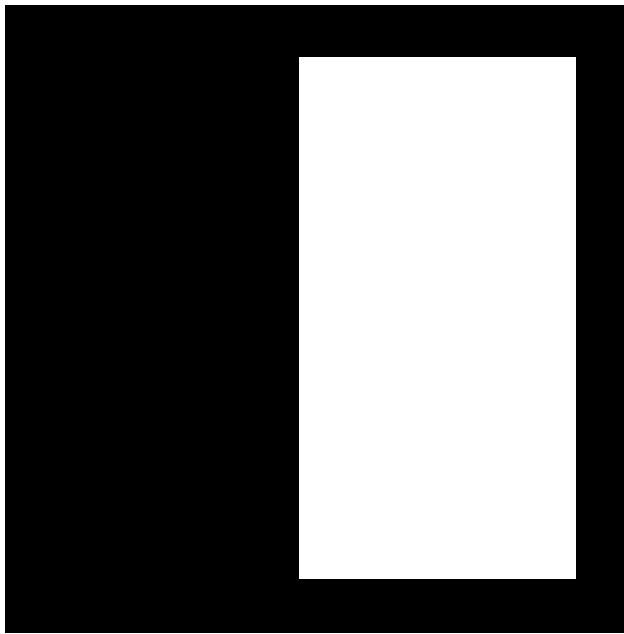


# kontraste

Presse- und Informationsdienst für Sozialpolitik



RECHTSSTAAT

SPEKTRUM

BUCHTIPPS

VERANSTALTUNGEN

5 | Juli 2011

<b>Rechtsstaat</b>	
Menschenrechte: Österreich auf dem Prüfstand	4
Eine Weltkarte der Folter	7
Demokratiequalität im internationalen Vergleich	9
Volksanwaltschaft zeigt Missstände auf	11
Erhebliche Mängel beim Datenschutz	15
Das Stockholmer Programm	17
<b>Spektrum</b>	
Selbstbestimmung durch Kommunikation	22
Allianz gegen Jugendarbeitslosigkeit	24
Armutsgefährdung und Armutsbekämpfung in Österreich	26
<b>Buchtipps</b>	33
<b>Veranstaltungen</b>	35

## Rechtliche Baustellen

Ausgehend von den Anschlägen am 11. September 2001 und dem in der Folge von den USA ausgerufenen "war on terror" kam es weltweit zu einer Verschärfung der Kontroll- und Sicherheitsbestimmungen; vor allem in den Vereinigten Staaten selbst, aber nach und nach auch in Europa, wo zudem eine länderübergreifende Zusammenarbeit im Polizei- und Justizbereich auf der Agenda steht. So wurde zwischen einigen EU-Mitgliedsstaaten, darunter auch Österreich, 2005 der Prüm-Vertrag abgeschlossen, der zur Bekämpfung von Terrorismus, Kriminalität und illegaler Migration eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit der nationalen Polizeibehörden inklusive des wechselseitigen Datenaustausches vorsah. Mit der Verabschiedung des Stockholmer Programms durch den Europäischen Rat 2009 wurden die wesentlichen Bausteine dieses Vertrags in den Rechtsrahmen der EU übernommen und die Kompetenzen zentraler Institutionen, etwa von EUROPOL, ausgeweitet (vgl. Beitrag, S. 17).

Widerstand regt sich vor allem gegen die Speicherung von persönlichen Daten zu "präventiven Zwecken", wie sie beispielsweise im Rahmen des geplanten Passenger Name Records System (PNR / Flugpassagierdatenspeicherung) vorgesehen ist. Grundsätzlich geht es um eine Abwägung zwischen dem (tatsächlichen oder unterstellten) Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung einerseits und dem Grundrecht auf Privatleben und Datenschutz andererseits, das auch in der Europäischen Grundrechte-Charta verankert ist. Erfahrungen mit der Speicherung von "Vorratsdaten" zeigen, dass diese zwar schon hilfreich für die Polizeiarbeit sein kann – allerdings nicht wie ursprünglich intendiert im Kampf gegen Terroristen und Schwerekriminelle, sondern primär bei der Aufdeckung von Kleinfraß, die im Gegensatz zur organisierten Kriminalität keine Verschlüsselungspraktiken anwenden. Die Frage ist, ob dieser Zweck die doch massiven Grundrechtseingriffe rechtfertigt. In Polen kam es beispielsweise im Zuge der "Data Retention" zuletzt zu einer Verdoppelung der Zugriffe auf zwei Millionen Festnetz-, Handy- und Internetanschlüsse binnen eines Jahres (vgl. [fm4.orf.at](http://fm4.orf.at), 17.05.2011).

In Österreich zeigt man sich in punkto Datenschutz zwar etwas sensibler als in anderen EU-Staaten,

rechtliche "Baustellen" gibt es hier dennoch in vielen Bereichen, wie der aktuelle Bericht der Volksanwaltschaft an das Parlament darlegt. Die meisten Beschwerden betrafen 2010 den Sozialbereich (30%), den stärksten Anstieg (+61% gegenüber dem Vorjahr) gab es im Bereich der inneren Sicherheit, vor allem aufgrund der großen Zahl fremden- und asylrechtlicher Beschwerden. Kritisiert wurde unter anderem die mangelnde Einbindung von behinderten Menschen in den österreichischen Arbeitsmarkt. Da es die Möglichkeit gibt, eine Ausgleichstaxe zu zahlen, stellt nicht einmal jeder vierte Dienstgeber in ausreichendem Maße Menschen mit Behinderung an. Bemängelt wurde weiters, dass die Frist für die Herstellung von Barrierefreiheit in Bundesgebäuden aus budgetären Gründen um weiter vier Jahre verlängert wurde. Im Asylbereich wird von den Betroffenen vor allem die lange Dauer des Rechtsmittelverfahrens beanstandet. Ähnlich im Bereich der Fremdenpolizei, wo es des Öfteren zu unverhältnismäßigen Verzögerungen im Aufenthaltstitelverfahren kommt. Um dem Anspruch der AsylwerberInnen auf kurze Verfahren gerecht werden zu können, fordert die Volksanwaltschaft, dem Asylgerichtshof die entsprechenden personellen und finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen (vgl. Beitrag S. 11).

Auch bei der im Jänner dieses Jahres durchgeführten Menschenrechtsprüfung Österreichs durch den UN-Menschenrechtsrat war der Asylbereich ein Thema. Der im Vorfeld der Prüfung erstellte NGO-Bericht moniert, dass mit der Gesetzesnovelle 2009 die Berufungsmöglichkeit im Asylverfahren beim Verwaltungsgerichtshof gekappt und die Schubhaft-Gründe erneut ausgedehnt wurden. Auch das vom Verfassungsgerichtshof judizierte Bleiberecht für de facto integrierte Personen sei noch nicht umgesetzt worden. Seitens der Staatengemeinschaft wurden zahlreiche Empfehlungen an Österreich ausgesprochen, darunter die Erstellung eines nationalen Aktionsplanes gegen Rassismus und für systematische Menschenrechtsarbeit sowie die Einrichtung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution, um entsprechende Vorwürfe gegen staatliche Instanzen effektiv untersuchen zu können (vgl. Beitrag S. 4). Im Interesse der Betroffenen wäre Österreich gut beraten, diesen Empfehlungen Folge zu leisten, meint

Ihre  
Kontraste-Redaktion

## Menschenrechte: Österreich auf dem Prüfstand

**Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen prüft seit drei Jahren systematisch die Menschenrechtssituation in allen 192 Mitgliedsstaaten, zuletzt auch in Österreich. Die Diskussion im Menschenrechtsrat hat dabei sämtliche Menschenrechtsverpflichtungen zur Grundlage. Das Ergebnis ist eine Reihe von Empfehlungen der UNO an Österreich zur Verbesserung der Menschenrechtssituation.**

Ende Jänner wurde Österreich im Rahmen der Universalen Menschenrechtsprüfung vor dem UN-Menschenrechtsrat in Genf erstmals hinsichtlich der Menschenrechtssituation geprüft. Dabei zeigte sich die österreichische Bundesregierung, vertreten durch Außenminister Michael Spindelegger, durchaus dialogbereit, es gab außerordentlich reges Interesse und viele Empfehlungen der internationalen Staatengemeinschaft sowie Bestätigung für zahlreiche Forderungen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in Österreich seitens der Initiative menschenrechte. jetzt., einem Zusammenschluss von 360 österreichischen NGOs, die sich mit der Umsetzung von Menschenrechtsstandards in Österreich befassen. Die von der Österreichischen Liga für Menschenrechte koordinierte Initiative war für den im Vorfeld der Prüfung erstellten NGO-Bericht über den Stand der Menschenrechte in Österreich zuständig und hat weitere koordinierte Aktionen auf internationaler und nationaler Ebene zum Schutz der Menschenrechte in Österreich zum Ziel.

### NGOs widersprechen Regierungsbericht

Zwischen dem NGO-Bericht und dem Regierungsbericht, dem offiziellen "Staatenbericht Österreich", gibt es zahlreiche Differenzen: Von einem "umfassenden Antidiskriminierungsrecht", das von dem in der Verfassung verankerten Prinzip der Gleichbehandlung ausgeht, berichtet die Regierung in ihrem Bericht nach Genf. An einer "etappenweisen Harmonisierung aller Diskriminierungsgründe" werde gearbeitet. Dieses Recht sei unübersichtlich, über viele Bundes- und Landesgesetze verteilt und enthalte unterschiedliche Schutzstandards für verschiedene Diskriminierungsmerkmale, besagt dagegen der NGO-Bericht. Das führe zu Ungleichheiten und Rechtsunsicherheit.

Der Regierungsbericht weist auch auf den im Strafrecht verankerten Tatbestand der Verhetzung hin. An einer Ausweitung des Schutzes werde gearbeitet. Im NGO-Bericht wird hingegen die "häufige Nicht-Anwendung" dieser Strafbestimmung als "bedenklich" eingestuft - vor allem bei Fremden, MigrantInnen, AsylwerberInnen und Minderheiten.

"Die Schule hat ein höchstmögliches Bildungsniveau für alle zu sichern. Alle Kinder und Jugendlichen sollen unabhängig von ihrem familiären Hintergrund die Chance auf bestmögliche Bildung und Ausbildung erhalten". Besonderer Wert werde laut Regierung auf die "Förderung der Aus- und Weiterbildung und Beschäftigung von Jugendlichen" gelegt. Der NGO-Bericht widerspricht dem: Die soziale Durchlässigkeit zu höherer Bildung sei nicht gewährleistet, "da das Grundschulsystem nach sozialen Merkmalen segregiert". Die "unzureichende Inklusion" von MigrantInnen habe "zu einer Ghettoisierung der Schulen geführt". Weiters gebe es eine Verschlechterung durch "Ressourcenkürzung".

Der "Umgang mit der Chancengleichheit von Frauen" wird im NGO-Bericht als "strukturelles Menschenrechtsdefizit" genannt. Die österreichische Gesellschaftsstruktur sei "von patriarchalen Mustern" geprägt, die Gleichberechtigung von Frauen nicht verwirklicht. Insbesondere wird in dem 19-Seiten-Dokument das durchschnittlich um 18 Prozent niedrigere Lohnniveau für Frauen als zentraler Hemmfaktor bei der Durchsetzung des sozialen Menschenrechts auf Arbeit genannt. Als maßgeblicher Faktor für diesen Missstand werden mangelnde Kinderbetreuungseinrichtungen genannt. Im Regierungsbericht werden zwar diesbezügliche "Defizite" konzediert, vom unterschiedlichen Männer- und Frauenlohniveau ist allerdings nicht die Rede.

