitgliedschaft überhaupt nicht zur Debatte stand, wurde dabei bewusst ignoriert.

Nirgendwo manifestiert sich die aktuelle Politik der Selbsteinmauerung massiver als in der Abwehr geflüchteter Menschen. Obwohl sich die EU in ihrer eigenen Grundrechtecharta zur Institution des Asylrechts bekennt<sup>16</sup>, bringt sie derzeit nicht die Kraft zu einem koordinierten EU-weiten Flüchtlingsschutz auf. EU-intern ist der Verschiebebahnhof des Dublin-Systems, von Bundeskanzlerin Merkel zwischenzeitlich offen als „Lebenslüge“ angesprochen, wieder restauriert worden. Zugleich werden die Außengrenzkontrollen der EU nicht nur befestigt, sondern

---

15 Vgl. <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/abstimmungen/selbstbestimmunginitiative.html> (Abgerufen am 24.1.2019).

16 Vgl. Artikel 18 der EU-Grundrechtecharta.

seit Jahren immer weiter nach außen vorverlagert – auch durch Kooperation mit menschenrechtsverletzenden Staaten.<sup>17</sup> Sogar das völkerrechtlich verbindliche Prinzip des non-refoulement – also das Verbot der Zurückweisung von Menschen in eine Situation, in der Risiken schwerer Menschenrechtsverletzungen bestehen – droht dabei ins Leere zu laufen. Bezeichnend für den aktuellen Zustand der EU war außerdem, dass die Mitgliedstaaten nicht in der Lage waren, geschlossen für den UN-Migrationspakt zu votieren, sondern sich unterschiedlich – teils zustimmend, teils ablehnend – zu diesem wichtigen, wenn auch rechtlich unverbindlichen Rahmenwerk der Vereinten Nationen positionierten. Gezielt gestreute Fehlinformationen, bei denen nach einem Bericht des „Berliner Tagesspiegel“ die identitäre Bewegung Österreichs eine zentrale Rolle spielte, haben dazu offenbar beigetragen, eine gemeinsame Haltung der EU zu blockieren.<sup>18</sup>

### 3. Vertrauensverluste

Eine Politik der Engherzigkeit, die auf Mauern, Zäune und Grenzbefestigungen setzt, greift vielerorts um sich – auch in Europa. Wie lässt sich dies erklären? Der Versuch einer umfassenden Analyse würde den Rahmen dieses Vortrags sprengen. Ich beschränke mich auf ein einziges Stichwort, mit dem natürlich nicht alles gesagt ist: Vertrauensverluste.<sup>19</sup> Seit Jahren erleben wir sukzessive Erosionen von Vertrauen in Politik

---

17 Vgl. *Petra Bendel*, EU-Flüchtlingspolitik in der Krise. Blockaden, Entscheidungen, Lösungen. Publikation der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2017.

18 Vgl. *Nico Schmidt/Harald Schumann/Elisa Simantke*, Wie gefährlich ist rechte Desinformation im Netz?, in: *Der Tagesspiegel* vom 14. April 2019, 4 und 5.

19 Auf ökonomische Faktoren, die sicherlich ebenfalls eine große Rolle spielen, gehe ich hier nicht näher ein. Vgl. dazu *Philip Manow*, Die politische Ökonomie des Populismus, Frankfurt a. M. 2019. Manow neigt dazu, alle nicht-ökonomischen Gesichtspunkte unter dem Stichwort „Kultur“ zu subsumieren, das damit allerdings außerordentlich abstrakt bleibt.

auf unterschiedlichen Ebenen. Das Schlimme ist, dass Vertrauensverlusten eine Tendenz zur Selbstbeschleunigung innewohnt. Wenn Skepsis, Misstrauen, Resignation und Fatalismus erst einmal Wirksamkeit entfalten, können sie eine Abwärtsspirale in Gang bringen, die sich nicht leicht stoppen lässt. Das Ergebnis ist eine Politik der Perspektivlosigkeit, die sich keineswegs nur in den aggressiven Formen des Rechtspopulismus manifestiert.

