

 Österreichische Liga für Menschenrechte

BEFUND 2018



**DAS VON YVONNE NICKO GESTALTETE COVER
IST EINE REVERENZ AN CLAUS-PETER REISCH,
DER FÜR SEINE BESONDEREN VERDIENSTE UM
DIE RETTUNG VON LEBEN AUS SEENOT DEN
„MENSCHENRECHTSPREIS DER ÖSTERREICHISCHEN
LIGA FÜR MENSCHENRECHTE 2018“ ERHALTEN HAT.**

INHALTSVERZEICHNIS

Dr. Barbara Helige Vorwort	5
Prof. Dr. Heinrich Neisser Liga für Menschenrechte – Menschenrechtsbefund 2018	7
Mag. Dr. Alexander Pollak Mindestsicherung und Notstandshilfe in Gefahr	9
Dr. Siegfried Königshofer Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich – eine Bilanz	13
Dr. Mathis Hampel Lässt sich ehrgeizige Klimapolitik gerichtlich erzwingen?	17
Univ.-Doz. Dr. Arno Pilgram Kriminalpolitik von Türkis-Blau unter menschenrechtlicher Perspektive	19
Mag.^a Valerie Gruber, BA, MSc Menschenhandel und Menschenrechte – nationale Problemfelder bei der Bekämpfung eines globalen Phänomens	23
MMag.^a Angelika Watzl „Asyl“ – es steht eine schwierige Zeit bevor ...	27
Mag. Adel-Naim Reyhani Die Produktion der Rechtlosigkeit von Asylsuchenden in Libyen	31
Mag.^a Maria Rösslhumer Viele Defizite im Opferschutz!	33
Dr. Rubina Möhring Zur Lage der Medien- und Informationsfreiheit in Österreich	35
Mag. Dieter Schindlauer Das Jahr, in dem der Anstand schwand	39

IMPRESSUM

Herausgeberin: Österreichische Liga für Menschenrechte,
Stiegegasse 2/3, 1060 Wien | office@liga.or.at | www.liga.or.at |
Facebook: www.facebook.com/osterreichische.menschenrechte |
Twitter: @LigaMagazin

Cover: Yvonne Nicko, www.ivy-grafik.com

Grafische Gestaltung: Alin-Gabriel Varvaroi

Produktion: Domus Verlag

Druck: Teleprint Digitaldruck GmbH

VORWORT

Dr. Barbara Helige, Präsidentin der Österreichischen Liga der Menschenrechte

Am 10. Dezember jedes Jahres wird der Menschenrechtsbefund präsentiert. Auch heuer gibt dieser wieder einen Überblick über die aktuelle Situation der Menschenrechte in Österreich. Das Beobachtungsspektrum der Liga umspannt stets einen sehr weiten Bereich. Gerade im heurigen Jahr drängt sich aber eine Gesamtschau auf die „mensenrechtliche Kultur“ in Österreich auf. Diese hat zuletzt durch die Nichtunterzeichnung des UN-Migrationspakts einen schweren Schlag erlitten. Damit wurde ein mehr als markantes Symbol der Entsolidarisierung gesetzt und der internationalen Gemeinschaft ein Schlag ins Gesicht versetzt. Und das ist nicht der einzige Grund zur Besorgnis, passt aber ins Bild: Allen Bestrebungen in menschenrechtlichen Dokumenten und Verpflichtungen zum Trotz wird der Ton rauer, Menschen werden in der öffentlichen Meinung und auch in der politischen Diskussion immer häufiger respektlos behandelt und verächtlich gemacht. Dies geht hin bis zu Feindseligkeiten und blankem Hass. Ein triftiger Grund für diese übersteigerte und lautstark artikulierte Ablehnung ist nicht auszumachen. Eigentlich wäre es Aufgabe der Öffentlichkeit, also der Medien, aber auch der politischen Parteien, dieser Stimmung entschlossen entgegenzutreten und die Menschenwürde zu verteidigen. Das passiert aber nicht oder nur vereinzelt. Ganz im Gegenteil: Es werden Werbefilme ins Netz gestellt, die plump und unverblümt Ressentiments schüren.

Wirklich betroffen macht aber, dass diese diskriminierende Haltung gegenüber bestimmten Gruppen – derzeit meist geflohenen Menschen und/oder Moslems – auch vor Ministerien und anderen öffentlichen Stellen nicht mehr Halt macht. Immerhin wurden die politisch verantwortlichen Ministerinnen und Minister auf die Bundesverfassung und damit wohl auch auf die Europäische Menschenrechtskonvention angelobt. Trotzdem wird Diskriminierung toleriert und – teilweise sogar planmäßig? – forciert. Der „Wunsch“ des Ressortsprechers des Innenministeriums auf Veröffentlichung der Nationalität von – gemeint wohl – ausländischen Verdächtigen spricht hier Bände. Die Vorgangswei-

se, wonach sich ressortverantwortliche Personen in Spitzenpositionen von den jeweiligen Vorfällen distanzieren, ist unglaubwürdig und lässt eher Rückschlüsse auf eine durchdachte Strategie zu. Mit dieser Wortwahl, der damit verbundenen Stimmungsmache und der Verstärkung der weiter oben beschriebenen Tendenzen, ist eine Veränderung im öffentlichen Diskurs verbunden, die den Boden für diskriminierende Gesetze, Verordnungen, aber auch einen diskriminierenden Gesetzesvollzug aufbereitet. Bei einigen dieser Gesetzesvorhaben werden Verstöße gegen verfassungs- bzw. menschenrechtlich verbindliche Diskriminierungsverbote bewusst in Kauf genommen und damit Politik gemacht. Viele der geplanten und bereits gesetzten Maßnahmen zielen auf stigmatisierte Bevölkerungsgruppen. Sie treffen aber – zynisch gesagt – als in Kauf genommener Kollateralschaden gar nicht so selten auch andere Menschen aus den einkommensschwachen Schichten. Solidarität mit den Schwächsten ist nicht mehr modern, besonders dann, wenn diese womöglich gar aus einem anderen Land gekommen sind.

In dieser gesellschaftspolitisch brisanten Situation setzt sich der heurige Befund unter anderem mit einigen – naturgemäß nicht allen – Entwicklungen im abgelaufenen Jahr auseinander.

- Ein ganz wichtiges Thema in der öffentlichen Diskussion des Jahres 2018 stellen die immer häufiger zu beobachtenden Hassausbrüche – häufig in den sozialen Medien – dar, die eine Verrohung, vorerst in erster Linie in der Sprache, zeigen, die manchmal angst und bange macht. Opfer kann jeder sein. Diesem Phänomen ist ein wichtiger Beitrag gewidmet.
- So wie in den letzten Jahren immer, muss sich der Menschenrechtsbefund wiederum mit der Situation im Bereich des Asyl- und Fremdenwesens beschäftigen. Hier setzt sich der Trend von einem ohnehin sehr niedrigen Level in Richtung einer Verschärfung vor allem des Vollzugs noch fort. Diese Verschärfungen fallen natürlich in der aufgeheizten negativen Stimmung besonders leicht.

- Im Strafrechtsbereich setzt sich der außerordentlich kompetente Kriminalsoziologe Arno Pilgram mit auffälligen Entwicklungen in der Strafrechtsdiskussion auseinander. Auch dort ist – unvoregreiflich der tatsächlichen Gesetzwerdung – eine deutliche Handschrift in Richtung Stigmatisierung erkennbar. Mit seinem jüngst erstatteten Vorschlag, jeden Erstdrogenkonsumenten strafrechtlich zu belangen, setzte der Innenminister wiederum auf diese Karte.
- Auf der einen Seite führt die Streichung von Sozialleistungen noch mehr Menschen in die Armut. Aber auch was diese Kürzungstendenzen für das Selbstverständnis Österreichs als Sozialstaat bedeuten, verdient eine eingehende Diskussion. Ein Beitrag des Sprechers von SOS Mitmensch, Alexander Pollak, bietet hier die perfekte Argumentationsgrundlage.

Es ist aber auch notwendig, Themen aufzugreifen, die womöglich in der öffentlichen Diskussion zu kurz kommen, menschenrechtlich aber hoch sensibel sind:

- Da ist im heurigen Menschenrechtsbefund besonders die rechtsstaatlich so entscheidende Frage der strukturellen Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit zu nennen, hier dargestellt anhand der Problematik der Besetzung von Richterplanstellen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit.
- Erstmals aufgegriffen wird die sich bereits über die Erde ausbreitende Klimakatastrophe und deren menschenrechtliche Dimension. Die fundierte Analyse, aber auch das Erarbeiten von Lösungsansätzen werden wohl die Gesellschaft in den nächsten Jahren noch vor unglaubliche Herausforderungen stellen und auch in Menschenrechtsbefunde der nächsten Jahre Eingang finden.

Wie man dem Inhaltsverzeichnis entnehmen kann, finden sich aber noch weitere Themen, die aufgegriffen wurden und auch in Zukunft weiterzuverfolgen sind.

Trotzdem soll das Resümee nicht zu düster ausfallen:

Aufgabe der Menschenrechtsorganisationen ist es naturgemäß, Probleme aufzuzeigen und menschenrechtlich fundierte Politik einzufordern. Das ist das Ziel der im Menschenrechtsbefund von den jeweiligen Expertinnen und Experten verfassten Beiträge. Was aber einen deutlichen Silberstreif am Horizont markiert, ist nicht allein die – notwendige – strukturierte Arbeit von NGOs, sondern vielmehr die zunehmende Einsatzbereitschaft in der Bevölkerung, menschenverachtende Tendenzen nicht einfach hinzunehmen. Es gibt immer mehr und immer öfter Frauen und Männer, die einfach zupacken und helfen. Vor allem dort, wo Menschen gemeinsam leben und die Fremdheit zwischen ethnischer Herkunft, den Generationen oder anderen trennenden Merkmalen überwinden, gibt es sehr wohl Solidarität und Mitgefühl. Häufig erhebt sich, wenn konkrete Schicksale von Kürzungen, Benachteiligungen oder Diskriminierung betroffen sind, Widerstand. Mitbürger aus den verschiedensten Bereichen unterstützen spontan die Betroffenen. Die Beispiele reichen von Widerständen gegen unmenschliche Abschiebungen bis zu Solidaritätsmaßnahmen für Integrationsklassen, aber auch bis zur Gewährung finanzieller Unterstützung. Worum es geht, ist diesen Initiativen Mut zu machen und zu vermitteln: Sie liegen richtig, Hass und Ablehnung kann überwunden werden. Es sind die positiven Kräfte, die eine Gesellschaft gestalten. Und auch die Politik muss in die Pflicht genommen werden, diese positiven Kräfte zu fördern.

Es ist keine Minderheit, die den Grundsatz: „Die Würde des Menschen ist unantastbar“ in ihrer Lebensweise hochhält. Diese vielen Menschen werden nur zu wenig gehört. Geben wir ihnen eine lautere Stimme!

DR. BARBARA HELIGE

Präsidentin der Österreichischen Liga für Menschenrechte, Leiterin des Bezirksgerichts Döbling, ehemalige Präsidentin der RichterInnenvereinigung.

LIGA FÜR MENSCHENRECHTE – MENSCHRECHTSBEFUND 2018

Prof. Dr. Heinrich Neisser, Vorstandsmitglied der Österreichischen Liga für Menschenrechte

1 In der internationalen Diskussion über den Schutz und die Wahrung der Menschenrechte mehren sich die Stimmen, die vor einer Relativierung und Aushöhlung der Menschenrechte warnen. Zahlreiche Machthaber in Staaten missachten in flagranter Weise die menschenrechtlichen Verpflichtungen. China, Russland, Trump und Erdogan liefern dafür anschauliche Beispiele. Es besteht die Gefahr, dass durch autoritäre Entwicklungen der Konsens in Menschenrechtsfragen schwindet und damit die Anwendung der kodifizierten Menschenrechte an Effektivität verliert. Die Reaktionen der internationalen Staatenwelt auf die Menschenrechtsverletzungen sind teilweise lau und werden durch eine opportunistische Politik in den Hintergrund gedrängt. Die Ermordung des Journalisten Khashoggi durch Killer der saudi-arabischen Regierung ist ein schockierendes Verbrechen, die folgenden Diskussionen offenbaren Unverfrorenheit und die Existenz monetarisierter Interessen.

2 Die Bilanz der Menschenrechtsdiskussion zeigt weltweit die Gefahr bedenklicher Erosionsprozesse, denen man entgegentreten muss.

- a. Die Todesstrafe wird in vielen Staaten angewendet. In manchen Staaten sind steigende Tendenzen festzustellen.
- b. Die Meinungs- und Informationsfreiheit, ein Fundament gesellschaftlicher und politischer Freiheit, wird in vielfacher Weise eingeschränkt. Der Einsatz für Menschenrechte ist gefährlich. Journalisten, die für Meinungsäußerungsfreiheit kämpfen, sitzen in Gefängnissen oder werden ermordet.
- c. Die Religionsfreiheit steht vor neuen Herausforderungen. In vielen Teilen der Welt finden Verfolgungen wegen Religionszugehörigkeit bzw. aus Gründen der religiösen Überzeugung statt.
- d. Die Folter wird auch in Staaten angewendet, die sich Demokratien nennen.
- e. Die Menschenwürde verlangt Respekt gegenüber anderen Menschen. Sie wird mit Füßen getreten, durch Frauenhandel

und Kinderarbeit, durch die Drangsalierung von Flüchtlingen und durch Gewaltanwendung in Gesellschaft und Familie.

Die genannten Beispiele machen die Notwendigkeit deutlich, die Menschenrechtspolitik in den Fokus politischer Entscheidungen und Entwicklungen zu stellen. Es muss ein ständiges und nachhaltiges Menschenrechtsbewusstsein geschaffen werden, das den Wert und die Bedeutung der Menschenrechte für die Zukunft außer Streit stellt.

3 Menschenrechtspolitik verlangt internationale Solidarität

Die Debatte um den UN-Migrationspakt hat gezeigt, dass es in der internationalen Staatengemeinschaft ein Defizit gibt, wenn Grundwerte des Zusammenlebens gewährleistet und Antworten auf globale Herausforderungen gegeben werden sollen. Österreich ist aus dem UN-Migrationspakt ausgestiegen. Es entsprach damit einer Forderung der FPÖ als Koalitionspartner in der Bundesregierung. Eine innenpolitische Rücksichtnahme hatte die Ablehnung einer Verpflichtung zur internationalen Solidarität zur Folge. Wenn in Zukunft Menschenrechtspolitik unter Bedachtnahme auf innenpolitische Arrangements erfolgt, lässt dies eine erhebliche Relativierung der Substanz der Menschenrechte erwarten.

Eine gemeinsame Menschenrechtspolitik verlangt die gemeinsame Definition von Zielen innerhalb der Staatengemeinschaft, auch wenn diese Ziele rechtlich nicht verbindlich sind. Auch Absichtserklärungen sind Ausdruck einer internationalen Solidarität. Es führt zu einer Aushöhlung internationalen Rechts, wenn kurzfristige nationale Interessen zu Lasten langfristiger internationaler Verpflichtungen die Politik bestimmen. Migrationspolitik ist ein Symbol internationaler Zusammenarbeit geworden. Ihre Probleme können nur multilateral gelöst werden. Die Zusammenarbeit auf allen Ebenen der Vereinten Nationen ist wichtig. Die Wahrung der Menschenrechte setzt eine internationale Solidarität voraus, in der Wachsamkeit mit Entschlossenheit verbunden werden muss.

4 Grundrechte in Österreich

In der österreichischen Verfassung sind Grund- und Freiheitsrechte eine Kernzone von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Österreich besitzt eine Rechtsstaatlichkeit, die im Allgemeinen funktioniert, in der aber die Grundrechtspolitik auch kritisch zu sehen ist. Die österreichische Rechtsanwaltschaft beklagt seit längerem eine negative Entwicklung und einen pessimistischen Ausblick bei den Grund- und Freiheitsrechten. Vor allem unter Berufung auf Gründe der „Sicherheit“ erfolgen zunehmend Eingriffe in grundrechtsgeschützte Bereiche (z.B. Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit). Es besteht die Tendenz, dass die Politik scheinbarweise die Grundrechte begrenzt.

5 Die Europäische Union hat eine besondere Verantwortung in der Menschenrechtspolitik. Die Einhaltung der Menschenrechte ist ein Gradmesser der europäischen Werte. Eine Berufung auf die Souveränität der einzelnen Staaten entspricht dem intergouvernementalen Prinzip für die Begründung des europäischen Einigungsprozesses, wonach der Staat selbst entscheiden soll, wer in sein Land kommen darf. Eine solche Argumentation ist mit den Grundprinzipien des europäischen Einigungsprozesses nicht zu vereinbaren. In der Europäischen Grundrechte-Charta ist am Beginn die Achtung der menschlichen Würde als Fundament der Grundrechtsordnung normiert. Menschenwürde verlangt in erster Linie einen respektvollen Umgang miteinander.

PROF. DR. HEINRICH NEISSER

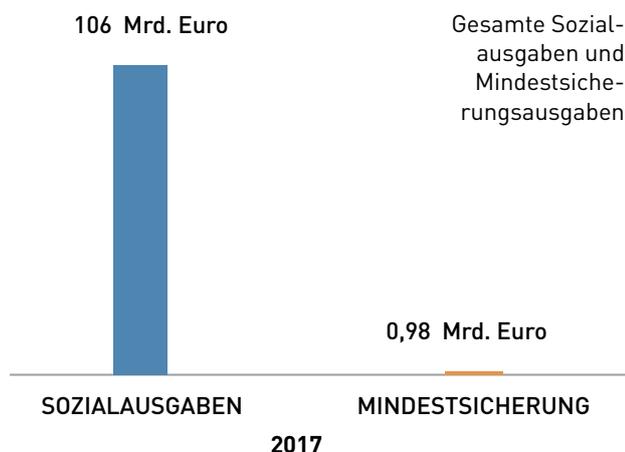
geboren in Wien, Studium der Rechtswissenschaften. Abgeordneter zum Nationalrat, 1994 bis 1999 Zweiter Nationalratspräsident. Honorarprofessor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien; 1997 bis 1999 Gastprofessor am Institut für Politikwissenschaften der Universität Innsbruck, 2000 bis 2009 Jean-Monnet-Professor für Politik der europäischen Integration ebenda

MINDESTSICHERUNG UND NOTSTANDSHILFE IN GEFAHR

DIE BUNDESREGIERUNG HAT ANGEKÜNDIGT, DIE MINDESTSICHERUNG TEILWEISE RADIKAL BESCHNEIDEN ZU WOLLEN. DARÜBER HINAUS SOLL DIE NOTSTANDSHILFE GESTRICHEN UND WEITGEHEND DURCH DIE MINDESTSICHERUNG ERSETZT WERDEN.

Mag. Dr. Alexander Pollak, Sprecher von SOS Mitmensch

Die Bundesregierung hat Ende Mai 2018 im Ministerrat beschlossen, dass sie die Mindestsicherung teilweise radikal beschneiden will. Sie hat einen Entwurf präsentiert, der unter anderem vorsieht, dass die Mindestsicherungsleistung für Kinder von Elternpaaren um bis zu 80% gekürzt werden soll. Ende November 2018 wurde von der Regierung ein aktualisierter Entwurf präsentiert, der in Begutachtung geschickt werden soll. Im Verlauf des Jahres 2019 will die Regierung die Veränderungen bei der Mindestsicherung umsetzen.



Fakten zur Mindestsicherung

Im Jahr 2017 wurden in Österreich insgesamt 307.853 Personen mindestens einmal im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung unterstützt. Das sind in etwa gleich viele wie im Vorjahr. Es beziehen mehr Frauen als Männer Mindestsicherung. Mehr als ein Drittel der Beziehenden sind Kinder. In Oberösterreich (41%), Tirol (39%) und der Steiermark (38%) ist der Anteil der unterstützten Kinder besonders hoch.

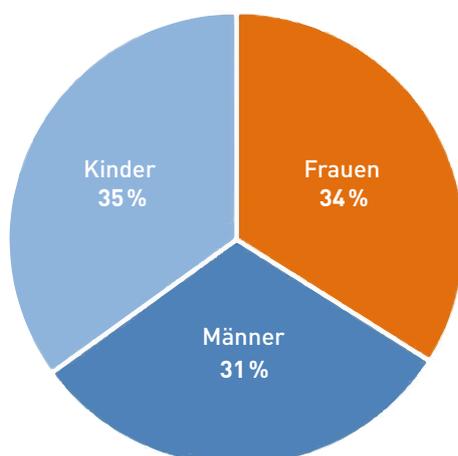
Die Hälfte der Personen mit Mindestsicherungsbezug hatte die österreichische Staatsbürgerschaft, knapp ein Drittel hatte Staatsbürgerschaften von Nicht-EU-Ländern. 27% waren Asylberechtigte und 4% subsidiär Schutzberechtigte. Vorarlberg und Tirol wiesen sowohl bei den Personen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft, als auch bei den asyl- oder subsidiär

är schutzberechtigten Beziehenden von Mindestsicherung, überdurchschnittlich hohe Anteile auf.

Die jährlichen Ausgaben des Staates für die Mindestsicherung betragen derzeit 977 Millionen Euro. Der Anteil der Mindestsicherung an den gesamten Sozialausgaben (106 Milliarden Euro) des Staates liegt damit unter einem Prozent (0,92%), wie auch die oben stehende Grafik veranschaulicht.

Laut dem Ministerratsentwurf der Bundesregierung vom November 2018 sollen:

- alleinstehende Personen mit Pflichtschulabschluss oder mit Nachweis von schriftlichen und mündlichen Deutschkenntnissen auf B1-Niveau bzw. Englischkenntnissen auf C1-Niveau in Zukunft **maximal 863,04 Euro** im Monat erhalten,
- alleinstehende Personen ohne Pflichtschulabschluss oder ohne Nachweis von schriftlichen und mündlichen Deutschkenntnissen auf B1-Niveau bzw. Englischkenntnissen auf C1-Niveau in Zukunft **maximal 563,04 Euro** im Monat erhalten,



Anteil von Kindern, Frauen und Männern an den Menschen, die Mindestsicherung beziehen

- alleinstehende Personen mit Behinderung mit Pflichtschulabschluss oder mit Nachweis von schriftlichen und mündlichen Deutschkenntnissen auf B1-Niveau bzw. Englischkenntnissen auf C1-Niveau in Zukunft **maximal 1.018,39 Euro** im Monat erhalten (beinhaltet Bonus von 12% des Nettoausgleichszulagenrichtsatzes = 155,35),
- alleinstehende Personen mit Behinderung ohne Pflichtschulabschluss oder ohne Nachweis von schriftlichen und mündlichen Deutschkenntnissen auf B1-Niveau bzw. Englischkenntnissen auf C1-Niveau in Zukunft **maximal 718,39 Euro** im Monat erhalten (beinhaltet Bonus von 12% des Nettoausgleichszulagenrichtsatzes = 155,35),
- kinderlose Erwachsenenpaare mit Pflichtschulabschluss oder mit Nachweis von schriftlichen und mündlichen Deutschkenntnissen auf B1-Niveau bzw. Englischkenntnissen auf C1-Niveau in Zukunft **maximal 1.208,256 Euro** im Monat erhalten.
- kinderlose Erwachsenenpaare ohne Pflichtschulabschluss oder ohne Nachweis von schriftlichen und mündlichen Deutschkenntnissen auf B1-Niveau bzw. Englischkenntnissen auf C1-Niveau in Zukunft **maximal 608,256 Euro** im Monat erhalten.
- das erste Kind von Elternpaaren **maximal 215,76 Euro** im Monat erhalten.
- das zweite Kind von Elternpaaren **maximal 129,456 Euro** im Monat erhalten.
- ab dem dritten Kind von Elternpaaren jedes Kind **maximal 43,152 Euro** im Monat erhalten.
- das erste Kind von Alleinerziehenden **maximal 319,32 Euro** im Monat erhalten.
- das zweite Kind von Alleinerziehenden maximal 207,19 Euro im Monat erhalten.
- das dritte Kind von Alleinerziehenden maximal 94,93 Euro im Monat erhalten.