Österreich bekenne sich "zu einer geregelten und bedarfsorientierten Zuwanderung", zum "Asylrecht als Menschenrecht" und zur "menschenrechtskonformen Praxis bei Abschiebungen", heißt es im Regierungsbericht. Österreich habe "ein spezielles humanitäres Aufenthaltsrecht für besonders Schutzbedürftige" eingeführt - und führe bei jeder In Schubhaftnahme eine "einzelfallbezogene Interessensabwägung" durch. Auch dieser Darstellung widerspricht der NGO-Bericht: Mit der Gesetzesnovelle 2009 seien die Schubhaft-Gründe "erneut ausgedehnt worden". Auch Minderjährige würden in die "für derartige Verwaltungsmaßnahmen nicht geeigneten Polizeianhaltzentren" gebracht. Der Zugang zum Asylverfahren sei wegen "restriktiver Anwendung der EU-Verordnung

**UNIVERSELLE MENSCHENRECHTSPRÜFUNG**

<b>Die Prüfung</b>	Die Universelle Menschenrechtsprüfung (Universal Periodic Review, UPR) durch den UN-Menschenrechtsrat hat die Verbesserung der Menschenrechtssituation in jedem der 192 UN-Mitgliedsstaaten zum Ziel. Die UNO startete mit dieser Überprüfung im April 2008. Österreichs wurde im Jänner 2011 erstmals geprüft.
<b>Was ist neu?</b>	Im Vergleich zu den gängigen Staatenberichtsverfahren zu thematischen Menschenrechtskonventionen, die zum Teil bereits lange Tradition haben, ist die Universelle Menschenrechtsprüfung ein neuer Kontrollmechanismus, der eine umfassende Überprüfung sämtlicher Menschenrechtsinstrumente beinhaltet.
<b>Das Verfahren</b>	Die Menschenrechtssituation in den UN-Mitgliedsstaaten wird mit diesem Mechanismus alle vier Jahre einer eingehenden Prüfung unterzogen: 48 Staaten werden jährlich in drei Sitzungen des UN-Menschenrechtsrats geprüft – das sind 16 Staaten pro Sitzung. Das Ergebnis jeder Prüfung wird in den Menschenrechtsbefund aufgenommen, der auch alle Empfehlungen des UN-Menschenrechtsrat an den jeweilig geprüften Staat enthält. Das Verfahren ist ein in sich abgeschlossener, dreistufiger Prozess: <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Prüfung der Menschenrechtssituation im jeweiligen UN-Mitgliedsstaat</li> <li>2) Implementierung der Empfehlungen zwischen zwei Überprüfungen (alle vier Jahre), die vom Staat entweder angenommen oder freiwillig zugesichert wurden oder zu denen sich der betreffende Mitgliedsstaat sonst/anderweitig verpflichtet hat.</li> <li>3) Berichterstattung zur Implementierung der Empfehlungen und freiwilligen Verpflichtungen der vorangegangenen Prüfung bei der jeweils nächsten Prüfung.</li> </ol>
<b>Der Maßstab</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Charta der Vereinten Nationen</li> <li>• Allgemeine Erklärung der Menschenrechte</li> <li>• Menschenrechtsabkommen, denen der betreffende Staat beigetreten ist und die er ratifiziert hat</li> <li>• Freiwillige Zusicherungen und Verpflichtungen des betreffenden Staates</li> <li>• Anwendbares, internationales Menschenrecht</li> </ul>
<b>Die Informationen, auf denen die Prüfung basiert</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bericht seitens des zu prüfenden Staates</li> <li>• Bericht des Hochkommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte zum betreffenden Staat</li> <li>• Sonstige „glaubwürdige und verlässliche Informationen“ relevanter Stakeholder (z.B. Non-governmental Organisations), die vom Büro des Hochkommissars in einem Dokument zusammengefasst werden</li> </ul> <p>Diese Dokumente sind zehn Wochen vor dem Start der Überprüfung des betreffenden Staates auf der Website des Hochkommissars (<a href="http://www.ohchr.org">www.ohchr.org</a>) abrufbar.</p>
<b>Rolle der NGOs</b>	Nach der erfolgten Prüfung wird die Implementierung der Empfehlungen kritisch beobachtet.

Quelle: [www.menschenrechte-jetzt.at](http://www.menschenrechte-jetzt.at)

Dublin II" sehr eingeschränkt. Die Berufungsmöglichkeit beim VfGH sei gekappt worden. Und das vom VfGH judizierte Bleiberecht habe man nicht umgesetzt.

Der Schutz von Minderheiten werde in Österreich durch Uneinheitlichkeit und "mangelnde Umsetzung des Staatsvertrags von 1955" geschwächt, heißt es

weiter im NGO-Bericht. Volksgruppenrechte würden auf Basis eines veralteten "historischen Siedlungsrechts" gewährt, das Urbanisierung und Landflucht unberücksichtigt lasse. Für Gehörlose werde die österreichische Gehörlosensprache nicht ausreichend gefördert und es gebe zu wenige Dolmetscher. Der Regierungsbericht weist dagegen auf ein Ausbil-

dungsangebot für Lehrer sowie mehrere Fortbildungen in Gebärdensprache hin. An einem einschlägigen Lehrplan werde auf ministerieller Ebene gearbeitet. Die Volksgruppen schützt laut Regierung die Verfassung und das Volksgruppengesetz. Weiters wurde darauf verwiesen, dass an einer Umsetzung des VfGH-Erkenntnisses über die zweisprachigen Ortstafeln in Kärnten aus 2001 gearbeitet werde.

### Darstellung der österreichischen Regierung

Auch bei der Sitzung in Genf betonte Außenminister Spindelegger das stete Menschenrechtsengagement Österreichs und berichtete von aktuellen Entwicklungen, wie etwa den jüngsten Gesetzesänderungen in den Bereichen Diskriminierung und Kinderrechte oder den Plänen zum Ausbau der Volksanwaltschaft als Überprüfungsorgan nach der Antifolterkonvention. Dabei und in der anschließenden Fragerunde stellte der Bundesminister die Menschenrechtslage in Österreich ausgesprochen positiv dar. Beispielsweise wurde die verfassungsrechtliche Verankerung der Kinderrechtskonvention besonders hervorgehoben. Dabei handle es sich jedoch nur um eine teilweise gesetzliche Umsetzung, kritisiert etwa Barbara Kussbach, Menschenrechtskonsultantin und Koordinatorin der Initiative menschenrechte. jetzt. Die fehlende Anpassung des Diskriminierungsschutzes für alle Diskriminierungsgründe durch die jüngste Gesetzesnovelle sei übergangen und langjährige Versäumnisse im Asyl- und Fremdenrechtsbereich seien beschönigend dargestellt worden. „Auch die politisch heikle Frage der Unabhängigkeit der Volksanwaltschaft wurde diplomatisch umschifft und die sozialen Menschenrechte minimalistisch behandelt“, monierte die Menschenrechtsexpertin, die die Verhandlung vor Ort live mitverfolgte.

### Broschüre zum Gleichbehandlungsrecht

Die Broschüre *„Chancengleichheit – Das Gleichbehandlungsrecht in Österreich“* des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK) ist soeben in der 4. Auflage erschienen. Sie enthält die neuesten gesetzlichen Änderungen im Bereich der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung.

Erhältlich ist die Broschüre online unter: [www.chancen-gleichheit.at/ChancenGleichheit/Publikationen/default.htm](http://www.chancen-gleichheit.at/ChancenGleichheit/Publikationen/default.htm) oder in gedruckter Form unter: [broschuerenservice@bmask.gv.at](mailto:broschuerenservice@bmask.gv.at)

„Wie erwartet wurde der Dialog mit der österreichischen Zivilgesellschaft von Regierungsseite immer wieder betont und auch der Wille zu verstärktem Engagement in von der Initiative menschenrechte. jetzt. genannten Menschenrechtsbereichen bekundet. Nun muss die Zukunft zeigen, ob es sich dabei um bloße Versprechungen handelt, oder ob entsprechende Taten folgen“, so Kussbach weiter.

### Fragen und Empfehlungen der Staatengemeinschaft

Im „interaktiven Dialog“ mit der Staatengemeinschaft gaben insgesamt 55 Staaten ihre Statements ab und forderten darin insbesondere Aufklärung hinsichtlich effektiver Maßnahmen gegen Rassismus und Verhetzung, vor allem auch in den Medien und der Polizei, zu einem einheitlichen Diskriminierungsschutz und zur Einrichtung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution.

Darüber hinaus fanden sich eine Fülle weiterer Menschenrechtsthemen in den Äußerungen der StaatenvertreterInnen wieder, wie beispielsweise die Gleichstellung von Frauen insbesondere am Arbeitsmarkt, der Schutz vor häuslicher Gewalt von Frauen und Kindern, die volle Partizipation von Menschen mit Behinderungen, die mangelnde Umsetzung der Minderheitenrechte, das Fehlen systematischer Menschenrechtsbildung oder die massiven Kürzungen in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Im Anschluss an ihre Fragen wurden seitens der Staatengemeinschaft insgesamt mehr als 120 Empfehlungen ausgesprochen.

Diese Empfehlungen decken sich in einer Vielzahl mit jenen der Initiative menschenrechte. jetzt. im Vorfeld der Prüfung aufgestellten Forderungen an die österreichische Bundesregierung. So wurden von einigen Staaten die Erstellung eines nationalen Aktionsplanes gegen Rassismus und für systematische Menschenrechtsarbeit vorgeschlagen (z.B. Indien, Spanien), die Einrichtung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution empfohlen (z.B. Deutschland, Costa Rica) und die Wichtigkeit der Einbeziehung der Zivilgesellschaft in alle politischen Maßnahmen betont (z.B. Norwegen, Philippinen). Die Empfehlungen sollten sukzessive bis zur nächsten Prüfung in vier Jahren umgesetzt werden.

Quellen: *Presseaussendung der Initiative menschenrechte. jetzt.*, 27.01.2011; *Der Standard*, 27.01.2011. Weitere Informationen: <http://www.menschenrechte-jetzt.at/docs>

## Eine Weltkarte der Folter

Schläge, Elektroschocks, Schlaf- oder Nahrungsentzug, simuliertes Ertränken – Folter hat viele Gesichter. Der Wiener Menschenrechtsexperte Manfred Nowak zeichnet in seinem aktuellen EU-Projekt "Atlas of Torture" ein düsteres Bild zur weltweiten Verbreitung der Folter.