Im Folgenden unterscheide ich vier miteinander zusammenhängende Ebenen, auf denen sich Vertrauenskrisen zeigen: (1) eine Krise des Vertrauens in solide Faktenrecherche, (2) die drohende Erosion kommunikativen Vertrauens über Lagergrenzen hinweg, (3) die Krise des Vertrauens in öffentliche Institutionen, schließlich (4) den womöglich endgültigen Verlust eines klassisch-modernen Fortschrittsvertrauens.

(1) Zum notwendigen Basisvertrauen, ohne das politische Praxis nicht denkbar ist, gehört die *Orientierung an Fakten* – mit Hannah Arendt gesprochen, an jenen kontingenten „Tatsachenwahrheiten“, die unsere gemeinsame politische Lebenswelt ausmachen. Diese Voraussetzung ist derart elementar, dass sie, sieht man von einigen Essays Hannah Arendts ab, bis vor einigen Jahren kaum Gegenstand systematischen Nachdenkens war. Dies hat sich mittlerweile geändert. Es geht dabei nicht etwa darum, dass bestimmte Tatsachen skeptischen Rückfragen entzogen sein sollten. Vertrauen kann zumal in der Demokratie kein blindes Vertrauen, sondern nur ein *kritisches Vertrauen* sein. Deshalb muss über Fakten gestritten werden – in Wissenschaft, Journalismus und nicht zuletzt in der Politik. Dies setzt allerdings voraus, dass kategoriale Unterscheidungen wie die zwischen Fakten und Mythen, Empirie und Phantasie, Deskription und Manipulation oder Prognosen und Halluzinationen intakt und nach wie vor konsentiert sind. Wenn solche elementaren Kategorien ins Schwimmen geraten, droht die Krise dessen, was Arendt „Weltvertrauen“ nennt. Wir verlieren dann gleichsam den Boden

unter den Füßen.<sup>20</sup> Aggressiv zeigt sich dies seit einigen Jahren im Gerede von der „Lügenpresse“, das paradoxerweise gerade auf solche Medien abzielt, die sich um solide Recherche wenigstens bemühen. Wer das Wort „Lügenpresse“ oder „fake news“ in den Mund nimmt, will damit in der Regel nicht konkrete Vorfälle von Irrtum, Fehlinformation oder Manipulation ansprechen, für die es natürlich immer wieder Beispiele gibt. Der Angriff auf vermeintliche „Systemmedien“ suggeriert vielmehr, dass Journalisten von vornherein nichts Anderes als Söldner in einem Propagandakrieg sind, in dem es nicht darum geht, was man inhaltlich zu sagen hat und welche Fakten und Argumente man dafür anbringen kann, sondern allein darum, auf welcher Seite man steht. Ähnliche Diskreditierungen betreffen auch wissenschaftliche Gremien, deren Ergebnisse gern als von bestimmten politischen Interessen kontaminiert dargestellt werden. Damit können sie von vornherein keine orientierende Wirkung entfalten. Im Ergebnis führt dies zu um sich greifender Skepsis sowie zu einem Gefühl, dass man letztlich niemandem mehr glauben und sich auf nichts mehr verlassen kann. Am Ende stehen Resignation, Fatalismus, Zynismus.

(2) Ohne den Boden einigermaßen gesicherter Tatsachen können wir uns außerdem nicht kommunikativ aufeinander zu bewegen. Damit kommen wir zu einer zweiten Ebene von Vertrauensverlusten, nämlich der drohenden *Erosion kommunikativen Vertrauens*. Miteinander-Reden kann gelingen nur als Reden *über etwas*, das wir vielleicht von höchst unterschiedlichen Perspektiven her angehen, das aber solcher Multiperspektivität immer zugleich vorausliegt. Wenn dieses „etwas“ im Nebel verschwindet oder seine Existenz gar geleugnet wird, verliert Kommunikation ihren virtuellen Zielpunkt und damit ihren Sinn. Im Grenzfall erscheint die Suche nach Tatsachen von vornherein als sinnlos, weil an-

---

20 Vgl. *Hannah Arendt*, Wahrheit und Lüge in der Politik. Zwei Essays, München/Zürich 2<sup>1987</sup>, 84: „Konsequentes Lügen ist im wahrsten Sinne des Wortes bodenlos und stürzt Menschen ins Bodenlose, ohne je imstande zu sein, einen anderen Boden, auf dem Menschen stehen könnten, zu errichten.“

geblich alle Fakten politisch infiziert und manipuliert sind, womit zugleich die Voraussetzungen zielgerichteter Kommunikation wegbrechen. An die Stelle des Miteinander-Redens treten dann die unilateralen „Tweets“, die sich nie treffen, ja die sich nicht einmal mehr kritisch aneinander reiben.

