

AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH.

Moeringgasse 10 1150 Wien

T: +43 1 78008-0 . F: +43 1 78008-44 . info@amnesty.at . www.amnesty.at

SPENDENKONTO 1.030.000. BLZ 60.000 . Postsparkasse

DVR: 460028 ZVR: 407408993

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



STELLUNGNAHME

**zum Entwurf des österreichischen Staatenberichts
für die Universelle Staatenprüfung
(Universal Periodic Review, UPR)
durch den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen**

9. September 2010

Amnesty International bezieht zu Berichtsentwürfen nur im Rahmen ihres Mandats, sohin nur insoweit Stellung, als menschenrechtliche Implikationen gegeben sind.

GRUNDSÄTZLICHES

Amnesty International begrüßt die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum Staatenbericht für Österreichs UPR 2011 abgeben zu können. Dies eröffnet die Möglichkeit, die Glaubwürdigkeit und die Qualität des UPR-Mechanismus und damit letztlich den Schutz der Menschenrechte auf internationaler Ebene zu stärken.

Die Organisation merkt jedoch kritisch an, dass der Konsultationsprozess mit der Zivilgesellschaft zum Staatenbericht zu spät begonnen wurde, um substantielle Änderungen bei der Berichtserstellung bewirken zu können. Die rechtzeitige Einbeziehung der Zivilgesellschaft sollte jedenfalls in der Vorbereitung auf die nächste UPR Österreichs im Jahr 2015 Berücksichtigung finden und bis dahin sollten Strukturen, die einen offenen und regelmäßigen Dialog ermöglichen, etabliert werden.

Inhaltlich weisen wir darauf hin, dass ein selbstkritischerer Berichtsstil gerade von Staaten, deren menschenrechtliches Gesamtniveau im weltweiten Vergleich jedenfalls gut entwickelt ist, für viele andere Staaten mit weitreichenden menschenrechtlichen Defiziten eine – in diesem Staatenbericht leider wieder einmal versäumte – wichtige Motivation und hilfreiche Anleitung zur kritischen Selbstreflexion bedeuten würde.

Amnesty International nimmt zum vorliegenden Entwurf nur partiell im Rahmen ihres Mandats Stellung und verweist darüber hinaus auf ihren eigenen UPR-Bericht vom Juli 2010 ("Amnesty International submission to the UN Universal Periodic Review") im Anhang und die darin enthaltenen Empfehlungen an die österreichische Bundesregierung.

STELLUNGNAHME ZUM VORLIEGENDEN ENTWURF

I. Methodologie und Konsultationsprozess

Amnesty International begrüßt den Konsultationsprozess der österreichischen Regierung mit der Zivilgesellschaft zur Erstellung des Staatenberichts für die Universelle Staatenprüfung (Universal Periodic Review, UPR) durch den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, der mit Round Tables in Wien und Graz offiziell Ende Juni 2010 begonnen hat.

Amnesty International weist jedoch daraufhin, dass eine zeitgerechtere Einbindung der Zivilgesellschaft bei der Erstellung des Staatenberichts wünschenswert gewesen wäre. Einerseits war die inhaltliche Struktur des Berichts festgelegt und die redaktionelle Arbeit zum Konsultationstermin Ende Juni bereits weit fortgeschritten, was die Möglichkeit der Integration von Anliegen der Zivilgesellschaft erheblich eingeschränkt hat. Andererseits fanden die Konsultationen äußerst knapp vor dem Fristende für die Übermittlung der NGO-Berichte zu Österreichs UPR an das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte am 12. Juli 2010 statt, was eine Einbeziehung der Erfahrungen aus dem Konsultationsprozess in die NGO-Berichte so gut wie unmöglich gemacht hat.

In diesem Zusammenhang ruft Amnesty International die österreichische Bundesregierung dazu auf, nach der Überprüfung Österreichs im Rahmen der UPR-Arbeitsgruppe des UN-Menschenrechtsrats am 26. Jänner 2011 in Genf und jedenfalls vor Annahme des Abschlussberichts zu Österreich durch den UN-Menschenrechtsrat im Juni 2011 weitere Konsultationen mit der Zivilgesellschaft durchzuführen. Insbesondere sollte Österreich zeitgerecht vor der Sitzung des UN-Menschenrechtsrats im Juni 2011 gemeinsam mit der Zivilgesellschaft einen Fahrplan zur Umsetzung der Empfehlungen des Abschlussberichts erarbeiten und dieses Vorhaben auch in Kap. I. des Staatenberichts („Methodologie und Konsultationsprozess“) explizit festhalten.

