



Österreichische Liga  
für Menschenrechte

---

**BEFUND**  
**2022**

---

## DIE AUTORiNNEN DES MENSCHENRECHTSBEFUNDS 2022

**Dr.<sup>in</sup> Barbara Helige**  
Wir werden wachsam bleiben!,  
Seite 4



Barbara Helige ist Präsidentin der Österreichischen Liga für Menschenrechte. Sie leitet das Bezirksgericht

Döbling und ist ehemalige Präsidentin der RichterInnenvereinigung. Außerdem war sie Leiterin der Kommission zur Untersuchung der Missbrauchsfälle im ehemaligen Kinderheim am Wilhelminenberg.

**Dr. Heinz Schoibl**  
Recht auf Wohnen, Seite 6



Heinz Schoibl ist Sozialpsychologe und nach langen Jahren in der Wohnungslosenhilfe nun als freiberuflicher Sozial-

wissenschaftler in der angewandten Sozialforschung tätig, Schwerpunkt Soziale Grundrechte. Zahlreiche Veröffentlichungen zum Thema Armut, Ausgrenzung und Wohnungslosigkeit. [www.helixaustria.com](http://www.helixaustria.com)

**Mag. Martin Schenk**  
Arm drauf und arm dran,  
Seite 8



Martin Schenk ist Sozialexperte der Diakonie Österreich mit Schwerpunkt Gesundheit, Kinder & Jugendhilfe und

Bildung ([www.diakonie.at](http://www.diakonie.at)), Mitbegründer des Netzwerks Armutskonferenz ([www.armut.at](http://www.armut.at)), Lehrbeauf-

tragter am FH Campus Wien und am Joanneum Graz, Sozialpsychologe ([www.eingschenkt.at](http://www.eingschenkt.at)).

**Dr.<sup>in</sup> Karin Lukas,  
Vincent Perle, MA**  
Soziale Rechte in der  
COVID-19-Krise, Seite 10



Karin Lukas forscht am Ludwig Boltzmann Institut für Grund- und Menschenrechte. Als Senior Researcher

leitet sie die Programmlinien „Soziale Gerechtigkeit für Benachteiligte Personen“ und „Menschenrechte in Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaft“. Bis Ende 2022 Präsidentin des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte.



Vincent Perle hat Politikwissenschaft studiert und arbeitet am Ludwig Boltzmann Institut für Grund- und

Menschenrechte. In der Programmlinie „Soziale Rechte für Benachteiligte Personen“ forscht er zu den Auswirkungen der COVID-19-Krise auf soziale Rechte und zur Sozialstaats-Debatte.

**Univ.-Prof. Dr. Heinrich Neisser,  
MMag. Florian Horn**  
Soziale Grundrechte,  
Seite 12



Heinrich Neisser ist Staatssekretär a.D. im Bundeskanzleramt, Bundesminister a.D. für Föderalis-



mus und Verwaltungsreform, Zweiter Nationalratspräsident a.D. sowie Vorstandsmitglied der Österreichischen Liga für Menschenrechte. Lehrbeauftragter an den Universitäten Wien und Innsbruck.



Florian Horn ist Rechtsanwalt, Lehrbeauftragter an der Universität Wien und an der Sigmund Freud PrivatUniversität.

Disziplinarrat und Rechtsanwaltsprüfer der Rechtsanwaltskammer Wien, Mitglied der österreichischen Juristenkommission. Er ist Vorstandsmitglied der Österreichischen Liga für Menschenrechte.

**Dr. Nikolaus Forgó,**  
**Eva Korenjak Lalovič, BA,**  
**Mag. Lukas Faymann**  
„No Data Service“,  
Seite 14



Nikolaus Forgó ist Professor für Technologie- und Immaterialgüterrecht an der Universität Wien, Vorstand des

Instituts für Innovation und Digitalisierung im Recht und Stv. Leiter der Forschungsplattform „Governance of Digital Practices“. Er erforscht die Auswirkungen der Digitalisierung auf Gesellschaften und Rechtssysteme.



Eva Korenjak Lalovič hat ihren Bachelor of Law an der Universität Ljubljana, Slowenien, erhalten, wo sie derzeit auch ihre

Masterarbeit im Bereich Internationales Recht abschließt. Seit Oktober 2022 ist sie am Institut für Innovation und Digitalisierung im Recht tätig.



Lukas Faymann arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Innovation

und Digitalisierung im Recht an der Universität Wien, wo er insbesondere zum Datenschutz-, Immaterialgüter- und Technologierecht forscht. Er dissertiert zu rechtlichen Rahmenbedingungen von Blockchain-Technologien.

**Mag.<sup>a</sup> Petra Flieger**  
Unterwegs in die falsche Richtung,  
Seite 16



Petra Flieger befasst sich als freie Sozialwissenschaftlerin mit vielfältigen Themen der Gleichstellung und Integration von

Kindern und erwachsenen Personen mit Behinderungen. Bei „Integration Tirol“ ist sie fachlich für Gewaltprävention zuständig und engagiert sich ehrenamtlich im Vorstand.

**Klimarat /**  
**Dr.<sup>in</sup> med. Scarlett Voit**  
Klimaschutz als Grundrecht? –  
Ja, bitte!, Seite 18



Scarlett Voit hat im September das Medizinstudium abgeschlossen. Sie war eine der Bürger:innen des

österreichischen Klimarats und ist jetzt Bundeslandvertretung für Tirol im Verein des Österreichischen Klimarats.