"Ich habe die Lage in Bezug auf Folter und Haftbedingungen weltweit gesehen und muss erschreckende Schlussfolgerungen ziehen: In mehr als 90 Prozent der Länder wird gefoltert", stellt Manfred Nowak klar. Der ehemalige UN-Sonderberichterstatter über Folter (2004–10), Professor für Internationales Recht an der Universität Wien und Mitbegründer des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte widmet sich bereits seit 1973 der Erforschung und Bekämpfung dieses Phänomens. In zahlreichen "Fact-Finding"-Missionen hat der Leiter der Forschungsplattform "Human Rights in the European Context" der Universität Wien (siehe Infokasten, S. 8) die Gefängnisse und Verhörstuben dieser Welt unangekündigt besucht und Beweise für physische und psychische Misshandlungen gesammelt.

### Fortsetzung der UN-Arbeit

Die Erfahrungen und das Wissen des Rechtswissenschaftlers werden seit Oktober 2010 im Rahmen des EU-Projekts "Atlas of Torture" gebündelt. "Die Idee zum Projekt geht auf die gleichnamige Website zurück, die während meines UN-Mandats eingerichtet worden ist und kontinuierlich mit neuen Untersu-



Der Rechtswissenschaftler und Menschenrechtsexperte Manfred Nowak war sechs Jahre lang UN-Sonderberichterstatter über Folter. Foto: Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte

chungs- und Erfahrungsberichten gefüllt wird", so Nowak. Die Website liefert einen Überblick über die weltweite Situation von Folter und anderen Formen der Misshandlung und dient als zentrales Informations-Tool ([www.atlas-of-torture.org](http://www.atlas-of-torture.org)).

### Zivilgesellschaftliche Organisationen unterstützen

Ziel ist es, nationale Organisationen in ihrem Kampf gegen Folter sowie bei der Entwicklung und Umsetzung von effektiven Präventions- und Kontrollstrategien zu unterstützen. "Es geht mir aber auch darum, meinen Empfehlungen Nachhaltigkeit zu verleihen", sagt Nowak. Letzteres soll im Rahmen des Projekts

### Wissenschaftspreis der Arbeiterkammer Niederösterreich 2011/2012

*Eingereicht werden können Abschlussarbeiten von Bachelor-, Master- und Diplom- oder Doktoratsstudien sowie andere gleichwertige wissenschaftliche Arbeiten.*

*Die Arbeiten müssen einen entsprechenden wissenschaftlichen Erkenntniszuwachs sowie neue Lösungsansätze für Probleme bieten in Bezug auf "die sozialen, wirtschaftlichen, beruflichen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen" (AKG § 1), die in den unmit-*

*telbaren Arbeits- und Aufgabenbereich der AKNÖ fallen.*

*Maßgeblich ist zusätzlich ein Niederösterreich-Bezug; d.h. dass entweder der/die AntragstellerIn ArbeitnehmerIn in NÖ ist oder der/die AntragstellerIn in NÖ einen Wohnsitz hat oder das Thema einen ausschließlichen oder zumindest überwiegenden NÖ-Bezug aufweist.*

*Einreichfrist: 30. Juni 2012*

*Informationen: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Niederösterreich  
<http://noe.arbeiterkammer.at/bildung>*

### Think Tank für Menschenrechtsthemen

WissenschaftlerInnen verschiedener Fachgebiete haben sich in einer interdisziplinären Forschungsplattform zusammengeschlossen, um über die Einzeldisziplinen hinausgehende Erkenntnisse im Bereich "Human Rights in the European Context" zu erzielen und um die Lehre und Forschung zum Thema Menschenrechte in Europa voranzutreiben. Koordinations- und Kommunikationszentrum der Plattform ist das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte.

Die Plattform begegnet neuen Forschungsfragen mit inter- sowie transdisziplinären Methoden, indem sie insbesondere auf den Menschenrechtsansatz "(Human Rights Based Approach) zurückgreift. Sie soll somit als „think tank“ für menschenrechtsrelevante Themen fungieren.

Die Plattform führt interdisziplinäre und praxisorientierte Grundlagenstudien und Forschungs-

projekte im Bereich der europäischen Menschenrechtspolitik durch, welche einen Beitrag zu aktuellen Debatten liefern sollen.

Neben diesem Hauptaufgabenbereich soll die Plattform auch eine Drehscheibe für ein Netzwerk von WissenschaftlerInnen aus allen involvierten akademischen Disziplinen sein. Die dadurch zusätzlich gewonnenen WissenschaftlerInnen werden gemäß ihrem individuellen Fachwissen in die Ausarbeitung und Umsetzung von Projekten der Plattform einbezogen.

Ein besonderer Fokus der Plattform liegt auf der synergetischen Verbindung von Projektdurchführung und Dissertationen bzw. Forschungsarbeiten junger WissenschaftlerInnen. Die Plattform unterstützt junge ForscherInnen und gibt ihnen die Möglichkeit, interdisziplinäre Forschungsarbeit unter der gemeinsamen Betreuung von WissenschaftlerInnen aus verschiedenen relevanten Disziplinen durchzuführen.

unter anderem durch konkrete Verhandlungen mit einigen ausgewählten Ländern erreicht werden. Grundvoraussetzungen sind dabei das Vorhandensein einer aktiven Zivilgesellschaft sowie einer kooperationsbereiten Regierung. "Phase eins in Paraguay und Georgien ist bereits angelaufen. Mögliche Kandidaten für Phase zwei sind Nepal, Togo, Moldawien, Uruguay oder Kasachstan", erklärt Nowak.

### Von Äquatorialguinea bis Guantanamo

Die genannten Staaten sind aber bei weitem nicht die einzigen Länder, in denen Folter ein Problem darstellt. Laut "Atlas of Torture" weist nur Dänemark eine relativ weiße Weste auf: "Dem gegenüber stehen Negativbeispiele wie etwa Äquatorialguinea, wo eine der härtesten Diktaturen der Welt herrscht und systematische Folter an der Tagesordnung steht, oder das US-Gefangenenlager in Guantánamo, wo Fälle schwerer Misshandlungen und Erniedrigungen von Häftlingen dokumentiert sind", so Nowak.

### Handlungsbedarf auch in Österreich

Auch in Österreich ortet der Rechtswissenschaftler Handlungsbedarf: "Das österreichische Recht hat keinen Folterparagrafen mit adäquaten Strafsanktionen. Außerdem gibt es keine unabhängige Instanz zur schnellen und wirksamen Untersuchung von Misshandlungsvorfällen gegen die Polizei. Die UN-

Anti-Folter-Konvention ist in den 1980er-Jahren zwar ratifiziert, aber bis heute nicht effektiv umgesetzt worden."

### Warum Folter?

Dem Menschenrechtsexperten zufolge liegt der Hauptgrund für Folter im Versagen der jeweiligen Strafjustiz: "In der Mehrheit der Fälle geht es darum, ein Geständnis zu erzwingen, das dann vor Gericht für eine Verurteilung verwendet wird. Vor allem in Diktaturen ist zu beobachten, dass Foltermethoden gegen Regimekritiker eingesetzt werden", erklärt er. Neben der dramatischen Menschenrechtslage, die laut Nowak auch mit dem "War on Terror" und seinen politischen Folgen zusammenhängt, stehen die katastrophalen Haftbedingungen in den Gefängnissen der Welt auf der Agenda des "Atlas of Torture"-Projekts. Der Rechtswissenschaftler möchte damit auch einen Beitrag zur Besserung der "weltweiten Krise der Haft" leisten.

Quelle: Veronika Schallhart: Eine Weltkarte der Folter. Pressemitteilung der Universität Wien, 11.05.2011. Weitere Informationen unter <http://www.atlas-of-torture.org> – Atlas of Torture und <http://humanrights.univie.ac.at> – Forschungsplattform Human Rights in the European Context



## Demokratiequalität im internationalen Vergleich

**Ein neues Demokratiebarometer der Universität Zürich und des Wissenschaftszentrums Berlin vergleicht die Demokratiequalität in 30 Ländern der Welt. Die höchsten Werte weisen Dänemark, Finnland und Belgien auf, die niedrigste Großbritannien, Frankreich, Polen, Südafrika und Costa Rica.**

Krisendiagnosen der Demokratie sind so alt wie diese selbst. Sie ziehen sich wie ein roter Faden durch das politische Denken des Abendlandes. Allerdings gab es bisher noch kein Instrument, um die Qualität und Stabilität der Demokratie über Ländergrenzen und Zeitläufe hinweg für die hoch entwickelten Industrieländer systematisch zu erfassen. An der Universität Zürich wurde Ende Jänner ein neues so genanntes „Demokratiebarometer“ vorgestellt, mit dem die Entwicklung von 30 etablierten Demokratien zwischen 1995 und 2005 in ihren wichtigsten Facetten untersucht wurde.

### Konzept

Das Democracy Barometer als neuer Demokratieindex versucht den Entwicklern zufolge, die konzeptionellen und methodologischen Schwächen bisheriger Demokratie Maße zu überwinden, um so die feinen Unterschiede in der Qualität von etablierten Demokratien messen und analysieren zu können.

Bisherige Demokratieindizes basierten mehrheitlich auf minimalistischen Demokratieentwürfen. Damit ließen sich zwar durchaus demokratische von nicht-demokratischen Regimes unterscheiden. Für die Bestimmung feiner Unterschiede hinsichtlich der Demokratiequalität eines Landes müsse das Phänomen 'Demokratie' allerdings möglichst in seiner ganzen Komplexität erfasst werden. Das Democracy Barometer löst sich deshalb von rein minimalistischen Demokratievorstellungen und basiert auf einer Demokratiekonzeption mittlerer Reichweite. Es verbindet Elemente des liberalen und des partizipatorischen Modells und beleuchtet somit den Gegenstand Demokratie gleichzeitig aus unterschiedlichen Perspektiven.

Durch eine systematische und schrittweise Deduktion werden die zentralen Elemente einer Demokratie bestimmt und transparent gemessen. Ausgangspunkt bildet die Prämisse, dass demokratische Systeme eine Balance zwischen den interdependenten Werten

'Freiheit' und 'Gleichheit' herzustellen versuchen und sich dazu eines dritten demokratieinhärenten Prinzips bedienen, der 'Kontrolle'. Diese drei demokratischen Grundprinzipien und damit die Qualität der Demokratie würden durch die Erfüllung folgender Demokratiefunktionen sichergestellt:

- Individuelle Freiheiten
- Rechtsstaatlichkeit
- Öffentlichkeit
- Politischer Wettbewerb
- Gegenseitige Gewaltenkontrolle
- Regierungsfähigkeit
- Transparenz
- Partizipation
- Repräsentation

### Rangliste

Wie gut nun ein Land die drei Prinzipien Freiheit, Gleichheit und Kontrolle sowie die neun grundlegenden Funktionen der Demokratie erfüllt, misst das Demokratiebarometer mit 100 Indikatoren, die auf deduktivem Weg, d.h. mittels theoretischer Überlegungen und empirischer Tests, gewonnen wurden. Der Vergleich von 30 etablierten Demokratien zwischen 1995 und 2005 zeigt, dass dies Dänemark, gefolgt von Finnland und Belgien am besten gelingt (siehe Tabelle). „Die geringste Qualität weisen in diesem Vergleich die Demokratien in Polen, Südafrika und Costa Rica auf“, sagt Marc Bühlmann von der Universität Zürich. Während Italien sich fast erwartungsgemäß am unteren Ende der Skala befindet, überrascht es, dass etwa auch Großbritannien (Rang 26) und Frankreich (Rang 27) am Schluss der Rangliste sind. Überraschend ebenfalls: Die Schweiz ist nur Mittelmaß (Rang 14) und liegt hinter Deutschland (Rang 11).