In diesem Zusammenhang ist eine Anmerkung zum Internet unumgänglich. Es ermöglicht einerseits Austausch über zuvor schwer überwindbare Grenzen hinweg. Vor allem für manche Minderheiten ist dies ein Segen, den man gar nicht überschätzen kann. Durch das Internet sind neue Gelegenheiten geschaffen worden, überhaupt voneinander Notiz zu nehmen, aus der Isolierung auszubrechen und sich mit anderen zu gemeinsamen Aktionen zusammen zu finden. Andererseits führt das Internet aber auch zu neuen Formen kommunikativer Fragmentierung. In jenen Filterblasen, in denen sich nur Gleichgesinnte begegnen, fallen die Anreize zur Abwägung unterschiedlicher Argumente von vornherein weg. Aufmerksamkeit im Pool der „likeminded people“ gewinnt man am ehesten durch massives Auftrumpfen gegen Andere. Wenn die rhetorische Eskalationsspirale aber auf keine Widerstände stößt und keine Rechenschaft mehr verlangt ist, fallen schließlich auch die letzten Hemmungen, so dass Hass und Hämne immer mehr freien Lauf erhalten. Auch Verschwörungsphantasien gedeihen vor allem dort, wo wilde Projektionen weder durch widerständige Tatsachen noch durch reale Begegnungen gebrochen werden.

(3) Ohne Miteinander-Reden gibt es ferner kein Miteinander-Handeln – also keine Politik im emphatischen Sinne.<sup>21</sup> Langfristig drohen dann auch die öffentlichen Institutionen zu zerbröseln, die ohne den Unterbau eines durch politische Kommunikation immer wieder zu erneuernden gesellschaftlichen Konsenses nicht bestehen können. Damit sind wir bei einer dritten Dimension von Vertrauensverlusten angelangt, nämlich der

---

21 Vgl. *Hannah Arendt, Vita Activa oder Vom tätigen Leben*, München/Zürich 1987.

drohenden *Erosion von Vertrauen in öffentliche Institutionen*. Deutschland befindet sich diesbezüglich nach wie vor in einer – nicht nur im weltweiten, sondern auch im europäischen Vergleich – recht komfortablen Situation. Insbesondere das Bundesverfassungsgericht genießt hierzulande so hohes Vertrauen, dass es geradezu als ultrastabil wirkt. Dies könnte sich allerdings ändern. Über kurz oder lang wird auch die AfD ihre Ansprüche auf Mitwirkung bei der Richterwahl anmelden. Auch wenn man davon ausgeht, dass sie auf absehbare Zeit nicht in der Lage sein wird, ihr nahestehende Richterinnen und Richter im Bundesverfassungsgericht durchzusetzen, könnte doch der bislang starke gesellschaftliche Hintergrundkonsens, auf dem das Bundesverfassungsgericht seine Autorität entfalten kann, durchaus verloren gehen. Ein in Jahrzehnten erworbenes Vertrauen kann in vergleichsweise kurzer Zeit zerstört werden. Abschreckende Beispiele von nah und fern stehen uns vor Augen. Man denke nur an die rabiate Art, in der Präsident Trump die US-Gerichtsbarkeit in „Obama-Richter“ und „Trump-Richter“ zerlegt und damit ihre Autorität als Hüterin rechtsstaatlicher Prinzipien rhetorisch unterminiert. Schlimm genug, dass er damit die Polarisierung der US-Gesellschaft immer weiter anheizt. Noch bedenklicher ist, dass er auf diese Weise die Möglichkeiten systematisch verbaut, aus solcher Polarisierung jemals wieder herauszufinden. Auch in Europa zielen populistische Parteien nicht zufällig vor allem auf die Schwächung der Gerichtsbarkeit ab. Polen, Ungarn und Rumänien sind auf diesem unheilvollen Weg schon weit vorangeschritten.