- ab dem vierten Kind von Alleinerziehenden jedes Kind **maximal 69,04 Euro** im Monat erhalten.
- Personen, die subsidiären Schutz in Österreich erhalten haben, von der Mindestsicherung ausgeschlossen werden. Sie würden – entsprechend dem Grundversorgungssatz – nur noch **maximal 365 Euro** im Monat erhalten.
- Menschen aus Drittstaaten und anderen EU-Mitgliedstaaten erst nach fünfjährigem Aufenthalt in Österreich Anspruch auf Mindestsicherung haben.

Zudem ist geplant:

- Um die unterschiedlich hohen Mietkosten in den Bundesländern zu berücksichtigen, sollen laut den Regierungsplänen die Länder die Möglichkeit bekommen, einen Zuschlag von bis zu maximal 30 Prozent für Wohnkosten zu vergeben.
- Fällt jemand in die Mindestsicherung, dann sollen die Länder auch künftig die Möglichkeit des Vermögenszugriffs haben, „wenn die Notlage dadurch nicht verschlimmert wird“. Was das genau bedeutet, bleibt offen. Die Regierung definiert in ihrem Paket ein „Schonvermögen“ von 600 Prozent des Ausgleichszulagenrichtsatzes (knapp 5.200 Euro), bis zu dem künftig kein Zugriff möglich sein soll. Zugleich wird die „Schonfrist“ für den Zugriff auf das Eigenheim bzw. die pfandrechtliche Eintragung im Grundbuch von sechs Monaten auf drei Jahre erhöht.

Insbesondere Elternpaaren mit Kindern drohen erhebliche Einbußen. Kürzungen sind aber auch für kinderlose Paare und für einen Teil der Alleinstehenden vorgesehen. Von massiven Einschnitten betroffen wären darüber hinaus Personen ohne Pflichtschulabschluss oder ohne Nachweis von schriftlichen und mündlichen Deutschkenntnissen auf B1-Niveau bzw. Englischkenntnissen auf C1-Niveau. Darüber hinaus wären auch so genannte „Aufstocker“ – also erwerbstätige Personen, die ein geringes Einkommen und kein Vermögen haben – von den Veränderungen bei der Mindestsicherung negativ betrof-

fen. Einzig ein Teil der Alleinerziehenden mit wenigen Kindern und ein Teil der Menschen mit Behinderung können auf etwas mehr Sozialunterstützung hoffen.

Sollte die Regierung die Notstandshilfe abschaffen, wären auch alle BezieherInnen von Notstandshilfe von den großteils nachteiligen Veränderungen bei der Mindestsicherung betroffen. Wer Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe bezieht, darf geringfügig etwas dazuverdienen, ohne dass dafür Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe gekürzt werden. 2018 liegt die Geringfügigkeitsgrenze bei 438,05 Euro brutto. BezieherInnen von Mindestsicherung sollen nur für einen befristeten Zeitraum zusätzliche Einkünfte lukrieren dürfen. Für jene, denen es gelingt, aus der Mindestsicherung heraus eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, ist laut Regierung ein Freibetrag von bis zu 35 Prozent des Nettoeinkommens vorgesehen. Dieser Gehaltsteil soll für bis zu zwölf Monate von einer Anrechnung ausgenommen werden. Die Zeiten, in denen jemand Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe bezieht, werden bisher auf dem Pensionskonto als Beitragszeiten angerechnet. Im Gegensatz dazu werden die Zeiten, in denen Mindestsicherung bezogen wird, nicht für die Pension angerechnet. Es droht also bei einem Wegfall der Notstandshilfe nicht nur mehr Armut jetzt, sondern auch tiefe Armut im Alter.

Massive rechtliche Bedenken

Gegen die Kürzung aufgrund des Bildungsstands bzw. Sprachkenntnissen gibt es massive verfassungsrechtliche Bedenken. Gegen eine gezielte Schlechterstellung von anerkannten Geflüchteten gibt es massive europarechtliche Bedenken. Erst kürzlich hat der Europäische Gerichtshof die Schlechterstellung von Asylberechtigten in Oberösterreich für unzulässig erklärt.

Gravierende Folgen der geplanten Einschnitte bei der Mindestsicherung

Die Mindestsicherung ist ein Grundpfeiler für die soziale und wirtschaftliche Stabilität in Österreich. Die Mindestsicherung hilft

dabei, Menschen vor dem Abrutschen in tiefe Armut zu bewahren. Die Mindestsicherung hilft auch, zu große Ungleichheit in Österreich zu verhindern. Große Ungleichheit schafft soziale Spannungen, Unsicherheit und Kriminalität. Darüber hinaus vermindert große Ungleichheit das Wirtschaftswachstum.

Eine Kürzung und teilweise Streichung der Mindestsicherung bedeutet

- weniger Stabilität und mehr Armut in Österreich,
- die Schere zwischen Reich und Arm würde weiter aufgehen,
- der Druck auf Löhne würde zunehmen,
- Kinderarmut würde massiv verschärft werden (mehr als ein Drittel der Personen, die Mindestsicherung beziehen, sind Kinder),
- auch Armut im Alter würde verschärft werden (mehr als 8% der Personen, die Mindestsicherung beziehen, sind 61 Jahre oder älter),
- die Situation von Personen, die keiner Arbeit nachgehen können, weil sie Angehörige pflegen oder weil sie selbst krank sind oder eine schwere Behinderung haben, würde sich erheblich verschlechtern (die geplante Anhebung der Mindestsicherung für Personen mit Behinderung und Pflichtschulabschluss bzw. Sprachnachweis fängt das nur teilweise ab).
- Subsidiär Schutzberechtigte, die aus der Mindestsicherung herausfallen, würden faktisch ins Bodenlose fallen.

Darüber hinaus trifft eine Kürzung der Mindestsicherung auch berufstätige Personen, die bisher ihr Einkommen auf die Höhe der Mindestsicherung aufstocken konnten, wenn sie kein Vermögen haben.

Massive Auswirkungen hätte eine Kürzung der Mindestsicherung auch auf all

jene, die Notstandshilfe beziehen. Denn die Regierung hat angekündigt, die Notstandshilfe abschaffen und durch die (gekürzte) Mindestsicherung ersetzen zu wollen.

Insgesamt bedeutet eine Kürzung der Mindestsicherung weniger soziale Sicherheit, weniger Stabilität, schlechtere Chancen für armutsbetroffene Kinder und erheblich weniger Lebensqualität in Österreich. Vielen würde der Verlust ihrer Wohnung drohen.

Viele VerliererInnen und nur wenige mit finanziellem Zugewinn

Gemäß dem Entwurf der Bundesregierung verlieren ein großer Teil der derzeitigen Bezugsgruppen, unabhängig von der Staatsbürgerschaft. Am meisten verlieren nach dem Entwurf von Mai 2018 Elternpaare mit mehreren Kindern sowie Personen ohne Pflichtschulabschluss beziehungsweise ohne Nachweis von schriftlichen und mündlichen Deutschkenntnissen auf B1-Niveau bzw. Englisch auf C1-Niveau. Subsidiär Schutzberechtigte würden gänzlich von der Mindestsicherung ausgeschlossen werden.

Die einzigen Bezugsgruppen, die in einigen Bundesländern leicht dazugewinnen, sind:

- Menschen mit Behinderung, die über einen Pflichtschulabschluss oder einen Nachweis von schriftlichen und mündlichen Deutschkenntnissen auf B1-Niveau bzw. Englisch auf C1-Niveau verfügen
- Alleinerziehende mit Pflichtschulabschluss mit bis zu drei Kindern sowie Alleinstehende mit Pflichtschulabschluss in Kärnten (+19 Euro)
- Alleinstehende mit Pflichtschulabschluss in Wien, Niederösterreich, dem Burgenland und der Steiermark würden nahezu gleich viel erhalten wie bisher.

Alle anderen Bezugsgruppen verlieren teilweise dramatisch.

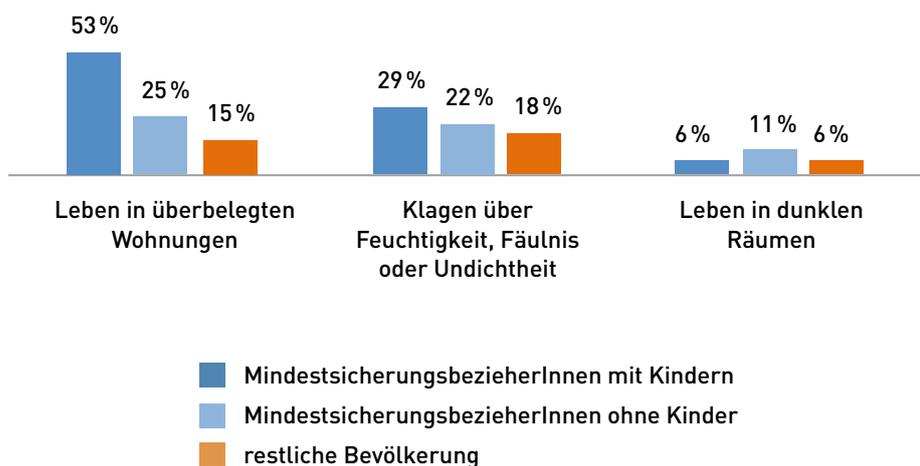
BezieherInnen von Mindestsicherung sind von Armut betroffen

Eine Erhebung betreffend die Jahre 2015 bis 2017 zeichnet ein klares Bild: Personen, die Mindestsicherung beziehen, sind bereits jetzt überdurchschnittlich oft von tiefer Armut betroffen. Sie leben überdurchschnittlich oft in dunklen, schimmigen und unbeheizten Wohnräumen, können ihren Kindern oft nicht die Teilnahme an mit Kosten verbundenen Schulaktivitäten ermöglichen und sind bei den eigenen Freizeitaktivitäten extrem eingeschränkt. 38% der MindestsicherungsbezieherInnen können sich keine mit Kosten verbundenen Freizeitaktivitäten leisten und 19% können es ihren Kindern nicht ermöglichen, an Schulaktivitäten oder Schulfahrten teilzunehmen. Letzteres betrifft bei der restlichen Bevölkerung nur 1%.

Vor allem bei den Wohnverhältnissen sind die Unterschiede zwischen Personen, die Mindestsicherung beziehen, und der restlichen Bevölkerung besonders drastisch. 53% der MindestsicherungsbezieherInnen mit Kindern und 29% der MindestsicherungsbezieherInnen ohne Kinder leben in überbelegten Wohnungen. Im Vergleich dazu nur 6% der restlichen Bevölkerung. Fast die Hälfte der Personen mit Mindestsicherungsbezug klagt über Feuchtigkeit, Fäulnis oder Undichtheit in der Wohnung und ein Drittel lebt in dunklen Räumen. Der Vergleich mit der restlichen Bevölkerung spricht wieder eine klare Sprache der großen Unterschiede: 11% klagen hier über Feuchtigkeit, Fäulnis oder Undichtheit und 6% leben in dunklen Räumen. 14% der MindestsicherungsbezieherInnen können sich keine beheizte Wohnung leisten. Das trifft bei der restlichen Bevölkerung nur auf 2% der Menschen zu.

MindestsicherungsbezieherInnen sind darüber hinaus überdurchschnittlich oft chronisch krank oder haben eine Behinderung, wie die Zahlen der neuesten EU-Sozialstudie belegen. Ein Viertel der BezieherInnen bezeichnet sich als durch eine Behinderung stark beeinträchtigt. Bei Menschen ohne Mindestsicherungsbezug sind es hingegen nur 6%.

Wohnverhältnisse im Vergleich



ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Kinder im Bildungswesen sehr schwer tun.

Laut der EU-SILC 2015-17 Studie ist es bereits jetzt für 38% der Haushalte mit Mindestsicherungsbezug nicht möglich, ihren Kindern mit Kosten verbundene Freizeitaktivitäten zu ermöglichen. Bei Haushalten ohne Mindestsicherungsbezug liegt dieser Prozentsatz bei 7%. In 19% der Haushalte mit Mindestsicherungsbezug können Kinder an Schulaktivitäten und Schulfahrten aus finanziellen Gründen nicht teilnehmen, wohingegen dieser Prozentsatz bei Haushalten ohne Mindestsicherungsbezug bei 1% liegt.

Weitere Informationen:

<https://www.sosmitmensch.at/>

Kürzung trifft auch Teil der Alleinerziehenden

Die Regierung hat angekündigt, dass Alleinerziehende mehr Mindestsicherung erhalten sollen. Das trifft jedoch nur auf einen Teil der Alleinerziehenden zu – jenen mit Pflichtschulabschluss und bis zu zwei Kindern in Wien, Steiermark, Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und jenen mit Pflichtschulabschluss und bis zu drei Kindern in der Steiermark, im Burgenland, in Kärnten und in Niederösterreich. Die geplanten Kürzungen treffen Alleinerziehende in Vorarlberg, Tirol und Salzburg schon ab dem ersten Kind. Alleinerziehende mit mehr als drei Kindern erleiden in allen Bundesländern erhebliche Einbußen. Derzeit beziehen 4.626 Alleinerziehenden-Haushalte (17%) mit mehr als drei Kindern Mindestsicherung. In diesen Haushalten leben 12.213 Kinder.

Elternpaar im gleichen Haushalt leben, treffen.

Für Kinder und Jugendliche, die in Armut leben, verschlechtern sich die Startbedingungen damit erheblich. Gerade in Österreich ist der Bildungserfolg laut OECD-Studien sehr eng mit dem sozioökonomischen Hintergrund verknüpft. Das heißt, je schlechter eine Familie finanziell und von der Wohnsituation her aufgestellt

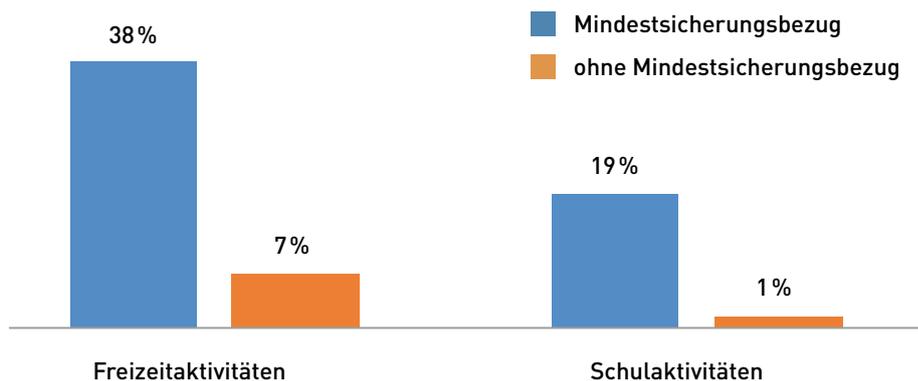
MAG. DR. ALEXANDER POLLAK

ist seit Ende 2010 Mitgeschäftsführer und Sprecher der österreichischen Menschenrechtsorganisation SOS Mitmensch. Davor leitete er fünf Jahre lang Antidiskriminierungsprojekte bei der EU-Grundrechteagentur in Wien.

Gravierende Auswirkungen der Kürzung der Mindestsicherung für Kinder und Jugendliche

101.370 Kinder waren im Jahr 2017 auf die Mindestsicherung angewiesen. Um bis zu 80% will die Bundesregierung die Mindestsicherung für Kinder und Jugendliche kürzen. Die Kürzungen für Kinder würden mehr als die Hälfte der Kinder von Alleinerziehenden sowie alle Kinder, die mit einem

Familien können sich nicht leisten ...



VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT IN ÖSTERREICH – EINE BILANZ

Dr. Siegfried Königshofer, Richter am Verwaltungsgerichtshof Wien, Präsident der Verwaltungsrichter-Vereinigung

Die als „Jahrhundertreform“ bezeichnete Einrichtung der Verwaltungsgerichte durch die B-VG-Novelle 2012 brachte die längst überfällige Modernisierung des Rechtsschutzes im öffentlichen Recht, wie er in den meisten Mitgliedsstaaten der EU bereits Standard ist. Eine Entwicklung, die vor allem auf die Beschlussfassung der EU-Grundrechtecharta durch das Europäische Parlament im Jahr 2002 zurückzuführen ist, die – als Voraussetzung – alle Beitrittsverträge ab dem Jahr 2004 verpflichtete, einen umfassenden gerichtlichen Rechtsschutz gegen behördliche Entscheidungen einzurichten. Und es war auch der Streit der beiden Höchstgerichte öffentlichen Rechts über die Auslegung von Art. 47 der EU-Grundrechtecharta in UVP-Verfahren, welcher die Einrichtung der Verwaltungsgerichte in Österreich ganz wesentlich beschleunigte. Die Verwaltungsgerichte arbeiten nun seit knapp fünf Jahren. Ein geeigneter Zeitpunkt, eine erste Bilanz zu ziehen.

Hohe Akzeptanz und „Rechtsmitelfestigkeit“ der Entscheidungen

Die Auswertung der Tätigkeitsberichte aller Verwaltungsgerichte sowie der beiden Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts der Jahre 2016 und 2017 ergibt,¹ dass an den neun Verwaltungsgerichten in den Ländern und in den beiden Verwaltungsgerichten des Bundes etwas mehr als 750 Richterinnen und Richter tätig sind, wobei alleine das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesfinanzgericht gemeinsam über rund 430 richterliche Planposten verfügen. Das Verwaltungsgericht Wien ist mit knapp 90 richterlichen Planposten das größte Landesverwaltungsgericht. Rechnet man die Richterplanposten am Verwaltungsgerichtshof hinzu, gehört in Österreich nun jede dritte Richterin/jeder dritte Richter einem Verwaltungsgericht an.

Die Erledigungskapazität der Verwaltungsgerichte kann mit ca. 84.000 Verfahren pro Jahr angesetzt werden. Dagegen wurde im Jahr 2016 in knapp 8.500 Fällen eine Revision an den Verwaltungsgerichtshof bzw. eine Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof (gem. § 144 B-VG) erhoben, im Jahr 2017 in rund 11.780 Fällen².

Von den angefochtenen Erkenntnissen und Beschlüssen der Verwaltungsgerichte wurden im Jahr 2016 insgesamt 1.100 Entscheidungen von den Gerichtshöfen behoben, im Jahr 2017 waren es 1.250. Sieht man die Anzahl der aufhebenden Entscheidungen der Höchstgerichte im Verhältnis zur Gesamtzahl der Entscheidungen der Verwaltungsgerichte, so ergibt sich, dass fast 99 Prozent der Entscheidungen der Verwaltungsgerichte in Rechtskraft erwachsen.

Wie diese Fakten belegen, erfüllen die Verwaltungsgerichte die in sie gesetzten Erwartungen als Rechtsschutzeinrichtung, sowohl was die Akzeptanz der Entscheidungen durch Rechtsschutzsuchende und Behörden als auch was ihre Qualität betrifft. Die Gerichte zeigen sich in ihren Entscheidungen auch durchaus „grundrechtsfreundlich“, was durch Anfechtungen gesetzlicher Bestimmungen beim Verfassungsgerichtshof oder Einholung von Vorabentscheidungen beim EuGH verdeutlicht wird. Mit der Einrichtung der Verwaltungsgerichte hat Österreich somit erfolgreich den Weg zum „Rechtsschutzstaat“ beschritten³.

Strukturelle Mängel bestehen weiter

Allerdings darf diese Entwicklung nicht den Blick auf die zum Teil erheblichen strukturellen Mängel der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich verstellen, da diese geeignet sind, die Rechtsschutzfunktion der Gerichte erheblich zu beeinträchtigen.

Bereits bei den parlamentarischen Beratungen zur B-VG-Novelle 2012 haben die richterlichen Standesvertretungen vehement auf diese Mängel hingewiesen. Diese Gespräche führten letztlich zur einstimmigen Entschließung des Nationalrats zur „Sicherstellung der höchsten Unabhängigkeit und Einheitlichkeit der Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz“⁴. Das Parlament versuchte auf diese Weise, den geäußerten Bedenken – zumindest unverbindlich – Rechnung zu tragen und die damalige Bundesregierung zu verpflichten, gemeinsam mit den

Ländern Standards zur Sicherung der Unabhängigkeit der Verwaltungsgerichte zu entwickeln.

Der Dachverband der Verwaltungsrichter (DVVR), in dem alle an den Verwaltungsgerichten vertretenen richterlichen Standesvertretungen zusammengefasst sind, hat im Jahr 2017 in seinem Programm „AGENDA VG 2022“⁵ die Mängel und Schwachpunkte der Verwaltungsgerichtsbarkeit analysiert und konkrete Lösungsvorschläge ausgearbeitet. Hier dazu im Einzelnen:

Organisation und Ressourcensteuerung

Die Verwaltungsgerichte befinden sich in einer Sonderstellung: Die Gebietskörperschaften, die von den Gerichten kontrolliert werden, bestimmen über die Ressourcen, die den Gerichten zur Verfügung gestellt werden. Als Rechtsträger der Gerichte können die Gebietskörperschaften durch Organisations- und Dienstrechtsgesetze auch die gerichtlichen Arbeitsabläufe und Arbeitskapazitäten der Gerichte in hohem Maße beeinflussen.

