



## MENSCHENRECHTSBEFUND 2010

---

### Inhalt

Barbara Helige: Einleitung	1
Barbara Helige: Der Vertrauensverlust in die Strafjustiz als Rechtsstaatsproblem	3
Marianne Schulze, Kira Preckel, Marion Wisinger: Die Liga für Menschenrechte koordiniert die Initiative menschenrechte.jetzt. Ein Jahresbericht	9
Peter Nedwed: Österreichische Asyl- und Fremdenpolitik - eine "ewige Baustelle" mit Menschenrechtsproblematik	12
Walter Posch: Entwicklungszusammenarbeit – Österreich ist internationales Schlusslicht der OECD-Länder	15
Klaus Perko, Klaus Gartler: Das Bettelverbot widerspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Gleichheitsgrundsatz	16

# Einleitung

Barbara Helige

So wie jedes Jahr erstattet die Österreichische Liga für Menschenrechte auch heuer wieder ihren traditionellen Menschenrechtsbefund, der eine Beschreibung und Bewertung der Menschenrechtssituation bietet, und diesbezüglich relevante Tendenzen in der Politik der Bundesregierung auslotet. Aus besonderem Grund wurde der Bericht über das Jahr 2010 nicht, wie gewohnt, am 10.12.2010 vorgestellt: Nachdem sich Österreich erstmals der Universellen Menschenrechtsprüfung der Vereinten Nationen (UPR) stellte, und in diesem Zusammenhang auch eine Bewertung der Menschenrechtssituation durch die internationale Staatengemeinschaft erfolgte, erschien es sinnvoll, diese Ergebnisse abzuwarten und in den Bericht einzuarbeiten.

Dies war uns auch deshalb ein besonderes Anliegen, da sich die Österreichische Liga für Menschenrechte als Koordinierungsstelle der Initiative menschenrechte.jetzt. engagierte. Diese Plattform mit 360 zivilgesellschaftlichen Organisationen beteiligte sich intensiv an dem UPR-Prozess, und trug maßgeblich dazu bei, dass die Ergebnisse und Empfehlungen fundiert und konkret ausfielen.

Nun ist es Aufgabe der Koordinierung, weiterhin Sorge zu tragen, dass die von Österreich angenommenen Empfehlungen ernsthaft und unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft umgesetzt werden. Ein Beitrag dieses Befunds beschäftigt sich daher speziell mit den Entwicklungen rund um UPR.

Daneben beherrschten aber wieder vielfältige Themen die öffentliche Diskussion in Österreich, von denen einige aufgrund ihrer Brisanz von der Liga beständig aufgenommen werden.

- So sind Gesetzgebung und Vollzug des Asyl- und Fremdenrechts auch im Jahr 2010 wieder als menschenrechtlich besonders bedenklich hervorgehoben. Wiederum mussten Menschenrechtsorganisationen als 'Feuerwehr' gegen deutliche Verschlechterungen in Gesetzesnovellen auftreten, wiewohl mittlerweile anhand von Einzelschicksalen immer öfter deutlich wird, dass auch die öffentliche Meinung eine Schamgrenze kennt, und sich deutlicher Widerstand gegen bestimmte Vollzugsmaßnahmen und Gesetzesvorhaben regt.

- Wenn im Jahr 2010 endlich die Verankerung der Kinderrechtskonvention im Verfassungsrang erfolgte, so ist die Freude nicht ungetrübt: Der weitgehende Gesetzesvorbehalt im Art.7 des Bundesverfassungsgesetzes über die Kinderrechte ermöglicht so weitgehende Einschränkungen, dass z.B. Auslieferungshaft für Kinder nach wie vor rechtens sein kann.

- Das Gesetz über die eingetragene Partnerschaft wurde schließlich in der enttäuschenden Form Gesetz. Einen gewissen Silberstreif bildet die zuletzt vom Obersten Gerichtshof in Zweifel gezogene Verfassungskonformität des Verbots der medizinischen Fortpflanzung für gleichgeschlechtliche Paare. Es scheint hier doch Problembewusstsein vorhanden zu sein.

- Bei dem im letzten Menschenrechtsbefund von Bernd Schilcher aufgezeigten Mangel an Chancengleichheit im Bildungswesen und dem daraus folgenden Gerechtigkeitsproblem waren im Jahr 2010 keine Fortschritte zu beobachten. Die Regierungsparteien handeln nicht, und aufgrund unterschiedlicher ideologischer Zugänge sind tief greifende Fortschritte nicht erzielbar. Auf der Strecke bleiben ganze Generationen von benachteiligten Schülerinnen und Schülern.

- Bei der Novelle zum Antidiskriminierungsgesetz wurde die Chance vergeben, die Hierarchisierung der Diskriminierungsgründe zu beseitigen, sodass wiederum insbesondere der Schutz gegen Diskriminierung aufgrund geschlechtlicher Ausrichtung zu kurz kommt.

- Die bereits im vorjährigen Menschenrechtsbefund konstatierte problematische Entwicklung in der Justiz hat sich insofern verschärft, als im Zusammenhang mit Großverfahren, die unter Beobachtung der Öffentlichkeit stehen, massiv Kritik laut wurde, die zu einem enormen Vertrauensverlust der Bevölkerung geführt hat. Mit dieser Thematik befasst sich ein eigener Beitrag des vorliegenden Befunds der Liga.

- Im Bereich der Minderheiten gibt es Bewegung, allerdings ist zu bezweifeln, dass ein Ergebnis in Aussicht ist, das den Bestimmungen des Staatsvertrags - aber auch einem allgemein menschenrechtlich gebotenen Minderheitenschutz gerecht wird.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es nach wie vor eine große Anzahl menschenrechtlicher 'Baustellen' gibt, und eine tief greifende Änderung zum Besseren nicht erkennbar ist. Vielmehr ist bei Gesetzgebung und Vollzug ein Muster zu konstatieren, das immer wieder dahingehend interpretiert werden muss, dass immer nur das Nötigste - meist aufgrund internationaler Verpflichtungen - umgesetzt wird. In gewissen Bereichen passiert nicht einmal das, sondern es sind fast ausnahmslos Verschlechterungen zu beklagen. Ein menschenrechtlicher Ansatz in der Politik, der es prinzipiell als seine Aufgabe ansieht, den Schwächeren jene Unterstützung zukommen zu lassen, die sie selbst politisch nicht erzwingen können, ist nicht erkennbar. Eine solche kulturelle Weiterentwicklung könnte man aber Österreich, einem der reichsten Länder der Welt, wohl zusinnen.

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

# Der Vertrauensverlust in die Strafjustiz als Rechtsstaatsproblem

Barbara Helige

Die europäische Menschenrechtskonvention formuliert in ihrem Art.6 als ganz zentrales Postulat das Recht auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen Gericht. Schon daraus wird deutlich, wie wichtig die Gerichtsbarkeit ist, wenn es darum geht, Rechten - Menschenrechten - und Ansprüchen, die durch nationale oder internationale Gesetze dem Einzelnen eingeräumt sind, auch gegenüber dem Staat zum Durchbruch zu verhelfen. Auf diesen Erwägungen beruht auch die in der Staatslehre allgemein anerkannte Theorie der Gewaltenteilung. Dazu bedarf es einer funktionsfähigen, unabhängigen Gerichtsbarkeit, die im demokratischen Rechtsstaat im Sinne der „checks and balances“ unabdingbar ist. Die demokratische, rechtsstaatliche und damit auch menschenrechtliche Entwicklungsstufe eines Staats ist nicht zuletzt daran zu erkennen, wie er seine Staatsgewalten organisiert und verschränkt.