Ohne halbwegs verlässliche öffentliche Institutionen gibt es letztlich auch keinen öffentlichen Raum. Dann wird es schnell eng, stickig und giftig. Hierzulande scheint vielen der öffentliche Raum so selbstverständlich zu sein, dass wir uns kaum Gedanken über seine durchaus kontingenten Voraussetzungen machen. Der öffentliche Raum ist jedenfalls keine bloß geographische Realität; er ist keineswegs „immer schon da“, sondern muss durch öffentliche Institutionen politisch geschaffen und gestaltet werden. Ein öffentlicher Raum, zu dem alle – auch Minderheiten, Oppositionelle, Kritikerinnen und Kritiker – *angstfrei Zugang*

haben, ist eine zivilisatorische Errungenschaft, die es gegen Erosions- und Implosionsgefahren, die von unterschiedlichen Seiten drohen können, zu verteidigen gilt. Voraussetzung dafür sind öffentliche Institutionen, die – auch wenn sie Fehler machen und manchmal versagen – wenigstens im Großen und Ganzen ein kritisches Vertrauen verdienen, allen voran eine funktionierende, unabhängige und faire Gerichtsbarkeit, zu der in Europa auch die europäischen Gerichte – der EuGH und der EGMR – gehören.

(4) Vielleicht erleben wir neben den genannten drei Aspekten – Misstrauen gegenüber den Möglichkeiten solider Faktenerhebung, Erosion kommunikativen Vertrauens, drohende Krise des Vertrauens in öffentliche Institutionen – derzeit zugleich eine Vertrauenskrise noch fundamentalere Art, nämlich den *Verlust womöglich auch des letzten Echos eines klassisch-modernen Fortschrittsvertrauens*. Gewiss, die Fortschrittsnarrative des 19. Jahrhunderts in der Prägung durch Hegel, Marx oder Auguste Comte hatten ihre Plausibilität bereits im Laufe des 20. Jahrhunderts weithin eingebüßt. „Die Geschichte“ (im Singular!) hat als Garantiemacht globalen Fortschritts längst abgedankt. Wenn aber schon „die Geschichte“ als solche keine Richtung nach vorn garantiert, wie man mittlerweile gelernt hatte, sollte es nicht wenigstens möglich sein, ihr durch den Auf- und Ausbau internationaler und europäischer Institutionen eine feste, letztlich „irreversible“ Richtung vorzugeben?<sup>22</sup> So lautete jedenfalls die Hoffnung, die als meist unausgesprochene Hintergrundannahme bis vor kurzem weit verbreitet war. Auch das Projekt der europäischen Einigung ruht auf dieser Prämisse. Die bittere Lektion spätestens seit dem Brexit-Drama lautet jedoch: Internationale und europäische Institutionen können durch populistischen Politik-Poker verloren gehen; sie können zerschlagen werden, zerbröseln oder schlicht da-

---

22 Dieses „bescheidene“ Fortschrittsverständnis hat Kant erstmals in seinen geschichtsphilosophischen Werken entwickelt. Vgl. *Heiner Bielefeldt*, *Symbolic Representation in Kant's Practical Philosophy*, Cambridge 2003, 125–150.

hinsiechen. Normative Konsense über Staatsgrenzen hinweg können verblassen und mit unseren zivilisatorischen Errungenschaften bewegen wir uns durchgängig auf „dünnem Eis“. Das Vertrauen darauf, dass historische Weichenstellungen in Richtung internationaler und europäischer Institutionen, die unserer chaotischen Welt ein Stück Ordnung und Verlässlichkeit geben, tatsächlich „irreversibel“ seien, wie man bis vor wenigen Jahren weithin unausgesprochen glaubte, ist mittlerweile dahin. Vielleicht war dies das letzte Echo moderner Fortschrittsnarrative, die uns selbst in ihren vorsichtigen und bescheidenen Varianten jetzt dahinschwenden.