Österreich landete auf Platz 20. Das vergleichsweise schlechte Abschneiden führen die Forscher auf "eine unterdurchschnittliche Erfüllung des Prinzips Freiheit zurück": Zwar habe Österreich einen ausgebauten und gut funktionierenden Rechtsstaat. Viel Bewegung sei in der Funktion "Individuelle Freiheiten" zu verzeichnen: "Hier machen sich die Diskussionen um die Religionsfreiheit und die Probleme der Polizei mit Foltrevorwürfen bemerkbar". Noch stärker negativ ins Gewicht falle allerdings die Funktion "Öffentlichkeit", vor allem aufgrund der "vergleichsweise wenig ausgebauten Presselandschaft".

Überdurchschnittlich schneidet Österreich dagegen beim Prinzip "Kontrolle" ab: Geringfügige Änderun-

## Demokratiequalität 1995 – 2005 im Vergleich

Dänemark	88.3
Finnland	87.7
Belgien	85.1
Island	83.5
Schweden	82.9
Norwegen	82.1
Kanada	79.4
Niederlande	79.0
Luxemburg	75.2
USA	74.9
Deutschland	73.2
Neuseeland	72.1
Slowenien	69.6
Schweiz	67.8
Irland	67.0
Portugal	66.7
Spanien	66.6
Australien	65.5
Ungarn	63.2
Österreich	63.1
Tschechien	58.2
Italien	57.0
Zypern	55.5
Malta	54.2
Japan	45.8
Großbritannien	44.6
Frankreich	42.8
Polen	42.0
Südafrika	39.8
Costa Rica	32.7

gen in der Funktion "Regierungsfähigkeit" seien insbesondere auf die unterschiedlich stabilen Koalitionsregierungen, die leichte Abnahme der Funktion "Wettbewerb" auf das geringere Angebot an Parteien bei den Wahlen 2002 zurückzuführen. Allerdings bleibe diese Funktion wie auch die "Gewaltenbalance" relativ stabil. Insbesondere die Wahlen 1999 hätten der Untersuchung zufolge zu einer etwas besseren Balance zwischen Legislative und Exekutive geführt.

Bei der "Gleichheit" liegt Österreich insgesamt im Mittelfeld. Vergleichsweise schlecht schneidet Österreich dabei in der Funktion "Transparenz" ab: "Obwohl sich hier insgesamt eine leicht steigende Tendenz zeigt, ist der schwache Erfüllungsgrad dieser Funktion auf fehlende Parteifinanzregeln und vergleichsweise wenig effiziente Informationsfreiheitsgesetzgebung zurückzuführen."

Leicht überdurchschnittlich platziert sich Österreich bei der "Repräsentation": Zwar hätten die Wahlen von 1999 eine schlechtere Abbildung der Bevölkerungspräferenzen und vergleichsweise hohe Disproportionalität zwischen Stimmen und Sitzen mit sich gebracht, dies sei aber 2001 korrigiert worden. Ebenfalls positiv wirkt sich der vergleichsweise hohe Frauenanteil im Parlament nach diesen Wahlen aus. Auch bei der "Partizipation" gibt es bessere Noten: Zwar nehme die Ungleichheit der elektoralen Partizipation hinsichtlich Geschlecht und Alter zu und die Beteiligung bei Wahlen eher ab, dafür habe es vergleichsweise starken Zulauf zu alternativen Partizipationsformen wie Demonstrationen und Petitionen gegeben.

### Entwicklung im Zeitverlauf

Mit dem Demokratiebarometer lassen sich auch Entwicklungen der Qualität demokratischer Systeme über die Zeit messen. „Eine allumfassende Krise, also ein Rückgang der Demokratiequalität lässt sich dabei aber nicht zeigen“, erklärt Marc Bühlmann. Im Gegenteil: Fasst man die Demokratiequalität aller 30 Länder zusammen, so zeigt sich von 1995 bis 2000 eine Zunahme der Demokratiequalität, die zwischen 2000 und 2005 zwar wieder

leicht abnimmt, aber 2005 noch immer auf höherem Niveau liegt als 1995. Interessant ist der Blick auf einzelne Länder. Während neun Demokratien (Italien, Tschechien, Portugal, USA, Costa Rica, Frankreich, Irland, Australien, Deutschland) 2005 eine geringere Qualität als 1995 aufweisen, nimmt in den restlichen 21 Ländern die Demokratiequalität zu.

Das Demokratiebarometer erlaubt es den Studienautoren zufolge, die Qualitätsunterschiede in der politischen Partizipation, Repräsentation und Transparenz ebenso zu erkennen wie etwa jene des Rechtsstaates, der individuellen Freiheiten oder auch der Fähigkeit einer Regierung, demokratische Entscheidungen tatsächlich umzusetzen. Werden wiederum alle Länder zusammen betrachtet, zeigt sich eine Zunahme der Qualität von Transparenz und Repräsentation, aber auch eine leichte Abnahme der Rechtsstaatlichkeit. Dies lässt sich auf der einen Seite unter anderem

auf eine immer bessere Einbindung der Frauen in den politischen Prozess und die zunehmende Transparenz zurückführen, wie sie von den Bürgern, Rechnungshöfen, Ombudsleuten, NGOs und Medien geradezu erzwungen werden.

Auf der anderen Seite verliert die Rechtsstaatlichkeit aufgrund zunehmender Ungleichbehandlung von Minderheiten an Boden. Auch hier zeigen sich in den einzelnen Ländern starke Unterschiede. Positive Entwicklungen zeigen sich etwa in jüngeren Demokratien wie Südafrika und Zypern, die hinsichtlich des Ausbaus und des Schutzes individueller Freiheiten stark aufholen, während in den USA des Georg W. Bushs oder dem Italien des Silvio Berlusconi ein Rückgang zu verzeichnen war.

### Unvollendetes Projekt

„Die Demokratie bleibt ein unvollendetes Projekt“, sagen die beiden Projektleiter Marc Bühlmann,

Zürich, und Wolfgang Merkel, Berlin. Selbst in etablierten Demokratien ist eine nachhaltige Demokratisierung nötig. „Unser Demokratiebarometer zeigt die Stärken und Schwächen der Demokratie in den einzelnen Ländern auf. Es verhehlt aber auch nicht, wo Fortschritte und Erfolge verbucht werden konnten und wo es sich lohnt, die best practice der erfolgreichen Demokratien näher zu studieren“, so Merkel und Bühlmann abschließend.

*Quellen: Beat Müller: Dänemark, Finnland und Belgien haben die besten Demokratien, Pressemitteilung der Universität Zürich, 27.01.2011; Demokratiequalität in Österreich unterdurchschnittlich, derStandard.at, 27.01.2011.*

Weitere Informationen zur Methodik unter: <http://www.democracybarometer.org>

## Volksanwaltschaft zeigt Missstände auf

**Seit mehr als drei Jahrzehnten kontrolliert die Volksanwaltschaft die Arbeit der österreichischen Verwaltungsbehörden und prüft die Gesetzmäßigkeit ihrer Entscheidungen. Der Jahresbericht 2010 macht deutlich, in wie vielen Bereichen Handlungsbedarf besteht, sei es in Form von Gesetzen oder durch verwaltungstechnische Maßnahmen. Die Anregungen der VolksanwältInnen reichen von den Kinderrechten und den Bedürfnissen von behinderten Menschen über eine geforderte Pflegereform und unzumutbare Belastungen in den Krankenhäusern bis hin zur Sachwalterschaft und zum Fremdenrecht.**

2010 wandten sich insgesamt 15.265 Menschen mit einem Anliegen an die Volksanwaltschaft, womit die konstant hohen Werte der Vorjahre erneut übertroffen werden konnten. Einen signifikanten Anstieg (um mehr als 8%) gab es außerdem bei jenen Fällen zu verzeichnen, in denen sich Personen konkret über schlechte Behandlung oder unzureichende Information durch eine Behörde beklagten. Eine detaillierte

Prüfung wurde bei 59,1 Prozent aller Beschwerden initiiert, bei 4.067 Fällen lag die Fragestellung hingegen außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Volksanwaltschaft. Für weitere 4.585 Beschwerden zeichnete man zwar verantwortlich, doch konnte kein Missstand in der Verwaltung festgestellt werden.

2010 führte die Volksanwaltschaft im Bereich der Bundesverwaltung 4.125 Prüfverfahren durch. Dabei zielten die meisten Beschwerden (30%) auf den Sozialbereich ab, für den Volksanwalt Peter Kostelka verantwortlich zeichnet. Volksanwältin Terezija Stoisits verzeichnete 781 Beschwerden aus dem Bereich der inneren Sicherheit, was einem Anstieg des Beschwerdevolumens um 61 Prozent gegenüber dem Vorjahr gleichkommt. Hauptverantwortlich dafür sei die große Zahl fremden- und asylrechtlicher Beschwerden, die nicht nur das Innenministerium, sondern vor allem auch den Asylgerichtshof und den Unabhängigen Bundesasylsenat betreffen, heißt es im Bericht. Dabei beanstandeten die Betroffenen vor allem die Dauer von Berufungsverfahren. An dritter Stelle rangiert der Bereich Justiz: 2010 richtete man 708 Beschwerden an die hierfür zuständige Volksanwältin Gertrude Brinek, womit ein leichter Rückgang gegenüber dem Vorjahr verzeichnet werden konnte. Ein nicht unwesentlicher Teil dieser Beschwerden bezog sich auf Akte der unabhängigen Rechtsprechung.

Angestiegen ist allerdings auch die Missstandsquote, und zwar von 14,9 auf 17,3 Prozent. In 4.021 Fällen konnte dagegen kein Missstand in der Bundesverwaltung festgestellt werden.

Mit 2.487 Prüfverfahren auf Ebene der Landes- und Gemeindeverwaltung wurde der Vergleichswert des Vorjahres leicht überschritten, wobei die bevölkerungsreichsten Bundesländer Wien, Niederösterreich und die Steiermark die höchsten Prüfzahlen aufwiesen. Mit 600 durchgeführten Verfahren zeigt sich eine Konzentration in den Bereichen Raumordnung und Baurecht. Die Zahl der Beschwerden über Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt, die 2009 enorm angestiegen war, blieb hingegen konstant.

Was die langfristige Entwicklung der Beschwerdezahlen betrifft, so konnte Volksanwalt Kostelka zufolge nach 2002 zwar eine Abflachung beobachtet werden, die Zahl der Beschwerden sei im Laufe der letzten Jahre aber wieder gestiegen. Diese aktuellen Beschwerdezahlen hält Kostelka keineswegs für bedauerenswert, zumal sie zeigten, dass die BürgerInnen nicht bereit sind, sich ungerechtfertigter Weise "etwas gefallen zu lassen".