Dadurch soll sichergestellt werden, dass Österreichs UPR kein isoliertes Einzelereignis darstellt, sondern zu einer nachhaltigen und fortlaufenden Auseinandersetzung mit strukturellen und aktuellen Menschenrechtsfragen in Österreich führt.

II. Rechtlicher und Institutioneller Rahmen

A. Grundrechte und Verfassungsgesetzgebung

Die derzeitige verfassungsrechtliche Verankerung von Menschenrechten ist beinahe ausschließlich auf bürgerliche und politische Rechte beschränkt. Damit wird zumindest indirekt eine historische Hierarchisierung der Menschenrechte widerspiegelt, welche dem Geist der Wiener Erklärung von 1993 zuwiderläuft, die die Unteilbarkeit und Interdependenz aller Menschenrechte betont. Insbesondere fehlt eine Verankerung von Kinderrechten, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, des Rechts auf Asyl sowie eines expliziten – und nicht bloß aus der Judikatur des VfGH abgeleiteten – Diskriminierungsverbotes, das sich auf alle in Österreich aufhältigen Personen bezieht.

Es ist erfreulich, dass die Bundesregierung laut Berichtsentwurf (unter Bezugsname auf das aktuelle Regierungsprogramm) bestrebt ist, „sämtliche derzeit verankerte Grundrechte, ergänzt durch neue Grundrechte, in einen einheitlichen Grundrechtskatalog, der Teil der Bundesverfassung sein soll, einzubauen.“ Amnesty International bedauert jedoch, dass es trotz dieser Ankündigung mit Ausnahme eines Gesetzesentwurfs zur Verankerung wesentlicher Kinderrechte in der Verfassung seit 2007 keine konkreten Anzeichen dafür gibt, dass dieses Vorhaben prioritär und mit Nachdruck betrieben wird, und dass kein konkreter Zeitplan für die Umsetzung vorliegt.

B. Internationale Verpflichtungen

Amnesty International begrüßt die geplante Ratifizierung des Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen und des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Amnesty International weist aber darauf hin, dass es immer noch keinen verbindlichen Zeitplan für die Umsetzung dieser Vorhaben gibt und dass die ausstehende Ratifizierung zentraler Menschenrechtsinstrumente, wie des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte und der Revidierten Europäischen Sozialcharta, in diesem Abschnitt bedauerlicherweise keine Erwähnung finden.

C. Menschenrechtsinstitutionen

Im Entwurf des Staatenberichts sind zahlreiche Institutionen, die bei der Durchsetzung der Grund- und Freiheitsrechte tätig sind, aufgelistet. Dies zeigt deutlich, dass das Monitoring der Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen in Österreich uneinheitlich und strukturell sehr unterschiedlich geregelt ist. Einen wichtigen Beitrag zur systematischen Umsetzung internationaler Menschenrechtsstandards in Österreich würde die Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution, die den Pariser Prinzipien in vollem Umfang entspricht, darstellen. Diese findet sich jedoch im Staatenbericht nicht wieder.

Amnesty International begrüßt die im Zuge der Ratifikation des Zusatzprotokolls zur UN-Antifolterkonvention (OP-CAT) geplante Einführung eines Nationalen Präventionsmechanismus, drückt allerdings erneut ihre Besorgnis darüber aus, dass der Prozess dazu „hinter verschlossenen Türen“ und ohne Einbindung der Zivilgesellschaft stattfindet. Dieser Umstand gibt Anlass zur Befürchtung, dass der künftige Mechanismus die Kriterien des OP-CAT, vor allem hinsichtlich der geforderten Unabhängigkeit und ausreichenden Finanzierung, nicht erfüllen wird.