Bei der Beurteilung der Ausgewogenheit der im Staat wirkenden Kräfte kommt, neben der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit, der Staatsanwaltschaft als Trägerin der strafprozessualen Verfolgungsrechte größte Bedeutung zu. Deren Stellung in der Verfassung als dem Bundesminister für Justiz hierarchisch unterstellte Behörde bildet seit Jahren den Gegenstand politischer Diskussion, so auch im schlussendlich gescheiterten Verfassungskonvent. Schon dort wurde deutlich, dass das derzeitige Modell der dem Justizminister weisungsgebundenen Staatsanwaltschaft in einem modernen Rechtsstaat nicht mehr zeitgemäß ist. Auch auf internationaler Ebene haben beratende Gremien des Ministerkomitees beim Europarat zuletzt in ihrer Opinion Nr.12 erst wieder die Notwendigkeit der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften betont.

Die Weiterentwicklung und Notwendigkeit der Neupositionierung war spätestens nach der sukzessiven Ausdehnung der staatsanwaltschaftlichen Kompetenzen notwendig geworden:

- Schon im Jahr 1999 war durch die Aufnahme der Diversion in die Strafprozessordnung für den Staatsanwalt die Möglichkeit geschaffen worden, von einer Anklage abzusehen und - obwohl der Täter der Tat überführt ist - stattdessen z.B. eine Geldbuße zu verhängen. Der Täter kann dadurch das Stigma einer strafrechtlichen Verurteilung vermeiden. Dies bedeutete eine wichtige Durchbrechung des Legalitätsprinzips (das ist die Pflicht, Anklage zu erheben, wenn eine Verurteilung zu erwarten ist), und wies der Staatsanwaltschaft gerichtsähnliche Kompetenzen mit wichtigem Ermessensspielraum zu.

- Mit der Strafprozessreform 2008 wurde dem Staatsanwalt neben der Anklageerhebung auch die Leitung des Ermittlungsverfahrens zugewiesen. Der Staatsanwalt hat dieses im Einvernehmen mit der Kriminalpolizei zu führen und ist für Umfang und Inhalt der Erhebungen verantwortlich. Damit wurde der Aufgabenbereich des Staatsanwalts unter erhöhter Verantwortung erheblich erweitert, die Bedeutung der Gerichte im Vorverfahren (vor allem bei schweren Verbrechen) wurde zurückgedrängt.

Dadurch ergab sich die Notwendigkeit, auf diese Entwicklung auch verfassungsrechtlich zu reagieren, Art.90a wurde in das B-VG aufgenommen. Danach sind Staatsanwälte Organe der Gerichtsbarkeit, was jedenfalls bedeutet, dass sie entgegen der bis dahin vorherrschenden Meinung nicht mehr als Verwaltungsbehörden zu beurteilen sind. Entgegen dem

internationalen Trend setzte man aber den darüber hinaus notwendigen Schritt nicht, sondern es blieb ein durch Bundesgesetz zu regelnder Weisungszusammenhang vorgesehen, der gegenüber zuvor nicht verändert wurde. Oberstes Weisungsorgan ist damit weiterhin der/die Bundesminister(in) für Justiz.

Die aus dieser Verfassungsänderung resultierenden Konsequenzen sind durchaus umstritten, die Position der Staatsanwaltschaft ist bei weitem nicht einwandfrei geklärt, sondern deren Bestimmung wird durchaus unterschiedlich interpretiert. So hielt es der ehemalige Präsident des VfGH, Korinek, für möglich, dass die Weisungsbindung der Staatsanwälte nunmehr verfassungswidrig sein könnte (Interview in den Salzburger Nachrichten 14.8.2009). Diese Unsicherheit wirkt sich auch in der Praxis aus.

Auch die Strafprozessreform 2008 wurde einer sehr kritischen Bewertung unterzogen: Bereits im Gesetzgebungsprozess 2003/2004 äußerten Richter und Staatsanwälte, aber auch andere Experten, im Rahmen der Begutachtung Befürchtungen, dass die ambitionierte Prognose einer Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit durch finanzielle und personelle Unterdotierung konterkariert werden könnte, und - ganz im Gegenteil - sogar eine Verschlechterung der Situation zu befürchten sei. Von vornherein war klar, dass mit den zum Zeitpunkt des Inkrafttretens 2008 zur Verfügung stehenden Planstellen das Auslangen nicht würde gefunden werden können. Die Bedenken wurden von den politisch Verantwortlichen beiseite gewischt.

Auch die Sorge, dass dadurch, da Gerichte im Vorverfahren nur mehr ausnahmsweise eingebunden sind, die Staatsanwaltschaft als ermittelnde und gleichzeitig die eigenen Ermittlungen bewertende Institution überfordert sein könnte, fand kein Gehör.

Am 1.1.2008 trat die Reform des strafprozessualen Vorverfahrens, die in manchen Bereichen - so bei den Opferrechten - eine Erhöhung der Rechtsstaatlichkeit brachte, daneben aber auch eine tief greifende Veränderung in der Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsbehörden, Staatsanwaltschaft und Gericht zur Folge hatte, unter personell sehr ungünstigen Bedingungen in Kraft.

Dieser Rückblick auf die Gesetzwerdung der Vorverfahrensreform drängt sich auf, wenn die im Jahr 2010 besonders deutlich gewordene Vertrauenskrise der Justiz kommentiert bzw. einer Problemanalyse unterzogen wird. Es wird dabei offenbar, dass die Probleme - auch und sehr wesentlich - strukturell angelegt sind, und nicht ohne weiteres zu bewältigen sind, wenn nicht wesentliche Parameter der derzeitigen gesetzlichen Regelungen in Frage gestellt werden.

Die staatsrechtlich unklare Position der Staatsanwälte machte sich bereits im Zuge des parlamentarischen Untersuchungsausschusses zur Abgeordnetenimmunität bemerkbar. Schon dabei stellte sich die Frage der inhaltlichen Prüfkompetenz des Parlaments gegenüber der Tätigkeit von Staatsanwälten als Organen der Gerichtsbarkeit. Die Meinung des Leiters des Verfassungsdienstes, Georg Lienbacher, der sich hier – wohl zu Recht - skeptisch äußerte, wurde vom Parlament nicht aufgegriffen. Der dem traditionellen Verständnis der Gewaltenteilung zugrunde liegende Gedanke, dass ein Einfluss der Politik auf die dritte Gewalt jedenfalls ausgeschlossen sein soll, wurde von der Politik für die Staatsanwaltschaften nicht anerkannt. Das hatte aber problematische Konsequenzen: Staatsanwälte wurden im Ausschuss zu laufenden Ermittlungsverfahren befragt, die sich auch gegen dort selbst anwesende Nationalratsabgeordnete (!) richteten. Abgesehen davon, dass aus kriminaltechnischen Gründen Ermittlungsschritte prinzipiell keiner Öffentlichkeit und schon gar nicht dem Betroffenen zugänglich gemacht werden sollten, kam hier noch das unterschiedlich gelagerte Interesse der jeweiligen politischen Partei am Ausgang eines

Verfahrens zum Ausdruck. Unter diesen Umständen drängte sich der Gedanke dem unbefangenen Beobachter geradezu auf, dass in einem derartigen Forum auch versucht werden könnte und versucht wurde, Druck in die eine oder andere Richtung zu erzeugen. Damit wurde aber in der Öffentlichkeit der Eindruck hervorgerufen bzw. verstärkt, die Justiz sei Gegenstand politischer Machtspiele.