### Zahlreiche „offene Baustellen“

Vor allem in den Bereichen Kinderrechte und -gesundheit wurden seitens der Volksanwaltschaft "offene Baustellen" verortet. Peter Kostelka hält die zentrale Garantie der UN-Kinderrechtskonvention für in Österreich noch immer nicht verwirklicht. Das liege vor allem daran, dass es keine systematische Herangehensweise gebe, um Kinderrechte zu einer politischen Priorität zu machen. Die Etablierung verbindlicher, bundeseinheitlicher Rahmenbedingungen für eine moderne Jugendwohlfahrt halte man für unverzichtbar und längst überfällig, heißt es im Bericht. Im 2009 durch die OECD veröffentlichten Ranking zur Kinder- und Jugendgesundheit rangiert Österreich auf Platz 27 von 30. Was Selbstmordrate, Alkohol- und Nikotinmissbrauch anbelangt, liegt Österreichs Jugend sogar im (negativen) Spitzenfeld – Befunde, die Kostelka zufolge auf offene Baustellen im Bereich der Kindergesundheit hinweisen.

Positiv bewertet die Volksanwaltschaft aber die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zum Thema Kinderrehabilitation. Spezifische Rehabilitationseinrichtungen sollten insbesondere für chronisch kranke und krebskranke Kinder etabliert werden. Kostelka verwies exemplarisch auf das Nachbarland Slowakei, das über derartige Einrichtungen verfüge, Österreich müsse hier aufschließen.

Kritik übt die Volksanwaltschaft außerdem an der mangelhaften Einbindung von behinderten Menschen in den österreichischen Arbeitsmarkt: Trotz Einstellungsspflicht bestehe kein Anspruch auf Beschäftigung. Arbeit bleibe damit ungerecht verteilt. Nicht einmal jeder vierte Dienstgeber stelle ausreichend Menschen mit Behinderung an, moniert der Volksanwalt, man zahle lieber eine Ausgleichstaxe. Der öffentliche Bereich sei dabei ebenso säumig wie Unternehmen der Privatwirtschaft. Was die kostenlose Autobahnvignette für Behinderte anbelangt, gelte es, die diesbezügliche Regelung zu überdenken: Sie stehe derzeit nur Gehbehinderten zu, denen die Benützung öffentlicher Verkehrsmittel nicht zumutbar ist. Außerdem muss das Fahrzeug auf den Betroffenen zugelassen bzw. zweitzugelassen sein. Ein Nachtrag einer solchen Zweitzulassung ist allerdings nicht möglich, weshalb in zahlreichen Fällen eine Ab- bzw. Neuanmeldung des Autos erfolgen muss, die wiederum mit zusätzlichen Kosten verbunden ist. Kritik übt die Volksanwaltschaft auch an der Tatsache, dass die zeitliche Zielvorgabe für die Herstellung von Barrierefreiheit in Bundesgebäuden aus budgetären Gründen um weitere vier Jahre verlängert wurde. Österreich verletze damit seine internationalen Verpflichtungen, die ihm aus der UN-Behindertenkonvention erwachsen, kritisieren die VolksanwältInnen.

### Defizite im Pflege- und Gesundheitsbereich

Dringend anzugehen gelte es außerdem jene Herausforderungen, die sich im Bereich der Pflege stellten: Die demografische Entwicklung erfordere eine solidarische und langfristige Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit, zeigt sich die Volksanwaltschaft überzeugt. Derzeit würden pflegende Angehörige – und hier vor allem Frauen – mehrfach belastet: Die von dieser Gruppe an die Volksanwaltschaft herangetragenen Beschwerden betreffen unter anderem die Bewilligung einer Ersatzpflege im Falle eines Erholungsurlaubs sowie Möglichkeiten der Mit- bzw. Pensionsversicherung.

Anlass zur Kritik gibt laut Volksanwaltschaft auch die Arbeitsbelastung österreichischer SpitalsärztInnen: Im Falle von verlängerten Diensten beträgt ihre Arbeitszeit bis zu 49 Stunden, in einzelnen Wochen sind sogar bis zu 72 Stunden zulässig. Für die Patientensicherheit stelle diese Situation eine ernsthafte Gefahr dar, zeigt sich die Volksanwaltschaft überzeugt. Die permanente Überforderung des ärztlichen Personals führe außerdem zu Resignation, Mobbing, Burnout und chronischen Erkrankungen. Der Erholungswert der Ruhezeit im Dienst werde außerdem weit über-

schätzt. Nach Rechtsprechung des EuGH ist eine solche sogar als Arbeitszeit zu bewerten. Die Volksanwaltschaft fordert vor diesem Hintergrund eine rasche Reduktion der durchgehenden zeitlichen Belastung von in Krankenhäusern tätigen MedizinerInnen. Darüber hinaus soll der Spitalsbetrieb generell neu organisiert und das medizinische Personal vermehrt von administrativen Aufgaben befreit werden.

Wie zahlreiche Beschwerden bei der Volksanwaltschaft illustrieren, erbringen die österreichischen Krankenkassen bei schwerwiegenden, vergleichbaren Krankheitsbildern, die einen festsitzenden Zahnersatz erfordern, Unterstützungsleistungen in unterschiedlicher Höhe. Es gelte deshalb, eine Vereinheitlichung auf dem Gebiet der Kostenübernahme anzustreben. Des Weiteren wäre der Ausbau ambulanter und stationärer Behandlungszentren für Sonderfälle durch Länder und Krankenkassen geboten. Mit diesen sollten die Krankenkassen sodann eine direkte Abrechnung – unter Einhebung eines zumutbaren Selbstbeitrags – vereinbaren, fordern die VolksanwältInnen.

Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Orientierung sind verfassungs- und europarechtlich verboten. Dass man Homosexuellen grundsätzlich einen unreflektierten Lebenswandel und die billigende Gefährdung durch potenziell infektiöses Blut vorwirft, indem man sie von Blut- und Blutplasmaspenden ausschließt, stellt aus Sicht der Volksanwaltschaft eine eklatante Diskriminierung dar, die es zu beseitigen gilt.

### Dauerbrenner Sachwalterschaft

Der Bereich des Sachwalterschaftsrechts war im Berichtszeitraum besonders häufig von Beschwerden betroffen. Oft lägen diesen Klagen falsche Vorstellungen über den Umfang von Sachwalterleistungen zugrunde, hält Volksanwältin Gertrude Brinek fest, die diesbezüglichen Informationsangebote würden deshalb gerne in Anspruch genommen. Derzeit stehen rund 60.000 Personen unter Sachwalterschaft. Die Entwicklungstendenz ist angesichts der demografischen Situation stark steigend, was auch eine Zunahme diesbezüglicher Beschwerden zur Folge hat: Im Berichtsjahr überprüfte die Volksanwaltschaft mehr als 100 vermutete Missstände auf diesem Gebiet. Viele BürgerInnen würden mit Erstaunen feststellen, wie schnell ein Sachwalter bestellt werden kann und dass ein solcher nicht immer zur Bewältigung der Probleme des alltäglichen Lebens der Betroffenen beiträgt, so Brinek. Beklagt werden vor allem fehlender persönlicher Kontakt zum jeweiligen Sachwalter, mangelnde Sorgfalt, unzureichende Versorgung mit finanziellen Mitteln für lebensnotwen-

### Kommunikation über mehrere Kanäle

*2010 kontaktierten 7.600 ÖsterreicherInnen den Auskunftsdienst der Volksanwaltschaft, weitere 15.000 Menschen wandten sich mit einem Schreiben an diese Institution. Ausgebaut wurde das Angebot an Sprechtagen, in deren Rahmen Betroffene die Möglichkeit erhalten, sich mit ihren Anliegen direkt an eine Volksanwältin bzw. einen Volksanwalt zu wenden: 2010 boten 273 Sprechtage die Möglichkeit für rund 1.800 solcher Gespräche. Die ORF-Sendung "Bürgeranwalt" erwies sich auch im Berichtsjahr als wichtige Plattform für die Anliegen der Volksanwaltschaft: Es gelang, den Marktanteil von 28 Prozent zu halten und durchschnittlich 317.000 ZuseherInnen pro Woche vor die Fernsehschirme zu bringen. Im Juli 2010 ging außerdem das neue Internetportal der Volksanwaltschaft ([www.volksanwaltschaft.gv.at](http://www.volksanwaltschaft.gv.at)) online. Es informiert nicht nur über die Sprechtagstermine der VolksanwältInnen, sondern ermöglicht auch die Einbringung von Beschwerden auf elektronischem Wege. Neben dieser Informationstätigkeit initiierte die Volksanwaltschaft auch eine neue Schriftenreihe und förderte den öffentlichen Diskurs über die Themen Pflegevorsorge und Einbürgerung.*

dige Aufwendungen und finanzielle Ungereimtheiten. Außerdem kritisiert man die Tatsache, dass Angehörigen im Falle der Bestellung eines Sachwalters bei Gericht keine Parteistellung zukommt. Die mit Abstand meisten Beschwerden beziehen sich dabei auf SachwalterInnen aus Rechtsberufen, die dieser Tätigkeit gewerbsmäßig und nebenbei nachgehen. Am wenigsten beanstandet man die Zusammenarbeit mit Sachwaltervereinen, erklärte die Volksanwältin.

Was den Bereich der Obsorge anbelangt, standen vor allem die Tätigkeit der GutachterInnen, die Dauer der Verfahren, Probleme in Hinblick auf die Nichteinhaltung von Besuchsregelungen und die Verbringung von Kindern ins Ausland im Zentrum der Kritik. Wie die einschlägige Statistik zeigt, wurden bei den Fällen, in denen ein Elternteil das Kind ins Ausland entführte, Zuwächse verzeichnet (2010: 34 Fälle). Den Plan zur Einrichtung von Schlichtungsstellen für die vorgerichtliche Beilegung von Obsorgestreitigkeiten begrüßt die

Volksanwaltschaft. Unterhaltsverfahren sollten zudem möglichst kurz gehalten werden. Im Rahmen der Prüftätigkeit stoße man aber immer wieder auf eklatante Verzögerungen.

### Zu lange Asylverfahren

Auf die Entwicklung der Beschwerden betreffend den Vollzugsbereich des Asylgerichtshofs möchte Volksanwältin Terezija Stoisits besonderes Augenmerk gelegt wissen: Mit einem Anstieg um 198 Fälle sei es in diesem Bereich schließlich zu einer Verzehnfachung des Beschwerdevolumens gekommen. Die meisten Asylsuchenden beanstandeten dabei die zu lange Dauer ihres Rechtsmittelverfahrens. Wie zahlreiche Prüfverfahren zeigten, blieben viele dieser Verfahren jahrelang unerledigt. Der Asylgerichtshof konnte die ihm übergebenen "Altlasten" des Unabhängigen Bundesasylsenats nicht vollständig abbauen und auch auf Neuverfahren nur verzögert reagieren. Stoisits spricht in diesem Zusammenhang von langjährigen Versäumnissen der Politik. Kritik übt die Volksanwaltschaft überdies an der Verfahrensdauer bei der Fremdenpolizei: Unverhältnismäßige Verzögerungen im Aufenthaltstitelverfahren seien in jedem Fall zu vermeiden, heißt es im Bericht.