#### 4. Chancen einer neuen menschenrechtlichen Offensive?

Das Ergebnis der soeben skizzierten multiplen Vertrauenskrise ist eine um sich greifende Perspektivlosigkeit, die sich in einer Politik der Mauern und Zäune manifestiert. Damit geraten auch die Menschenrechte zunehmend unter Druck.<sup>23</sup> Menschenrechtliche NGOs erleben dies als Verengung ihres Aktionsraums; auch in einigen europäischen Staaten spricht man mittlerweile vom „shrinking space for civil society“. Entscheidungen und Empfehlungen internationaler und europäischer Institutionen des Menschenrechtsschutzes stoßen nicht einmal mehr auf großen Widerstand, sondern werden teilweise schlicht ignoriert. Die Dramen, die sich jenseits der Außengrenzen und vor allem im Mittelmeer

---

23 Dies zeigt sich auch in einer neuen Welle hyper-kritischer Literatur zu den Menschenrechten, die teils auf höchst fragwürdigen und nicht wirklich geprüften Zuschreibungen basiert. So unterstellt Stephen Hopgood in seiner Prognose des bevorstehenden (eigentlich bereits erreichten) Endes der Menschenrechtsära, die Menschenrechte hätten in Europa lange Zeit als funktionales Äquivalent für den in die Krise geratenden christlichen Glauben gedient. Dementsprechend beschreibt er Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International als säkulare Quasi-Kirchen. Gegenevidenzen oder Gegenargumente kommen in seinem Buch nicht zu Wort. Vgl. *Stephen Hopgood, The Endtimes of Human Rights*, New York 2013.

abspielen, mögen in Europa immer noch Schamgefühle auslösen; sie führen aber bislang nicht zu einer umfassend koordinierten europäischen Asylpolitik.

Wie bereits erwähnt, ist Vertrauenskrisen eine Tendenz zur Selbstbeschleunigung eigen; das macht sie so gefährlich. Sie geraten leicht zur *self-fulfilling-prophecy* und werden damit möglicherweise zum Movens weiterer Erosion. All dies ist jedoch kein Naturgesetz. Wir erleben derzeit auch gegenläufige Tendenzen, die uns helfen mögen, etwaigen Versuchungen zu Resignation und Fatalismus zu widerstehen: Das Interesse an Politik steigt, Wahlbeteiligungen nehmen durchgängig zu, und Menschen – auch sehr junge Menschen – organisieren Demonstrationen von teils beeindruckendem Ausmaß. Die unter dem Motto „unteilbar“ am 13. Oktober 2018 in Berlin durchgeführte Demonstration gegen Spaltungstendenzen in der Gesellschaft brachte ca. 250.000 Menschen zusammen und soll die größte einschlägige Veranstaltung seit den Friedensdemonstrationen der 1980er Jahre gewesen sein. Nach dem Schock des Brexit-Referendums gehen Menschen auch für Europa auf die Straße.<sup>24</sup> Sie ziehen damit die Konsequenzen aus der bitteren Lektion, dass auch internationale und europäische Großinstitutionen, die uns bis vor kurzem ultrastabil vorkamen, zerfallen oder zerschlagen werden können, wenn Menschen nicht aktiv „Ownership“ für sie übernehmen und dies öffentlich kundtun. An den Freitagen streiken Schülerinnen und Schüler, um mehr Engagement in Sachen Klimapolitik anzumahnen. Hinter ihrem Engagement steht die wichtige Einsicht, dass nur eine grenzüberschreitend koordinierte Politik in der Lage sein wird, auf die großen Herausforderungen der Zukunft Antworten zu geben. Zu diesen wichtigsten Herausforderungen gehören neben der Umwelt- und Klimapolitik sowie der Rüstungskontrollpolitik (von der man zwischenzeitlich geglaubt hatte, dass sie sich erledigt habe) der Ausbau des Menschenrechtsschutzes und insbesondere die menschenrechtliche Gestaltung von Flucht- und Migrationsbewegungen.