Dieser Eindruck darf nicht verwundern: Eine wie wesentliche Rolle die Parteipolitik in einem derartigen parlamentarischen Ausschuss spielt, wurde spätestens deutlich, als es darum ging, auch die politisch Verantwortlichen zu befragen, was gegen die herrschenden Mehrheitsverhältnisse naturgemäß nicht möglich war. So wurden die Bundesministerin für Justiz und die Bundesministerin für Inneres gar nicht vor den Ausschuss geladen, geschweige denn, dass sie hätten Rede und Antwort stehen müssen. Transparenz und Nachvollziehbarkeit sehen anders aus. Dem Vertrauen der Bevölkerung in die parteipolitisch unabhängige Verfolgung strafbarer Handlungen unter der verantwortlichen Leitung der Bundesministerin für Justiz wurde damit kein guter Dienst erwiesen.

Nicht zuletzt im Zusammenhang mit diesen Ereignissen kam in den Medien, aber auch in der Bevölkerung, immer häufiger die Frage auf, inwieweit StaatsanwältInnen aufgrund von Weisungen oder gar aufgrund vorauseilenden Gehorsams „willfährig zugunsten der Mächtigen im Staat tätig würden“ (Zitate aus den Medien). Dem liegt die Einschätzung der Öffentlichkeit zugrunde, dass die aufgrund regierungspolitischer Erwägungen bestellte Justizministerin im Wege der Weisung über Wohl und Wehe des einzelnen Beschuldigten entscheidet. Diese Befürchtung resultierte auch aus einer inkonsistenten Argumentationslinie mehrerer Amtsträger: Immer wieder wollten Minister(innen) ihre parteipolitische Enthaltensamkeit in der Form dokumentieren, indem sie versicherten, Weisungen nicht erteilen zu wollen. Damit entstand fast zwangsläufig der Eindruck, Weisung sei gleichzusetzen mit parteipolitischer Bevorzugung oder Benachteiligung. Wenn dann die Bundesministerin für Justiz wie zuletzt - politisch unter Druck - ankündigt, ihre Weisungsbefugnis verstärkt in Anspruch nehmen zu wollen, sieht sich das latent vorhandene Misstrauen der Öffentlichkeit bestätigt.

Dieses wird natürlich bereits in dem Augenblick verstärkt, da ein(e) Minister(in) zu einzelnen Verfahren Stellung nimmt, selbst wenn eine Weisung nicht im Spiel ist. Wenn dann die Einstellung eines Verfahrens oder die Anklage (einen prominenten Politiker betreffend), für die Öffentlichkeit nicht ohne weiteres nachvollziehbar ist, gleichzeitig aber mit der politischen Farbenlehre übereinstimmt, dann fällt das Vertrauen der Bevölkerung in die Gleichheit vor dem Gesetz in sich zusammen. Paradigmatisch kann hier der Fall Dörfler erwähnt werden, bei dem sich das Verfahrensergebnis perfekt in die Regierungspolitik zur Kärntner Minderheitenpolitik einfügte. Dass die kolportierte Begründung dazu mehr als seltsam ausfiel, rundete das Bild nur noch ab.

Als im Jahr 2010 politisch brisante Verfahren offiziell ohne, oder zumindest ohne ausführliche Begründung, eingestellt wurden, wurden Zweifel, inwieweit von der Strafjustiz alle Bürgerinnen und Bürger gleichbehandelt würden, manifest. Die teilweise aus nichtöffentlichen Dokumenten bekannt gewordenen Passagen lieferten der Öffentlichkeit lediglich unbefriedigende und in keiner Weise nachvollziehbare Begründungen. Inwieweit hier tatsächlich politische Überlegungen eine Rolle spielten, ist nicht ohne weiteres überprüfbar. Jedenfalls wurde die Vertrauenskrise aber durch die mangelnde Nachvollziehbarkeit befördert.

Diese ungünstige Optik mag auch darauf zurückzuführen sein, dass die Justiz von aktuellen gesellschaftspolitischen Entwicklungen, wie z.B. völlig neuen Formen der Öffentlichkeit überrascht wurde. Unter dem Schlagwort „wikileaks“ subsumierbare, immer häufiger werdende Veröffentlichungen aus geheimen polizeilichen oder staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsakten treffen die Entscheidungsträger nach wie vor unvorbereitet. Bis heute hat man keine befriedigende Antwort auf dieses Phänomen gefunden. Die alleinige Suche nach der undichten Stelle stellt eine sehr defensive Herangehensweise dar, die den ungünstigen Eindruck und das Misstrauen der Öffentlichkeit noch verstärkt. Ganz im Gegenteil erscheint es unabdingbar, auch für den Bereich des - prinzipiell nichtöffentlichen - Ermittlungsverfahrens eine überzeugende Form der Vermittlung von Entscheidungen zu finden. Besonders in Fällen, die bereits im Vorfeld medial umfassend beleuchtet wurden, in denen Medien sogar Aufdeckungsarbeit leisteten, ist eine nachvollziehbare Auseinandersetzung mit bereits bekannten Fakten zur Herstellung von Akzeptanz dringend notwendig. Nur so kann das tiefe Misstrauen, das derartige Entscheidungen der staatsanwaltschaftlichen Behörden mittlerweile begleitet, auf lange Sicht wieder ausgeräumt werden.

An einem weiteren Beispiel sei die Schwierigkeit, für den/die Bundesminister(in) für Justiz glaubwürdig ihre Distanz zu einzelnen politisch zugeordneten Strafverfahren zu demonstrieren, dargestellt: Im Rahmen der Verantwortung für die Legislative im Bereich der Justiz legte die Bundesministerin für Justiz im Jahr 2009 eine Änderung des Korruptionsstrafrechts vor, die eine wesentliche Zurücknahme der unter diese Deliktsgruppe fallenden Amtsträger vorsah - und das erst kurz davor strafbar gewordene „Anfüttern“ wieder straffrei stellte. Dieser Entwurf wurde Gesetz, wurde aber von wichtigen Experten - so ein interner Bericht der zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Korruption aber auch der Präsident von Transparency international - scharf kritisiert. Als schließlich im Zusammenhang mit einzelnen Korruptionsvorwürfen Verfahren eingeleitet wurden, durfte es nicht verwundern, wenn außen stehende Beobachter die kurz vorher zum Ausdruck gekommene politische Haltung der Bundesministerin für Justiz bei der Gesetzgebung auch als Richtschnur für ihre Haltung bei der Führung einzelner Korruptionsverfahren vermuteten, und die Befürchtung äußerten, die Haltung der weisungsgebundenen Staatsanwaltschaft würde ähnlich lasch sein wie die Haltung der Politik. Diese Gedanken nehmen natürlich umso mehr Gestalt an, je länger diese - zugegebenermaßen komplizierten - Ermittlungsverfahren geführt werden, ohne dass Ergebnisse vorliegen. Gerüchte über zu erwartende Verfahrensergebnisse tun ihr Übriges. Wenn auch oben geschilderte Sichtweise der Korruptionsstaatsanwaltschaft deutlich macht, dass bei den Verfolgungsbehörden selbst durchaus eine inhaltliche Distanz vorhanden ist, so bleibt doch die Anscheinsproblematik erhalten, ist ja auch hier die Bundesministerin für Justiz oberstes Weisungsorgan.