D. Rolle der Zivilgesellschaft

Amnesty International weist darauf hin, dass zwar immer wieder Treffen zwischen VertreterInnen der Bundesministerien und der Zivilgesellschaft zu spezifischen menschenrechtlichen Anliegen stattfinden. Allerdings existiert derzeit kein Mechanismus oder Prozess, der einen regelmäßigen inhaltlichen Dialog mit der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der Empfehlungen der UN-Menschenrechtsmechanismen und zu aktuellen und strukturellen Menschenrechtsfragen sicherstellt.

III. Schutz und Förderung der Menschenrechte in Österreich

C. Kampf gegen Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Intoleranz

Österreich hat es bisher verabsäumt, das 12. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zu ratifizieren. Dieses Protokoll sieht einen allgemeinen Diskriminierungsschutz vor, d. h. umfasst ist nicht nur das Verbot der Diskriminierung im Kontext der von der Konvention gewährten Grundrechte sondern auch eine Erweiterung des Diskriminierungsschutzes auf alle Gründe die im nationalen Recht vorgesehenen sind, auch wenn keine Akzessorietät zu einem anderen Konventionsrecht besteht.

Amnesty Internationals Recherchen anlässlich ihres Berichts „Österreich: Opfer oder Verdächtige – eine Frage der Hautfarbe“ haben ergeben, dass Einwohner nicht weißer Hautfarbe im Verhältnis zu Österreichern weißer Hautfarbe eher einer Straftat verdächtigt und von der Polizei misshandelt werden. In Fällen, in denen Angehörige ethnischer Minderheiten Vorwürfe über Misshandlungen durch die Polizei erhoben, reagierten oft weder die Polizei- noch die Justizbehörden in angemessener Weise. So wurden Beschwerden nicht ordnungsgemäß untersucht, Polizisten selten strafrechtlich verfolgt und nur mit geringen Strafen belegt.

ECRI stellte in seinem Bericht¹ fest, dass Schwarze und Muslime besonders der Gefahr ausgesetzt sind, Opfer von Rassismus und Diskriminierung zu werden und Asylwerber einem negativen Klima ausgesetzt sind, das zu einem Gutteil von bestimmten Politikern und Medien erzeugt wird.

Fremdenfeindliche Äußerungen in der öffentlichen politischen Diskussion sind, wie sich anlässlich der Wiener Wahlen erneut zeigt, an der Tagesordnung.

Die neue Strafprozessordnung hat das Verfahren für Beschwerden stark verändert, indem ein neuer Weg der Beschwerde eingeführt wurde. Beschwerden von Personen, deren Rechte im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens (im Gegensatz zu Präventiv- oder Sicherheitsmaßnahmen durch die Polizei gemäß Sicherheitspolizeigesetz) verletzt wurden – dazu gehören auch Folter, Misshandlungen und andere Unregelmäßigkeiten im Rahmen der Untersuchung –, werden nun direkt bei Gericht eingebracht (§ 106 StPO). Amnesty International zeigt sich besorgt über Unklarheiten und Lücken, die bei der Anwendung des neuen Verfahrens bestehen.

Anlässlich ihres Berichts zur rassistischen Diskriminierung im österreichischen Polizei- und Justizsystem² musste Amnesty International weiters feststellen, dass keine Statistik über Vorwürfe von polizeilichem Fehlverhalten oder zu dem Umgang mit solchen Vorwürfen geführt wird. Amnesty International zeigt sich darüber besorgt, dass das Fehlen genauer Statistiken zu rassistischen Straftaten symptomatisch für die relativ niedrige Gewichtung ist, die diesen Vergehen beigemessen wird. Trotz einiger Verbesserungen ist dieses System (system for recording and monitoring racist crimes) nach wie vor lückenhaft.

¹ ECRI-Bericht über Österreich (vierte Prüfungsrunde), 2. März 2010

² Österreich: Opfer oder Verdächtige – eine Frage der Hautfarbe, Rassistische Diskriminierung im österreichischen Polizei- und Justizsystem, Amnesty International, 9. April 2009, AI Index: EUR 13/002/2009

D. Menschenrechte im Justiz- und Polizeiwesen

Amnesty International teilt die Ansicht, dass die Strafgerichtsbarkeit und die Polizei eine zentrale Aufgabe bei der Wahrung des Rechtsstaats und beim Schutz der Menschenrechte haben. Besorgnis erregt jedoch der Umstand, dass auch im Entwurf zum Staatenbericht einmal mehr nur von vereinzelt Übergriffen (also Einzelfällen) ausgegangen wird. Dies entspricht auch der Reaktion von Seiten des Bundesministeriums für Inneres auf den von Amnesty International am 9. April 2009 veröffentlichten Bericht „Österreich: Opfer oder Verdächtige - eine Frage der Hautfarbe“.