Das führt beispielsweise dazu, dass einige Verwaltungsgerichte über so wenig nichtrichterliches Personal verfügen, dass etwa Richterinnen und Richter gezwungen sind, bei Verhandlungen gegenseitig Schrift zu führen oder selbst Kanzleitätigkeit zu verrichten. Besonders betroffen sind hier das Bundesfinanzgericht und das Landesverwaltungsgericht Salzburg. Beim Bundesverwaltungsgericht sollten 120 Stellen, die das Gericht wegen der Migrationskrise 2015 und 2016 zusätzlich bekommen hat, kontinuierlich abgebaut werden, obwohl die Arbeitsbelastung weiter massiv steigt. Weil der Organisationsgesetzgeber zu wenige Planstellen zur Verfügung stellte, ging das Gericht den Umweg über Leasing-Firmen, wodurch die Personalkosten auf 4,4 Millionen Euro hochschnellten.

Beim Verwaltungsgericht Wien richtete das Land Wien – gegen die massiven Bedenken der Richterschaft – ein „Rechtspflegemodell“ ein, das zum Teil nicht nur

gegen verfassungsrechtliche Vorgaben verstoßen hat, sondern sich in vielen Bereichen auch als ineffizient erweist. Nun wird im Wege von Dienstaufsichts- und Disziplinarverfahren versucht, einzelne Richterinnen und Richter für bestehende organisatorische Versäumnisse zur Verantwortung zu ziehen.

Diese Abhängigkeit vom Rechtsträger ist mit der unabhängigen Stellung der Verwaltungsgerichte unvereinbar, da die mangelnde Ausstattung der Gerichte mit Ressourcen, verbunden mit der Forderung nach mehr und schnelleren Entscheidungen, ein Tor zur unzulässigen Einflussnahme von außen sein kann. Der DVVR fordert daher für alle Verwaltungsgerichte eine vom jeweiligen Rechtsträger unabhängige Organisation mit eigenem Budget, Dienststellenplan etc. Dafür sollen die Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten weisungsfrei gestellt werden und die ausschließliche Budgethoheit erhalten.

Auswahl- und Ernennungsverfahren für die Verwaltungsgerichte

Durch die Medienberichte über die umstrittene Ernennung eines Richters am Bundesverwaltungsgericht bzw. über die geplante Bestellung der Büroleiterin eines Landeshauptmanns zur Gerichtspräsidentin wurden die strukturellen Probleme der Verwaltungsgerichte bei der Personalauswahl auch für die Öffentlichkeit sichtbar. Im Zuge der Diskussionen rund um die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes über die dritte Landepiste des Flughafens Wien stellte Nationalbankpräsident Raidl sogar die Frage, ob sich nicht „die Politik womöglich die Art und Weise der Zusammensetzung beziehungsweise Nominierung von Richtersensaten am Bundesverwaltungsgericht anschauen sollte“. Vorgänge wie diese suggerieren in der Öffentlichkeit den Eindruck, Politiker hätten direkten Zugriff auf die Verwaltungsgerichte, und sind Beispiele dafür, dass ohne geeignete Gegenmaßnahmen die Verwaltungsgerichte zur machtpolitischen Spielwiese werden könnten.

Anders als bei den ordentlichen Gerichten handelt es sich bei Besetzungsvorschlä-

gen der Personalsenate (Personalaus-schüsse) an den Verwaltungsgerichten nicht um „Karriereentscheidungen“ im Dienstverhältnis, sondern um Neuaufnahmen. Bei der Auswahl neuer Bewerberinnen und Bewerber besteht für die Verwaltungsgerichte in der Praxis die größte Herausforderung darin, dass sie deren fachliche und persönliche Eignung mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nur eingeschränkt überprüfen können.

Es fehlen beispielsweise Maßnahmen, welche künftigen Bewerberinnen und Bewerbern die Möglichkeit geben, durch Aus- oder Fortbildungsmodule den Weg Richtung Verwaltungsrichteramt einzuschlagen. Vorzugsweise sollten diese Maßnahmen von einer unabhängigen Richterakademie – wie es in den allermeisten EU-Staaten Praxis ist – durchgeführt werden, weil damit die Entscheidungsfindung der Gerichte bei der Auswahl erleichtert und transparent gestaltet werden könnte. Diese Maßnahmen sind zur Qualitätssicherung dringend erforderlich, ebenso wie eine Verlängerung des Gerichtsjahrs und die obligatorische Verwendung an einem Verwaltungsgericht.

Damit würde auch den europäischen Grundsätzen der justiziellen Fortbildung von EJTN (Ausbildungserfordernis für neue Richterinnen und Richter) Genüge getan.⁶ Zudem kann mit einem Ausbildungserfordernis auch Entwicklungen entgegengesteuert werden, wie sie in Deutschland zu beobachten sind. Dort ist nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes die Bestellung von Beamten auf Lebenszeit zu Verwaltungsrichtern auf Zeit mit der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar, auch wenn deren Ernennungsdauer nur 2 (!) Jahre beträgt.⁷

Verbindliche Besetzungsvorschläge – Rechtsschutz für übergangene Bewerberinnen und Bewerber

Das Selbstergänzungsrecht der Verwaltungsgerichte (durch die Möglichkeit eines Besetzungsvorschlags) ist ein Meilenstein zur Sicherstellung der Unabhängigkeit

der Verwaltungsgerichte. Anders als beim Verwaltungsgerichtshof sind aber die Besetzungsvorschläge der Personalsenate (Personalaus-schüsse) der Verwaltungsgerichte nicht verbindlich, ohne dass dafür sachliche Gründe vorliegen. Aus Sicht des DVVR ist es daher zur Zurückdrängung politischer Begehrlichkeiten nur konsequent, auch hier die Verbindlichkeit der Besetzungsvorschläge zu fordern.

Aus denselben Gründen sollten übergangene Bewerberinnen und Bewerber das Recht haben, die Rechtmäßigkeit der Entscheidung oder zumindest die Rechtmäßigkeit des Bestellungsverfahrens überprüfen zu lassen. Gerade dieser Punkt gewinnt zunehmend an Bedeutung, da von Landesregierungen bereits wiederholt nicht erstgereichte Bewerberinnen und Bewerber ernannt wurden. Auch diese Forderung entspricht den europäischen Standards.

Ernennung der Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten

In der Empfehlung des Europarates, Consultative Council of European Judges (CCJE) über die Funktion der Gerichtspräsidenten⁸ wird die besondere Rolle der Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten für den Schutz der Gerichte vor Interventionen oder Druck von außen betont. Im „Situation-Report 2017“ über die Situation der Justiz in Europa stellt der Europarat klar, dass in Österreich die politische Ernennung der Präsidentinnen und Präsidenten an den Verwaltungsgerichten nicht den Europäischen Standards entspricht.⁹

Der DVVR fordert daher, in den Organisationsgesetzen der Verwaltungsgerichte das präsidiale Auswahlverfahren nach denselben Grundsätzen zu gestalten wie jenes für Richterinnen und Richter. Darüber hinaus erscheint auch eine Ernennung ausschließlich aus dem Kreise der Richterschaft wünschenswert. Ebenso könnte eine nur befristete Funktionsdauer sinnvoll sein, wie sie sich in vielen Staaten (z.B. Niederlande) sehr bewährt hat. Auch hier sollte für übergangene Bewerber ein Rechtsschutz bestehen.

Dienstrecht

Der Nationalrat hat in der bereits zitierten Entschließung vom 15. Mai 2012 unter Aufzählung mehrerer Maßnahmen die Schaffung eines einheitlichen Richterbildes innerhalb von längstens zehn Jahren gefordert. Tatsächlich sind in diesem Bereich einige wesentliche Fortschritte erzielt worden: So wurde mit der Dienstrechts-Novelle 2016 (§ 207 Abs. 4 RStDG) ein wesentlicher Schritt gesetzt, um die Durchlässigkeit nicht nur von den ordentlichen Gerichten zu den Verwaltungsgerichten zu ermöglichen, sondern auch in die umgekehrte Richtung, von den Verwaltungsgerichten zu den ordentlichen Gerichten. Nunmehr ermöglicht eine fünfjährige richterliche Tätigkeit an Verwaltungsgerichten die Ernennung als Justizrichterinnen/richter.

Der DVVR hatte bereits in seiner ersten Stellungnahme im Jahr 2013 eine Konzentration der Vollziehung dienstrechtlicher Vorschriften beim Bundesverwaltungsgericht gefordert, um so die unterschiedlichen richterlichen Dienstrechte zu harmonisieren. Die Notwendigkeit für diese Vereinheitlichung zeigt auch der „GRECO“-Bericht des Jahres 2016 auf, der feststellt, dass die für Verwaltungsgerichte geltenden Gesetze in Österreich so komplex sind, dass es sogar für Behörden schwierig ist, einen systematischen Gesamtüberblick zu geben¹⁰.

Aus Sicht des DVVR ist daher die weitere Vereinheitlichung der Dienst- und Organisationsrechte der Verwaltungsgerichte gefordert, insbesondere des Disziplinarrechts sowie der kollegialen und monokratischen Justizverwaltung.

Verfahrensrecht

Neben organisatorischen und dienstrechtlichen Änderungen zeigen die Erfahrungen der letzten Jahre auch großen Bedarf an verfahrensrechtlichen Neuerungen. Da bei der Einrichtung der Verwaltungsgerichte auf die Schaffung eines abschließend geregelten Verfahrensrechts, etwa durch eine gesonderte Verwaltungsprozessordnung, verzichtet wurde, gestaltet sich die Rechtslage für Verfahren vor den Verwal-

tungsgerichten äußerst unübersichtlich. So fehlen etwa ganz grundlegende Regelungen wie die gesetzliche Definition des Verwaltungsaktes, der Gegenstand eines gerichtlichen Verwaltungs(straf)verfahrens ist, oder klare und verständliche Regelungen über die örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte. Ein zersplittertes Verfahrensrecht ist Einfallpforte für uneinheitliche Rechtsprechung, missbräuchliche Anwendung und damit Rechtsunsicherheit. Das zeigen die Erfahrungen in verschiedenen europäischen Rechtssystemen.

Der DVVR fordert daher, zur Vereinheitlichung der Verfahren das Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (VwGVG) zu einer abschließend geregelten, eigenständigen Verwaltungsprozessordnung auszubauen.

Verwaltungsgerichte führen Verwaltung, statt sie zu kontrollieren

Die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts betonen bei der Ausgestaltung des Rechtsschutzes durch die neuen Verwaltungsgerichte sehr stark den Grundsatz der Effektivität des Rechtsschutzes. Sie vertreten die Auffassung, dass in der Verfassung nunmehr ein prinzipieller Vorrang der meritorischen Entscheidungspflicht der Verwaltungsgerichte normiert ist, weswegen die Möglichkeit einer Zurückverweisung an die Behörden – selbst bei gravierenden Ermittlungslücken – nur sehr eingeschränkt besteht.

Diese Rechtsprechung wird nunmehr von vielen Verwaltungsbehörden als „Freibrief“ dafür verstanden, den behördlichen Verfahrens- und Begründungsaufwand immer weiter zu minimieren und eigenes Personal einzusparen. In vielen Rechtsgebieten erschöpfen sich immer öfter die Bescheidbegründungen in Textbausteinen oder Standardfloskeln, ein Bezug zum jeweiligen Sachverhalt ist oft nicht erkennbar. Damit besteht die Gefahr einer schleichenden Verschiebung von ureigenen verwaltungsbehördlichen Tätigkeiten – wie etwa die substantiierte Ermittlung des relevanten Sachverhaltes – auf die verwal-

tungsgerichtliche Ebene („Delegation“ der Entscheidung).

Besonders augenscheinlich wird diese Problematik in Säumnisbeschwerdeverfahren, in denen die Untätigkeit der Behörde mitunter dazu führen kann, dass das gesamte Verwaltungsverfahren von den Gerichten geführt wird, ein Umstand, der gerade bei aufwendigen Bewilligungs- oder Bedarfprüfungsverfahren die Gerichte an die Grenzen der Machbarkeit stoßen lässt.

Notwendige Verfahrensänderungen

Um Entwicklungen wie diesen entgegenzuwirken, schlägt der DVVR ein Bündel von verfahrensrechtlichen Änderungen vor:

Bei fortgesetzter Untätigkeit der Behörde sollte eine Kostenpflicht der Behörde bestehen. Weiters sollte dem Gericht ermöglicht werden, der (untätigen) Behörde Ermittlungsaufträge zu erteilen bzw. diese zu beauftragen, Verfahrensschritte nachzuholen. Zur Verfahrensbeschleunigung und Kostenreduktion wird auch die Einführung eines verwaltungsgerichtlichen Vergleiches nach dem Vorbild des §433 Zivilprozessordnung (ZPO) gefordert, samt Exekutionsmöglichkeit eines solchen Vergleichs nach dem Vorbild der Exekutionsordnung (EO).

Die Verwaltungsgerichte sind – z.B. in Staatsbürgerschaftsverfahren – zunehmend mit vertraulichen behördlichen Informationen konfrontiert, deren Offenlegung mit staatlichen Geheimhaltungsinteressen kollidieren kann. Da sich die Geheimhaltung entscheidungserheblicher Tatsachen regelmäßig nachteilig für den Rechtsschutzsuchenden auswirkt, fordert der DVVR nach deutschem Vorbild ein eigenes Zwischenverfahren (In-camera-Verfahren). In diesem könnte – etwa vom Verwaltungsgerichtshof – die Geheimhaltungsbedürftigkeit erheblicher Informationen gesondert überprüft werden.

Zur Entflechtung der Kompetenzverteilung und für klarere Regelungs- und Verantwortungsstrukturen zwischen den Gebietskörperschaften wird die Schaffung klarer Zuständigkeitsregelungen für eine

nachvollziehbare und nach Effizienzgesichtspunkten gestaltete Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen dem Bundesverwaltungsgericht und den Verwaltungsgerichten der Länder gefordert.

Die Vorschläge des DVVR wurden dankenswerterweise bereits von den Oppositionsparteien aufgegriffen und es wurden entsprechende Anträge in den parlamentarischen Verfassungsausschuss eingebracht (z.B. Entschließungsantrag der NEOS vom 26.09.2018)¹¹. Seitens des Justizministers wird die Bereitschaft kolportiert, diese in einer Regierungsvorlage umzusetzen.

Fazit: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit funktioniert sehr gut. Sie sieht sich aber einer Reihe von Gefahren gegenüber, die geeignet sind, ihre Glaubwürdigkeit und Funktionsfähigkeit durch unzulässige Einflussnahmen von außen zu beeinträchtigen.

DR. SIEGFRIED KÖNIGSHOFER

geboren 1959, Richter am Verwaltungsgericht Wien, Präsident der Verwaltungsrichter-Vereinigung (VRV). Von 1991 bis 2013 Mitglied des Unabhängigen Verwaltungssenates Wien, Mitbegründer der seinerzeitigen Landesvertretung der UVS-Mitglieder und der Zeitschrift der Unabhängigen Verwaltungssenaten (ZUV). Von 2008 bis 2010 Berater („Resident Twinning Adviser“) in einem EU-Justizprojekt in Bulgarien. Auslandsaufenthalte im Rahmen der Europäischen Verwaltungsrichter-Vereinigung (AEAJ) und des EU-Richteraustauschprogramms (EJTN). Federführende Organisation nationaler und internationaler Konferenzen zum Themenfeld „Verwaltungsgerichtsbarkeit“ sowie von Richterreisen zu Verwaltungsgerichten in Europa.

FUßNOTEN

- 1) Die Erfassung der Geschäftsfälle bei den Verwaltungsgerichten erfolgt uneinheitlich, ebenso werden die richterlichen Planstellen nicht einheitlich ausgewiesen. Unschärfen sind daher nicht ganz zu vermeiden.
- 2) An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass fast 40 Prozent der Revisionen an den Verwaltungsgerichtshof auf Entscheidungen in Asyl- und Fremdenrecht entfallen, beim Verfassungsgerichtshof entfallen nahezu 50 Prozent der Beschwerden auf Asylsachen.
- 3) <https://uvsvereinigung.wordpress.com/2013/06/03/groster-gewinner-der-reform-ist-wer-rechtsschutz-sucht/>
- 4) Entschließung vom 15. Mai 2012, 242/E 24. GP | https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/E/E_00242/fname_253630.pdf
- 5) <https://uvsvereinigung.files.wordpress.com/2017/10/agenda-vg-2022.pdf>
- 6) European Judicial Training Network – EJTN, vom 10. Juni 2016 | (http://www.ejtn.eu/Page-Files/15756/Judicial%20Training%20Principles_DE.pdf)
- 7) Beschluss vom 22. März 2018, 2 BvR 780/16
- 8) Opinion N° 19 [2016], [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\[2016\]2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE[2016]2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)
- 9) <https://uvsvereinigung.wordpress.com/2018/02/27/oesterreich-verteidigt-auswahlverfahren-fuer-praesidenten-der-verwaltungsgerichte-vor-dem-europarat/>
- 10) <https://uvsvereinigung.wordpress.com/2017/03/03/greco-fordert-fuer-verwaltungsrichter-einheitliches-dienstrecht-und-verbindliche-besetzungsvorschlaege/>
- 11) <https://uvsvereinigung.wordpress.com/2018/10/04/entschliessungsantrag-zur-verbesserung-der-unabhaengigkeit-qualitaet-und-transparenz-der-verwaltungsgerichtsbarkeit-eingebracht/>

LÄSST SICH EHRGEIZIGE KLIMAPOLITIK GERICHTLICH ERZWINGEN?

Dr. Mathis Hampel, Leiter der Redaktion des Vereins Generation Grundeinkommen

In der legalistisch geprägten politischen Kultur der USA kennt man sie gemeinhin als climate cases: Bürger klagen Bundesstaaten, die gesetzte Emissionsziele verfehlen, oder Unternehmen, deren Geschäftsmodell auf fossiler Energie basiert. Auch Bundesstaaten klagen Unternehmen – und umgekehrt. Selbst Unternehmen klagen Unternehmen. Diese sogenannten Klimaklagen machen nun außerhalb der Vereinigten Staaten Schule. In Berlin wollen drei Biobauernfamilien die deutsche Bundesregierung klagen. Die Familien sind der Meinung, dass die Nichteinhaltung bundesweiter Emissionsziele für das Jahr 2020 unter Verletzung der deutschen Verfassung, des Grundgesetzes, insbesondere in Artikel 2 Absatz 2 (Recht auf Leben und Gesundheit), Artikel 12 Absatz 1 (Berufsfreiheit) und Artikel 14 Absatz 1 (Recht auf Eigentum), gegen ihre Grundrechte verstößt. Sie möchten die Bundesregierung zur Einhaltung des Klimaschutzplans zwingen und fordern Kompensation für den Schaden, der ihrer Ansicht nach aufgrund der potentiell unrechtmäßigen Emissionen entstanden sei.

Zwar ist es die Aufgabe von Gerichten, mächtige Akteure zur Verantwortung zu ziehen. Doch die Notwendigkeit, vor Gericht Beweise in Form klimawissenschaftlicher Tatsachen zu erbringen, hat Konsequenzen für die Glaubwürdigkeit der Klimawissenschaft. Richter sind mit Fragen konfrontiert, die selbst Wissenschaftler nicht beantworten können. Zudem provozieren die Klagen eine Machtverschiebung zugunsten der Gerichte und zulasten demokratisch gewählter Repräsentanten. Wer ehrgeizige Klimapolitik gerichtlich erzwingen möchte, überfordert die Wissenschaft und schränkt den Handlungsspielraum der eigenen Regierung ein.

Einen Präzedenzfall in Europa lieferte die Umweltorganisation Urgenda zusammen mit 886 niederländischen Bürgern. Sie klagten den Staat Niederlande, um höhere nationale Emissionsreduktionsziele zu erwirken, als bestehende EU-Normen vorschrieben – und bekamen Recht. 2015 entschied ein Zivilgericht in Den Haag, dass der Staat nicht die von der EU geforderten 20% Reduktion an Treibhaus-

gasemissionen bis zum Jahr 2020 (im Vergleich zu 1990), sondern mindestens 25% zu erreichen hätte. Für diese Zahl gab es keine direkte rechtliche Grundlage, doch nützten die Kläger eine Besonderheit im niederländischen Zivilrechtsgesetz, die „Sorgfaltspflicht“, und argumentierten, dass diese Pflicht 25% rechtfertige. In seiner Entscheidung berief sich das Gericht jedoch in erster Linie auf Beurteilungen zu „gefährlicher Einflussname“ menschlicher Aktivitäten auf das Klimasystem, die man einem Bericht des Weltklimarats aus dem Jahr 2007 entnommen hatte. Laut diesem Bericht würde bei einer 25 bis 40%-igen Emissionsreduktion bis zum Jahr 2020 von sogenannten Annex-1-Ländern (wie den Niederlanden) eine 50%-ige Wahrscheinlichkeit bestehen, dass das politische Zwei-Grad-Temperaturziel im Jahr 2100 nicht überschritten werden würde. Eine niederländische Vorgängerregierung hatte sich politisch – nicht gesetzlich – auf 30% Reduktion festgelegt, ihre Nachfolger beschlossen, sich an der EU-Norm von 20% zu orientieren. Zu wenig ambitioniert, entschied das Gericht.

In zweierlei Hinsicht ist die Entscheidung des Gerichts bedenklich. Zum einem muss die Beweisführung hinterfragt werden. Richter hatten zum Prozess weder Wissenschaftler geladen, noch die akademische Literatur zur Institution Weltklimarat studiert, besser gesagt, sie ignoriert. Wie kritische Kommentatoren anmerkten, konnte die Klage die Richter davon überzeugen, dass es eine wissenschaftliche Beweisführung hinter dem Terminus „gefährliche Einflussnahme“ des Menschen auf das Klimasystem gäbe und dass diese mindestens 25% Reduktion fordere, nicht bloß 20% legitimiere. Zielsetzungen sowie deren gesetzliche Festschreibung ist die Aufgabe der Politik und der Legislative, nicht des Weltklimarats, dessen Autorität unter anderem auf dieser institutionellen Trennung gründet. Die Klimawissenschaft kann weder Normen vorgeben noch Handlungen diktieren, räumt der um seine eigene Glaubwürdigkeit besorgte Weltklimarat ein. Dort weiß man: Wenn Politiker ihre politischen Entscheidungen mit klimawissenschaftlichen Erkenntnissen legitimiert wissen wollen, provozieren sie mitunter eine

über das Ziel hinauschießende Gegenreaktion, die Klimaskepsis. Sogenannte Klimaskeptiker dekonstruieren Klimawissenschaft und stellen den Wahrheitsgehalt der Weltklimarat-Berichte in Abrede. Ihren Ursprung nahmen Klimaklagen wie auch Klimaskepsis nicht zufällig in der eingangs erwähnten legalistisch geprägten politischen Kultur der USA.