Zusammengefasst bedeutet das, dass durch die Verschränkung der politischen Institution Bundesminister(in) mit der hierarchisch untergeordneten Staatsanwaltschaft (als Organ der Gerichtsbarkeit) die Justiz von der Öffentlichkeit immer mehr mit einer Politik assoziiert wird, bei der es sich die „Mächtigen“ - vermeintlich oder tatsächlich - „eh richten können“. All diese Erwägungen wiegen umso schwerer, als durch die StPO-Vorverfahrensreform der Staatsanwaltschaft - noch viel stärker als früher - die zentrale Schlüsselfunktion bei der Ermittlung und Verfolgung strafbarer Handlungen bis hin zur Anklage oder eben zum Absehen von der Anklage (Diversion) zukommt. Die in der Öffentlichkeit viel stärker als unabhängig konnotierten Gerichte spielen im Strafverfahren vor der Hauptverhandlung kaum mehr eine Rolle.

Neben all diesen inhaltlichen Bedenken macht der gerichtlichen und staatsanwaltschaftlichen Praxis aber derzeit das Ressourcenproblem zu schaffen: Vom ersten Tag der Geltung des reformierten Strafprozessgesetzes (1.1.2008) fehlten den Staatsanwaltschaften ebenso wie den Gerichten die Ressourcen, um den deutlich ausgeweiteten Aufgabenkreis in der geplanten Form bewältigen zu können. Hier rächten sich Versäumnisse, die in die Zeit der Beschlussfassung der StPO-Reform im Jahr 2005 zurückreichten, als die Mahnungen in der Begutachtung nicht ernst genommen wurden. Mittlerweile ist diese Tatsache unbestritten. Versuche, durch Organisationsänderungen die Problematik in den Griff zu bekommen, blieben bislang allerdings erfolglos und trugen eher zur Verwirrung bei. Besonders in der Öffentlichkeit diskutiert wurde die Situation bei der Korruptionsstaatsanwaltschaft, was wiederum die Überzeugung der Bevölkerung - wohl zu Recht - verstärkt, es bestünde kein ernsthaftes Interesse an der Korruptionsbekämpfung. Versuche der Bundesregierung im Jahr 2010, die Personalnot durch Zuweisung weiterer Staatsanwaltschaftsplanstellen zu lindern, kamen spät und werden aufgrund der langen Vorlaufzeit für die Ausbildung von Staatsanwält(innen) erst in einiger Zeit wirksam werden. Will man aber nicht die gesamte Gerichtsbarkeit zum Erliegen bringen, ist es unmöglich, StaatsanwältInnen und RichterInnen nur umzuschichten. Die geplante Unterstützung der Staatsanwaltschaften durch spezialisierte Fachleute mit wirtschaftlichen Kenntnissen läuft nur sehr langsam an.

All diese Probleme sind von den Protagonisten der Rechtspflege auch bei größtem Einsatz nicht zu bewältigen, solange nicht wesentliche Parameter der geltenden Gesetze in Frage gestellt werden. Es bedarf daher ganz anderer Maßnahmen:

- Die Weisungsbefugnis des Exekutivorgans Bundesministerin für Justiz gegenüber den Staatsanwälten als Organen der Gerichtsbarkeit muss aufgegeben werden. Die Anerkennung der Staatsanwaltschaft als Staatsorgan sui generis ist notwendig. Im Hinblick auf die Gesetzesänderungen im Rahmen der StPO-Reformen 1999 und 2008 ist die Installierung einer von der politisch besetzten Exekutive unabhängigen Weisungsspitze dringend erforderlich. Während die bestmögliche Lösung zweifelsohne ein Rat der Gerichtsbarkeit darstellt, wie ihn vielen modern organisierte europäische Länder bereits kennen, wäre als Übergangslösung auch die Betrauung des Generalprokurators oder eines Gremiums denkbar. Nach Meinung von Experten (Storr in Richterzeitung 2/10, S.268) reicht dafür ein einfaches Gesetz;
- im Bereich der Korruptionsbekämpfung bedarf es einer glaubwürdigen Haltung der Politik insbesondere dort, wo Mitglieder des eigenen Standes betroffen sind, um das Misstrauen der Bevölkerung gegenüber politischen Entscheidungsträgern zu bekämpfen und die Staatsanwaltschaften und Gerichte in die Lage zu versetzen, Fehlverhalten auch zu ahnden;
- Die Verantwortlichen in Nationalrat und der Regierung müssen der Justiz dringend die finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung stellen, um alle Verfahren, im besonderen aber auch und gerade die im Zusammenhang mit Korruptionsvorwürfen erhobenen Vorwürfe, ausreichend rasch prüfen zu können;
- Staatsanwaltschaften und Gerichte müssen lernen, ihre Tätigkeit nicht nur ordnungsgemäß zu verrichten, sondern dies in einer nachvollziehbaren Form, die auch kritische Auseinandersetzung ermöglicht, zu kommunizieren und dadurch zum Vertrauen in den Rechtsstaat beizutragen.

Es liegt der Verdacht nahe, dass manche der geforderten Maßnahmen bisher aus machtpolitischen Erwägungen unterblieben sind. Die eminente Bedeutung, die das Vertrauen der Bevölkerung in den Rechtsstaat hat, darf aber nicht unterschätzt werden. Die Akzeptanz der demokratischen Grundordnung, die eben auch dieses Vertrauen umfasst, ist sonst maßgeblich gefährdet. Es ist daher unabdingbar, dass die geschilderten Strukturprobleme behoben werden und nicht nur der Zugang zum Recht, sondern auch das Vertrauen in die Gleichbehandlung aller Menschen vor Gericht, von allen Beteiligten glaubwürdig vermittelt werden.