---

24 Ein Beispiel dafür bildet die 2016 gegründete Bewegung „Pulse of Europe“.

Die Menschenrechte sind allerdings nicht nur ein *Gegenstand* grenzüberschreitender Politik. Sie können solcher Politik zugleich *positive Orientierung* geben. Diese orientierende Funktion besteht nicht allein, wie oft vermutet, aus normativen Sollens-Vorschriften, die der Natur der Sache nach über die nationalen und andere Grenzen hinausweisen. Menschenrechte sind keineswegs nur Werte oder Normen (obwohl deren Dimension natürlich wichtig ist), sondern sie bilden darüber hinaus auch Institutionen und zielen auf die Entwicklung einer grenzüberschreitenden Infrastruktur. In der menschenrechtlichen Praxis geht es außerdem wesentlich um die Aufklärung schwieriger Sachverhalte, also um strittige Fakten. Aufgrund dieser komplexen Struktur – als Werte, Institutionen und Anleitungen zur Tatsachen-Aufklärung haben Menschenrechte Vertrauen-stiftendes Potenzial, das auf all jenen Ebenen zur Geltung kommen kann, auf denen sich derzeit Vertrauenskrisen abzeichnen.

Zunächst kurz zur inhaltlichen Dimension der Menschenrechte. Ihr normativer Kerngehalt ist von buchstäblich „ergreifender“ Schlichtheit und lässt sich in einem einzigen Wort zusammenfassen: *Respekt*. Wenn man es genauer wissen will, kann man hinzufügen, dass es um Respekt auf Augenhöhe, also auf der Grundlage allgemeiner Gleichberechtigung geht. Die postulierte Gleichheit gründet zuletzt in der Menschenwürde, die allen Menschen gleichermaßen zukommt. Institutionelle Rückendeckung gewinnt der gebotene Respekt der Menschenwürde aller in Gestalt der grundlegenden Freiheitsrechte: Gewissensfreiheit, Religionsfreiheit, Meinungsäußerungsfreiheit, Informationsfreiheit, Versammlungsfreiheit, freie Wahl der Lebenspartnerin und des Lebenspartners usw. Sobald man sich auf die vielen Details einlässt, die in diesem Kontext aufbrechen, stellen sich unvermeidlich schwierige Grund- und Streitfragen, weshalb Menschenrechte auch ein Thema akademischer Analyse sein müssen. Und doch bleibt es dabei, dass ihre um den Begriff „Respekt“ zentrierte Grundphilosophie einfach und leicht zu begreifen ist.<sup>25</sup> In der Formulierung der „Allgemeinen Erklärung der Men-

---

25 Vgl. Heiner Bielefeldt, Philosophie der Menschenrechte, Darmstadt 1998.

schenrechte“ lautet sie: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren.“<sup>26</sup> Diese normative Botschaft der Menschenrechte ist kein europäisches Sondergut. Gerade in ihrer bewussten Einfachheit kann sie Resonanz in ganz unterschiedlichen kulturellen Kontexten finden – was nicht heißt, dass ihre Durchsetzung je konfliktlos verlaufen wird. Dass die Menschenrechte das Potenzial haben, Menschen über geographische, kulturelle und politische Grenzen hinweg kommunikativ zusammenzubringen, zeigt sich nicht zuletzt im Engagement internationaler zivilgesellschaftlicher Organisationen. Sie sind ein wichtiger Faktor der Ermutigung in Zeiten kommunikativer Abbrüche und Fragmentierungen.

Menschenrechte sind indes nicht lediglich „Werte“, und sie bestehen keineswegs nur aus normativen Postulaten und rechtlichen Vorgaben. Sie gewinnen ihre relative Durchschlagskraft in öffentlichen Institutionen, nämlich in Gestalt von internationalen und nationalen Gerichten, Monitoring-Gremien der UNO, Ombuds-Institutionen, offiziell akkreditierten nationalen Menschenrechtsinstitutionen, kommunalen Menschenrechtsbüros usw. Diese offiziellen Institutionen, die meistens auf förmlicher rechtlicher Grundlage – internationalen Verträgen, Verfassungsbestimmungen oder nationalen Gesetzen – operieren, fungieren zugleich als Adressaten zivilgesellschaftlicher Menschenrechtsorganisationen, die sich im kritischen Gegenüber zu staatlichen Institutionen formieren. Wirksamkeit können die unterschiedlichen Institutionen am ehesten dort erlangen, wo sie gut aufeinander abgestimmt operieren.<sup>27</sup> Damit können sie zugleich dazu beitragen, Vertrauen in öffentliche Institutionen wiederzugewinnen und beispielsweise einer nationalen Gerichtsbarkeit, die unter politischen Druck zu geraten droht, den Rücken zu stärken und ih-