Zum anderen hatte das Gericht der demokratisch gewählten Regierung ein gesetzlich nicht bindendes Emissionsziel verordnet und sich über die Legislative und Exekutive gestellt. Dass der Verlust ihres politischen Handlungsspielraums eigenschuldete sein mag – neoliberale Regierungen setzen bevorzugt auf Marktmechanismen statt auf Regulierung – bedeutet nicht, dass Gerichtsurteile den politischen Prozess abkürzen sollten. Werden diese Urteile noch dazu ohne ausreichende gesetzliche Grundlagen gefällt, kann den zuständigen Richtern Aktivismus vorgeworfen werden, wie im Prozess um den Bau der dritten Piste des Flughafens Wien-Schwechat zu beobachten war.

Bauernfamilien und Greenpeace Deutschland vs. Deutsche Bundesregierung

Zurück nach Deutschland. Im aktuellen Fall klagen drei Biobauernfamilien die Bundesregierung vor dem Berliner Verwaltungsgericht. Die Familien fühlen sich von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen und beklagen, dass ihre Plantagen bei Hamburg immer häufiger von Pflanzenschädlingen befallen werden. Ebenso erfahren sie durch Extremwetter bedingte Ernteaussfälle. Durch die Nichteinhaltung des bundesweiten Emissionsziels von 40% für das Jahr 2020 – die deutsche Regierung rechnet mit 32% – sehen sie sich in ihren Grundrechten verletzt. Obwohl das 40%-Ziel nie gesetzlich verankert wurde, halten Klägeranwältin wie Greenpeace es für bindend. „Auch hier in Deutschland sind Menschen bereits heute existenziell vom Klimawandel (sic!) bedroht“, heißt es von Greenpeace, das sich in der Klage explizit auf den Sachstandsbericht des Weltklimarats aus dem Jahr 2018 berufen wird.

Nach dem Den Haager Urteil ist nicht mehr ganz auszuschließen, dass der deutschen Bundesregierung vor Gericht ein verbindliches Emissionsziel von 40% verordnet werden wird. Freilich, die Wissenschaft als solche verlangt dies nicht. Besonderes Augenmerk gilt daher der Argumentation in einem möglichen Urteil zugunsten der Kläger. Sollte ein Zusammenhang zwischen dem Verfehlen des Ziels und einem dadurch verletzten Recht auf Leben und Gesundheit, Berufsfreiheit und Eigentum konstruiert werden, müssten sich Klimawissenschaftler in eigenem Interesse dagegen aussprechen. Aus jurisdischer Sicht ist das Einklagen dieser Ziele ein ohnehin schwer nachvollziehbarer Umweg zur Sicherung der Grundrechte. Selbst wenn die Bundesregierung 40% erreichen sollte, wird es für Bauern existenzbedrohende Extremereignisse geben. Die Sicherung der Existenz ist in erster Linie eine politisch zu beantwortende Frage, etwa mit einer als Grundrecht zu verankernden garantierten Grundsicherung für Bauern.

DR. MATHIS HAMPEL

geboren 1982 in Graz, ging 2004 im Rahmen seines Geographiestudiums mit Schwerpunkt Klimatologie ins Ausland und promovierte 2014 am King's College London als Geisteswissenschaftler. Er forscht zur Klimapolitik und leitet die Redaktion des zivilgesellschaftlichen Vereins Generation Grundeinkommen.

KRIMINALPOLITIK VON TÜRKIS-BLAU UNTER MENSCHENRECHTLICHER PERSPEKTIVE

Univ.-Doz. Dr. Arno Pilgram, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie

Nach einem Jahr lässt sich das kriminalpolitische Programm der neuen Regierung auch schon in seiner Umsetzung beobachten und bewerten.

Was war angekündigt? Ein immens hoher Stellenwert der Kriminalpolitik, wenn man nach der Positionierung des Kapitels „Ordnung und Sicherheit“ im aktuellen Regierungsprogramm geht. Das Kapitel folgt gleich nach jenem zu „Staat und Europa“ bereits ab Seite 28 von 182 und fordert ein Sechstel des gesamten Platzes im Programm ein (nach Abzug des auf die Landesverteidigung bezogenen Unterabschnitts ein Siebtel). Unmittelbar unter der Überschrift sind „Härtere Strafen für Sexual- und Gewaltverbrecher“ die erste von vier top-gereichten Forderungen. Adressaten dieses Vorhabens sind, ohne dass sie ausdrücklich genannt werden, junge, kulturfremde Zuwanderer. Man versteht es aus dem Kontext, lautet doch die zweite Topforderung „Stopp der illegalen Migration“. Wie überhaupt im Sicherheitskapitel Kriminalitäts- und Migrationskontrolle zu einem einzigen Thema verschmelzen.

Im Vergleich dazu umfasste im Jahr 2000 im Programm der ersten schwarz-blauen Regierung das Kapitel „Innere Sicherheit und Integration“ nicht mehr als 7 von 152 Seiten (5 Prozent des Textes) und begann erst auf Seite 53. Es war nachgereiht der Außen-, Europa- und Demokratiepoltik sowie einem breiten Kapitel unter dem Titel „Neuer sozialer Gesellschaftsvertrag“. Steckt hinter derart verschobenen Relationen bloß der Hinweis auf neue Gewichtsverhältnisse zwischen den beiden Koalitionspartnern oder doch auch eine inzwischen veränderte gesellschaftliche Verfassung?

Das Kriminalpolitikprogramm bestätigt die Normalisierung einer fortschreitenden gesellschaftlichen Spaltung. Dies wird dann besonders deutlich, wenn man nicht nur auf das gerichtliche Strafrecht blickt. Im Programmabschnitt „Bürokratieabbau und Reduktion von Vorschriften für Unternehmen“ wird zur Reform des Verwaltungsstrafrechts Bemerkenswertes vorgeschlagen: Abschaffung des Kumulations-

prinzips zur Verhinderung von „Strafexzessen“, Stärkung der Unschuldsvermutung, Verankerung des Prinzips „Beraten statt Strafen“ in Materiengesetzen und Anerkennung von Compliance-Maßnahmen der Unternehmen. Da werden ganz konträre Töne angeschlagen, wird statt dem Straffen der Zügel und Repression Deregulierung und Straferleichterung gepriesen. Hierbei ist das Tempo sogar noch höher. Schon vor der Sommerpause des Nationalrats wurde dem Parlament unter dem Beifall der Wirtschaftskammer eine entsprechende Novelle zum Verwaltungsstrafrecht übermittelt.

Es geht der Regierung also nicht durchgängig um Strafverschärfung, vielmehr um zweierlei Strafrecht für zwei Hälften der Bevölkerung. Hier eines für jene, die unsere kulturellen Werte nicht teilen, die nur Härte verstehen und Sanktionen gehorchen, dort eines für jene, die von den strengen Gesetzen und Überregulierung bisher unnötig schikaniert wurden und vernünftig angesprochen werden können. Gemeint sind da zugewanderte Fremde, dort die heimischen Leistungsträger. Bezeichnend auch eine zuletzt zur Begutachtung versandte Novelle zum Waffengesetz, das für Hobbyjäger, Sportschützen, Polizei- und Justizwachebeamte Erleichterungen brächte, für Asylwerber und -berechtigte (sowie Drittstaatsangehörige) dagegen eine sachlich nicht begründete, aber symbolisch bedeutsame Einschränkung: Ihnen und nur ihnen ist jetzt auch Hieb- und Stichwaffenbesitz bei Strafe untersagt.

Gleiches Recht für alle scheint passé, ein bislang überzogenes Prinzip. Für kulturfremde Risikogruppen bzw. solche, die dafür erklärt werden, wird das Recht engmaschiger gestaltet und Nulltoleranz erklärt, für die „eigenen Leute“ werden Rechtsnormen gelockert und negative Sanktionsfolgen gemildert.

Eine solche polare Rechtsgestaltung besiegelt symbolisch eine gespaltene Gesellschaft. Die ist jedenfalls für den rechten Populisten als Tatsache nichts, was bedauert werden müsste. Sie ist Gegebenheit aus der Natur und nicht politisches

Produkt. Der gesellschaftlichen Spaltung ist daher auch nicht durch kompensatorische und Ausgleichsmaßnahmen zu begegnen, sondern durch adäquat aufgespaltene Reaktionen. So auch mit zweierlei Recht. Einheitliche, universale Rechtsprinzipien für alle passen nicht in das Konzept des Rechtspopulisten, gelten ihm als Irrweg. Das drückt er zunächst im Strafrecht aus. Doch ist zweierlei Strafrecht nicht nur die populär plausible Vorübung zu zweierlei Menschenrecht?

Eine Differenzierung strafrechtlicher Reaktionen an sich ist nun nichts Neues. Seit der Großen Strafrechtsreform 1975 gehört zu den vielen kleineren Reformen seither regelmäßig eine Kombination von Hilfsangeboten und Straferleichterungen auf der einen und von Erweiterungen oder Verschärfungen von Strafbestimmungen auf der anderen Seite – mit dem Endeffekt einer immer feineren Differenzierung und auch Polarisierung des Reaktionsinventars. Das inzwischen unübersichtliche strafrechtliche Arsenal reicht von Nonintervention und Interventionsaufschub, über sozialarbeiterische oder behördliche Interventionen diverser Art, Schadenersatz- und Strafzahlungsaufgaben oder Gewinnabschöpfung bis hin zu extremen Langstrafen und Sicherheitsmaßnahmen. Diese Differenzierungen in Strafrecht und seine Praxis gelten als Fortschritt und haben ihm eine zivile und soziale Note verpasst, eine dem aktivierenden Sozialstaat angemessene Form. Einzelfallgerechtigkeit und Reintegrationschancen sollen auf diese Weise so gut wie möglich sichergestellt werden, zugleich die größte kriminalpräventive Effizienz bei geringen Kosten für den Einzelnen und die Allgemeinheit. Diese wissenschaftlich fundierte Rationalisierung des Strafens galt auch als wesentliche Gewähr für die Kompatibilität der Strafrechtsanwendung mit grund- und menschenrechtlichen Geboten.

Zwischen einem differenzierten und einem gespaltenen Strafrecht gibt es eine Parallele, ungeachtet gravierender Unterschiede in der Praxis. Ob Strafrecht grundsätzlich als ultima ratio oder als Mittel der Wahl gegenüber einer Kategorie von Personen bzw. einem Bevölkerungsteil gilt und

angewandt wird, ist praktisch zwar von großer Relevanz. Aber auch ein noch so differenziertes und auf „sanfte Kontrolle“ setzendes Strafrecht kennt ein Ende der Geduld gegenüber „Integrationsverweigerung“ und, wenn auch hinausgeschoben, den Moment sozialen Ausschlusses von gesellschaftlicher Teilhabe, anerkennt die Strafe. Hierin liegt eine Gemeinsamkeit mit den populistischen Vertretern gespaltenen Strafrechts vor, auch wenn diese die Strafe priorisieren und ein abwägendes Vorgehen bei Kriminalisierung und Pönalisierung für sie nur Zögern, Schwäche und Ermütigung von Feinden der tradierten, natürlichen Ordnung bedeutet.

Mit der Ausdifferenzierung und Zivilisierung des strafrechtlichen Reaktionsprozesses wurde in jüngerer Vergangenheit die Frage nach der grundsätzlichen Legitimität von Strafe umschifft. Die Berechtigung staatlicher Strafe ist um Vieles zweifelhafter als das evidente Erfordernis, im Zusammenhang mit manchen Krisen- und Konfliktsituationen Zwang und Freiheitseingriffe anzuwenden. Die Frage ist, wie weit Strafe als Addendum, als eine über die notwendige und hilfreiche Intervention zur Krisen- und Konfliktbeilegung und zum Schadensausgleich hinausgehende Übel-, sprich Leidenszufügung berechtigt ist. Wie weit ist eine Instrumentalisierung eines Menschen zu ordnungspolitischen Zwecken, zum Zweck der Abschreckung anderer oder auch zum Zweck der Bestätigung von Normgeltung bzw. staatlicher Durchsetzungsfähigkeit und Herrschaft zulässig und hinnehmbar? In der Sprache der Abolitionisten (einer historischen sozialen Bewegung zur Abschaffung der Sklaverei, aber auch der Gefängnisse¹) wird die „Strafknechtschaft“, das Recht auf „Ausbeutung“ Bestrafter zum Zweck der Demonstration einer auf sozialem Ausschluss basierenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnung abgelehnt. Heinz Steinert² hat diese strafrechtliche Instrumentalisierung von Menschen für Ordnungspolitik ausdrucksstark als „symbolische Politik mit Menschenopfern“ bezeichnet. Er hat dies nicht auf den kriminalpolitischen Populismus heutiger Tage gemünzt, sondern auf das staatlich institutionalisierte Recht zu strafen schlecht-

hin, und er hat damit die Hoffnungen auf strafrechtlichen Reformismus relativiert.

Die Anzeichen für die Erosion eines wohlfahrtsstaatlich zivilisierten, gleichen Strafrechts für alle mehrten sich und werden die Frage der Verträglichkeit von Strafen mit der Menschenwürde und den Grundrechten wieder grundsätzlich aktuell werden lassen. Abgesehen vom Recht auf Strafe ist die Berechtigung vorbeugender Sicherheitsmaßnahmen gegenüber Menschen ebenfalls wieder aktualisiert: Ab wann und wie weit ist der Einsatz von Zwang und Freiheitseinschränkungen nicht nur als situationsberuhigende Antwort, sondern auch schon in Hinblick auf die Prävention von Normverletzungen vertretbar? Neben einem gespaltenen Sanktionsprogramm wird von Rechtspopulisten der Risikoklassifikation und der Identifikation von Risikopersonen sowie der präventiven Absicherung gegen sie hoher Stellenwert beigemessen. Sie soll realisiert werden durch bessere Vernetzung der Kontrollorgane, durch verpflichtenden Datenaustausch und die Problematisierung von Vertrauen und Persönlichkeitsschutz, quasi durch Überwachung einer Hälfte der Bevölkerung durch die andere. Hieran wird unter der Devise „Datenschutz darf nicht Täterschutz werden“ derzeit in der mit kriminalpolitischen Umsetzungsmaßnahmen zum Regierungsprogramm beauftragten „Taskforce Strafrecht, Opferschutz und Täterarbeit“ unter der Leitung von Frau Staatssekretärin im BMI Edtstadler gearbeitet.

Für Menschenrechtsbewegungen und -institutionen sind unterschiedliche Reaktionen auf die Entwicklungen denkbar, eine „strafabolitionistische“ Radikalisierung (die Übernahme abolitionistischer Positionen), die ein scheinbar verlässliches „humanisiertes“ Strafrecht bisher erübrigte, oder ihrerseits ein pragmatischer Anpassungsprozess an Veränderungen. Die Große Strafrechtsreform war ein Kind ihrer Zeit. Die in der Phase des fordistischen Kapitalismus relativ weit hinausgeschobenen Grenzen sozialen Ausschlusses von Menschen (einschließlich Straffälliger) dürften sich eher als ein Sonderfall der Geschichte erweisen. Aber auch die Grund- und Men-

schenrechte sind hinsichtlich Entstehung, weltweiter Anerkennung und Auslegung historisch bedingt und nicht irreversibel. Sie sind eine wertvolle politische Ressource, die allerdings von der Bereitschaft von Regierungen abhängt, zu entsprechenden internationalen Abkommen und den Institutionen zu ihrem Schutz zu stehen. Diese Bereitschaft ist immer neu auszuhandeln und labil, wie das aktuelle Beispiel des UN-Pakts für Migration zeigt. Unter dem heute beobachtbaren Druck, Menschenrechte auf keinen Fall extensiv zu formulieren und zu interpretieren, wird deren Verteidigung als universelle Rechte vermutlich nicht gerade dort besonders entschlossen ausfallen, wo ihre Aushöhlung unter öffentlichem Beifall gerne eingeübt wird, im Bereich Strafrecht, gegenüber „Kriminellen“.

Und doch ist genau das Strafrecht (von seinem sicherheitspolizeilichen Vorfeld bis zum Strafvollzugsrecht), der Umgang mit Rechtsbrechern ein wichtiger und zugleich der schwierigste Testfall für die Gültigkeit von Grund- und Menschenrechten. Vergleichsweise einfach vermittelbar und zu wahren scheint das Menschenrecht, gleichbehandelt und nicht diskriminiert zu werden wegen persönlich nicht verantworteter Zugehörigkeit zu einem Geschlecht, einer Ethnie, einer Religion, wegen einer bestimmten Herkunft. Etwas schwieriger wird es, wenn es um Kranke, Behinderte, Leistungsschwache geht bzw. es auf soziale Ausgleichsmaßnahmen und „positive Diskriminierung“ ankommt. Am schwierigsten wird die Plausibilisierung und Gewährleistung von Grund- und Menschenrechten als allgemeinen Rechten bei Personen, die sich gegen Recht vergehen, bei „Verbrechern“. Ihnen gegenüber bestehen (in unterschiedlicher Begrifflichkeit) berechnete Forderungen an Eingeständnis, Unrechtseinsicht, Wiedergutmachung, Buße, Änderung und dergleichen. Hier gibt es insofern „Vorbedingungen“ für rechtliche Gleichstellung. Dabei werden Fragen nach der Festlegung, Billigkeit, Stundung von oder Solidarhaftung für diese Forderungen aufgeworfen, also die Fragen nach einem eben nicht unstrittigen Minimum an allgemeinem Menschenrecht. Hier kann über Maßstäbe gestritten und politisch an Schrauben gedreht werden.

Daher scheint die Beobachtung von Kriminalpolitik auch hierzulande aus menschenrechtlicher Perspektive besonders geboten. Hier interessieren die faktischen Veränderungen: Verschieben sich die Grenzen zwischen weicherem Verwaltungs- und hartem gerichtlichem Strafrecht, wird also (ent)kriminalisiert, wird auf punitive Schritte gesetzt, kommt es dann zu zwingenden (Mindest-)Bestrafungen, zu Strafschärfungen und schwerwiegenden Strafnebenfolgen für die Betroffenen? Welche Art von Risikoprofilung wird schon im Vorfeld des Strafrechts betrieben und mit welchen Konsequenzen für die Anwendung von Überwachungs- und Sicherungsmaßnahmen gegenüber potenziellen Straftätern? Von nicht minderem Interesse ist die Symbolik der Kriminalpolitik: Werden Grund- und Menschenrechte als Privileg betrachtet, das nicht allen zusteht und werden strafrechtliche Ausschließungsprozesse von Straftätern mit kategorialen Unterschieden zwischen uns als Opfern und ihnen als Tätern begründet, mit von ihnen verwirkten Grund- und Menschenrechten legitimiert und normalisiert? Das Strafrecht ist somit ein entscheidendes Feld symbolischer Menschenrechtspolitik.

Der notwendige kritische Blick auf personenbezogene vorbeugende Maßnahmen und Strafen zur Sicherung vor Kriminalität wird jedoch geblendet durch das Versprechen, mit diesen Mitteln auf eine „Gesellschaft ohne Kriminalität“ hinzuwirken. Wer wird verneinen, in einer solchen leben zu wollen, und doch führt diese Utopie in die Irre, wenn es um Grund- und Menschenrechte geht. Diese müssen nämlich eine Antwort liefern auf die Frage, wie wir in einer Gesellschaft mit Kriminalität und den darin Involvierten leben wollen – realistischerweise unsere Welt auf absehbare Zeit. Die eigentliche Herausforderung liegt in einem „Leben mit Kriminalität“ und ohne die Illusion, sie einfach abschaffen zu können durch Ausschluss von Personen, möglichst schon vor befürchtetem, aber jedenfalls nach geschehenem „Unrecht“. An den Rechten dieser Personen (auch auf eine andere Sicht des Unrechts, auf Verteidigung, Widerstand, Verweigerung, Anderssein etc.), an der anerkannten Zugehörigkeit auch von Rechtsbrechern zur

Gemeinschaft, an der Selbstverpflichtung dieser Gemeinschaft, selbst solchen Personen Menschenrechte einzuräumen, daran entscheidet sich die Qualität einer Gesellschaft und ihres Rechts und nicht an der Maschinerie zur Isolation, Bestrafung, Abschaffung von einzelnen oder Gruppen von Feinden.

Der Aufruf zu einem „Leben mit Kriminalität“ soll nicht missverstanden werden. Er meint nicht die Resignation, ohnedies nichts gegen Unrecht und Kriminalität tun zu können, auch nicht die Zumutung an den Einzelnen, mit Risiken, Angst und Schäden rechnen und selbst fertig werden zu müssen. Vielmehr gilt es, die Realität eines gesellschaftlichen Lebens mit Kriminalität anzuerkennen und die vielfältigen Formen der konstruktiven individuellen und sozialen Bewältigung von Risiken, Konflikten und Schadensfällen (auch jenseits von allem Strafrecht) wahrzunehmen und die Voraussetzungen für diese Bewältigung gezielt und organisiert zu verbessern.

UNIV.-DOZ. DR. ARNO PILGRAM

Studium der Psychologie, seit der Gründung 1972 bis 2011 wissenschaftlicher Mitarbeiter am IRKS (Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie), 2000 bis 2004 Leiter des Instituts; seit 1978 im Vorstand des Vereins für Bewährungshilfe und soziale Arbeit bzw. des Aufsichtsrats von Neustart.

FUßNOTEN

- 1) Zur Reaktualisierung des Abolitionismus vgl. Scheerer Sebastian: Abschaffung der Gefängnisse. *Kriminologisches Journal*, Jg.50, 2018, ...
- 2) Vgl. Steinert Heinz: 'Sicherlich ist Zweifel am Sinn von Strafe, von Freiheitsstrafe erlaubt.' Über Abolitionismus als intellektuelle Praxis. In: Schumann/Steinert/Voß (Hg.): *Vom Ende des Strafvollzugs. Ein Leitfaden für Abolitionisten*. Bielefeld (AJZ Verlag) 1988

MENSCHENHANDEL UND MENSCHENRECHTE: NATIONALE PROBLEMFELDER BEI DER BEKÄMPFUNG EINES GLOBALEN PHÄNOMENS

Mag.^a Valerie Gruber, BA, MSc, EU-Poolistin im österreichischen Außenministerium, Themenkomplex Menschenhandel

Menschenhandel ist ein grausames Verbrechen, das sich vor allem gegen die Würde und Selbstbestimmung der Betroffenen richtet. Es ist ein globales Phänomen, von dem kein Land ausgenommen ist. Daher muss auch das Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass Menschenhandel nicht nur in fernen Ländern vorkommt, sondern auch hier bei uns in Österreich. Es ist ein Verbrechen, mit dem in Österreich und weltweit sehr viel Geld verdient wird und durch das sehr viele Leben beeinträchtigt werden.

Die meisten in Österreich identifizierten Opfer stammen aus Europa, sowohl aus EU- als auch aus Drittstaaten, sowie aus Nigeria und China. Österreich ist durch seine zentrale Lage in Europa sowohl als Ziel- als auch als Transitland betroffen und durch internationale Abkommen sowie nationale Gesetze dazu verpflichtet, den Menschenhandel zu bekämpfen und den Betroffenen zu helfen.