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

## Die Liga für Menschenrechte koordiniert die Initiative menschenrechte.jetzt. Ein Jahresbericht

Kira Preckel, Marianne Schulze, Marion Wisinger

Der Prozess begann vor über einem Jahr mit einer Informationsveranstaltung zu einem neuen Menschenrechtsprüfungsverfahren der Vereinten Nationen. Die Universelle Menschenrechtsprüfung - **Universal Periodic Review** – sieht vor, dass jedes UN Mitgliedsland alle 4 Jahre von dem Menschenrechtsrat in Genf auf die Einhaltung seiner Menschenrechtsverpflichtungen überprüft wird. Grundlage sind hierbei die von dem jeweiligen Staat ratifizierten Menschenrechtsabkommen und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Wann sich welcher Staat der Prüfung stellen muss, wird mit dem Lotterieprinzip entschieden. Diese neue Prüfungsmethode soll die Selektivität der behandelten Ländersituationen eliminieren und mehr Transparenz ermöglichen. Auch werden die Staaten dazu angehalten, vor der Abgabe des eigenen Berichtes, die Zivilgesellschaft mit einzubeziehen bzw. zu konsultieren:

„Gemäß Menschenrechtsratsresolution 5/1 ist die Beteiligung aller relevanten InteressensvertreterInnen, auch Nichtregierungsorganisationen und Nationaler Menschenrechtsinstitutionen sicherzustellen.“ ( [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org): Information and guidelines for relevant stakeholders on the Universal Periodic Review Mechanism)

Die Basis der Überprüfung sind drei Dokumente, zunächst der Staatenbericht mit einem Umfang von 20 Seiten, dann eine Zusammenfassung der UNO aller bereits ergangener Empfehlungen zu einzelnen Menschenrechtsverträgen, sowie eine Zusammenfassung aller Berichte der Zivilgesellschaft, welche vom Hochkommissariat zur Verfügung gestellt wird.

Die universelle Menschenrechtsprüfung bietet - im Gegensatz zu anderen UN-Mechanismen - die Gelegenheit zu einer vollständigen Evaluierung aller Menschenrechte. Außerdem wird die Prüfung durch andere Staaten in einem interaktiven Dialog vollzogen und nicht von einem ExpertInnengremium, welches andere Möglichkeiten, auch für die Zivilgesellschaft hinsichtlich der Ausübung politischen Drucks, offeriert. Dies hat besonders für Österreich, das sich um einen Sitz im Menschenrechtsrat bewirbt, Relevanz.

„Die Menschenrechtsstandards eines Staates gelten als ein wichtiges Kriterium für seine internationale Reputation und als Prüfstein für die anderen wichtigen Akteure bei der Gestaltung ihrer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Beziehungen.“<sup>1</sup>

Die österreichische Zivilgesellschaft unter der Koordination der Liga für Menschenrechte hat sich also dazu entschlossen, mit „Vereinten Kräften bei den Vereinten Nationen“ aufzutreten. Gemeinsames Ziel ist es, vor allem einen strukturierten Dialog der Regierung mit der Zivilgesellschaft einzufordern. Unter dem Namen menschenrechte.jetzt. kamen an die 360 Nichtregierungsorganisationen zusammen, um gemeinsam die verbesserte Einhaltung der Menschenrechte und mehr Einflussnahme in der österreichischen Menschenrechtspolitik zu fordern. Erstmals wurden die Forderungen von 360 Organisationen in einem gemeinsamen Bericht gebündelt. Die Initiative menschenrechte.jetzt. versteht sich als ein langfristiges

---

<sup>1</sup> Gareis, Sven Bernhard; Geiger, Gunter [eds] (2009): Internationaler Schutz der Menschenrechte. Stand und Perspektive im 21. Jahrhundert. Verlag Barbara Budrich. Oblandon& Framington Hills. S.19

Netzwerk zur politischen Menschenrechtsarbeit in Österreich. Ging es zunächst darum, einen gemeinsamen Bericht zur Universellen Menschenrechtsprüfung zu erstellen, geht es nun darum, gemeinsam mehr zu erreichen, Synergien zu nutzen und vereint aufzutreten.

Bereits bei dem ersten gemeinsamen Vernetzungstreffen wurde die Bedeutsamkeit eines gemeinsamen Auftritts nach Außen betont. Auf nationaler Ebene bedeutet dies vor allem auch eine abgestimmte Pressearbeit um die Etablierung der Initiative und deren Arbeit, sowie deren Zielsetzungen gesamtgesellschaftlich zu verbreiten und öffentlich zu machen.

Die Österreichische Liga für Menschenrechte wurde mit Hilfe der Agentur Ecker&Partner auf vielfältige Weise aktiv: Der Parallelbericht der NGOs wurde in einer Pressekonferenz vorgestellt, die Überprüfung Österreichs vor Ort in Genf am 26. Jänner wurde durch Marianne Schulze für derStandard.at live kommentiert. Die Liga hat zwei Workshops für JournalistInnen abgehalten, um sie für das Thema zu sensibilisieren und den UPR-Prozess in der österreichischen Medienlandschaft verständlich zu machen. Weitere Pressegespräche folgten.

Um die Inhalte der Initiative zu verdeutlichen, und auch das internationale Lobbying in Genf für die Koordinatorin Barbara Kussbach effektiver zu gestalten, hat sich die Initiative nach eingehender interner Diskussion auf 12 Kernforderungen konzentriert (der gemeinsame Bericht der Zivilgesellschaft beinhaltet 62 Forderungen):

1. Umfassender Grundrechtskatalog in der Verfassung, inklusive Kinderrechte
2. Errichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution nach Pariser Prinzipien
3. Offener, strukturierter & regelmäßiger Austausch mit der Zivilgesellschaft
4. Verankerung des Menschenrechtsansatzes, insb. in der Sozialpolitik
5. Schaffung & Stärkung von klaren Strukturen für MR in Exekutive, Legislative & Judikative
6. Einrichtung unabhängiger Überwachungsstellen: NPM/OP-CAT, Behörde nach Artikel 16 (3) CRPD, Untersuchungseinrichtung für Fälle von Polizeimissbrauch
7. Novellierung und Harmonisierung des Anti-Diskriminierungsrechts und Ausbau der Antidiskriminierungsstellen
8. Asyl- und Migrationspolitik, auf Basis menschenrechtlicher Prinzipien: mehr Rechtsschutz im Asylverfahren, keine Schubhaft für AsylwerberInnen und Opfer von Frauenhandel, Bleiberecht
9. Reform des Bildungssystems zur Sicherung sozialer Inklusion & Barrierefreiheit
10. Verpflichtende Menschenrechtsbildung
11. Förderung der Teilhabe von wirtschaftlich marginalisierten Personen, prekär Beschäftigten, Jugendlichen, "working poor" und MigrantInnen
12. Strukturiertes und nachhaltiges Follow-up zu UN-Empfehlungen

Alle Dokumente und Presseaussendungen der Initiative menschenrechte.jetzt sind auf [www.menschenrechte-jetzt.at](http://www.menschenrechte-jetzt.at) zu finden.

Die Prüfung in Genf kann durchaus als Erfolg für die Initiative menschenrechte.jetzt. verbucht werden. Von den 161 Empfehlungen der Staaten an Österreich ([www.bmeia.gv.at](http://www.bmeia.gv.at)) wurden zwei Drittel direkt angenommen, 10 abgelehnt, wie zum Beispiel gleichgeschlechtliche Adoption.. Am 7. Juni 2011 wird die Delegation Österreichs die Empfehlungen offiziell annehmen, VertreterInnen der Initiative menschenrechte.jetzt. werden sich zu Wort melden und die Ergebnisse kommentieren.