Des Weiteren fordert die Volksanwaltschaft, den Sanitätsdienst des Polizeianhaltezentrum Graz personell aufzustocken, um sicherzustellen, dass er die hohen Anforderungen, die an ihn gestellt werden, erfüllen kann. Die in Folge einer Organisationsreform 2005 durchgeführten Personalkürzungen brächten eine Verschlechterung des Status quo mit sich, zeigt sich die Volksanwaltschaft überzeugt. Man fordert deshalb den Einsatz von mindestens zwei hauptamtlichen Sanitätsbediensteten im Tagdienst ein. Was den Bereich der Kriminalpolizei anbelangt, sei festzustellen, dass zweckdienliche Fahndungsmaßnahmen nicht immer gesetzt bzw. bei Gericht beantragt würden. Die Tatsache, dass man das bestehende Repertoire nicht ausschöpft, sollte angesichts der zuletzt geforderten Ausweitung der Polizeibefugnisse bedenklich stimmen, so das Fazit von Volksanwältin Terezija Stoisits.

Die Zahl der Beschwerden betreffend Einbürgerungen hat seit dem Jahr 2006 drastisch zugenommen, wobei vor allem die Voraussetzungen für die Sicherung des Lebensunterhalts beanstandet werden. Dass Behörden seit der Reform 2005 kein Ermessensspielraum bei der Beurteilung der finanziellen Situation zukommt, habe dazu geführt, dass Menschen, die unverschuldet in Not geraten sind, der Zugang zur Staatsbürgerschaft verwehrt bleibt. Nicht zuletzt die Tatsache, dass auch anerkannte Flüchtlinge mit

(durch Folter erlittenen) Behinderungen keine Chancen auf die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft haben, mache eine Gesetzesänderung dringend erforderlich, heißt es im Bericht. Käme den Behörden – wie vor 2005 – ein Ermessensspielraum zu, könnte im Einzelfall auch Personen, die unverschuldet in eine finanzielle Notlage geraten sind, der Erwerb der Staatsbürgerschaft ermöglicht werden.

Im Rahmen der Debatte über den Bericht im Volksanwaltschaftsausschuss skizzierte Terezija Stoisits die jüngste Entwicklung und machte darauf aufmerksam, dass es in den ersten fünf Monaten des Jahres 2011 zu einem neuerlichen deutlichen Anstieg der Beschwerden betreffend Länge von Berufungsverfahren im Asylbereich gekommen ist: Habe man 2010 insgesamt 312 Beschwerden verzeichnet und in 10 Prozent der Fälle einen Missstand festgestellt, sei man im ersten Halbjahr 2011 bereits bei 463 Beschwerden und 230 Missstandsfeststellungen angelangt, erklärte sie. Dabei handle es sich fast durchwegs um BeschwerdeführerInnen, die ihren Berufungsantrag bereits beim neu eingerichteten Asylgerichtshof gestellt hätten und jedenfalls schon länger als sechs Monate auf eine Reaktion der Behörde warteten. AsylwerberInnen seien heute vor allem an kurzen Verfahren interessiert, hielt Stoisits fest, es gelte, dem Asylgerichtshof also die entsprechenden personellen und finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, um diesem Anspruch gerecht werden zu können.

### Plädoyer für erweiterte Prüfungskompetenz

Alle drei VolksanwältInnen äußerten in der Debatte ihr Bedauern darüber, dass es der Volksanwaltschaft nicht möglich ist, die Vollziehung aller öffentlichen Unternehmungen – darunter auch ÖBB und ASFINAG – zu kontrollieren, zumal es an der Ermächtigung zur Überprüfung von Rechtsträgern, die keine Gebietskörperschaften sind, mangelt. Angesichts der Tatsache, dass hier ebenso mit öffentlichen Mitteln und im Interesse der Allgemeinheit gewirtschaftet werden soll, sei dies aber nicht nachvollziehbar, kritisierte Peter Kostelka, der auf den internationalen Trend zur Erweiterung der diesbezüglichen Prüfungskompetenzen von Ombudsstellen hinwies. Den BürgerInnen die Kontrolle durch die Volksanwaltschaft vorzuenthalten, sei in diesem Bereich äußerst problematisch, zumal sie ohne diesen Schutz den Rechtsabteilungen großer Unternehmen hilflos gegenüberstünden.

*Quellen: Parlamentskorrespondenz Nr. 501 und Nr. 502, 19.05.2011, sowie Nr. 643, 22.06.2011*

## Erhebliche Mängel beim Datenschutz

**Wissenschaftler des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT) und der Universität Regensburg haben Dienste im Internet analysiert und massive Defizite aufgedeckt. Ihr Ergebnis: Zwar existieren zumeist hinreichende Datenschutzgesetze, doch niemand kümmert sich darum, dass sie eingehalten werden. Um der unkontrollierten Verbreitung von Daten gegensteuern zu können, haben Saarbrücker Informatiker ein System entwickelt, mit dem jeder seine Dateien mit einem Verfallsdatum versehen kann, bevor er sie ins Netz stellt.**

In einer interdisziplinären Untersuchung des Datenschutzverhaltens von 100 Diensteanbietern im Internet ist die Forschergruppe um die Professoren Klemens Böhm und Jürgen Kühling auf große Mängel gestoßen. Anhand verschiedener juristischer Bewertungskriterien haben die Wissenschaftler Online-Shops, Auktionsplattformen, Informationsportale und Suchmaschinen unter die Lupe genommen. Die Resultate der Studie deuten auf ein klares Vollzugsdefizit beim Datenschutz hin: "Gerade einmal fünf Anbieter von 100 verhalten sich vollständig gesetzeskonform", so Kühling. Besondere Relevanz haben die Ergebnisse der Studie bei der Diskussion um neue Gesetze. Kühling weiter: "Die Ergebnisse werfen die Frage auf, welchen Sinn neue Gesetze machen, wenn grundlegende rechtliche Anforderungen zur Wahrung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung praktisch nicht erfüllt werden".

Ausgewählt haben die Wissenschaftler die untersuchten Anbieter anhand der Anzahl registrierter NutzerInnen, der Unternehmensgröße und der vom Anbieter adressierten Altersgruppe. Die Bewertung der Anbieter erfolgte auf der Basis des deutschen Telemediengesetzes von 2007 und des Bundesdatenschutzgesetzes. Im Mittelpunkt der Studie stand die Frage, inwieweit es für die KundInnen transparent ist, was mit ihren persönlichen Daten geschieht. "Ein Kunde sollte wissen dürfen, wer welche Daten wann zu welchem Zweck nutzt", so Klemens Böhm.

### Realität weit vom Idealzustand entfernt

Wie die Studie deutlich zeigt, ist die Realität weit von diesem Ideal entfernt. Zwar ist die obligatorische Datenschutzerklärung bei fast allen untersuchten An-

bietern leicht zugänglich, doch ist ihr Inhalt oft unvollständig oder gar falsch. 31 Anbieter geben nur grob an, welche Daten erhoben werden, sechs schweigen sich diesbezüglich vollständig aus. Ein Drittel der Anbieter gibt laut der Studie keine Auskunft, wie lange die Daten gespeichert werden, 15 geben den Zweck der Datenerhebung gar nicht erst an. Arbeitet die Technik im Verborgenen, zum Beispiel bei Cookies, Einträgen im Dateiverzeichnis von Computern, so ist es gesetzliche Vorschrift, über Art, Umfang und Zweck der erhobenen Daten zu informieren. Ein Viertel der Anbieter macht keine Angaben zu genutzten Cookies, von den verbleibenden Anbietern informieren nahezu alle unzureichend, einige auch falsch.

Per Gesetz erfordert die Weiterverarbeitung von Daten über den Zweck der Dienstleistung hinaus außerdem die Zustimmung der NutzerInnen. Dies betrifft beispielsweise die Erstellung personenbezogener Profile. Zwar verarbeiten mehr als zwei Drittel der Anbieter Daten über die Dienstleistung hinaus, zwölf davon holen aber keine Zustimmung der NutzerInnen ein. 18 Anbieter weisen nicht auf das Recht hin, die Einwilligung zu widerrufen.

Untersucht haben die Wissenschaftler auch, ob die NutzerInnen erkennen können, an wen ihre persönlichen Daten weitergegeben werden. Laut Studie geben mehr als zwei Drittel der Anbieter Daten weiter. Während dies in einigen Fällen zur Dienstleistung erforderlich ist, gibt mehr als ein Viertel die Gründe der Datenweitergabe nicht an. An wen die Daten überhaupt weitergegeben werden, ist bei 20 Prozent der Anbieter nicht ersichtlich.

Das deutsche Datenschutzrecht sieht vor, dass Kunden bei ihren Anbietern nachfragen können, welche personenbezogenen Daten über sie gespeichert und an wen diese weitergegeben wurden. Außerdem sollen die Daten auf Wunsch der NutzerInnen gelöscht werden können.

"Ein sehr nützlicher und, wie die Studie zeigt, leider nur unzureichend beachteter Mechanismus", findet Jürgen Kühling. Mehr als 35 Prozent der Anbieter ignorieren die Auskunftspflicht gegenüber ihrer Kundschaft und löschen die personenbezogenen Daten nicht. Als erschreckend empfindet Klemens Böhm die Begründungen der Internetdienstleister. Einige behaupten, die Löschung der Daten sei technisch nicht möglich, andere sagen, man sei bei ihnen gar nicht registriert.



Michael Backes, Professor für Informationssicherheit und Kryptographie der Universität des Saarlandes.  
Foto: bellhäuser - das bilderwerk

### Verfallsdatum für digitale Daten

Wer private Daten auf einer Webseite löscht, weiß daher noch lange nicht, ob sie damit aus dem Internet verschwunden sind. Doch es besteht Grund zur Hoffnung: Saarbrücker Informatiker haben jetzt ein System entwickelt, mit dem jeder Computerlaie seine Dateien und Bilder mit einem Verfallsdatum versehen kann, bevor er diese ins Internet stellt. Ist dieses Datum erreicht, erscheint beispielsweise anstelle eines Bildes nur noch ein Hinweis, dass die Datei nicht mehr abrufbar ist.

Dank einer neuartigen Kombination aus Verschlüsselungstechnik und so genannten Captchas werden die Daten und ihre vielfältigen Kopien nach Fristablauf automatisch gelöscht. „Unser System sieht im Kern vor, dass man Daten, die jemand im Internet veröffentlichen möchte, erst verschlüsselt. Den Schlüssel, den man zum Lesen der Daten benötigt, legen wir auf mehreren Servern ab“, erklärt Michael Backes, Professor für Informationssicherheit und Kryptographie der Universität des Saarlandes. Diese Server könnten künftig von vertrauenswürdigen Organisationen zur Verfügung gestellt werden, so dass jeder Benutzer die Wahl habe, wo er seine Schlüssel lagern möchte. Wenn jemand dann die Daten auf den Webseiten abrufen will, muss der betreffende Rechner dafür erst

den Schlüssel anfordern. „Diese Abfrage und die eigentliche Ver- und Entschlüsselung geschieht vollautomatisch im Hintergrund, ohne dass der Benutzer aktiv werden muss“, erklärt Backes.