Für einen fruchtbaren Diskurs ist es wichtig, die grundlegenden Parameter zu klären. Daher soll eingangs der Begriff und das Phänomen Menschenhandel erklärt und die Situation in Österreich dargestellt werden. Anschließend werden drei Themenbereiche genauer beleuchtet, die in der innerstaatlichen Diskussion momentan von großer Bedeutung sind: Der Zugang zu Rechten für Betroffene (der Anspruch von Entschädigung im Gerichtsverfahren und die Erlangung von Aufenthaltsberechtigungen), die Verbesserung der Datenlage und das Prinzip der Nichtbestrafung von Opfern des Menschenhandels.

Seit dem Jahr 2000 gibt es eine von so gut wie allen Staaten anerkannte Definition von Menschenhandel. Diese findet sich im Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (dem sogenannten *Palermo-Protokoll*)¹. Spätere Konventionen, wie etwa das Europaratsübereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels², bedienen sich derselben Definition, die auch in das öster-

reichische Recht Eingang gefunden hat. Innerstaatlich ist die Straftat „Menschenhandel“ in § 104a Strafgesetzbuch (StGB) geregelt.

„Menschenhandel ist dann erfüllt, wenn jemand eine Person mit dem Vorsatz der Ausbeutung bei gleichzeitigem Einsatz unlauterer Mittel anwirbt, beherbergt oder sonst aufnimmt, befördert oder einem anderen anbietet oder weitergibt. Ausbeutung umfasst die sexuelle Ausbeutung, die Ausbeutung durch Organentnahme, die Ausbeutung der Arbeitskraft, die Ausbeutung zur Bettelerei sowie die Ausbeutung zur Begehung mit Strafe bedrohter Handlungen. Unlautere Mittel sind der Einsatz von Gewalt oder gefährlicher Drohung, die Täuschung über Tatsachen, die Ausnützung einer Autoritätsstellung, einer Zwangslage, einer Geisteskrankheit oder eines Zustands, der die Person wehrlos macht, die Einschüchterung und die Gewährung oder Annahme eines Vorteils für die Übergabe der Herrschaft über die Person. Wenn das Opfer minderjährig ist, ist der Tatbestand des Menschenhandels auch dann erfüllt, wenn keine unlauteren Mittel angewendet werden.“³

Der Tatbestand des Menschenhandels besteht demnach aus drei Elementen: der Handlung, dem Zweck und den unlauteren Mitteln. Unter die tatbestandsmäßigen Handlungen fallen die Anwerbung, die Beherbergerung, die Aufnahme und die Beförderung einer Person sowie das Anbieten und die Weitergabe einer Person an einen Dritten. Die Beförderung über eine Grenze oder das „Verkaufen“ einer Person sind dabei jedoch keine Tatbestandselemente. Dies unterscheidet Menschenhandel auch grundlegend von der Schlepperei, bei welcher der Grenzüberschritt Voraussetzung ist.

Das ausschlaggebende Element ist die Ausbeutung einer Person. Dabei sind die Ausbeutungsformen vielfältig und die tatsächliche Tat nicht unbedingt nur einer Ausprägungsform zurechenbar. Die vorherrschenden Formen sind sexuelle Ausbeutung, Ausbeutung der Arbeitskraft, Ausbeutung zur Bettelerei sowie Ausbeutung zur Begehung mit Strafe bedrohter Handlungen. Wenn man sich nun vorstellt,

dass eine Frau zur Prostitution gezwungen wird und sie von dem Geld, das sie damit einnimmt, nur einen Bruchteil behalten darf, so weist dies Elemente der sexuellen Ausbeutung und der Ausbeutung der Arbeitskraft (da Prostitution in Österreich prinzipiell legal ist) auf.

Zur Ausbeutung durch Organentnahme gibt es in Österreich keine dokumentierten Fälle.

Der „Kauf von Kindern“ im Sinne einer finanziellen Leistung für die Adoption eines Kindes wiederum darf nicht mit Kinderhandel verwechselt werden, da bei Ersterem das Element der Ausbeutung des Kindes nicht gegeben ist.

Die unlauteren Mittel sind im § 104a StGB abschließend aufgezählt. Sie entfallen, wenn es sich um ein minderjähriges Opfer handelt.

Leider muss nach wie vor ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass von Menschenhandel nicht nur Frauen und Kinder, sondern auch Männer betroffen sind – diese vor allem (aber nicht ausschließlich) durch Ausbeutung der Arbeitskraft am Bau oder in der Land- und Forstwirtschaft.

Die Aufgabe der Betreuung der Betroffenen übernehmen in Österreich spezialisierte Opferschutzeinrichtungen (NGOs), die staatlich gefördert werden. Für Frauen ab dem 15. Lebensjahr übernimmt dies die Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels (LEFÖ-IBF)⁴ und für Männer ab dem 18. Lebensjahr MEN VIA⁵. Für die Betreuung von Kindern, die Opfer von Menschenhandel wurden, gibt es nur in Wien eine spezialisierte Betreuungseinrichtung – die Drehscheibe Wien, die bei der Magistratsabteilung (MA) 11 angesiedelt ist. Diese Organisationen bieten Unterkunft, psychosoziale Betreuung und juristische Prozessbegleitung, um Betroffenen schrittweise wieder ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen.

Mit der Aufgabe der Koordinierung der nationalen Anstrengungen bei der Bekämpfung des Menschenhandels wurde 2004 die *Task Force Menschenhandel* betraut.

Mitglieder dieser Task Force sind alle relevanten Bundesministerien und Regierungsstellen, die Bundesländer, die Sozialpartner und spezialisierte Nichtregierungsorganisationen. Wichtigste Aufgabe der Task Force ist es, im Dreijahres-Rhythmus Nationale Aktionspläne (NAP) auszuarbeiten und deren Umsetzung zu überwachen. In den NAP finden sich Aufgaben wie die Weiterführung der Task Force selbst, die Finanzierung von Projekten im Ausland durch die Austrian Development Agency (ADA) oder, im aktuellen NAP, die Einrichtung einer bundesweiten Schutzeinrichtung für Betroffene des Kinderhandels – um nur einige Beispiele zu nennen.⁶

Nach diesem kurzen Abriss der nationalen Gegebenheiten soll nun auf drei der aktuellen Problemfelder eingegangen werden.

Zugang zu Rechten für Betroffene des Menschenhandels

Aus den oben bereits erwähnten internationalen Abkommen sowie aus einer Richtlinie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels⁷ ergeben sich für Österreich Pflichten wie die Betreuung und Unterbringung von Opfern, die Schaffung der Voraussetzungen für eine strafrechtliche Verfolgung der Täter und die Gewährung gewisser Rechte und Vorteile für die Betroffenen. Besonders beleuchtet werden sollen für diesen Beitrag einerseits der Zugang zu Entschädigung und andererseits die Möglichkeit zur Erlangung einer Aufenthaltsberechtigung für Betroffene, da diese beiden Punkte gerade von den Opferschutzeinrichtungen immer wieder bemängelt werden.

Entschädigung für Opfer kann in Österreich auf zwei Wegen erlangt werden: durch den Zuspruch in einem Gerichtsverfahren sowie durch staatliche Hilfen nach dem Verbrechenopfergesetz (VOG)⁸. Eine Studie zu Entschädigungsmöglichkeiten für Betroffene des Menschenhandels in Österreich⁹ hat gezeigt, dass kaum jemals (angemessene) Entschädigungen im Strafverfahren zugesprochen werden, und wenn, dann regelmäßig nur in Fällen, in denen Vermögen der Täter vorab beschlagnahmt wurde. Auch die Erfah-

rungen zum gerichtlichen Zuspruch von entgangenem Lohn beruhen nur auf Einzelfällen. Oftmals werden die Opfer für die Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen im Strafverfahren auf den Zivilrechtsweg verwiesen, was nicht nur ein weiteres Kostenrisiko für die Betroffenen bedeutet, sondern auch eine Verzögerung eines endgültigen Abschlusses mit einer Zeit im Leben, an die man wohl nur ungern erinnert werden möchte. Darüber hinaus hat die Studie ergeben, dass Betroffenen im Gerichtsverfahren nur dann Entschädigungen zugesprochen wurden, wenn sie juristische und psychosoziale Prozessbegleitung durch Opferschutzeinrichtungen in Anspruch genommen haben.

In Österreich gibt es, im Gegensatz zu vielen anderen Ländern, keine spezialisierten Richter oder Staatsanwälte für den Bereich des Menschenhandels. Im Lichte unserer unabhängigen und weisungsfreien Judikative gibt es daher nur die Möglichkeit von Schulungen, um diese Personengruppe auf die Missstände aufmerksam zu machen. Denn die gesetzlichen Grundlagen für den Zuspruch von Entschädigung im Gerichtsverfahren sind durchaus gegeben, sie werden nur nicht umfassend und oftmals nicht im Sinne des Opferschutzes angewandt.

Beim Zugang zu Entschädigung im Wege des VOG ist die Lage etwas anders. Hier müsste es zu einer gesetzlichen Änderung kommen, um mehr Betroffenen effektiv helfen zu können. Der Anspruch für Drittstaatsangehörige (also nicht EU- und EWR-Bürger) ist nämlich nur dann gegeben, wenn sich diese rechtmäßig in Österreich aufhalten. Dies tun sie wiederum nur dann, wenn sie über eine „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ verfügen.¹⁰

Damit wird schon das nächste Problemfeld, das der Aufenthaltsberechtigungen, gestreift. Diese werden nach § 57 Asylgesetz (AsylG 2005)¹¹ ausgestellt, der besagt, dass im Bundesgebiet aufhaltigen Drittstaatsangehörigen von Amts wegen oder auf begründeten Antrag eine „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ zu erteilen ist, wenn dies zur Gewährleistung der Strafverfolgung von gerichtlich strafbaren

Handlungen oder zur Geltendmachung und Durchsetzung von zivilrechtlichen Ansprüchen im Zusammenhang mit solchen strafbaren Handlungen, „insbesondere an Zeugen oder Opfer von Menschenhandel oder grenzüberschreitendem Prostitutionshandel“, notwendig ist.¹²

Eine Voraussetzung für die „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ ist also, dass ein Strafverfahren eingeleitet bzw. gegenwärtig geführt wird. Ob dies tatsächlich geschieht, ob das Strafverfahren noch läuft, wenn das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) den Antrag prüft, oder ob das Opfer überhaupt davon erfährt, dass es Anspruch auf eine Aufenthaltsberechtigung hat, sind alles Umstände, die nicht in der Einfluss-sphäre des Opfers liegen. Ganz abgesehen davon, dass dies das Gefühl der mangelnden Selbstbestimmungsfähigkeit perpetuieren kann, hängen Strafverfahren im Allgemeinen meist von der Kooperation der Opfer ab, und diese können auch aus ganz unterschiedlichen Gründen zu dieser Kooperation nicht bereit oder nicht in der Lage sein. Nationale und internationale Expertinnen und Experten stimmen daher darin überein, dass die Möglichkeit eines permanenten Aufenthalts im Land der Ausbeutung nicht von der Teilnahme des Opfers an der Strafverfolgung abhängig sein sollte.

Auch hier wäre es wiederum von großer Bedeutung, die relevanten Personengruppen (etwa Mitarbeiter des BFA) gezielt und fortlaufend zu schulen, um den Blick für potentielle Opfer zu schärfen. Außerdem wäre eine tiefergehende Kooperation der zuständigen Stellen – BFA, Landespolizeidirektionen, Bundeskriminalamt – wichtig, um die Opfereigenschaft beziehungsweise die Informationen betreffend Strafverfahren möglichst schnell verteilen und verarbeiten zu können.

Verbesserung der Datenlage

Es wurden in diesem Beitrag ganz bewusst noch keine Zahlen zu Betroffenen genannt, denn relevante Daten werden in Österreich nur unzureichend erhoben. Vergleichsweise leicht zugänglich ist die polizeiliche

Kriminalstatistik, die zurückreichend bis 2002 online verfügbar ist und angezeigte sowie aufgeklärte Fälle und seit 2014 auch Zahlen zu Tatverdächtigen und Opfern enthält.¹³ Die Fall- bzw. Opferzahlen zu § 104a StGB sind sehr gering. Auch wenn man die Zahlen für § 217 StGB (Grenzüberschreitender Prostitutionshandel), der oft als Auffangtatbestand herangezogen wird, mitzählt, könnte man zu dem Schluss gelangen, dass Menschenhandel in Österreich kaum von Relevanz ist.

Was man jedoch ohne direkten Kontakt zu den Opferschutzeinrichtungen nicht herausfinden kann, ist, dass allein LEFÖ-IBF im Jahr 2017 über 360 Betroffene betreut hat. Dies steht im krassen Gegensatz zu den 71 Opfern, die in der Kriminalstatistik aufscheinen. Außerdem steht außer Zweifel, dass es in diesem Bereich ein besonders großes Dunkelfeld gibt.

Besonders erschreckend ist die mangelnde Erhebung der Fallzahlen im Bereich des Kinderhandels. Da die Kompetenz für Kinder- und Jugendwohlfahrt bei den Ländern liegt, ist jedes Bundesland selbst dafür verantwortlich, vermutete oder bestätigte Fälle von Kinderhandel zu registrieren und, spätestens bei Nachfrage, zu melden. Unglücklicherweise gibt es nach wie vor Bundesländer, die meinen, bei ihnen gäbe es keinen Kinderhandel, da keine Fälle registriert wurden.

Aber warum ist es überhaupt so wichtig, möglichst genaue und realistische Opfer- und Fallzahlen zu Menschenhandel zu erheben? Dies hat in erster Linie etwas mit Geld und Auftragsvergaben zu tun. Wenn es etwa darum geht, eine bundesweite Schutzeinrichtung für Kinder, die Opfer von Menschenhandel wurden, einzurichten, so ist die erste Frage: Brauchen wir das? Wie viele Opfer gibt es überhaupt? Kann man diese Fragen nicht beantworten, ist das Projekt vom Tisch, bevor es überhaupt konzipiert wurde. Genauso steht es um die Finanzierung von Studien, etwa zur Erhebung des Dunkelfeldes, oder die Weiterfinanzierung der bereits bestehenden Opferschutzeinrichtungen. Umgekehrt ist es wiederum so, dass durch eine funktionierende Betreuungseinrichtung

mehr Opfer identifiziert werden können. Seit MEN VIA im Jahr 2014 gegründet wurde, ist die Zahl identifizierter männlicher Opfer merklich angestiegen.¹⁴

Um diese offensichtliche Lücke zu schließen, wurde in den Nationalen Aktionsplan 2018–2020 aufgenommen, dass die Erhebung von Daten verbessert und eine jährliche Gesamtstatistik veröffentlicht werden soll. Wie dies konkret umgesetzt wird und ob eine dauerhafte Lösung für die Datenerhebung gefunden werden kann, wird sich in den kommenden Monaten zeigen.

Prinzip der Nichtbestrafung von Opfern des Menschenhandels

Artikel 8 der EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels¹⁵ besagt: *„Die Mitgliedstaaten treffen im Einklang mit den Grundsätzen ihrer Rechtsordnung die Maßnahmen, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass die zuständigen nationalen Behörden die Befugnis haben, Opfer des Menschenhandels wegen ihrer Beteiligung an strafbaren Handlungen, zu der sie sich als unmittelbare Folge davon, dass sie Straftaten im Sinne des Artikels 2 (= Menschenhandel iSd § 104a öStGB) ausgesetzt waren, gezwungen sahen, nicht strafrechtlich zu verfolgen oder von einer Bestrafung abzusehen.“*

Dieser Verzicht auf Strafverfolgung der Opfer wird auch „Non-Punishment-Prinzip“ genannt. Es zielt darauf ab, dass Betroffene nicht für eine Tat zur Verantwortung gezogen werden, die sie unter den besonderen Umständen der Ausbeutungssituation begangen haben. Einerseits fallen darunter natürlich jene Straftaten, die im Zuge der „Ausbeutung zur Begehung strafbarer Handlungen“ nach § 104a StGB begangen wurden, andererseits sollen davon auch andere kriminal- und verwaltungsstrafrechtlich relevante Tatbestände erfasst werden, wie z.B. der irreguläre Aufenthalt in Österreich oder die Verwendung gefälschter Dokumente.

Um kriminalstrafrechtlich relevante Sachverhalte im Sinne des Non-Punishment-Prinzips zu lösen, bietet sich § 10 StGB, der entschuldigende Notstand, an. So

sieht es auch ein Erlass des Justizministeriums¹⁶ vor, der natürlich keine Weisung an die Richterschaft darstellen kann, aber dennoch auf die Notwendigkeit der Prüfung dieses Entschuldigungsgrundes und dessen möglichst weite Auslegung bei Straftaten, die von Opfern des Menschenhandels begangen worden sind, hinweist.

In der Praxis weitaus relevanter erscheint jedoch die Anwendung im Verwaltungsstrafrecht, denn oftmals sind Opfer des Menschenhandels gezwungen, gefälschte Dokumente zu verwenden, Gesetze im Zusammenhang mit der Ausübung der Prostitution zu brechen oder zu ihrem Aufenthalt falsche Angaben zu machen. Für den Bereich des Verwaltungsstrafrechts gibt es jedoch weder einen Erlass noch allgemein gültige Handlungsorientierungen. Als Hilfestellung für die zuständigen Behörden könnte lediglich das Rundschreiben des Verfassungsdienstes¹⁷ – angesiedelt beim Bundeskanzleramt – dienen. Dieses befasst sich jedoch lediglich mit der Anwendung des entschuldigenden Notstands im Verwaltungsstrafrecht und kommt zu dem Ergebnis, dass dieser zwar anwendbar sei, der Verwaltungsgerichtshof (VwGH) aber die Voraussetzungen weitaus strenger auslegt als der Oberste Gerichtshof (OGH), was für die Anwendung in der Praxis wenig hilfreich scheint.

Ein Problem, das sowohl im Kriminalstrafrecht als auch im Verwaltungsstrafrecht gleichermaßen gegeben ist, ist das der Identifizierung der potenziellen Opfer. Denn jede mögliche Anwendung des Non-Punishment-Prinzips beginnt mit der Feststellung der Opfereigenschaft der beschuldigten Person. Dies wiederum kann weder durch Erlässe noch durch Gesetzesänderungen behoben werden, sondern nur durch Schulungen und Bewusstseinsbildung bei Personen, die in Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit mit Betroffenen des Menschenhandels zu tun haben bzw. haben könnten.

Österreich ist aufgrund internationaler Abkommen zum Schutz der Betroffenen des Menschenhandels verpflichtet und das Absehen von strafrechtlicher Verfolgung ist dabei nur ein kleiner Teil. Im NAP

2018–2020 ist festgeschrieben, dass es einen Leitfaden zur Anwendung des Non-Punishment-Prinzips im Verwaltungsstrafrecht geben soll – je eher dieser Klarheit und Handlungsanleitungen für die tägliche Arbeit bringen kann, desto besser.

Abschließende Gedanken

Wie es so oft der Fall ist, könnte man über jedes der angesprochenen Problemfelder einen eigenen ausführlichen Artikel schreiben, aber für den Menschenrechtsbefund 2018 soll dieser Beitrag allen Leserinnen und Lesern einen ersten Einstieg in das Thema ermöglichen und die Komplexität und Vielschichtigkeit der Problemstellungen aufzeigen.

Es darf abschließend erwähnt werden, dass Österreich bei seinen Anstrengungen zur Bekämpfung des Menschenhandels vielfach als Vorbild dient und als „Best Practice“-Beispiel angeführt wird. Aber wir sollten uns auf diesen Lorbeeren nicht ausruhen, sondern weiter versuchen, die rechtlichen Rahmenbedingungen zu verbessern, um so auch in Zukunft im internationalen Vergleich gut abzuschneiden und – was sehr viel wichtiger ist – mehr Betroffenen bessere Hilfestellung bieten zu können.

MAG.^A VALERIE GRUBER, BA, MSC

Studium der Rechtswissenschaften, Internationale Beziehungen und Internationale Entwicklung an den Universitäten Wien und Edinburgh. Sie betreut als EU-Poolistin im österreichischen Außenministerium den Themenkomplex Menschenhandel und ist dabei zuständig für die nationale Koordinierung und die internationale Vernetzung der relevanten Stakeholder in diesem Bereich. Sie gibt hier ihre persönliche Meinung wieder.

FUßNOTEN

- 1) Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, BGBl. III – Ausgegeben am 29. Dezember 2005 – Nr. 220
- 2) Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, 2005, CETS No.197
- 3) Broschüre zu Menschenhandel der Task Force Menschenhandel, abrufbar unter: https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Menschenrechte/Broschue-re_zu_Menschenhandel.pdf
- 4) <http://www.lefoe.at/index.php/ibf.html>
- 5) <http://www.men-center.at/via.html>
- 6) Nationale Aktionspläne und weitere Informationen abrufbar unter: <https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/menschenrechte/schwerpunktthemen/kampf-gegen-den-menschenhandel/>
- 7) Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates
- 8) Bundesgesetz vom 9. Juli 1972 über die Gewährung von Hilfeleistungen an Opfer von Verbrechen (Verbrechensopfergesetz – VOG), BGBl. I Nr. 32/2018 (NR: GP XXVI RV 65 AB 97 S. 21. BR: 9947 AB 9956 S. 879.)
- 9) J. Planitzer, E. Probst, B. Steiner, B. Unterlechner, Entschädigungsmöglichkeiten für Betroffene des Menschenhandels in Österreich, 2011, ÖGB Verlag
- 10) § 1 Abs 7 VOG
- 11) Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005 - AsylG 2005), BGBl. I Nr. 56/2018 (NR: GP XXVI RV 189 AB 207 S. 36. BR: 9998 AB 10020 S. 883.)
- 12) § 57 Abs 2 AsylG
- 13) Fundstelle Kriminalstatistiken: <https://bundeskriminalamt.at/501/start.aspx>
- 14) Interne Statistik von MEN VIA
- 15) Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates
- 16) Erlass vom 17. Februar 2017 über das Absehen von der Bestrafung von Opfern von Menschenhandel, die Straftaten begangen haben, zufolge entschuldigendem Notstand – § 10 StGB
- 17) Rundschreiben betreffend die Umsetzung des Non-Punishment-Prinzips für Opfer des Menschenhandels für den Bereich des Verwaltungsstrafverfahrens

„ASYL“ –

ES STEHT EINE SCHWIERIGE ZEIT BEVOR ...

MMag.^a Angelika Watzl, Leiterin der Rechtsberatung zu Asyl- und Fremdenrecht für die Diakonie Flüchtlingshilfe in Traiskirchen, Vorstandsmitglied der Österreichischen Liga für Menschenrechte

Im Dezember 2018 veröffentlicht die Österreichische Liga für Menschenrechte ihren Befund über die menschenrechtlichen Problemfelder in Österreich und auch dieses Jahr hat das Thema „Asyl“ leider wieder seinen Platz gefunden.