Nun tritt der UPR-Prozess in eine entscheidende Phase. Es geht um die konkrete Umsetzung der angenommenen Empfehlungen. Auf politischer Ebene wurden mit Hilfe der Grünen parlamentarische Anfragen gestellt, die Botschaften der Länder, die einen Sitz im Menschenrechtsrat haben, wurden mit Informationen über den Prozess in Österreich beschickt.

Ein intensives Follow-up durch die Zivilgesellschaft ist die Arbeit der nächsten Jahre, an der die Liga für Menschenrechte weiterhin zentral beteiligt sein wird. Eine Steuerungsgruppe, zusammengesetzt aus Mitgliedern der Zivilgesellschaft, Bundeskanzleramt und Außenministerium, wird den Prozess der Implementierung begleiten. Weiters sollen Arbeitsgruppen initiiert werden, die die konkrete Umsetzung der Empfehlungen begleiten. Wie bisher soll es jährlich drei Koordinationstreffen der Initiative geben um die Entwicklung der Implementierung der Empfehlungen zu diskutieren und weitere Lobbying-Strategien zu planen. Dies ist vor allem hinsichtlich des Midterm-Reports zur Umsetzung der Empfehlungen, der nach zwei Jahren von der Regierung verfasst wird, von Bedeutung. Die Regierung wird weiterhin Round Tables zur Diskussion der konkreten Ergebnisse organisieren. Der strukturierte Dialog soll somit transparent und nachvollziehbar sein.

Fazit: Der Initiative menschenrechte.jetzt. ist es gelungen, sich als kooperativer und konstruktiver Ansprechpartner für Menschenrechtspolitik zu etablieren. Die Initiatorinnen und KoordinatorInnen Marianne Schulze und Barbara Kussbach haben das Kunststück zustande gebracht, die verschiedenen Themenschwerpunkte aller teilnehmenden NGOs zu berücksichtigen und somit ein zivilgesellschaftliches Grundsatzpapier zur Menschenrechtssituation in Österreich zu formulieren, zu dem sich eine beeindruckende Fülle an Organisationen in ihrer thematischen Vielfalt bekannt haben. Die Entstehung dieser aktiven Plattform zeigt, in welcher Weise Österreich über eine an Menschenrechten interessierte und überaus engagierte Zivilgesellschaft verfügt.

Kira Preckel ist Mitarbeiterin der Österreichischen Liga für Menschenrechte und studiert Kultur- und Sozialanthropologie.

Marianne Schulze ist Menschenrechtskonsultantin und Vorstandsmitglied der Österreichischen Liga für Menschenrechte sowie Co-Initiatorin der Initiative menschenrechte.jetzt.

Marion Wisinger ist Generalsekretärin der Österreichischen Liga für Menschenrechte, Historikerin und arbeitet im Bereich der Politischen Bildung.

# Österreichische Asyl- und Fremdenpolitik - eine "ewige Baustelle" mit Menschenrechtsproblematik

Peter Nedwed

1.

Mit 1. Jänner 2010 trat das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009 (BGBl. I Nr. 122/2009) in Kraft, das unter anderem die Regeln für das Asylverfahren weiter verschärfte. Insbesondere wurde damit auch die im Menschenrechtsbefund der Österreichischen Liga für Menschenrechte 2009 kritisierte (damals noch in Planung befindliche) Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Asylwerbern gesetzlich festgeschrieben.<sup>2</sup> Asylwerber dürfen sich nach den neuen gesetzlichen Bestimmungen während des Zulassungsverfahrens zeitlich unbeschränkt nur mehr im Gebiet der Bezirksverwaltungsbehörde aufhalten, in der sie versorgt werden. Kritik an der sehr undifferenzierten Maßnahme verhallte somit ungehört.

Damit nicht genug: Das am 29. April 2011 im Nationalrat beschlossene Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 sieht unter dem Titel "Mitwirkungspflichten" der Asylwerber eine weitere Härte für die Betroffenen vor, indem sie sich in den ersten Tagen (längstens 120 Stunden) ihres Asylverfahrens durchgehend in der Erstaufnahmestelle zur Verfügung zu halten haben. Ob dieser Eingriff in die Rechte der betroffenen Menschen wirklich notwendig und verhältnismäßig ist, wird sich in Zukunft zeigen. Die Tendenz, hilfeschuchenden Fremden mit immer restriktiveren Maßnahmen zu begegnen, hält jedenfalls an und ist alles andere als zu begrüßen.

2.

Das Klima des Misstrauens, das sich in den letzten Jahren in Österreich gegenüber Fremden allgemein, insbesondere aber gegen Asylwerber aufgebaut und vor dem die Österreichische Liga für Menschenrechte auch in ihrem Menschenrechtsbefund 2009 gewarnt hat<sup>3</sup>, zeigte sich im Laufe des Jahres 2010 nicht zuletzt an der Diskussion über den Standort eines neuen Asyl-Erstaufnahmezentrums, das nach den Plänen des Bundesministeriums für Inneres in Eberau/Burgenland errichtet werden sollte. Nach breiter medialer Diskussion sprachen sich in einer Volksbefragung in der südburgenländischen Gemeinde mehr als 90 % gegen das Projekt aus. Die Errichtung des Aufnahmezentrums war damit definitiv vom Tisch; die Diskussion über weitere Bewegungseinschränkungen für Asylwerber in den bestehenden

---

<sup>2</sup> Aus dem Menschenrechtsbefund der Österreichischen Liga für Menschenrechte 2009, Seite 8: "Das Bemühen des Gesetzgebers ist seit längerer Zeit darauf gerichtet, Missbrauchsfälle abzustellen. Durch effizientere Verfahren soll erreicht werden, dass Fremde, die sich ohne Asylgrund in Österreich aufhalten, rasch außer Landes gebracht werden. Zu diesem Zweck werden mit jeder Gesetzesnovelle strengere Verfahrensvorschriften geschaffen, deren Auswirkungen nicht nur jene Asylwerber treffen, die das Asylrecht tatsächlich missbrauchen. Beispielsweise wird es den Asylwerbern in Zukunft zeitlich unbeschränkt verboten, sich während des Zulassungsverfahrens außerhalb des Gebiets der Bezirksverwaltungsbehörde aufzuhalten, in der sie versorgt werden. Diese Einschränkung der Bewegungsfreiheit trifft alle Asylwerber ohne Unterschied; also auch solche, die in ihrer Heimat Folter und Misshandlung erlitten, und nach Österreich geflüchtet sind; deren Verwandte sich bereits als anerkannte Flüchtlinge in Österreich aufhalten, und die ihnen - auch außerhalb des Sprengels des Aufnahmelagers, in dem der Aufenthalt gestattet ist - Unterstützung und Halt geben wollen; die mit den österreichischen Asylbehörden zusammenarbeiten und jede erforderliche Mitwirkung zur Erledigung ihres Antrags beisteuern."

<sup>3</sup> Aus dem Menschenrechtsbefund der Österreichischen Liga für Menschenrechte 2009, Seite 7: "... gesellschaftliches Klima, das Asylsuchende nicht mehr primär als schutzbedürftige Verfolgte, sondern als Kriminelle einstuft, ..."

Erstaufnahmezentren, die in der oben beschriebenen gesetzlichen Verschärfung gipfelte, folgte auf den Fuß.

3.