Es gibt derzeit keine unabhängige Behörde, die potentielle Polizeiübergriffe untersucht. Bei Misshandlungsvorwürfen im Polizeibereich werden die ersten Ermittlungen und Beweissicherungsmaßnahmen nicht von einer unabhängigen Stelle geführt.

Das Folteropfer Bakary J., ein gambischer Staatsbürger, hatte Ende 2009 noch immer keine Entschädigung oder eine andere Form der Rehabilitation erhalten. Am 13. Januar 2009 wurde der tschetschenische Konventionsflüchtling Umar Israilov in Wien getötet. Obwohl sein Anwalt der Polizei die genauen Einzelheiten des Falls geschildert und wiederholt Schutzmaßnahmen beantragt hatte, leiteten die Behörden keine angemessenen Schritte ein.

Amnesty International begrüßt, dass für die Ausbildung der RichterInnen und StaatsanwältInnen eine Vielzahl konkreter Maßnahmen im Rahmen der Menschenrechtsausbildung gesetzt wurden, weist jedoch darauf hin, dass lediglich in der Ausbildung ein Grundrechtsmodell verpflichtend ist, eine Weiter- und Ersts Schulung für bereits im Dienst befindliche RichterInnen und StaatsanwältInnen jedoch nur auf Freiwilligkeit abzielt, weshalb Lücken bestehen bleiben.

E. Asyl und Migration

Amnesty International drückt ihre Besorgnis darüber aus, dass die in immer kürzeren zeitlichen Abständen erfolgten Novellierungen im Bereich des Asylrechts von Pauschalverdächtigungen von Asylwerbern geprägt waren und der eigentliche Zweck des Gesetzes, nämlich der Schutz von schutzbedürftigen Personen immer mehr in den Hintergrund gedrängt wird.

Amnesty International ist weiters darüber besorgt, dass es nach der mit am 1.1.2010 in Kraft getretenen Novelle erfolgten Ausweitung der Schubhafttatbestände erneut eine weitere Freiheitsbeschränkung von AW in Begutachtung ist (Stichwort „Aufenthalts- bzw. Mitwirkungspflicht im Erstverfahren“).

Einhergehend mit Verschärfungen im Asylgesetz wird den betroffenen Asylwerbern in einem immer komplexer werdenden Asylverfahren die Möglichkeit genommen, Zugang zu unabhängiger Rechtsberatung zu erhalten. Der EGMR hat in diesem Zusammenhang immer wieder betont, dass es sich bei den betroffenen Personen um Fremde handle, die um ihr Leben fürchteten und aus ihrem Land flohen und nicht um Personen, die ein Verbrechen begangen haben und folglich deren Zugang zum Asylverfahren verlässlich gewährleistet bleiben müsse.

Amnesty International verweist darauf, dass in den vergangenen Jahren sukzessive die Verträge nicht mehr mit unabhängigen Organisationen, die Rechtsberatung für Asylsuchende leisten, abgeschlossen wurden, sondern fast ausnahmslos mit dem finanziell fast ausschließlich vom BMI abhängigen Dienstleister „Verein Menschenrechte Österreich“ (VMÖ), dessen bisherige Tätigkeit in der Schubhaft sowohl vom UNHCR³ als auch vom Menschenrechtsbeirat⁴ als problematisch angesehen wurde.⁵

³ UNHCR: „Monitoring“ der Schubhaftsituation von Asylsuchenden, Oktober –Dezember 2008

⁴ Jahresbericht 2009

⁵ Die vom VMÖ betreuten Schubhäftlinge hatten keine Kenntnisse über die ihnen offen stehenden Beschwerdemöglichkeiten und keine oder wenn überhaupt, nur geringfügige, Kenntnisse über den Stand ihres asyl- bzw. fremdenrechtlichen Verfahrens.

Dadurch wird für Asylbewerber die Möglichkeit, Asyl bzw. internationalen Schutz zu erhalten und die Gründe für eine Inhaftierung oder Abschiebung rechtlich anzufechten, eingeschränkt.