Vor mittlerweile drei Jahren war der große Zustrom von Flüchtlingen das alles beherrschende Thema und tatsächlich eine große Herausforderung für Gesellschaft und Politik. Eine Herausforderung als Feuerprobe für unser Asylwesen, bei der schwerwiegende Schwachstellen aufgedeckt wurden und in der vielen Menschen in Österreich (und wohl auch in den anderen Ländern Europas) die Führungskompetenz ihrer Regierung als durchaus mangelhaft vorgeführt wurde. Mittlerweile sind die Zahlen der Asylsuchenden in Österreich drastisch gesunken (von 88.151 Asylanträgen 2015 auf 10.413 bis September dieses Jahres¹) und dennoch ist leider festzustellen, dass drei Jahre später weiterhin mit der damals aufgekommenen Angst und Unsicherheit aktuell Politik betrieben wird, sodass weder das Thema noch die davon betroffenen Personen zur Ruhe kommen können.

Es ist auffallend, wie offensiv in diesem Jahr und mit Amtsantritt der derzeitigen ÖVP-FPÖ-Regierung der kontinuierliche Abbau der Rechte und Unterstützungsmöglichkeiten von Asylwerbern, Asylberechtigten, Migranten und sonstigen Personen ausländischer Herkunft umgesetzt wird. Bereits begonnene Integrationsmaßnahmen werden nicht vorangetrieben oder weitergedacht, das Budget für Deutschkurse wurde gekürzt, Familien mit mehreren Kindern sollen weniger Mindestsicherung erhalten, die Unterstützung für Frauenhäuser und -hilfsorganisationen wurde eingeschränkt (dies betrifft tatsächlich in besonders wichtigen Fällen auch Asylwerberinnen und deren Kinder). Eine weitere Asylgesetz-Novelle wurde verabschiedet, es wurde angekündigt, die unabhängige Rechtsberatung im Fremden- und Asylrecht durch eine bundeseigene Agentur zu ersetzen. Die Bemühungen um Abschiebungen wurden massiv verstärkt, sodass auch Familien, denen ein

humanitäres Bleiberecht zugestanden wäre oder gut integrierte junge Lehrlinge abgeschoben wurden. Und all dies nicht, weil es sinnvoll oder notwendig war, sondern im Gegenteil – weil es möglich war und Wahlversprechen einlöst.

Diese Liste könnte noch weiter geführt werden, zur Veranschaulichung der Problematik reicht die bisherige Aufzählung jedoch aus.

Zusätzlich zu diesen Maßnahmen wird insbesondere von der FPÖ und ihr nahestehenden Organisationen massiv dazu beigetragen, die Stimmung in der Bevölkerung gegen Asylwerber (Migranten und sonstige Fremde – von den Angesprochenen werden die Termini meist nicht ausreichend getrennt) aufzubringen. Die Beispiele häufen sich: Postings auf Facebook, Meinungen, die Personen von sich geben und später wieder zurücknehmen, animierte Kurzvideos, die „unabsichtlich“ veröffentlicht und später wieder zurückgezogen werden, etc. Eine scheinbare Vielzahl an „Einzelfällen“, die jedoch in ihrer Gesamtheit gesehen die Stimmung in der Gesellschaft negativ beeinflussen. Dies ist an sich bereits eine Entwicklung, die vor einem menschenrechtlichen Hintergrund mit Besorgnis aufgezeigt werden muss.

Und so greifen die Tätigkeit der Regierung und die erzeugte Stimmung ineinander und bewirken ein durchaus beängstigendes und zu kritisierendes Bild für den Asylbereich.

Es gab, wie oben kurz ausgeführt, in diesem Berichtsjahr 2018 nicht wenige „Maßnahmen“, die den Bemühungen der Regierung – insbesondere des zuständigen Innenministeriums – entsprachen, den Bereich Asyl den eigenen Vorstellungen anzupassen. Auf jede Begebenheit einzeln einzugehen, würde den Rahmen eines übersichtlichen Berichts sprengen. Ich werde mich daher auf zwei Punkte beschränken, die doch in ihrer Bedeutsamkeit exemplarisch sind und leider auch die Gefahr von weiteren Entwicklungen erahnen lassen.

Dies sind einerseits die dieses Jahr verstärkter durchgeführten Abschiebungen in die Herkunftsländer der Antragsteller*innen und andererseits die „Verstaatlichung“ der bis dato unabhängigen Rechtsberatung.

Die FPÖ, das ist kein Geheimnis, ist mit dem Bekenntnis zur Wahl angetreten, im Asylbereich – salopp gesagt – „aufräumen“ zu wollen. Dies wurde auch sofort nach der Regierungsbildung in Angriff genommen und die bereits unter der vorigen Regierung begonnenen Bemühungen zur rechtlichen Ermöglichung von Abschiebungen wurden intensiviert. Jedoch beschränkten sich die Anstrengungen nicht auf bilaterale und internationale Verhandlungen mit Drittstaaten, es stieg auch die Zahl der Aberkennungen von Subsidiärem Schutz und sogar Asyl deutlich (38% bei Subsidiärem Schutz²) an. Asyl wird zuerkannt, wenn jemandem aus einem der fünf in der Genfer Flüchtlingskonvention angeführten Gründen in seinem Heimatland Verfolgung droht. „Subsidiärer Schutz“ ist ein zeitlich befristeter ergänzender Schutz, der einer Person zuerkannt wird, die in ihrem Herkunftsland Gefahr laufen würde, verletzt, getötet, gefoltert oder in anderer Weise erniedrigend behandelt zu werden. Auch vielen unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen wurde diese Art von Schutz zuerkannt. Aberkannt werden kann ein solcher Schutz bei Wegfall des Erteilungsgrundes (z.B. Volljährigkeit, Heilung der ausschlaggebenden Krankheit, nachhaltige Verbesserung der Gefahrensituation im Herkunftsland, etc.) und wurde bis dato von den Behörden so gehandhabt, dass eine Aberkennung vor allem bei Straffälligkeit erfolgte.

Nun wird jedoch immer mehr subsidiär schutzberechtigten Personen, die strafrechtlich nicht auffällig sind und auch bereits auf dem Weg der Integration sind, ihr Aufenthaltsstatus in Österreich aberkannt. Dies betrifft vor allem afghanische Staatsbürger, wie Herbert Langthaler von der Asylkoordination in einem Bericht vom Februar 2018 erklärt³. Meist wird hier mit der mittlerweile erlangten Volljährigkeit oder mit der verbesserten Sicherheitslage in Afghanistan argumentiert. Auf diese

Weise erhielten viele junge Erwachsene und andere Personen, die aus an sich unsicheren Provinzen Afghanistans stammen und bereits jahrelang in Österreich leben, einen abweisenden Bescheid statt einer Verlängerung ihres Schutzes.

Dass dies immer wieder zu humanitär kritischen Schicksalen führt, liegt auf der Hand. Personen, die als Minderjährige nach Österreich kommen, erleben hier prägende Jahre ihres Lebens, lernen meist sehr schnell deutsch und werden zum Teil hier sozialisiert. Diese Jugendlichen aus Österreich auszuweisen, sobald sie ein gewisses Alter erreicht haben, ist ein schwerer Einschnitt, der auch kaum die Verletzung ihres verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechts auf Achtung ihres Familien- und Privatlebens rechtfertigen kann. Alle bereits unternommenen Bemühungen zur Integration in Österreich werden damit zunichte gemacht, was nicht nur für den Betroffenen frustrierend ist, sondern auch für alle, die Teil dieses Weges waren - ganz abgesehen von den bereits in sie investierten Integrationsmaßnahmen. Es sind nicht wenige Fälle, in denen Deutschkursbestätigungen, Nachweise ehrenamtlicher Tätigkeit, Abschlusszeugnisse, Bestätigungen über eine Lehre, etc. vorgelegt werden und dennoch gegen eine Verlängerung des Aufenthaltstitels entschieden wird⁴. Die Tatsache, dass selbst bei Wegfall des Grundes für Subsidiären Schutz noch ein Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen in Betracht kommen würde, wird hier meist außen vor gelassen.

Aus diesem Grund wurde dieses Jahr eine bemerkenswerte Initiative ins Leben gerufen: „Ausbildung statt Abschiebung“ von Rudolf Anschöber, dem oberösterreichischen Landesrat für Integration, Umwelt, Klima- und Konsumentenschutz. Diese Initiative wird von Unternehmen genauso unterstützt wie von Privatpersonen und zahlreichen Prominenten und hat zum Ziel, Asylwerbern für die Zeit ihrer Ausbildung sowie die ersten zwei Jahre im Berufsleben einen Aufenthaltstitel zu gewähren. Dies ist kein rein humanitäres Engagement, da es auch einen erwarteten positiven Effekt in der österreichischen Wirtschaft zeitigen soll. Dennoch ist die Initiative in

einer Bestandsaufnahme wie dieser über die Geschehnisse in der österreichischen Asylpolitik zu erwähnen, da sie sowohl zivilgesellschaftliches Engagement zeigt als auch wirtschaftliche und menschenrechtliche Interessen vereint und somit auch einen Beitrag zur Verbesserung des eingangs erwähnten Stimmungsbildes in der Öffentlichkeit leistet, indem Asylwerber und Asyl- sowie Subsidiär Schutzberechtigte auch einmal als positiver Einfluss auf Österreich hervorgehoben werden.

Der zweite Aspekt, der in diesem Jahr zu vielen Aberkennungsverfahren geführt hat, ist die vorgeblich verbesserte Sicherheitslage in den Herkunftsländern. Es ist bereits seit langem ein Kritikpunkt, wie die Länderinformationen, aufgrund derer die Asylbehörden ihre Entscheidungen treffen, erarbeitet werden. Ein Gutachter, der in den letzten Jahren in diesem Bereich besonders viel (von NGO-Seite negative) Beachtung fand, war Karl Mahringer, der Anfang 2017 ein folgenschweres Gutachten für das Bundesverwaltungsgericht zur Sicherheitslage in Afghanistan erstellte. Ihm wurde dieses Jahr im September durch Bescheid des Landesgerichts in Zivilrechtssachen Wien die Eigenschaft als gerichtlich beeideter und zertifizierter Sachverständiger entzogen, da sein Gutachten einer richterlichen Überprüfung nicht standgehalten hatte. In unzähligen Fällen wurde jenes erwiesenermaßen mangelhafte Gutachten herangezogen, um eine Abschiebung nach Afghanistan zu begründen – dies, obwohl viele andere Organisationen anführen, dass sich die Lage vor Ort immer mehr verschlimmert und die Vereinten Nationen von einer der höchsten Zahl ziviler Opfer seit Beginn des Konflikts überhaupt berichten⁵. Es handelt sich um einen weiteren Kritikpunkt am Umgang im Asylverfahren, dass solche Gutachten für unzählige Fälle als Grundlage verwendet wurden - eine Grundlage, die offensichtlich nicht ausreichend war, jedoch für die Betroffenen die schwerwiegende Konsequenz hatte, abgeschoben zu werden.

Die geschilderten Vorkommnisse in diesem Bereich machen exemplarisch deutlich, wie wichtig es ist, dass den Betroffenen in solchen Fällen wirksame Rechtshilfe zur Ver-

fügung steht. Genau dies soll jedoch in eine weiteren „Maßnahme“ des Innenministeriums unterbunden werden.

Derzeit können sich Asylwerber sowie Asyl- und Subsidiär Schutzberechtigte bei Erhalt eines negativen bzw. aberkennenden Bescheides an die ihnen zugeteilte Rechtsberatungsorganisation wenden und erhalten kostenlosen Rechtsbeistand – ähnlich einem Pflichtverteidiger in anderen Rechtsmaterien. Diese Rechtsberatung wird von der ARGE Rechtsberatung, bestehend aus Diakonie und Volkshilfe Oberösterreich sowie dem Verein Menschenrechte Österreich ausgeführt. Ihre Aufgabe ist es gemäß § 48 ff BFA-VG, den Betroffenen die erhaltene Entscheidung zu erklären und sie beim Verfassen eines Rechtsmittels zu unterstützen, so sie dies wollen. Weiters sind die Organisationen zur Vertretung vor der Rechtsmittelinstantz verpflichtet, wenn der Fremde dies wünscht.

Diese unabhängige Rechtsberatung besteht in dieser Form seit Ende 2011 und arbeitet erfolgreich mit vielen Mitarbeiter*innen in allen Bundesländern vor Ort. Dass ihre Arbeit nicht umsonst ist, wird durch die besonders hohe Quote an aufgehobenen Bescheiden ersichtlich. 42,4% aller Asylbescheide werden vom zuständigen Bundesverwaltungsgericht in der zweiten Instanz behoben.⁶ Das ist, im Vergleich zu anderen Verwaltungsmaterien, eine deutlich höhere Zahl! Besonders sensibel ist dies, da es in diesem Fall nicht um Baubescheide oder andere verwaltungsrechtliche Entscheidungen geht, sondern um Entscheidungen über Menschenleben, um es plakativ zu formulieren. Dieser Bereich sollte daher eigentlich als einer herausstechen, in dem besonders genau gearbeitet wird und weniger Bescheide aufgehoben werden müssen.

In diesem Punkt ist insbesondere die Justiz gefragt, sind das Bundesverwaltungsgericht sowie die Höchstgerichte gefordert, weiterhin ihre rechtsbewahrende Wirkung auszuüben und die schlimmsten Fehlentscheidungen zu verhindern und zu korrigieren. So sorgte dieses Jahr zum Beispiel das Bekanntwerden von ei-

nigen Entscheidungen über homosexuelle Asylwerber für Aufregung. In diesen wurde auf haarsträubende Art und Weise unter Bedienung klischeehafter Vorstellungen festgestellt, dass das Vorbringen des jeweiligen Antragstellers, homosexuell zu sein, keineswegs zutreffen könne. „Weder Ihr Gang, Ihr Gehabe oder Ihre Bekleidung haben auch nur annähernd darauf hingedeutet, dass Sie homosexuell sein könnten“, „Ein Aggressionspotenzial ist bei Ihnen also vorhanden, das bei einem Homosexuellen nicht zu erwarten wäre“ oder „Freunde hätten Sie nicht sehr viele, steht in dem Bericht ebenso. Sind Homosexuelle nicht eher gesellig?“⁷ waren tatsächlich Begründungen, mit denen Menschen erklärt wurde, dass man ihrem Vorbringen keinen Glauben schenke und ihre Abschiebung befürworte.

Nun hat die Regierung bereits in der Regierungsvereinbarung festgehalten, dass das bestehende System der unabhängigen Rechtsberatung (die beiden Vereine agieren unabhängig und weisungsfrei, der Aufwand wird durch Pauschalbeträge pro Beratung abgegolten) durch eine staatliche „Bundesagentur“ ersetzt werden soll, die alle Bereiche der Betreuung von Asylwerbern in Österreich übernimmt – von der Unterbringung bis zur Rechts- und Rückkehrberatung. Es wird daher dieselbe Behörde, die für die negativen Entscheidungen zuständig ist, auch für die Hilfe bei deren Bekämpfung angefordert werden müssen.

Die Ansicht, dass dies einen eklatanten Widerspruch zu menschen- und verfassungsrechtlichen Grundprinzipien darstellt, teilen viele Verfassungsexperten. „Die Rechtsberatung für Asylwerber muss unabhängig sein. Unabhängig jedenfalls von den Stellen, die über den Asylantrag zu entscheiden haben. Das ist nicht gewährleistet, wenn die Asylbehörde dem Innenministerium unterstellt ist und die Rechtsberatung ebenfalls. [...] Es wird allerdings sehr schwer sein, eine Rechtsberatung beim Ministerium anzusiedeln und sie von Angestellten des Ministeriums durchführen zu lassen und sie gleichzeitig als unabhängig – nämlich effektiv unabhängig! – darzustellen. Also

das wird kaum möglich sein. Auch wenn es auf dem Papier so aussieht, aber de facto wird sie nicht unabhängig sein. Ja, das wäre natürlich ein Verstoß gegen EU-Recht und der könnte letztlich vom EUGH zu einer Verurteilung Österreichs führen“⁸, so Univ. Prof. DDr. Heinz Mayer, einer der Unterzeichner des offenen Briefes gegen die Verstaatlichung der Rechtsberatung. Weitere namhafte Rechtsexperten haben sich dieser Meinung angeschlossen, so u.a. Dr. Wolfgang Benedek, Universitätsprofessor in Graz und Rechtsanwälte, die bereits lange in diesem Bereich tätig sind und ihn gut kennen (nachzulesen auf der Homepage der Diakonie „Zu Recht Unabhängig“: <https://fluechtlingsdienst.diakonie.at/alles-was-recht-ist-expertinnen-analysieren>). Die Aussage des Innenministers zu dieser Thematik „Ich will hier selbst kontrollieren“⁹, dürfte das ihre zu den geringen Erwartungen an die Unabhängigkeit der neuen Behörde beitragen.

Es lässt auch nichts Gutes für die zukünftige Arbeit der staatlichen Rechtsberatung erahnen, wenn in der Regierungsvereinbarung als Zielsetzung für die Rechtsberatung „unabhängig und objektiv“ genannt wird, während die Rückkehrberatung als „qualitativ hochwertig“ angestrebt wird. Wiederholt hat Innenminister Kickl an der derzeitigen Rechtsberatung kritisiert, dass diese die Menschen eben nicht objektiv berate, da sie ihnen Hoffnung machte, wo keine sei bzw. „[...] dass man vielen von Anfang an sagen muss: es ist ein sinnloses Unterfangen, dass du hier bleibst“¹⁰. Die oben erwähnte hohe Quote der Aufhebungen von Asylentscheidungen spricht eine andere Sprache. Es dürfte vor diesem Hintergrund leider klar werden, dass die „Rechtsberatung“ unter der Führung des Innenministeriums in eine andere Richtung gehen wird als das erfolgreiche Bekämpfen negativer Bescheide im Sinne der Asylsuchenden.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen ist leider keine Entspannung im Asylbereich in Aussicht. Herausforderungen wie der Widerstand gegen öffentliche negative Stimmungsmache und die Bemühungen um Objektivität werden im Vordergrund der Menschenrechtsarbeit für das nächste Jahr

stehen. Es wird sich im Menschenrechtsbefund 2019 an dieser Stelle zeigen wie gut dies gelungen ist. Die menschenrechtliche Zivilgesellschaft wird in den nächsten Jahren sehr stark sein müssen.

MMAG.^A ANGELIKA WATZL

geboren 1985, Studium der Rechtswissenschaften und der Internationalen Entwicklung an der Universität in Wien und Fribourg (CH) mit Schwerpunkt Grund- und Menschenrechte. Leiterin der Rechtsberatung zu Asyl- und Fremdenrecht für die Diakonie Flüchtlingshilfe in Traiskirchen. Vorstandsmitglied der Österreichischen Liga der Menschenrechte.

FUßNOTEN

- 1) <https://bmi.gv.at/301/Statistiken/>
[Zugriff: 14.11.2018]
- 2) <https://derstandard.at/2000083976908/Zahl-der-Abschiebungen-um-38-Prozent-gestiegen>
[Zugriff: 14.11.2018]
- 3) Herbert Langthaler: Subsidiärer Schutz in Gefahr. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjzpu3-69TeAhUE26QKHVtNDUgQFjACegQIBxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.asyl.at%2Fadincludes%2Fdld.php%3Fdatei%3D173.02.ma%2Csubschutz_aberkennung.pdf&usg=AOvVaw2_LAR45fWkxJmY_2Smpcai
[Zugriff: 14.11.2018]
- 4) Herbert Langthaler: Subsidiärer Schutz in Gefahr. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjzpu3-69TeAhUE26QKHVtNDUgQFjACegQIBxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.asyl.at%2Fadincludes%2Fdld.php%3Fdatei%3D173.02.ma%2Csubschutz_aberkennung.pdf&usg=AOvVaw2_LAR45fWkxJmY_2Smpcai
[Zugriff: 14.11.2018]
- 5) https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/983629_Umstrittener-Afghanistan-Gutachter-wird-abgeloest.html
[Zugriff: 14.11.2018]
- 6) https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/J-BR/J-BR_03567/index.shtml
- 7) https://www.falter.at/archiv/FALTER_201808151EE2D42E9F/kein-asyl-fur-schwulen-afghanen-sind-homosexuelle-nicht-eher-gesellig
[Zugriff: 14.11.2018]
- 8) <https://fluechtlingsdienst.diakonie.at/alles-was-recht-ist-expertinnen-analysieren>
[Zugriff: 14.11.2018]
- 9) <https://derstandard.at/2000089513637/Asyl-Kickl-gruendet-eigene-Betreuungsagentur>
[Zugriff: 14.11.2018]
- 10) <https://derstandard.at/2000089513637/Asyl-Kickl-gruendet-eigene-Betreuungsagentur>
[Zugriff: 14.11.2018]

DIE PRODUKTION DER RECHTELOSIGKEIT VON ASYLSUCHENDEN IN LIBYEN

Mag. Adel-Naim Reyhani, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Ludwig-Boltzmann-Institut für Menschenrechte in Wien

Beinahe zeitgleich mit der Entstehung des modernen Menschenrechts- und Flüchtlingsschutzes in Europa analysierte Hannah Arendt Anfang der 1950er-Jahre das fundamentale Dilemma in der Beziehung zwischen der nationalstaatlichen Weltordnung und Flüchtlingen oder Staatenlosen. Letztere sah sie von einem Zustand absoluter Rechtlosigkeit betroffen. Durch den Verlust ihres Platzes in ihrem Herkunftsstaat hatten sie gleichzeitig ihren Platz in der Welt verloren, da es kein Gesetz gab, das sie schützen konnte. Und obgleich es genug Territorium auf der Welt gab, um ein neues Zuhause zu begründen, fand sich kein Staat, der bereit gewesen wäre, sie aufzunehmen. So mussten ihre Interessen von Organisationen vertreten werden, deren Sprache jener von Wohlfahrtseinrichtungen glich. Ihr Überleben war also durch Wohltätigkeit und nicht durch Recht geschützt.

Rechtlosigkeit war für Arendt verbunden mit dem Ausschluss aus der staatlich gefassten Polis. Die Rechtlosen hatten also nicht nur ihren materiellen Platz in der Welt verloren, sondern zugleich ihre Möglichkeit, politisch aktiv zu sein – also mit anderen im öffentlichen Raum in einen Diskurs über den Aufbau einer gemeinsamen Welt zu treten, Meinungen auszutauschen, gehört zu werden und zusammen zu handeln. Dass die Proklamationen von Menschenrechten dieses Dilemma nicht effektiv zu adressieren vermochte, offenbarte für sie die Naivität des Glaubens an Rechte von Nicht-StaatsbürgerInnen in einer Welt, in der Nationalstaaten ihren eigenen Niedergang zu verhindern suchen. Das „Recht, Rechte zu haben“ formulierte Arendt vor diesem Hintergrund als das Recht, einer organisierten Gemeinschaft anzugehören.