Das Jahr 2010 brachte entscheidende Wenden in langjährigen, zum Teil prominenten Verfahren von Asylsuchenden in Österreich.

Im Juni 2010 wurde der Familie von Arigona Zogaj, deren Schicksal die Öffentlichkeit über Jahre hinweg verfolgt hatte, eine Aufforderung zur Ausreise aus Österreich zugestellt. Im Juli 2010 verließ die Familie das Bundesgebiet, kehrte aber im November 2010 auf legalem Weg wieder nach Österreich zurück.

Anfang Oktober 2010 schob die Fremdenpolizei die minderjährigen kosovarischen Zwillinge Dorentina und Daniela Komani, die sich mit ihren Eltern seit vielen Jahren in Österreich als Asylwerber aufgehalten hatten, gemeinsam mit ihrem Vater ab. Ihre in medizinischer Behandlung befindliche Mutter blieb in Österreich zurück. Nach massiven Protesten der Öffentlichkeit wurde den Kindern kurze Zeit später die Wiedereinreise ermöglicht.

Beide Fälle zeigten in besonders plakativer Form die Problematik von langjährigen Asylverfahren, die die Betroffenen über ihre Zukunft im Ungewissen lassen. Sie bestätigten auch den schwierigen Umgang der Behörden mit Gesetzesbestimmungen, die ein geordnetes Fremdenwesen zum Ziel haben und dem Missbrauch des Asylrechts begegnen sollen, dabei aber humanitären Lösungen im Einzelfall entgegen zu stehen scheinen. Es ist zu begrüßen, dass die österreichischen Behörden - jedenfalls in diesen Fällen - im Ergebnis Augenmaß gezeigt haben. Ob auf dem Weg dorthin in gleicher Weise alle möglichen und verhältnismäßigen Mittel ausgeschöpft wurden, ist allerdings zu bezweifeln.<sup>4</sup>

4.

Das sogenannte "Dublin-System", mit dem die Asylwerber zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gerecht verteilt werden sollen, zeigte im Jahr 2010 schwere Mängel.

Die in dieser Europäischen Verordnung vorgesehene Verteilung von Asylsuchenden führte in den letzten Jahren dazu, dass einzelne Staaten der Europäischen Union (wie etwa Griechenland oder Italien) mit Flüchtlingswellen konfrontiert werden, die sie kaum bewältigen können. Im Gefolge dessen verurteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Griechenland im Jänner 2011 dafür, Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Verbot unmenschlicher und erniedrigender Behandlung) aufgrund der dortigen Haft- und Lebensbedingungen für Asylwerber verletzt zu haben. Aber auch Belgien wurde in diesem Verfahren dafür belangt, dieses Menschenrecht durch die Überstellung des betroffenen Asylwerbers nach Griechenland verletzt zu haben, weil er dadurch dem dortigen mangelhaften Asylsystem und damit verbundenen Risiken sowie den dortigen Haft- und Lebensbedingungen ausgesetzt worden war.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. auch dazu bereits die Erwägungen im Menschenrechtsbefund der Österreichischen Liga für Menschenrechte 2009, Seite 9: "Unter dem Blickwinkel der "Missbrauchsbekämpfung" werden (rechtlich mögliche) humanitäre Lösungen für einzelne Fremde, die sich seit vielen Jahren in Österreich aufhalten, die hier ihre Ausbildung absolviert und soziale Kontakte geknüpft haben, und deren Abschiebung große Teile der Bevölkerung nicht verstehen würden, abgelehnt. Diese Vorgangsweise ist nicht nur unverständlich, sondern sie setzt Österreich ohne Notwendigkeit der berechtigten öffentlichen Kritik an seiner Menschenrechtspraxis in Asyl- und Fremdensachen aus, die positive Gegenbeispiele überlagert."

<sup>5</sup> Urteil der Großen Kammer des EGMR vom 21. Jänner 2011 im Fall M.S.S. gegen Belgien und Griechenland

Angesichts dieses schon im Laufe des Jahres 2010 vorhersehbaren Urteils war nicht nachvollziehbar, dass die österreichischen Behörden einem (brieflichen) Ersuchen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom Oktober 2010, das Gericht (bis zum Abschluss des oben erwähnten Verfahrens) zu unterstützen, indem Rückführungen von Asylwerbern nach Griechenland zwischenzeitlich unterlassen werden, nicht unterstützten und - anders als andere europäische Staaten - keinen Abschiebestopp nach Griechenland aussprachen.

Eine Reform des "Dublin-Systems", um den effektiven Schutz der Menschenrechte von Asylwerbern in der Europäischen Union sicherzustellen, erscheint nach dem oben Gesagten dringend geboten.

Peter Nedwed ist Vorstandsmitglied der Österreichischen Liga für Menschenrechte. Er ist Richter, seit 1.1.2004 Hofrat des Verwaltungsgerichtshofs, jahrelanges Mitglied der dortigen Asylsenate, Co-Vorsitzender der Arbeitsgruppe "Asyl- und Fremdenrecht" in der Vereinigung europäischer Verwaltungsrichter.

## Entwicklungszusammenarbeit – Österreich ist internationales Schlusslicht der OECD-Länder

Walter Posch

Ohne Geld ka Musi!...volkstümlich gesagt, ist nicht nur ein Fazit des Berichtes der NGO-Plattform Initiative menschenrechte.jetzt, in der sich einige hundert österreichischer Organisationen versammeln, und mit ihrer kritischen Analyse an die Vereinten Nationen die strukturellen Defizite im Menschenrechtsbereich klar indizieren.

Ein Teil des Berichtes beschäftigt sich mit Entwicklungszusammenarbeit, traditionell ein Stiefkind der österreichischen Politik, und moniert nicht nur die mangelnde Politikkohärenz, die Intransparenz bei der Vergabe von Exportkrediten, den geringen Stellenwert humanitärer Hilfe, sondern vor allem auch den geringen finanziellen Anteil, den Österreich, mittlerweile eines der Schlusslichter innerhalb der OECD-Staaten, für Entwicklungszusammenarbeit leistet, nämlich knapp 0,3% des BIP, Entschuldungen und Betreuungskosten von AsylwerberInnen mit eingerechnet. Ohne diese würde Österreich vermutlich im Bereich von 0,21% BIP „dahinsiechen“, wie schon seit fast Jahrzehnten, öde begleitet von den ewig gleichen Versprechungen der politischen Herrschaft, diesen Anteil auf 0,7% BIP anheben zu wollen, salbungsvoll vorgetragen an Sonn- und auch Werktagen, bis zur Langeweile abgestumpft.

Abgesehen von der angeblichen (?) Notwendigkeit des (kaputt)Sparens als Kompensation der riskanten Gestion internationaler, aber auch österreichischer Bankinstitute, sind die dem Außenministerium auferlegten Budgetkürzungen, die fast zur Gänze zulasten der Entwicklungszusammenarbeit gehen, nämlich 33 von insgesamt 47 Mio. €, Eingeständnis monströsen Scheiterns. Welche Organisation würde es sich sonst gefallen lassen, um ein Drittel „redimensioniert“ zu werden, von 98 Mio. € auf 64 Mio. € im Jahr, wie es der Austrian Development Agency widerfährt. Die Kürzungen betreffen hierbei in erster Linie die konkreten Projekte vor Ort und erst in zweiter Linie die administrative Struktur. Österreich zieht sich somit aus bestimmten Weltgegenden wie Zentralamerika oder Ostafrika völlig zurück. Engagierte Programme zur Förderung der Gesundheit, Senkung der Kindersterblichkeit, Aids-Hilfsprogramme, Ausbildung, Gewaltprävention und Verminderung der Armut bleiben auf der Strecke.