---

26 Artikel 1, erster Satz der AEMR.

27 Dafür gibt es Beispiele, etwa im Bereich der Folterprävention, wo die konkrete Infrastrukturentwicklung auf nationaler Ebene stattfindet und zugleich an internationalen Standards orientiert und internationalem Monitoring unterzogen bleibt. So jedenfalls lauten die Vorgaben des Zusatzprotokolls (2002) zur UN-Antifolterkonvention von 1984.

re Unabhängigkeit zu befestigen.<sup>28</sup> Auch in dieser Hinsicht haben sie Vertrauen-stiftende Bedeutung.

Schließlich zur Ebene der Tatsachenwahrheiten. Die alltägliche menschenrechtliche Praxis besteht vor allem aus dem Bemühen um Aufklärung von Sachverhalten. Diese Ausrichtung an Tatsachen ist eine weitere, systematisch oft zu wenig reflektierte Dimension der Menschenrechtsarbeit. Es geht etwa um Recherche zu Flüchtlingsschicksalen auf der gefährlichen Route nach Europa, um solide Informationen über die konkreten Haftbedingungen in Libyen oder Griechenland, um die Klärung von Korruptionsvorwürfen hinsichtlich der Gerichtsbarkeit in Russland oder in Rumänien, um die unerträglichen Arbeitsbedingungen irregulärer Migrantinnen und Migranten in Italien und Deutschland, um die Suche nach den Spuren vermisster Personen auf Zypern oder die Aufarbeitung historischen Unrechts durch europäischen Kolonialismus. Während die normative Dimension der Menschenrechtsarbeit offensichtlich ist und generell starke Aufmerksamkeit genießt, bleibt die Dimension der Beschäftigung mit Fakten manchmal merkwürdig unterbeleuchtet, obwohl sie in der Praxis eine überragende Rolle spielt. Im Verein mit investigativen Journalistinnen und Journalisten, kritischer Wissenschaft und anderen Akteursgruppen können staatliche und nicht-staatliche Menschenrechtsorganisationen dazu beitragen, die Tatsachenbasis unserer gemeinsamen politischen Lebenswelt zu stabilisieren. Menschenrechtsrecherche ist insofern ein Gegenmittel zu „fake news“ und „fake history“.<sup>29</sup>

---

28 Eine wichtige Funktion kommt dabei der „Venedig-Kommission“ des Europarats zu, in der Expertinnen und Experten in Sachen Rechtsstaatlichkeit kooperieren.

29 Die im Dezember 2006 verabschiedete UN-Konvention gegen das erzwungene und unfreiwillige Verschwinden von Menschen hat in Artikel 24 ein Recht der Opfer und ihrer Angehörigen auf Unterstützung bei der Suche nach der Wahrheit normiert. Bei diesem „right to the truth“ geht es nicht um metaphysische Wahrheit, sondern um die Tatsachenwahrheiten im von Hannah Arendt erläuterten Sinne.