Die ersten Jahrzehnte der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, in denen in Europa sowohl die Genfer Flüchtlingskonvention als auch die Europäische Menschenrechtskonvention begründet wurden, ließen die Hoffnung zu, dass dieses „Recht, Rechte zu haben“ Wirklichkeit werden könnte. Unter dem Eindruck der Tragödie des Zweiten Weltkriegs und vor dem Hintergrund des beginnenden Kalten Kriegs versuchten europäische Staaten im Inte-

resse der Verhinderung sozialer Unruhen und des Einbruchs legaler Institutionen einen verbindlichen Rechtsrahmen zu schaffen, der die anomale Situation von Flüchtlingen adressieren und ihnen ein Mindestmaß an Rechten, verbunden mit einem legalen Status, zukommen lassen sollte.

Mit Ende der Periode des Kalten Kriegs, dem Wiederanstieg weltweiter Flüchtlingszahlen und dem Erstarren des Phänomens gemischter transkontinentaler Migration gewann unter den europäischen Nationalstaaten jedoch ein neues Paradigma an Einfluss, dessen Ziel seither die Abschottung gegenüber Asylsuchenden darstellt, und das nun mit einer allgemeinen Annahme des Rechtsmissbrauchs operiert. Denn die Aufnahme von Flüchtlingen konnte nun nicht mehr als Ausdruck der Überlegenheit westlicher Gesellschaften verwertet werden. Die Konventionen, die anfangs noch als Errungenschaften von Gesellschaften verstanden wurden, die das Dilemma der Rechtlosigkeit in der eigenen Region erlebt hatten, wurden immer mehr als lästige Selbstverpflichtung wahrgenommen. Kreative Wege sollten gefunden werden, um die bestehenden rechtlichen Verpflichtungen gegenüber Asylsuchenden und Flüchtlingen umgehen zu können.

Dieser Prozess ging einher mit einem allgemeinen Bedeutungsverlust von einzelstaatlicher Politikgestaltung im Zeitalter der Globalisierung. Nicht nur die globale Realität von Flucht und Vertreibung, sondern tatsächlich die meisten relevanten politischen Themen der Zeit – vom Klimawandel bis hin zu Fragen kollektiver Sicherheit – waren ohne Einbeziehung der inter- und supranationalen Ebenen der Entscheidungsfindung nicht mehr sinnvoll denkbar.

Auf europäischer Ebene konnte man sich Ende des 20. Jahrhunderts noch auf eine Vorgabe einigen, die dem Ziel der Abschottung noch nicht gänzlich unterworfen war. Ein gemeinsames Asylsystem samt Kontrolle der Außengrenzen wäre notwendig, um einerseits jenen, die wegen ihrer Lebensumstände aus berechtigten Gründen in Europa um Asyl ansuchen wollen,

entsprechenden Schutz zu gewähren und andererseits illegale Migration zu verhindern. Durch EU-Sekundärrecht wurde ein ausgeklügeltes EU-internes System vorangetrieben, das für eine Reihe relevanter Bereiche – von den Aufnahmebedingungen bis hin zum Verteilungsmechanismus der Dublin-Verordnung – gemeinsame Standards forderte und forcierte. Parallel dazu wurden legale oder reguläre Möglichkeiten, in Europa Asyl zu beantragen, reduziert.

Die Außengrenzen nur für jene zu öffnen, die letztlich auch Schutz erhalten (sollten), war jedoch von Anfang an eine Herausforderung, der Europa nicht gewachsen war – nicht zuletzt, da das Non-refoulement-Prinzip Zurückweisungen ohne angemessene Prüfung der menschenrechtlichen Konsequenzen verbietet. Klassischer Grenzschutz war nicht nur ungeeignet, zwischen Flüchtlingen und anderen zu unterscheiden, er konnte auch die Zahl der Ankünfte nicht effektiv adressieren. Abschottungsmechanismen mussten daher schon weit früher ansetzen. So etablierte sich die externe Dimension der Asylpolitik als entscheidendes Feld. Durch restriktive Visapolitik, die Einbindung von privaten Akteuren und Grenzkontrollen auch in Drittstaaten wurden Möglichkeiten gesucht, die Bewegung von Asylsuchenden Richtung Europa nachhaltig einzudämmen.

Die Fluchtbewegungen der Jahre 2015 und 2016 verdeutlichten allerdings, dass diese Externalisierungsmechanismen bei weitem nicht ausreichten, um die Asylantragszahlen auf einem durchgehend vergleichsweise niedrigen Niveau zu belassen. Ein neuer Fokus auf die Zusammenarbeit mit relevanten Drittstaaten, die davor hauptsächlich bilateral abgehandelt wurde, entstand. Die Vereinbarung der EU mit der Türkei wurde dabei zum Vorbild für weitere Kooperationen auserkoren. Und nachdem sich die Fluchtbewegungen von der östlichen zur zentralen Mittelmeerroute verlagerten, richtete sich der Drang zur Zusammenarbeit auf Libyen, seither das wichtigste Transitland für Asylsuchende auf dem Weg nach Europa.

Die Kooperation mit Libyen ist nicht neu. Unter italienischer Führung begann Europa jedoch ab Anfang 2017 die bereits mit Gaddafi erprobte Zusammenarbeit, die 2012 zu einer Verurteilung Italiens durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte geführt hatte, wieder zu intensivieren. Das Land, traditionell ein Zielland von intra-afrikanischer Arbeitsmigration, ist jedoch seit dem Tod Gaddafis nicht mehr dasselbe. Im heutigen Libyen fehlt zentralisierte Staatlichkeit zur Gänze. Selbst regionale Ansprüche auf Autorität scheitern aufgrund des zunehmenden Einflusses der Stammesstrukturen und lokaler Milizen. Insbesondere die vom Westen legitimierte Einheitsregierung ist beinahe zur Gänze auf das Gutdünken bewaffneter Gruppierungen angewiesen. In dieser Realität eines zerfallenden und gescheiterten Staats wurden Schlepperei und Menschenhandel industrialisiert und ein in höchstem Maße gewaltvolles Umfeld vor allem für Asylsuchende aus Sub-Sahara-Afrika geschaffen.

Das Ziel Europas gegenüber Libyen ist seit 2017 klar formuliert und wird bis heute ungebremst verfolgt. Die sogenannte libysche Küstenwache – ein Konglomerat an staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, die teilweise selbst mit Schlepperei- und Menschenhandelsnetzwerken kooperieren – soll verhindern, dass Asylsuchende nach Europa übersetzen. Was Europa selbst aufgrund der Menschenrechtssituation in Libyen verboten ist, sollen Dritte übernehmen. Dafür werden der Küstenwache von Equipment, Training und Koordination angeboten. Private Seeretter, die sich dem Non-refoulement-Prinzip und dem internationalen Seerecht verpflichtet haben, werden verdrängt und kriminalisiert. EU-Staaten weigern sich, auf See geretteten Asylsuchenden einen sicheren Hafen anzubieten.

Die Menschenrechtssituation für die hunderttausenden Flüchtlinge, Asylsuchenden, intern Vertriebenen, Staatenlosen und RückkehrerInnen, die sich derzeit im Land aufhalten, ist außerordentlich verstörend. In und außerhalb von überfüllten Internierungslagern sind sie zum Teil Erpressungen, Vergewaltigungen, Entfüh-

rungen, Folterungen, Unterernährung, außergerichtlichen Tötungen, Sklaverei und Menschenhandel schutzlos ausgeliefert. Vor diesem Hintergrund ergibt die Analyse der Quantitäten ein kaum erträgliches Bild. Im letzten Jahr wurden etwa 15.000 Personen evakuiert oder „freiwillig“ in ihre Herkunftsländer zurückgebracht. Durch die Aktivitäten der EU-unterstützten Küstenwache war es zuletzt beinahe unmöglich, Richtung Europa zu fliehen. Im September 2018 starb jede fünfte Person, die das versuchte, auf Hoher See. Und sieben von zehn Menschen wurden abgefangen und wieder nach Libyen zurückgebracht. Damit scheint die Einkesselung von Asylsuchenden in Libyen vorläufig abgeschlossen.

Für die allermeisten in Libyen gestrandeten Asylsuchenden hat die Strategie der Externalisierung und Auslagerung von Refoulement an Dritte eine Situation absoluter und fundamentaler Rechtlosigkeit herbeigeführt. Betroffen sind nicht nur jene, die in ihrem Herkunftsstaat Verfolgung zu erwarten haben oder deshalb geflüchtet sind. Personen, die nach Libyen gekommen sind, um eine Arbeit zu finden, wurden durch die Entwicklungen in Libyen ebenfalls rechtlos. Ohne Aussicht auf Änderung – beispielsweise durch Zugang zu Asyl – sind sie aus jeglicher organisierter Gemeinschaft und vom internationalen Rechtsrahmen gänzlich ausgeschlossen.

Während die Hauptverantwortung für die allgemein besorgniserregende Situation in Libyen wohl nicht nur in Europa zu suchen ist, hat jedoch das europäische Paradigma der Abschottung im Fall Libyens zur Produktion absoluter Rechtlosigkeit entscheidend beigetragen. Europa hat nicht nur den einzigen effektiven Zugang zu Asyl komplett versperrt, sondern durch die Kooperation mit Libyen gleichermaßen jene legitimiert, die für die grassierenden Menschenrechtsverletzungen gegenüber Asylsuchenden verantwortlich zeichnen.

So wird dasselbe Dilemma in der Beziehung zwischen Asylsuchenden und der internationalen Nationalstaatsordnung, das nach den beiden Weltkriegen nicht nur von Hannah Arendt erkannt wurde, son-

dern in Europa auch zur Etablierung der Flüchtlingskonvention und der Menschenrechtskonvention führte, heute in Libyen in Umgehung eben dieser Dokumente perpetuiert.

Libyen steht jedoch nicht nur exemplarisch für die Abgründe europäischer Asylpolitik, sondern weist gleichzeitig auf ein tieferliegendes Problem hin. Eine im Zerfall befindliche internationale Ordnung, die auf der Souveränität von Nationalstaaten insistiert, produziert einerseits Flüchtlinge und ist andererseits der Hauptgrund dafür, dass jene, die zu Flüchtlingen werden, damit gleichzeitig rechtlos werden. Diese Ebene könnte auch von einer menschenrechtsfreundlicheren Asylpolitik kaum umfasst werden. Denn obgleich für Einzelne, die konkret von Rechtlosigkeit betroffen sind, der Zugang zu Asyl einen Weg darstellen kann, in einen nationalstaatlich gefassten Rechtsrahmen eingebettet zu werden, ist das Asylrecht nicht geeignet, die systemischen Mängel zu adressieren, die ebendieses Asylrecht notwendig machen. Die Auseinandersetzung mit Libyen und anderen Orten der Rechtlosigkeit sollte daher gleichzeitig Anlass dafür geben, das Beharren auf einer fatalen Nationalstaatsordnung aufzugeben und auf Basis der resignativen Einsicht, dass bloß ein weltweit inklusives Gemeinwesen dem universellen Anspruch von Menschenrechten gerecht werden kann, ernsthaft über neue Formen der Organisation der Weltgemeinschaft nachzudenken.

MAG. ADEL-NAIM REYHANI

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Ludwig-Boltzmann-Institut für Menschenrechte (BIM) in Wien, wo er zum Themenbereich „Zugang zu Asyl in der Europäischen Union aus menschenrechtlicher und rechtsphilosophischer Perspektive“ forscht. Davor war er als Jurist mit Schwerpunkt Asyl- und Fremdenrecht beim Asylgerichtshof, der Internationalen Organisation für Migration (IOM) sowie der Diakonie Flüchtlingsdienst tätig.

VIELE DEFIZITE IM OPFERSCHUTZ!

ALARMIERENDES AUSMASS DER GEWALT AN FRAUEN! ABER WEITERHIN TÄTERSCHUTZ – STATT GLEICHSTELLUNG UND GEWALTSCHUTZ!

Mag.^a Maria Rösslhumer, Geschäftsführerin des Vereins Autonome Österreichische Frauenhäuser, AÖF

Österreich hatte in Europa lange Jahre eine Vorreiterrolle im Gewalt- und Opferschutz. Das hebt auch der 2017 veröffentlichte GREVIO Bericht¹ des Expertinnenkomitees des Europarates hervor und begrüßt eine Reihe positiver Maßnahmen, darunter auch das langjährige politische Engagement zur Bekämpfung von Gewalt an Frauen. GREVIO preist insbesondere die starke Führungsrolle, die Österreich in den letzten 20 Jahren bei der Einführung und Weiterentwicklung der Wegweisungen und Betretungsverbote für Täter häuslicher Gewalt eingenommen hat. Weitere Gesetzesänderungen, insbesondere im Strafrecht, haben zu einem umfassenden Katalog von Straftatbeständen geführt und weitreichende juristische und psychosoziale Prozessbegleitung für Opfer von Gewalt- und Sexualstraftaten möglich gemacht. Berichterstattungspflichten für Personal im Gesundheitswesen wurden eingeführt, um Opfern das Anzeigen von Gewalterfahrungen zu erleichtern und sie besser zu unterstützen.

Gleichzeitig steigt die negative Statistik: Bereits 32 Morde an Frauen im heurigen Jahr. Das bedeutet, beinahe alle 14 Tage stirbt eine Frau durch Männergewalt.

Auch die **Lücken und Defizite im Gewaltschutz** nehmen zu. Es ist daher allerhöchste Zeit zu handeln und die Empfehlungen der Istanbul Konvention umzusetzen, die Österreich 2014 ratifiziert hat. Sie hat sich damit verpflichtet, alles zu tun, um Gewalt an Frauen zu verhindern und gewaltbetroffene Frauen zu schützen und umfassend zu unterstützen.

Österreich hat durch die Ratifizierung der **Istanbul Konvention** einen **neuen Handlungsauftrag** im Bereich Gleichstellung und Gewaltschutz, aber im Türkis-Blauen Regierungsprogramm findet man kein Wort über die Istanbul Konvention und das Doppelbudget der Regierung sieht keine Aufstockung der Kosten für Gleichstellung und Gewaltprävention vor. Ganz im Gegenteil: Das Budget im Frauenressort wurde sogar um 500.000 EURO wieder zurückgekürzt auf 10 Millionen EURO. Und zahlreichen Frauenorganisationen, die sich für Gleichstellung, Chancengleichheit und

Frauenrechte engagieren, wurden heuer die Förderungen entweder vollkommen oder teilweise gekürzt - in einem Ausmaß von insgesamt 179.000 Euro. Für 2019 hat die Frauenministerin weitere Einsparungen bei den Förderungen angekündigt.

Dabei verursacht familiäre Gewalt in Österreich jährlich Kosten von 3,7 Milliarden Euro – Geld, das wir durch **Investitionen in Präventionsarbeit** langfristig einsparen könnten.

Der Verein AÖF und die Allianz GewaltFrei Leben fordern daher eine Aufstockung des Budgets auf 210 Millionen EURO für die Gleichstellungs- und Gewaltpräventionsarbeit, denn solange es keine echte Gleichstellung gibt, wird auch das enorme Ausmaß der Gewalt an Frauen nicht reduziert und beendet werden können. Präventionsarbeit macht nicht nur menschenrechtlich, frauenrechtlich, sondern auch familienpolitisch und ökonomisch Sinn.

Sozialabbau gefährdet Frauen

Österreich ist ein wohlhabendes und reiches Land, aber in der Gleichstellungspolitik sind wir noch immer ein Entwicklungsland. Wir liegen europaweit im untersten Ranking vor Estland. Die Gehaltsunterschiede zwischen Männern und Frauen betragen noch immer 25%!

Dazu kommt, dass viele Frauen auch noch überwiegend Teilzeit beschäftigt sind und Großteils unbezahlte Kinderbetreuungs- und Pflegearbeit leisten. Das wirkt sich massiv auf die Absicherung im Alter aus. Frauen sind durch die vielen Benachteiligungen - insbesondere am Arbeitsmarkt - stark armuts- und existenzgefährdet. Die Abschaffung der Notstandshilfe und die Kürzungen bei der Mindestsicherung werden Frauen noch zusätzlich gefährden. Vor allem gewaltbetroffene Frauen und alleinerziehende Frauen und deren Kinder.

Kopftuchverbot – statt Stärkung der Frauen

Anstatt Frauen zu stärken und die Kinderbetreuung bundesweit zu verbessern und auszubauen, wird weiter eingespart

bzw. die Förderung an ablenkende Bedingungen wie das „Kopftuchverbot“ in Kindergärten und Schulen geknüpft. Auch der 12-Stunden-Tag bzw. die 60-Stunden-Woche wirke sich laut Aussage der Frauenministerin kaum negativ auf Frauen aus, vorausgesetzt, sie können gut verhandeln und sich auf ihre Beine stellen. Und: Weder die Frauen- und Familienministerin, noch die Ministerinnen und Minister der türkisblauen Regierung haben das 2. Frauenvolksbegehren unterzeichnet.

Taskforce Gruppe statt Investition in den Opferschutz

Gewalt ist ein geschlechtsspezifisches Phänomen und kann nicht losgelöst von gesellschaftlichen Machtstrukturen betrachtet werden. Auch die Istanbul-Konvention hält fest: „Gewalt gegen Frauen ist der Ausdruck historisch gewachsener ungleicher Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern, die zur Beherrschung und Diskriminierung der Frau durch den Mann und zur Verhinderung der vollständigen Gleichstellung der Frau geführt haben“. Wer Gewalt verhindern will, muss aktiv in Maßnahmen zur Herstellung einer tatsächlichen Geschlechtergerechtigkeit investieren!

Stattdessen fordert die Regierung eine Verschärfung der Strafen für Sexualstraftäter und hat mittlerweile eine eigene Taskforce-Gruppe eingerichtet, die dieses Vorhaben vorantreiben soll. Aber eine Verschärfung der Strafen ist nicht notwendig, da bereits 2016 eine umfassende Reformierung des Strafrechts in Kraft getreten ist. Dabei sind die Strafraumen für Sexualstraftaten empfindlich ausgeweitet worden. Wichtig wäre jetzt vielmehr, dass die Justiz diese Strafraumen wirklich anwenden würde. Denn Fakt ist, dass Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt von der Strafjustiz nicht ernst genommen werden. Es bedarf konkreter Maßnahmen, um das Risiko einer bevorstehenden Gewalttat besser einzuschätzen und Gewalt durch die Verhängung von Untersuchungshaft zu verringern.

Jede fünfte Frau ist mindestens einmal in ihrem Leben Opfer von körperlicher/se-

xueller Gewalt. Und beinahe jede zweite Woche wird eine Frau durch ihren eigenen (Ex-)Partner oder Familienmitglieder ermordet. Manche Frauen werden sogar vor den Augen ihrer Kinder getötet. Oft ist der Mord der schreckliche Höhepunkt einer langen Gewaltgeschichte. Tötungsdelikte und schwere Körperverletzungen durch den eigenen Partner passieren aber nicht aus heiterem Himmel, meistens gibt es zahlreiche Warnzeichen. Diese müssen von Polizei und Justiz erkannt und ernst genommen werden. Das geschieht jedoch zu selten. Vor allem gefährliche und polizeibekannte Gewalttäter werden von der Justiz statt in U-Haft genommen zu werden auf freiem Fuß angezeigt oder freigesprochen. Immer mehr Frauen bringen zwar den Mut auf, Anzeige gegen ihre Misshandler zu erstatten, aber oft bleiben die Konsequenzen für die Gewaltausübenden aus. Der Staat ist daher aufgefordert, Gewalt an Frauen ernst zu nehmen, mehr in die Sicherheit von Frauen und Kindern zu investieren und verstärkt Täter zur Verantwortung zu ziehen.

Es muss sichergestellt werden, dass Täter bei geschlechtsspezifischen Gewalttaten strafrechtlich belangt werden. Die dringende Empfehlung lautet, verpflichtende Schulungen zum Thema Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in die Ausbildung der angehenden RichterInnen und StaatsanwältInnen zu integrieren.

Gewalt innerhalb der Familie ist weder eine „Familiendramödie“, noch handelt es sich dabei um „Einzelfälle“ oder gar „Beziehungsdramen“, wie oft suggeriert. Sie ist Teil eines gesamtgesellschaftlichen Phänomens, denn Gewalt ist die extremste Ausdrucksform der ungleichen Machtverhältnisse zwischen Männern und Frauen.

Täterschutz statt Opferschutz

Opfer sexueller Gewalt oder Vergewaltigung werden von der Justiz nicht ernst genommen. Es gibt viele Anzeigen, aber wenig Verurteilungen. Und Opfer verlieren das Vertrauen in das Justizsystem und haben vor allem Angst, weil Täter nicht zur Verantwortung gezogen werden. Es gibt viele Beispiele – insbesondere von

Prominenten – die nicht verurteilt wurden oder werden. Viele Frauen erleben im Strafverfahren victim blaming (Opferbeschuldigung). Es gibt immer noch mehr Täterschutz statt Opferschutz. Sogar Richter oder Staatsanwälte geben Frauen die Schuld für ihr Verhalten (Hätten sie sich besser gewehrt, wäre es nicht passiert, oder wenn sie sich nicht so „sexy“ angezogen hätten, wäre das nicht passiert, wären sie nicht in der Nacht alleine unterwegs gewesen etc.). Es kommt auch immer wieder vor, dass Frauen mit Verleumdungsstrafen rechnen müssen, wenn der Täter sie der Unwahrheit bezichtigt. All das schreckt die Opfer vor einer Anzeige zurück.