Dabei ist die österreichische Bevölkerung nicht nur spendenbereit, sondern unterstützt Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe auf vielfältige Weise. Über ein Drittel der ÖsterreicherInnen steht solidarischer Verantwortung und Zusammenarbeit wohlwollend gegenüber. Über viele Jahre hat Österreich mit seinem Westsahara-Programm tausende Flüchtlinge unterstützt, hat sich in Lateinamerika im Gesundheitsbereich engagiert, sich für die Rechte der indigenen Bevölkerung eingesetzt, sich bei Katastropheneinsätzen positiv hervorgetan, Opfern von Landminen geholfen und Entminungsprojekte unterstützt. All diese Projekte sollen einem blindwütigen Sparprogramm zum Opfer fallen, das im entwicklungspolitischen Bereich seinesgleichen sucht. Die Stabilisierung des Budgets 2012 zumindest auf dem Niveau von 2010 bei gleichzeitiger Anhebung der Budgets bis 2015 ist nicht nur solidarisches Gebot der Stunde, sondern wäre auch Ausdruck zurückgekehrter Vernunft und Besonnenheit.

Walter Posch ist Vorstandsmitglied der Österreichischen Liga für Menschenrechte. Abgeordneter zum Nationalrat 1990-2006, Abgeordneter zum Europäischen Parlament 1995, SPÖ Menschenrechtssprecher, seit 2007 Direktor VIDC-Vienna Institute for International Dialogue and Cooperation.

## Das Bettelverbot widerspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Gleichheitsgrundsatz

Klaus Perko, Klaus Gartler

Bereits im Jahr 2005 wurde durch eine Novelle zum Steiermärkischen Landes-Sicherheitsgesetz ein Bettelverbot eingeführt, allerdings beschränkt auf aufdringliches Betteln und Betteln mit Kindern.

Schon damals erfolgte dieses Verbot, dessen Übertretung als Verwaltungsübertretung statuiert wurde, ohne sachliche Notwendigkeit und somit offenkundig aus populistischen Gründen, da ein so genanntes „aggressives“ Betteln ja bereits vorher als Anstandsverletzung oder Ordnungsstörung strafbar war und auch der auf Kinder ausgeübte Zwang zum Betteln als strafgesetzlich relevant angesehen werden musste. Immerhin war aber durch diese Bestimmung klargestellt, dass ein „stilles“ Betteln, das niemanden belästigt, zulässig ist.

Im März 2011 hat nun der Steiermärkische Landtag mit Mehrheitsbeschluss eine Novelle verabschiedet, die eine weitere Verschärfung des Bettelverbotes bringt. Die neue Regelung untersagt nun das Betteln an öffentlichen Orten ganz allgemein, also auch in nicht aufdringlicher Form. Die zusätzliche Klausel, dass die jeweilige Gemeinde durch Verordnung das Betteln an bestimmten Orten und zu bestimmten Zeiten zulassen kann, ist wohl nur als eine Art Alibiregel anzusehen; jedenfalls hat bisher noch keine Gemeinde öffentlich eine solche Ausnahmebestimmung in Aussicht gestellt.

Die Beschlussfassung erfolgte ungeachtet des Protestes einer Vielzahl von Organisationen, die sich zu einer Plattform zusammengeschlossen hatten, entgegen der Bedenken mehrerer Verfassungs- und Menschenrechtsexperten und ohne Berücksichtigung einer Petition des Menschenrechtsbeirates der Stadt Graz.

In der genannten Petition wurde u.a. darauf hingewiesen, dass der Gesetzesantrag einer nüchternen Analyse nicht standhalte. Als Begründung wurde ausgeführt:

„Der Behauptung, dass nur wenige BettlerInnen freiwillig betteln, hingegen 'oft nicht bloß für sich, sondern als Beteiligte organisierter Gruppen betteln', wurde von Polizei und Staatsanwaltschaft schon mehrfach widersprochen.

Wenn somit obige Behauptung, es gehe um eine 'Schutzbestimmung für Menschen, die sich das Leben als Bettler/in nicht freiwillig ausgesucht haben' nicht stimmt, dann fällt das Betteln nicht unter das Sicherheitsgesetz.

Die Behauptung, dass in der gesamten Steiermark niemand betteln müsse, weil es Einrichtungen wie Notschlafstellen und Gratisessen gebe, geht daran vorbei, dass v.a. in Graz bettelnde Roma dies tun (müssen), um für ihre Familien zu sorgen, Medikamente kaufen und Kinder in die Schule schicken zu können etc, weil sie zuhause arbeitslos sind und nicht ausreichend unterstützt werden, also gerade aus Gründen der Daseinsvorsorge. Wie eine aktuelle Studie an der Universität Graz zeigt, erzielen BettlerInnen damit eine effektive Verbesserung ihrer Lebenssituation.

Ebenfalls rechtlich nicht haltbar ist die Behauptung, dass 'die vorgeschlagene Regelung keine Einschränkung von Privatrechten einzelner Personen', etwa des Rechts auf Privatleben nach der in Österreich im Verfassungsrang stehenden Europäischen Menschenrechtskonvention darstellt, nur weil die Gemeinden mit Verordnung Orte benennen können, wo das Betteln unter bestimmten Voraussetzungen möglich sein soll. Auch weitere Grund- und Menschenrechte wie die Erwerbsfreiheit könnten betroffen sein. Da es bei den Betroffenen fast ausschließlich um Angehörige der Volksgruppe der Roma mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft geht, könnte des Weiteren die Rassendiskriminierungskonvention verletzt sein. Das vorgesehene Verbot dürfte zudem dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Gleichheitsgrundsatz widersprechen. Das aufdringliche Betteln sowie das Betteln von Minderjährigen sind ja bereits verboten.“

Abschließend wurde in der Petition vorgeschlagen, die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes über die bereits anhängigen Beschwerden gegen die Bettelverbote in Salzburg und Wien abzuwarten und weiters, geeignete Expertisen einzuholen.

Da alle Einwendungen und Vorschläge unbeachtet blieben, wird es nun tatsächlich zunächst auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes in den anhängigen Beschwerdefällen ankommen. Die Entscheidungen werden sich sodann auch auf die weitere Vorgangsweise in der Steiermark und in Oberösterreich, wo ebenfalls ein Bettelverbot in Diskussion steht, auswirken. Gegebenenfalls wäre in weiterer Folge auch eine Beschwerde an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Betracht zu ziehen. Das letzte Wort in Angelegenheit der Bettelverbote in Österreich ist also noch nicht gesprochen.

Klaus Gartler und Klaus Perko sind Vorstandsmitglieder der Österreichischen Liga für Menschenrechte und betreuen die Landesstelle der Liga in der Steiermark.