Die im Entwurf des Staatenberichts angeführte Verringerung des Verfahrensrückstands wurde durch massive Einschnitte auf dem Gebiet des Rechtsschutzes realisiert. Während der Verwaltungsgerichtshof vor Einführung des Asylgerichtshofes (1. 7. 2008) Entscheidungen des UBAS in 13 – 20 Prozent der Fälle wegen inhaltlicher Rechtswidrigkeit oder Verfahrensfehlern korrigieren musste, steht dieses Fehlermanagement seither für die besonders vulnerable Gruppe der Asylwerber nicht mehr zur Verfügung.

Während es also grundsätzlich möglich ist, z. B. bei einer Verkehrsstrafe wegen einer Geschwindigkeitsübertretung eine Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof einzubringen, bleibt dies im Bereich des Asylverfahrens grundsätzlich ausgeschlossen. Dies alles, obwohl es hier um grundsätzliche menschenrechtliche Fragen geht, die Leib und Leben eines Flüchtlings betreffen.

Im Bereich des Rechtes auf Privat- und Familienleben bestehen massive Lücken. Im Gegensatz zu den bestehenden gesetzlichen Regelungen steht das Vorliegen eines Aufenthaltsverbotes nach der Rechtssprechung des EGMR nicht absolut gegen ein „Bleiberecht“, sondern ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu werten. Damit wird die Gewährleistungspflicht des Staates in Bezug auf Art. 8 EMRK nach wie vor nicht ausreichend erfüllt und die aus Art. 8 EMRK erfließenden positiven Schutzpflichten in Österreich nicht hinreichend umgesetzt.

L. Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte

Amnesty International weist darauf hin, dass Österreich wesentliche Instrumente zum Schutz wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, einschließlich des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte sowie der Revidierten Europäischen Sozialcharta, noch nicht ratifiziert hat. Weiters fehlt eine umfassende Verankerung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte im Verfassungsrecht.

IV. Nationale Prioritäten

A. Vorhaben und Verpflichtungen für den UN-Menschenrechtsrat

Amnesty International begrüßt die Ankündigung der Bundesregierung, dass ein Foltertatbestand in das österreichische Strafgesetzbuch aufgenommen werden soll und an strafrechtlichen Anpassungen im Bereich der Verbrechen gegen die Menschlichkeit und der Kriegsverbrechen gearbeitet wird. Die Organisation bedauert, dass dies ohne Einbindung der Zivilgesellschaft geschieht und dass kein konkreter Zeitplan für dieses Vorhaben vorliegt.

Amnesty International betont, dass die Folterdefinition jedenfalls vollinhaltlich den Bestimmungen der Art. 1 und Art. 4 (2) der UN-Anti-Folterkonvention entsprechen muss. Im Zuge der in Aussicht gestellten Ratifizierung des Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen sollte auch ein eigener Straftatbestand zum Verschwindenlassen geschaffen werden, da diese schwerwiegende Menschenrechtsverletzung weder durch bestehende Tatbestände noch durch einen ergänzenden Verweis im Bereich der Verbrechen gegen die Menschlichkeit in vollem Umfang abgedeckt wäre.

D. Menschenrechtsbildung und Training

Der Berichtsentwurf konstatiert, dass „Menschenrechtsbildung ein Schwerpunkt für Österreich“ sei. Amnesty International merkt jedoch an, dass mit einer Schwerpunktsetzung auch eine Strategieentwicklung und Umsetzung einher gehen müsste. Österreich engagiert sich im Rahmen des UN „World Programm for Human Rights Education“ nur minimal, nationale Aktionspläne für Menschenrechtsbildung wurden nicht erstellt. Singuläre Aktivitäten entfalten keine langfristige Wirksamkeit. Es bedürfte einer adäquaten Budgetausstattung, Forschung zum Thema, eine Verankerung in Aus- und Weiterbildung von LehrerInnen, Richtlinien für Schulbücher in Bezug auf Menschenrechte und weitere strukturelle Maßnahmen dieser Art.

Nach Ansicht von Amnesty International mangelt es in Österreich an einem nachhaltigen und systematischen Zugang zum Thema Menschenrechtsbildung.