Der GREVIO Bericht kommt ebenfalls zu dieser Einschätzung und kritisiert die Verharmlosung von Gewalt durch die Justiz: „Verurteilungsraten sind für alle Formen von Gewalt gegen Frauen niedrig (...) In Fällen häuslicher Gewalt und Stalking nutzen österreichische Strafverfolgungsbehörden häufig das Instrument der diversionellen Maßnahmen. Dies bedeutet, dass Maßnahmen wie Tatausgleich (wenn das Opfer zustimmt) oder Anti-Gewalt-Training angeordnet werden, und zwar anstelle einer strafrechtlichen Verurteilung, nicht zusätzlich zu einer solchen. Der vorliegende Bericht erörtert weitere Gründe dafür, dass Täter häuslicher Gewalt oder anderer Formen von Gewalt gegen Frauen nur selten strafrechtlich Verantwortung übernehmen müssen. Hierzu gehören Probleme bei polizeilichen Ermittlungen sowie der Beweiserhebung im Ermittlungsverfahren. Obwohl das hochentwickelte System von polizeilichen Betretungsverboten und gerichtlichen einstweiligen Verfügungen zum Schutz vor Gewalt stark dazu beiträgt, Frauen vor Gewalt zu schützen, verstellt es den Blick auf eine mangelnde Strafverfolgung von Fällen häuslicher Gewalt.“

MAG.^A MARIA RÖSSLHUMER

Politikwissenschaftlerin, Geschäftsführerin des Vereins Autonome Österreichische Frauenhäuser, AÖF, Leiterin der Frauenhelpline gegen Gewalt 0800/222 555, Vorstandsmitglied des österreichischen Frauennetzwerks WAVE (Women Against Violence Europe).
Kontakt: maria.roesslhumer@aof.at

FUßNOTEN

- 1) GREVIO Bericht, 27. September 2017. Siehe: http://www.aof.at/images/03_gesetze/3-5_is-tanbulkonvention/Official_GREVIO-Report_Austria_Web.pdf

ZUR LAGE DER MEDIEN- UND INFORMATIONSFREIHEIT IN ÖSTERREICH

Dr. Rubina Möhring, Präsidentin der NGO „Reporter ohne Grenzen Österreich“

„Die Zivilgesellschaft in Österreich ist inzwischen eingeeengt“, zu diesem Schluss kam im November 2018 das internationale Netzwerk *Civicus*. Bisher lag Österreich in dessen Ranking traditionell in der Kategorie „offen“. Nun findet sich Österreich erstmals in der minderen Kategorie „eingeeengt“ wieder. Der Dialog zwischen Regierung und Zivilgesellschaft sei auffallend zurückgefahren worden. Laut *Civicus* befindet sich Österreich in Sachen Menschenrechte nunmehr auf einem Level mit Argentinien und den USA.

Demokratiepolitischer Imageverlust

In diese demokratiepolitische Abstiegsstimmung fällt auch der Status Österreichs im internationalen Ranking der NGO *Reporter ohne Grenzen*. Im Ranking des vergangenen Jahres konnte sich Österreich noch knapp im „weißen Bereich“, also im Bereich ungefährdeter Presse- und Informationsfreiheit, halten. Die Analyse für das Jahr 2018 wird sicher anders ausfallen. Zu viel ist in diesem Jahr geschehen. Zu auffällig werden Menschenrechte negiert. Auch Medien- und Informationsfreiheit ist ein solches Grundrecht, ausdrücklich definiert in der Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen und in jener der Europäischen Union.

Angriffe auf die Informationsfreiheit

Seit der Angelobung der österreichischen konservativ-rechtspopulistischen Regierung am

18. Dezember 2017 mehren sich rapide die Anzeichen, dass in Österreich Medien- und Informationsfreiheit eingeschränkt wird und dass Journalistinnen und Journalisten öffentlich von Politikern angegriffen werden. Der folgende Beitrag soll einzelne Vorfälle aufzeigen.

Aufsichtsrats-Wahl im ORF

Am 20. Februar 2018 wurde in Wien der neue Aufsichtsrat des öffentlich-rechtlichen Senders ORF fixiert. Der Vorsitz dieses Gremiums wurde erstmals der Junior-

Koalitionspartei, der rechtspopulistischen FPÖ, zugesprochen. Auch in das oberste ORF-Aufsichtsratsgremium wurde auf Beschluss der Regierung nach 20 Jahren nicht mehr der politisch unabhängige Präsident der Hilfsorganisation Caritas, Franz Küberl, bestellt. Dieser meinte anlässlich seines Abgangs: „Die Medienpolitik einer Regierung muss immer um einiges mehr sein, als darauf zu achten, ob sie sich im öffentlich-rechtlichen Radio oder TV gut vermarkten kann.“

Fest steht jedenfalls, dass öffentlich-rechtliche Medien keine Staatsmedien sind, sondern ausschließlich der politisch unabhängigen Information der Gesellschaft dienen sollten.

Anhaltende Gerüchte, der kritisch-liberale Radio-Jugendsender FM4 solle eingestellt werden, verstärkten den Eindruck von Machtspielen und Einschüchterungstaktiken gegenüber Journalistinnen und Journalisten.

Auch wird prinzipiell der Zugang zu Informationen durch eine professionalisierte und stringent organisierte Medienpolitik seitens der Regierung erschwert. Anstelle der bisher möglichen direkten Auskunft durch Ministerinnen und Minister setzten ÖVP und FPÖ einen sogenannten Regierungssprecher ein. In logischer Konsequenz führt dies zu einer Vereinheitlichung der Information auf Kosten der Informationsfreiheit.

Armin Wolf und ein Facebook-Posting des Vizekanzlers

Schon zwei Monate nach dem Antritt der konservativ-rechtspopulistischen Regierung unter Bundeskanzler Sebastian Kurz ermahnte Österreichs Bundespräsident Alexander Van der Bellen die Regierung, die Pressefreiheit im Sinne demokratiepolitischer Prinzipien nicht zu negieren, sondern zu respektieren: „Verunglimpfungen oder gar Lügenvorwürfe ohne jegliche Substanz gegenüber einer Person haben keinen Platz in der öffentlichen Debatte.“ Derartiges sei „nicht respektvoll und stellt die Pressefreiheit infrage“, so Van der Bellen.

Konkret sprach der Bundespräsident ein Posting von FPÖ-Chef und Vizekanzler Heinz-Christian Strache gegen den ORF-Moderator Armin Wolf an. Strache hatte auf seiner persönlichen Facebook-Seite ein Bild Armin Wolfs gepostet, das mit der Schlagzeile „Es gibt einen Ort, an dem Lügen zu Nachrichten werden. Das ist der ORF“ versehen war. Er schrieb über das Bild den Vermerk „Satire!“ mit einem Smiley. Wolf klagte, es kam letzten Endes zu einem Vergleich: Strache entschuldigte sich mittels Inseraten in der Kronen-Zeitung und auf seiner Facebook-Seite. Er zahlte an Wolf € 10.000, die dieser wiederum der NGO *Ärzte ohne Grenzen* widmete.

Colette Schmidt und die jungen FPÖler

Ende Jänner war Colette Schmidt, Redakteurin der kritisch-liberalen Tageszeitung *Der Standard*, in das Visier der Jugendorganisation der FPÖ geraten. Sie hatte in einem Artikel über den sogenannten Liederbuch-Skandal geschrieben, bei dem unmittelbar vor der niederösterreichischen Landtagswahl ein Liederbuch mit stark antisemitischen Inhalten aus der Burschenschaft des FPÖ-Spitzenkandidaten Udo Landbauer an die Öffentlichkeit gelangt war.

Die Jugendorganisation der FPÖ, der Ring Freiheitlicher Jugend (RFJ) Steiermark, postete daraufhin: „Das ist Colette. Colette schreibt für den Standard und stellt gerne FPÖler an den Pranger. Falls ihr Colette etwas zu sagen habt, dann bitte unter: ...“. Genannt wurde dann ihre Mail-Adresse, gezeigt wurde ein Video, auf dem sie zu sehen ist. Colette Schmidt wurde daraufhin mit einem „Shitstorm“ eingedeckt.

Wochenblick desavouiert „Hass-Hanna“

Nur kurze Zeit später wurde Hanna Herbst, damals stellvertretende Chefredakteurin des Online-Magazins *Vice*, ebenfalls Zielscheibe eines Shitstorms. Nach der Landtagswahl in Niederösterreich, die vom Skandal der antisemitischen Lie-

dertexte der Burschenschaft des FPÖ-Spitzenkandidaten geprägt war, twitterte Hanna Herbst: „FPÖ verdoppelt sich. Dieses Land sollte einfach nicht existieren“. Die FPÖ-nahe Website *Wochenblick* widmete Hanna Herbst daraufhin Anfang Februar 2018 einen Artikel, der ihre Aussage verurteilte und der von hochrangigen FPÖ-Mitgliedern wie dem Nationalratsabgeordneten Christian Höbart, dem Tiroler-FPÖ-Chef Martin Abwerzger und sogar von Vizekanzler Heinz-Christian Strache geteilt und dadurch sehr schnell verbreitet wurde. In dem *Wochenblick*-Artikel wurden zudem ORF 1-Radiojournalist Stefan Kappacher und eine parlamentarische SPÖ-Mitarbeiterin, die den Tweet kritisch kommentiert hatte, desavouiert.

Nach einem Kommentar von Ex-Bundeskanzler Christian Kern legte der *Wochenblick* mit einem weiteren Artikel nach. „Hübsche ‚Hass-Hanna‘: Jetzt verteidigt sie unser Ex-Kanzler!“ war der Titel, im Teaser wurde sie als „an sich fesche Feministin und jetzt beleidigte Blondine“ bezeichnet.

Armin Wolf, der ORF und die FPÖ

Der heutige Vorsitzende des ORF-Stiftungsrates, Norbert Steger (FPÖ), meinte in einem Interview im Dezember 2017 – nach einem Interview von Armin Wolf mit Kanzler Sebastian Kurz und Vizekanzler Heinz-Christian Strache – dass Redakteure Politikern respektvoll gegenüberzutreten hätten und Armin Wolf sich „noch immer eine Spur unbotmäßig gegenüber den beiden verhalten“ habe.

Als Anfang Februar 2018 die *Zeit im Bild 1*, die Primetime-Nachrichtensendung des ORF, über den Transitzipfel in München berichtete, kam der Infrastrukturminister der FPÖ, Norbert Hofer, der auf der Veranstaltung Österreich vertrat, im Beitrag nicht zu Wort. Hofer beschwerte sich über den Fehler des ORF, ihn nicht erwähnt zu haben, und forderte in einem Atemzug das Ende der „GIS-Zwangsgebühr“. Mittlerweile hat die FPÖ allerdings gezielt Führungsposten im ORF eingefordert; die interne Diskussion zur Position der FPÖ zu einer GIS-Gebühr scheint noch nicht

abgeschlossen zu sein – es gibt unterschiedliche Aussagen von FPÖ-Politikern zu dem Thema.

Die Regierungsparteien ÖVP und FPÖ haben seit der Angelobung eine Zweidrittelmehrheit im ORF-Stiftungsrat und könnten seitdem auch den SPÖ-nahen Generaldirektor Alexander Wrabetz bei Bedarf absetzen. Dieser kündigte umfangreiche Reformen an, aufgrund derer unter anderem auch die quotenstarke *Zeit im Bild 2*, moderiert von Armin Wolf und Lou Lorenz-Dittlbacher, durch starke Gegenprogrammierung an inhaltlicher Bedeutung und Einschaltziffern verlieren könnte. Die Neubesetzungen maßgeblicher ORF-Führungspositionen wurden inzwischen erfolgreich zwischen den Regierungsparteien ÖVP und FPÖ aufgeteilt.

Ernst Gelegs und die Ungarn-Wahl

Anfang April 2018 warf Norbert Steger dem ORF-Korrespondenten Ernst Gelegs vor, den Wahlerfolg von Premier Orbán nicht objektiv, sondern kritisch in einer Direktschaltung mit der *Zeit im Bild* kommentiert zu haben. Gelegs müsse sofort abgezogen werden, und das könnte auch für 30 Prozent der anderen ORF-Korrespondenten gelten, wenn diese, sinngemäß, nicht ordentlich und korrekt berichteten. Der Kanzler sagte nichts dazu, die Öffentlichkeit rechnete damit, dass sich Steger damit für die Wahl des Vorsitzenden des Stiftungsrates disqualifiziert habe. Was geschah: Der ORF-Vertrag des Ungarn- und Westbalkankorrespondenten Ernst Gelegs wurde bis 2021 verlängert. Steger wurde wenige Wochen später, im Mai, mit dem Posten des Vorsitzenden des ORF-Stiftungsrates betraut.

Wackelige Zukunft des ORF

Auch jetzt, gegen Ende des Jahres 2018, ist die künftige Finanzierung des ORF unklar. Auf einer im Juni von Medienminister Blümel einberufenen Medienenquete war erkennbar, dass zumindest die Höhe der ORF-Finanzierung zu Gunsten der Privatsender eingeschränkt werden könnte. Auch der Gedanke, die Kosten des ORF durch das Finanzministerium abdecken zu

lassen, ist nach wie vor nicht vom Tisch. Dann allerdings wäre der ORF tatsächlich ein reiner Staatssender und nicht mehr ein öffentlich-rechtliches Medium.

„Gute“ und „böse“ Medien

Im September sorgte Innenminister Kickl für einen medienpolitischen Knalleffekt. In einer E-Mail an alle Dienststellen im ganzen Land teilte das Innenministerium mit, dass fortan „kritische“ Medien keine Informationen mehr erhalten sollen. Als solche genannt wurden *Der Standard*, *Der Falter* und damals auch noch der *Kurier*. Zudem soll künftig die nationale Abstammung der Familie mutmaßlicher Täter bekanntgegeben werden. Sowohl Bundespräsident Van der Bellen als auch Bundeskanzler Kurz reagierten prompt – jede Einschränkung der Pressefreiheit sei inakzeptabel. Innenminister Kickl verwies auf seinen Pressesprecher und dass die gewählte Formulierung nicht seine Zustimmung finden würde.

Florian Klenk und der Zugang zu Informationen

Florian Klenk, Chefredakteur der Wochenzeitung *Falter*, hatte im Zusammenhang mit der BVT-Affäre die aufklärungsbedürftigen Vorkommnisse bei dem dem Innenministerium angegliederten Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung zu recherchieren versucht. Per E-Mail bat er um Interviewtermine. Erfolglos. Klenk ist nicht der Einzige, der in seinen Recherchen behindert wurde und wird, er ist jedoch einer der wenigen, die das auch veröffentlichten. Nun steht er am virtuellen Pranger des Innenministers und wird von diesem verunglimpft.

Die Reaktion des Ministeriums war: Auf der ministeriellen Website wurde die gesamte E-Mail-Konversation zwischen Klenk und Innenministerium inklusive der Klenk-Adresse veröffentlicht. Dies ohne Absprache mit Klenk und unter Missachtung des Datenschutzes. Klenk, so die Behauptung des Innenministeriums, habe nicht ordentlich recherchiert. Das Ministerium beschwerte sich beim Presserat und wies die Angelegenheit von sich.

Martin Glier, Pressesprecher des Vizekanzlers, twitterte damals: „Heißer Tipp an @Florian Klenk: Nimm Dir ein Küberl und Schauferl und geh in den Park spielen, aber hör auf, den Innenminister anpatzen zu wollen. Der ist super, auch wenns Dir nicht passt.“ Klenks Recherchen galten übrigens der Frage, welche Burschenschaften zwischen 2012 und 2017 Gegenstand von Ermittlungen waren und ob es gegebenenfalls zu Anzeigen gekommen war. In jener Zeit war der heutige Nationalratspräsident Wolfgang Sobotka (ÖVP) Innenminister. – Florian Klenk wurde übrigens 2017 zum „Journalisten des Jahres“ gekürt.

DR. RUBINA MÖHRING

Historikerin, Journalistin, Sachbuchautorin, Universitätslektorin. Seit 2001 Präsidentin der NGO „Reporter ohne Grenzen Österreich“. 2009 von der österreichischen Bundesregierung als Kandidatin für den OSCE-Posten „Representative on Freedom of the Media“ nominiert. Gründerin des seit 2002 jährlich verliehenen Medienpreises „Press Freedom Award – A Signal for Europa“ an Journalist*innen in Mittel- und Südosteuropa. Ausgezeichnet mit dem goldenen Ehrenzeichen für Verdienste um die Republik Österreich (2016) und dem Concordiapreis für Menschenrechte (2015). Geboren in Berlin, lebt Rubina Möhring seit langem in Wien. Sie ist Mutter zweier Kinder.

MAG. DIETER SCHINDLAUER

ist Jurist, Menschenrechtsexperte und -aktivist. Er war 1999 Gründungsbmann von ZARA – Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit, wo er nach einigen Jahren im Ausland seit 2018 wieder als Geschäftsführer tätig ist. Er ist seit 2004 Präsident des Klagsverbandes zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern.

DAS JAHR, IN DEM DER ANSTAND SCHWAND

Mag. Dieter Schindlauer, Jurist, Menschenrechtsexperte und -aktivist, Gründungsobmann und Geschäftsführer von ZARA – Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit

Vielleicht besteht ja auf längere Sicht Grund für Optimismus. Vielleicht klammere ich mich auch einfach nur an Strohhalme, wer weiß? Es mir aufgefallen, dass es einen eklatanten Unterschied gibt zwischen der Grundstimmung am Anfang des 20. Jahrhunderts und am Anfang des 21. Jahrhunderts. Insbesondere die ersten – und letztlich auch die weiteren Jahre des 20. Jahrhundert, bis in die späten 70er Jahre – waren geprägt von großen Fragen der Menschheit und der Suche nach großen Lösungen, von Ideologien und Ansätzen, die allgemeine Gültigkeit beanspruchten und die Menschheit im Zeitalter der Industrialisierung zu neuen Hochblüten führen wollten. Wir wissen heute, dass viele dieser Ansätze zu Krieg, Massenvernichtung, Holocaust und immenser Zerstörung geführt haben.

Die heutige Zeit, das begonnene 21. Jahrhundert, scheint von einer diametral entgegengesetzten Richtung her angegangen zu werden: Vereinzelung, Orientierungslosigkeit, post-moderne Dekonstruktion und wenig bis gar keine erkennbaren großen und vor allem neuen Ideen zur Gestaltung menschlichen Zusammenlebens scheinen im Mainstream anzukommen. Es herrscht ein beinahe völlig ungezügelter Kapitalismus mit absolutem Kaufzwang, eine belanglose Konsumiererei, um „so zu leben wie in der Werbung“. Vielleicht – und daher mein Hauch des Optimismus – führt ja letztlich dieser völlig unsinnige und auch gar nicht auf die Lösung irgendwelcher realer Probleme fokussierte politische Fatalismus – in faustischer Verdrehung – im Unterschied zu den Anstrengungen im 20. Jahrhundert doch irgendwann noch zu irgendetwas Positivem. Eine vage Chance, ich weiß.

Wir haben eine erodierte Arbeiterklasse, der erzählt wird, dass ja alle ohnehin gleiche Chancen hätten und jede finanzielle Schieflage daher wohl nur auf individuelle Schwächen oder mangelnde Leistungsbereitschaft zurückzuführen sei. Diese Klasse wird in Österreich auch mehr und mehr mit zugewanderten oder geflüchteten Menschen befüllt. Gleichzeitig sahen wir uns 2018 mit einer Politik konfrontiert, die sich genau gegen jene Menschen richtet, die –

aus unterschiedlichen Gründen – nicht viel Geld haben. Rassismus ist oft und immer öfter eigentlich ein sozialer Klassenkampf, der brutal von oben nach unten geführt wird. Auf der Bühne der Öffentlichkeit werden Neid und Hass auf jene geschürt, die die schwächste Lobby, die größten Barrieren und geringste Chance auf Gegenwehr haben. Es wird ganz konsequent denen gegeben, die schon besitzen und denen, die nichts haben, genommen. Dazu braucht es öffentliche Erzählungen, die diese unsinnigen und unfairen Methoden zu kaschieren oder zu rechtfertigen suchen.

In den ZARA-Beratungsstellen haben wir davon vieles mitbekommen. Mehr als 50% mehr Zeug*innen und Betroffene von Rassismus als im Vorjahr haben sich 2018 an die Beratungsstelle gegen Rassismus gewandt und die neu eingerichtete Beratungsstelle gegen Hass im Netz hat sich mit tausenden Anfragen und Meldungen auseinandergesetzt. In der analogen Welt ist der Trend des antimuslimischen Rassismus massiv weitergegangen, da wurden Kopftücher heruntergerissen, Menschen bespuckt, beschimpft, körperlich attackiert und ausgegrenzt, abgekanzelt, von öffentlichen Orten verwiesen und auf andere Weise diskriminiert. Auch diese Fokussierung auf die muslimische Bevölkerung verschafft den anderen diskriminierten Gruppen keine wirkliche Verschnaufpause. Es bleibt genügend Zeit und Kraft, auch andere Menschen wegen ihrer Hautfarbe, Herkunft, Sprache etc. zu diskriminieren.

Bei der Befassung mit diesen Vorfällen und insbesondere mit dem Phänomen Hass im Netz fällt auf, wie dünn die zivilisatorische Schicht geworden ist, wie rasch – gerade in Online-Foren – jegliche Maske der Menschlichkeit fällt. Wir haben – zum Beispiel anhand des Wiener Neujahrsbabys und der Reaktionen im Netz – gesehen, dass es nur eines Kopftuches bedarf, um grässlichste Beschimpfungen, Drohungen und Mordaufrufe zu hunderten hervorzubringen. Für mich ist dies die vielleicht erschreckendste Conclusio des letzten Jahres: Es ist schwierig geworden, einen Mindeststandard von Anstand und Respekt im Miteinander zu wahren.

Erschreckend ist, wie sehr es offenbar gelungen ist, in entsprechenden digitalen aber auch analogen Echokammern das Gefühl der Angst zu produzieren, das sich sofort in Notwehrszenarien ausdrückt und – aus der imaginierten Opferrolle, aus einem selbst eingeredeteten Selbstverteidigungsdrang heraus – zu rücksichtslosem, hemmungslosem und inbrünstigem Rundumschlagen legitimiert. Nur wer diesem Notwehr-Mantra verfallen ist, hat – aus dieser eigenen Logik heraus – keine Zeit, Kraft und Veranlassung für Empathie, Sorgfalt und Respekt.

Als Menschenrechtsinstitutionen ist es uns 2018 nur sehr schlecht gelungen, die Verhetzten aus den Lügengeschpinnten und Angstnarrativen zu befreien. Vielleicht waren wir selbst zu sehr damit beschäftigt, uns zu empören und vorrangig über jene zu urteilen, die oft nicht die Verursacher*innen von Hass und Hetze, sondern die erste und zweite Linie der Verhetzten waren.

Es gibt auch andere Beispiele. Ein sehr positives – wenngleich ursprünglich besonders ungutes – Beispiel war das, was Sigrid Maurer passiert ist und was sie aktiv angeprangert hat. Sie war, Sie wissen es, einer Privatnachricht ausgesetzt, die klar versuchte, sie als Frau zu erniedrigen – mit bodyshaming, blankem Sexismus und sexualisierten Phantasien. Und nein, das war kein Verhetzter, das war jemand der ganz bewusst sexistischen Machtmißbrauch betrieben hat. Jemand, der gedacht hat, mit so etwas davonzukommen.

Das Positive an dieser Sache ist, dass der Fall und insbesondere die nachträgliche Strafverfolgung der in der Würde verletzen Frau Maurer eine ungeheure Welle der Solidarität ausgelöst hat, die tatsächlich Anlass zur Hoffnung gibt. Zur Hoffnung darauf, dass sich unter der scheinbaren Schockstarre anlässlich von täglich auf uns einprasselnden empörenden Impulsen etwas formt, das Anstand im Umgang miteinander wieder aktiv und drängend einfordern wird.