Für die Internetnutzer ist ein solches System einfach zu bedienen und nur mit einmaligem, sehr geringem Aufwand verbunden. Notwendig ist lediglich ein Programm-Zusatz (Add-on) für einen der gängigen Internet-Browser. „Wer zum Beispiel sicher gehen will, dass ein Partybild im sozialen Netzwerk nach ein paar Monaten verschwindet, gibt einfach schon beim Hochladen des Fotos ein Verfallsdatum ein“, erläutert Michael Backes. Der Server, auf dem die Schlüssel für die Daten gespeichert sind, merkt sich dieses Datum und löscht dann nach Ablauf der Frist alle herausgegebenen Schlüssel. Dadurch können die Daten auf den Webseiten nicht mehr aufgerufen werden. „Ziel unserer Forschungen ist es, dass jeder Einzelne die Kontrolle über seine Daten behält. Dazu zählt, dass nicht jeder automatisch Zugriff auf alle Daten erhält und man einmal veröffentlichte Bilder auch wieder löschen kann“, so der Informatik-Professor.

### Zweite Sicherheitsstufe eingebaut

Nach Meinung von Michael Backes muss ein in der Praxis wirksames System die Hürde vor allem für die großen Suchmaschinen wie Google oder Yahoo sehr hoch setzen, die nach dem Motto „Durchsuche alles, speichere alles und stelle es mehrfach zu Verfügung“ (Catching) verfahren. Eine solche vollautomatische Speicherung aller Daten stellt einen der Hauptgründe dar, dass Daten nicht vergessen werden. Mit seinen Mitarbeitern Markus Dürmuth und Sebastian Gerling hat der Saarbrücker Forscher daher noch eine zweite Sicherheitsstufe in das System eingebaut, um den Ansatz praxistauglich zu machen. Dafür werden sogenannte Captchas verwendet, das ist eine Art Puzzle, das der Mensch recht einfach lösen kann, aber ein Rechner nicht automatisch zu entziffern weiß.

„Wer zum Beispiel ein privates Video auf einer Webseite betrachten oder eine private Fotosammlung anschauen will, muss mit Hilfe des Captchas eine Buchstabenfolge manuell eingeben“, erklärt Backes. Für Unternehmen, die viele Daten im Internet sammeln, wäre es nur mit großem Mehraufwand möglich, eine Vielzahl dieser Captchas zu lösen. „Die Daten können durch unser System daher nur noch mit einem hohen kommerziellen Aufwand in großem Maßstab gespeichert werden“, betont Backes. Damit könnte die Privatsphäre der einzelnen Internetnutzer noch besser geschützt werden.



### Keine unüberwindbare Hürde

An Verfahren wie diesem ist unter anderem auch die deutsche Regierung interessiert. So fördert etwa das Verbraucherschutzministerium Firmen, ForscherInnen und Online-ExpertInnen, die an Projekten zum Schutz personenbezogener Daten arbeiten. "Ich verspreche mir viel von der Möglichkeit, Eingaben im Internet mit einem Verfallsdatum versehen zu können", sagte die deutsche Verbraucherschutzministerin Ilse Aigner zur Süddeutschen Zeitung.

Die NutzerInnen müssten aber wissen, dass sie auch mit einem Verfallsdatum nicht verhindern können, dass jemand Daten kopiert und an anderer Stelle ohne Verfallsdatum wieder ins Netz stellt. Ein „digitaler Radiergummi“, wie ihn etwa der deutsche Innenminister Thomas de Maizière gefordert hat, ist Backes' Programm ohnehin nicht, wie er selbst einräumt: "Wenn eine Datei einmal ihre Kreise gezogen hat, ist sie der Kontrolle entzogen."

Die Idee ist auch nicht ganz neu. Eine ähnliche Methode hatten etwa ein Jahr zuvor Forscher der University of Washington in Seattle vorgestellt. Dabei werden aber die Schlüssel in Fragmente zerlegt und auf vielen Computern gespeichert. Um eine Datei anzuzeigen, wird eine Mindestzahl dieser Fragmente benötigt. Irgendwann sind aber so viele Rechner nicht mehr online, dass die Schlüssel nicht mehr zusammengepuzzelt werden und die Dateien nicht mehr ab-

rufbar sind. Dabei bleibt unklar, wie lange es dauert, bis eine Datei verfällt.

Bei der Saarbrücker Variante können die NutzerInnen im Gegensatz dazu das Verfallsdatum selbst bestimmen. "Solange nicht ein Interesse daran besteht, einen Nutzer zu unterwandern, wird die Methode funktionieren", vermutet Backes, aber auch er weiß: "Im schlimmsten Fall ist mit technischen Lösungen nichts zu machen." Dann etwa, wenn jemand zum Beispiel ein Bild kopiert und unverschlüsselt ins Internet stellt. Auch die Captchas sind letztlich keine unüberwindbare Hürde: "Im Extremfall hole ich mir 10.000 Billigarbeiter, die den ganzen Tag nur Captchas eingeben," konzediert der Informatiker.

*Quellen: Elisabeth Zuber-Knost: Datenerhebung außer Kontrolle, Pressemitteilung des Karlsruher Instituts für Technologie, 03.09.2009; Friederike Meyer zu Tittingdorf: Saarbrücker Informatiker entwickeln Verfallsdatum für digitale Daten, Pressemitteilung der Universität des Saarlandes, 15.07.2010; Helmut Martin-Jung: Verfallsdatum für Peinlichkeiten, Süddeutsche Zeitung, 15.07.2010*

*Weitere Informationen zum digitalen Verfallsdatum: <http://www.infsec.cs.uni-saarland.de/projects/forgetful-internet/index.htm> - mit Videobeschreibung*

## Das Stockholmer Programm

**Der Europäische Rat hat im Dezember 2009 das „Stockholm Programm“ beschlossen. Dieses Mehrjahresprogramm für die Jahre 2010–2014 verknüpft die europäische Justiz- und Innenpolitik mit der Politik für Innere Sicherheit und erhebt den Anspruch, einen europäischen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger“ zu schaffen. Ob die verabschiedete Agenda geeignet erscheint, diesen Anspruch zu erfüllen, untersucht der nachfolgende Beitrag.**

Die im Programm enthaltenen Vorhaben müssen sukzessive in Gesetze oder Verordnungen umgesetzt werden, um in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten

rechtswirksam zu werden. Der Europäische Rat hat die EU-Kommission um einen Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer- Programms ersucht, der im April 2010 vorgelegt wurde (s.u.). Bis Juni 2012 wird eine Halbzeitüberprüfung erwartet.

### Vertrag von Amsterdam als Grundlage

Der am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam über „ein offenes und sicheres Europa“ legt fest, dass

- die EU als ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu erhalten und weiterzuentwickeln ist;
- der freie Personenverkehr in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf Kontrollen an den Außengrenzen, Asyl, Einwanderung sowie Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität gewährleistet wird.

Um die in Amsterdam vereinbarten Ziele zu erreichen, verabschiedete der Europäische Rat schon 1999 in Tampere ein Arbeitsprogramm, das bis 2004 umgesetzt wurde. Darauf folgte im Jahr 2005 das Haager Programm, das sich auf die Kontrolle von Migration (FRONTEX), Zusammenarbeit im Bereich der Justiz, Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, den Aufbau des Schengener Informationssystems, des Visainformationssystems, des Zollinformationssystems und des Vertrags von Prüm konzentrierte.

Die deutsche Ratspräsidentschaft hatte schon frühzeitig vorgeschlagen, eine „hochrangige beratende Gruppe zur Zukunft der europäischen Innenpolitik“ einzurichten, um ein Folgeprogramm frühzeitig vorzubereiten, das schließlich in Form des Stockholmer Programms 2009 verabschiedet wurde. Die Grundlage für das Mehrjahresprogramm lieferte unter anderem der Abschlussbericht der Zukunftsgruppe (*Future Group, new ideas for a free and safe Europe*, Juni 2008), die noch auf Vorschlag des ehemaligen deutschen Innenministers Wolfgang Schäuble und des damaligen Vizepräsidenten der Europäischen Kommission, Franco Frattini eingesetzt wurde. Nachdenkseiten-Autorin Christine Wicht sieht darin einen wesentlichen Grund, warum sich das Stockholmer Programm „wie ein Wunschkatalog der EU-Innenminister“ liest.

### Politik des Abschottens

Seit den 1990er Jahren wurden die Kontrollen an den Außengrenzen kontinuierlich ausgebaut und in militärische Abwehrmaßnahmen integriert. Die EU trifft unter anderem Vereinbarungen mit Drittstaaten über Rücknahmen von Flüchtlingen, baut angrenzende Staaten sukzessive zu Pufferstaaten aus und unterstützt mit finanziellen Mitteln dort eingerichtete Flüchtlingslager. 2004 wurde die so genannte *Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)* entwickelt, die sich auf die unmittelbaren Nachbarn der EU bezieht, also auf Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Moldawien, Marokko, das besetzte palästinensische Gebiet, Tunesien und die Ukraine. Diese Staaten erhalten für ihre Kooperation Visa- und Handelserleichterungen sowie spezielle Förderprogramme. Dafür fordert die EU von ihnen eine effiziente Grenzsicherung und funktionierende Rückübernahmeabkommen.

Für die Ukraine z.B. sah das ENP-Programm von 2007 bis 2010 ein Gesamtfördervolumen von 494 Millionen Euro vor, wovon 30 Millionen Euro zur Etablierung von fünf weiteren Internierungslagern für

MigrantInnen bereitgestellt wurden. Eines der Lager, Pawschino, wurde nach mehreren Protestaktionen gegen die hier herrschenden menschenunwürdigen Bedingungen im Dezember 2008 wieder geschlossen.

Die Zahl der Flüchtlinge, die ins „Paradies“ Europa wollen, nimmt zwar vor allem aufgrund von Hunger, Armut, Menschenrechtsverletzungen, Wassermangel und kriegerischen Auseinandersetzungen zu, allerdings sind die EU-Außengrenzen zu Lande bereits nahezu dicht, sodass Tausende von Flüchtlingen in den letzten Jahren auf dem Weg über das Mittelmeer einreisten, wobei zahllose Flüchtende umgekommen sind. „Man fürchtet sie wegen ihrer Zahl und sieht in ihnen so eine Art kriminelle Vereinigung. Deswegen wird aus dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, wie sich Europa selbst nennt, die Festung Europa“, zitiert Wicht einen Kommentar von Heribert Prantl in der Süddeutschen Zeitung (03.04.09). Um die Flüchtlinge bereits im Mittelmeer abzuwehren, setzt das Stockholmer Programm auf den Ausbau von Personal und Ausrüstung der Grenzschutzagentur FRONTEX. Es gibt rund 1.800 Außengrenzübergangsstellen, an denen Kontrollen durchgeführt werden. Christine Wicht kritisiert, dass die Fluchtgründe im Programm konsequent ausgeblendet würden, obwohl einige Ursachen bekannt sind und bekämpft werden könnten. So sei beispielsweise durch die EU-Agrarexportsubventionen die Landwirtschaft in zahlreichen Ländern Afrikas an die Wand gedrängt worden, was dort zum Bankrott vieler lokaler Betriebe geführt habe.