## *Die Bedeutung der Menschenrechte für Europa*

Im letzten Abschnitt habe ich unterschiedliche, wenn auch miteinander verschränkte Ebenen aktueller Vertrauenskrisen angesprochen. Auf all diesen Ebenen haben Menschenrechte etwas zu bieten. Sie können Vertrauen in die Möglichkeiten solider Fakten-Recherche stützen, sie stärken Menschen als Subjekte respektvoller Kommunikation, sie können der Erosion des Vertrauens in öffentliche Institutionen entgegenwirken, und sie tragen darüber hinaus dazu bei, Perspektiven längerfristigen politischen Handelns wiederzugewinnen. Dass dieses Vertrauensstiftende Potenzial wirksam zur Geltung kommt, ist zwar nicht gewiss, und ob sich genügend Menschen für die Revitalisierung der Menschenrechte einsetzen, um eine aktuell um sich greifende Politik der Engherzigkeit zu stoppen, muss sich noch erweisen. Doch das Potenzial ist da. Es kommt darauf an, es zu nutzen. Deutlich geworden ist dabei in den letzten Jahren, dass Institutionen – darunter auch Institutionen des Menschenrechtsschutzes – nicht gleichsam von selbst funktionieren, sondern nur dann auf Dauer bestehen und Wirksamkeit entfalten können, wenn sie vom Engagement vieler Menschen getragen sind. Die gute Nachricht ist die, dass immer mehr Menschen dies zu realisieren scheinen; darauf jedenfalls deuten die oben angesprochenen Demonstrationen hin.

### 5. Abschließende Bemerkungen

Den 70. Geburtstag des Europarats habe ich als Einstieg zu diesem Vortrag gewählt, in dem es darum ging, die Schwierigkeiten, aber auch die Chancen der Menschenrechte in Europa zu beleuchten. Am Ende komme ich noch einmal auf den Europarat zurück. Im November 2018 scheiterte das von der Schweizer Volkspartei initiierte Referendum, das auf die Schwächung des EGMR, nämlich die systematische Unterordnung internationaler bzw. europäischer Gerichte unter die nationale Jurisdiktion der Schweiz abzielte. Man stelle sich vor, dieses Referendum hätte Erfolg gehabt. Sowohl die Gegnerinnen und Gegner Europas als auch die Gegnerinnen und Gegner der Menschenrechte (oft finden sich

beide im selben Lager) hätten sicherlich ein Triumphgeschrei angestimmt, das niemand hätte überhören können. Glücklicherweise ging die Sache anders aus; das Referendum scheiterte sehr eindeutig.<sup>30</sup> Merkwürdigerweise haben die Freunde Europas und europäischer Menschenrechtspolitik dazu kaum etwas verlauten lassen. Wäre es nicht wert gewesen, diesen erneuerten Vertrauensvorschuss für die zentrale Institution der europäischen Menschenrechtspolitik laut und öffentlich zu feiern? Davon war leider nichts zu spüren. Deutsche Zeitungen berichteten über den Ausgang des Referendums, wenn überhaupt, dann lediglich kurz auf ihren hinteren Seiten. Von Pathos und Anteilnahme war dabei wenig zu spüren.

Offenbar wird uns der Wert mancher historischen Errungenschaft erst bewusst, wenn es fast schon zu spät ist. Klug ist dies nicht. Ein geschärftes Bewusstsein dafür, dass sich europäische Menschenrechtspolitik mitsamt ihrem institutionellen Unterbau in einer ernsten Krise befindet, könnte dazu beitragen, uns zu durchgreifendem politischem Engagement zu bewegen, um wirksam gegenzusteuern, solange noch Zeit ist. Dass der 70. Jahrestag der Gründung des Europarats, der Trägerinstitution der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, mittlerweile weithin unbeachtet verstrichen ist, sollte uns hier zusätzlich wachrütteln. Den 100. Jahrestag werden wir nur begehen können, wenn wir (erneut) zu schätzen lernen und uns entschieden einsetzen für das, was die Voraussetzung eines selbstbestimmten, erfüllten Lebens bildet: Dass ein/e jede/r von uns „frei und gleich an Würde und Rechten geboren“ ist (Art. 1, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte).

---

30 Nur etwa ein Drittel der an der Abstimmung beteiligten Menschen stimmten für die Initiative.

## Über den Autor

Prof. Dr. Dr. h. c. Heiner Bielefeldt ist Inhaber des Lehrstuhls für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Von 2003 bis 2009 war er Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte, bevor er von 2010 bis 2016 als UN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit tätig war. Seine Schwerpunkte liegen u. a. auf dem Gebiet der Theorie und Praxis der Menschenrechte, der politischen Ideengeschichte sowie der Religions- und Weltanschauungsfreiheit.

## Schlagwörter

Europa, Menschenrechtsschutz, Krise, Europarat, Migration