### Lückenlose Datenerfassung und Datenbankvernetzung

Das Mehrjahresprogramm von Stockholm setzt dagegen vor allem auf den Ausbau des Europäischen Grenzüberwachungssystems EUROSUR. Mittels Satelliten, Überwachungskameras in Flugzeugen und Drohnen sollen die von EUROSUR erfassten Daten an die Grenzschutzagentur FRONTEX weitergeleitet werden, um ein lückenloses Überwachungsnetz zu knüpfen. FRONTEX soll zudem die Zuständigkeit für die regelmäßige Überprüfung und Bewertung nationaler Grenzpolizeien übertragen werden. Das Stockholmer Programm sieht weiters die Zusammenführung der europäischen Datenbanken des Schengener Informationssystems (SIS), des Visa-Informationssystems (VIS) und von EURODAC (Fingerabdruck-Datenbank für Asylbewerber) vor. Auch auf diesen Datenverbund soll FRONTEX Zugriff erhalten. Das Schengen-Abkommen ermöglichte zwar die Grenzüberquerung ohne zeitaufwändige Passkontrollen, doch das geplante

Schengener Informationssystem SIS II ist aufgrund der gespeicherten biometrischen Daten keine simple Datenbank mehr, sondern ein Informations- und Ermittlungssystem mit dem Schwerpunkt „Prävention und Erkennung von Bedrohungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit“, merkt Wicht kritisch an.

Außerdem sieht das Stockholmer Programm vor, die bislang auf unterschiedlichen Rechnern in Europa gespeicherten Daten in einer so genannten „Agentur zum Betriebsmanagement von IT-Großsystemen“ zusammenlaufen zu lassen. Zur Bewältigung des Datenflusses wird die Schaffung einer Verwaltungsbehörde unter dem Kommando von EUROPOL oder FRONTEX angestrebt. Die Agentur soll 2012 ihren Betrieb aufnehmen. Der EU-Datenschutzbeauftragte, Peter Hustinx, lehnte in einer Stellungnahme vom 7.12.2009 den Vorschlag der Kommission jedoch ab, die zentrale Datenschutzbehörde unter das Kommando einer der beiden genannten Behörden zu stellen. Da beide ein starkes Eigeninteresse an den Daten hätten und es zu Verstößen gegen den Datenschutz kommen könne, propagiert Hustinx eine unabhängige Agentur zur Verwaltung der Daten.

Das Visainformationssystem ist mit dem Schengener Informationssystem verknüpft, um Personen identifizieren und Abschiebungen illegaler Einwanderer vornehmen zu können. Gleichsam als Weiterentwicklung des VIS ist im Mehrjahresprogramm ab 2015 die Einführung eines „*Entry-Exit-Systems*“ (Einreise- und Ausreise-Erfassungssystem) vorgesehen, das Grenzübertrittsinformationen elektronisch speichert und vernetzt. Auf diese Weise können beispielsweise abgelaufene Visa sofort erkannt werden. Bei Überschreitung der Visafrist werden Ämter automatisch alarmiert, damit Haftbefehle mit Foto und Fingerabdruck ausgestellt und Fahndungen eingeleitet werden können. Darüber hinaus ist nach US-amerikanischem Vorbild ein *Passenger Name Records System (PNR)* geplant, mit dem Fluggastdatensätze gespeichert werden.

Datenschützer kritisieren, dass das Stockholmer Programm das Registriersystem zwar erwähnt, ohne sich jedoch zur Zweckmäßigkeit eines solchen Verfahrens zu äußern. Auch von österreichischer Seite wird das Registriersystem mit großer Skepsis betrachtet, wie in einer Sitzung des EU-Unterausschusses des Parlaments (05.04.2011) von Abgeordneten aller Fraktionen klargestellt wurde. Vor allem äußerten die Ausschussmitglieder ihre Sorge über die unverhältnismäßigen Grundrechtseingriffe, die mit der Umsetzung des Vorhabens verbunden wären.

### **Terrorbekämpfung und Bekämpfung schwerwiegender Kriminalität**

Des Weiteren enthält das Stockholmer Programm das Vorhaben, zum Zwecke des Informationsaustausches zwischen den Polizeibehörden der Mitgliedstaaten eine Strategie entsprechend den Bestimmungen des *Prümer Vertrags* zu erarbeiten. Dieser Vertrag wurde 2005 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, zur Bekämpfung des Terrorismus, der Kriminalität und der illegalen Migration geschlossen. Er sieht innerhalb der Unterzeichnerstaaten gemeinsame Einsatzformen, wie Durchführung gemeinsamer Streifen, grenzüberschreitendes Eingreifen zur Gefahrenabwehr sowie die Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf Polizeibeamte der anderen Vertragsstaaten vor. Außerdem bezieht sich der Vertrag auf Fingerabdruckdaten, DNA-Analyse-Datenbanken, Fahrzeugregisterdaten, Telekommunikationsstandards- und Verbindungsdaten sowie Identifizierungs- und Personenstandsdaten und den grenzenlosen Datenaustausch durch Zugriff von Polizei- und Strafverfolgungsbehörden auf Datenbanken.

Zwar bekräftigt das Stockholmer-Programm vielfach nur wesentliche Bausteine, die mit dem Prümer Vertrag in weiten Teilen sowieso schon umgesetzt worden sind. Da dieser Vertrag jedoch nur ein internationales Abkommen auf Regierungsebene war, existierte die Regelung nur zwischen den Staaten, die den Prümer-Vertrag unterzeichnet hatten (Belgien, Luxemburg, Niederlande, Spanien, Frankreich, Österreich und Deutschland). Um die zwischenstaatlichen Verträge auf die gesamte EU auszudehnen, sieht das Stockholmer Programm vor, die Bestimmungen des Vertrags in den Rechtsrahmen der EU überzuführen. Damit werden auf der europäischen Ebene verbindliche Vorgaben für die einzelnen Mitgliedstaaten gemacht, die die nationalen Gesetzgeber umsetzen müssen.

Nach dem Vorbild des seit 2004 in Deutschland bestehenden „*Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum*“ (GTAZ), dem das Antiterrorzentrum in Paris Pate stand, sollen gemäß dem Stockholmer Programm weitere Netzwerke in den Mitgliedstaaten eingerichtet werden. In zwei getrennten Auswertungs- und Analysezentren arbeiten im GTAZ Spezial- und Analyseeinheiten aus Polizei und Geheimdiensten dauerhaft zusammen. Zweck der Kooperation sind unter anderem die Erstellung von Strukturanalysen zur Aufklärung des islamistisch-terroristischen Personenpotenzials.

Ferner sieht das Stockholmer Programm im Rahmen des Kampfes gegen den Terrorismus vor, in die Arbeit des EU-Rates, der Europäischen Kommission, von EUROPOL und EUROJUST (zentrale Einheit auf europäischer Ebene für Gerichte, Staatsanwaltschaften und andere mit strafrechtlichen Angelegenheiten befasste Dienststellen der Mitgliedstaaten) auch die Arbeit der Gemeinsamen Lage- und Analyseabteilung *SitCen* (EU-Situation Centre, in dem die Informationen der Geheimdienste zusammengetragen und ausgewertet werden), einzubeziehen.

Der unkontrollierte Zugriff von Geheimdiensten auf Daten wird in Deutschland – aber nicht nur dort – als problematisch angesehen. Eine Diskussion um das Trennungsgebot von Militär, Polizei, Grenzschutz und Geheimdiensten werde jedoch zunehmend bloß theoretisch, wenn die Aufgabenfelder sich teilweise überlagern und ursprünglich nachrichtendienstliche, „heimliche“ Ermittlungsmethoden europaweit künftig auch den Polizeibehörden zur Verfügung stehen, befindet Christine Wicht.

### Kompetenzerweiterung von EUROPOL

Die europäische Polizeibehörde EUROPOL mit Sitz in Den Haag wurde 1992 gegründet und hat seit dem 1. Jänner 2010 den Status einer EU-Institution, wodurch das Europäische Parlament eine gewisse Kontrollfunktion gegenüber EUROPOL erhält. Kritisiert wird allerdings, dass immer noch keine justizielle Kontrolle der Polizeibehörde auf europäischer Ebene möglich ist.

EUROPOL koordiniert die Arbeit nationaler Polizeibehörden im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität und soll in Zukunft auch den Informationsaustausch zwischen den nationalen Polizeibehörden fördern. Gemäß dem Stockholmer Programm sollen auch Synergien zwischen EUROPOL und FRONTEX weiterentwickelt und Netze von Verbindungsbeamten in den Mitgliedstaaten oder Drittstaaten besser koordiniert und effizienter eingesetzt werden. EUROPOL soll in Zukunft systematisch über den Einsatz von gemeinsamen Untersuchungsteams informiert und in wichtige grenzüberschreitende Operationen einbezogen werden. Außerdem ist geplant, EUROPOL die Schulungsaufgaben der Europäischen Polizeiakademie (EPA) zu übertragen.

EUROPOL wird von Bürgerrechtlern und Datenschützern wegen der Führung einer Verdächtigen-Datei und der Führung einer Arbeitsdatei zu Analyse-zwecken kritisiert, da diese Dateien das Prinzip der Unschuldsvermutung umkehren. Darüber hinaus wird

die Kompetenzerweiterung von EUROPOL von Kritikern als eindeutiges Indiz für die Schaffung eines europäischen Polizeiamtes gesehen, das schon seit den 1970er-Jahren im Gespräch ist.

Ferner soll nach dem Stockholmer Vertrag die Vernetzung verschiedener Polizeien mit Hilfe eines *Ad-hoc-Netzes* (flexible Kommunikation, ohne feste Infrastruktur) vereinfacht werden. Mit Hilfe dieser Form der mobilen Übertragung können mobile Geräte sofort eine Verbindung zueinander aufbauen, ohne dass eine übergeordnete Infrastruktur nötig wäre. Sensoren wie Überwachungskameras und Bewegungsmelder können sich selbständig in ein solches Netz einwählen.

Christine Wicht gibt zu bedenken, dass das Ad-hoc-Netz eine Angriffsfläche für Hackerangriffe oder sonstige unbefugte Zugriffe bietet und die Kontrolle über die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben erschwert. Das Ad hoc-Verfahren soll gemäß dem Stockholmer Programm auch bei sportlichen Ereignissen und Großdemonstrationen eingesetzt und bei den Olympischen Spielen in London 2012 erstmals getestet werden.

Zum Zwecke der grenzübergreifenden Kriminalitätsbekämpfung wurden mit dem Stockholmer Programm weiters folgende Maßnahmen beschlossen:

- die Ausweitung des Europäischen Strafregisterinformationssystems (ECRIS),
- ein Index von Straftätern aus Drittstaaten (EICTCN),
- die Einführung eines europäischen Kriminalaktennachweises (EPRIS) und
- die Einrichtung eines Europäischen Netzes zur Kriminalitätsverhütung (EUCPN)

Hierbei handelt es sich um den Aufbau eines Beobachtungszentrums für Verbrechensprävention (*OPC – Observatory for the Prevention of Crime*), in dem alle EU-Daten zu Verbrechen gesammelt, Statistiken und Analysen erstellt werden. Das Netz verfügt über ein Sekretariat, das künftig an EUROPOL angeschlossen werden soll. Anhand der Auswertung mit Dataming-Programmen (Durchsuchen und Auswerten gigantischer Datenbestände) sollen in dem Institut auch Prognosen über zukünftige Straftaten erstellt werden.

Die Erstellung von Profilen durch automatisierte Suchvorgänge mittels Softwareprogrammen ist allerdings ein gefährliches Unterfangen, da auch unbescholtene EU-BürgerInnen leicht unter Verdacht geraten können, warnt Nachdenkenseiten-Autorin