**Mag. Bernhard Rappert**  
Zeit und Raum als Schlüssel zu  
Lebensqualität und Reduktion  
institutioneller Gewalt, Seite 20



Bernhard Rappert ist Jurist und seit 2006 bei VertretungsNetz-Patientenrechtsanwaltschaft beschäftigt, seit

2020 Leiter des Fachbereichs. Zudem ist er in eigener Praxis

als eingetragener Mediator und diplomierter Lebens- und Sozialberater tätig.

**Ella Dertschei**  
Lieferkettengesetz in  
Österreich: Status quo,  
Seite 22



Ella Dertschei ist Studentin der Rechtswissenschaften an der Universität Wien, derzeit Auslandssemester an der

Universität Maastrich. Neben ihrem Schwerpunkt „außergerichtliche Streitbeilegung“ gilt ihr Interesse menschenrechtsrelevanten Thematiken, insbesondere im Kontext des internationalen Rechts.



## WIR WERDEN WACHSAM BLEIBEN!

**Text /** Dr.<sup>in</sup> Barbara Helige, Präsidentin der Österreichischen Liga für Menschenrechte, Leiterin des Bezirksgerichts Döbling, ehemalige Präsidentin der RichterInnenvereinigung

# EDITORIAL

Die Welt ist im Jahr 2022 aus den Fugen geraten. Standen in den vergangenen Jahren die Pandemie und die damit verbundenen Verwerfungen im Mittelpunkt der gesellschaftspolitischen Diskussion, bewirkte der 24. Februar 2022 einen zivilisatorischen Bruch, der die Menschen weltweit, besonders aber in Europa vollkommen unvorbereitet traf. Der russische Überfall auf die Ukraine brachte den Krieg nach Europa zurück. Der Schock war groß, hielt man doch – obwohl auch der Zerfall Jugoslawiens unendlich viel Leid gebracht hatte – jene Zeiten, in denen Auseinandersetzungen kriegerisch gelöst wurden, zumindest in Europa für überwunden. Plötzlich wurde den Menschen wieder bewusst, wie schnell es gehen kann, dass junge Männer und Frauen, die bis vor kurzem noch als Rechtsanwältin, Beamter, Kfz-Mechanikerin oder Industriearbeiter ihrem Beruf nachgegangen sind, einrücken und im Kampf ihr Leben lassen müssen. Die humanitäre Katastrophe für die Ukraine wird durch die mittlerweile in real time übertragenen Schreckensbilder direkt spürbar. Die Solidarität der Menschen in Europa mit den Menschen, die aus der Ukraine fliehen, ist groß, sie werden in Europa willkommen geheißen.

Nicht vergessen sollte man aber, dass die Bilder, die Kriegsflüchtlinge aus Syrien mitbringen, ebenso schrecklich sind, und auch jene Menschen nur überleben wollen.

### **Auch international sind die Herausforderungen groß**

Der Krieg in der Ukraine trifft die europäischen Staaten aber auch

wirtschaftlich ins Mark. Plötzlich steigen Preise so massiv, dass sich nicht wenige Menschen im reichen Österreich ihre Wohnung bald nicht mehr leisten können. Ganz zu schweigen von armutsgefährdeten Familien, die – auch wenn sie die Miete für die Wohnung noch finanzieren können – jede Gas- und Stromrechnung mit Bangen erwarten.

Existenzgefährdend ist der Krieg für viele Menschen weltweit, aber vor allem in Afrika, wo bei einem Ausfall der ukrainischen Getreidelieferungen Hungerkatastrophen drohen.

Unter diesen Auspizien darf es nicht verwundern, wenn die großen Gefahren, die der Menschheit durch die immer gefährlicher werdende Klimakrise bevorstehen, in den

„ **Jede und jeder Einzelne kann mehr für die Menschenrechte tun, als man im ersten Moment glaubt.** “



Hintergrund gedrängt werden. Da, wo es so notwendig wäre, dass die gesamte Staatengemeinschaft zusammenarbeitet, um das Ärgste zu verhindern, sind die Partikularinteressen zu dominant, die jährliche Klimakonferenz versagt bei der echten Lösung der Probleme.

Nicht einmal der Sport, Stichwort Fußball, der durchaus, global gesehen, für so viele Menschen Freude und Ablenkung von den oft schwierigen Lebensbedingungen bringt, bleibt unschuldig. Die Fußballweltmeisterschaft in Katar, die erst durch Korruption möglich wurde, brachte menschenverachtende Bedingungen für die an der Errichtung der Stadien und Infrastruktur unter sklavenähnlichen Bedingungen beschäftigten Menschen bis hin zu ungeklärten Todesfällen. Dass in einem der reichsten Länder der Welt Menschen so ausgebeutet werden, macht fassungslos.

### Die Sozialen Grundrechte müssen gestärkt werden

Wie sehr all diese aufgezählten Problemfelder direkt menschenrechtliche Implikationen haben, liegt auf der Hand. Der heurige Menschenrechtsbefund kann nur einige der Themen aufgreifen, wobei der Schwerpunkt auf den sozialen Grundrechten liegt. Wie notwendig das ist, macht nicht zuletzt Elon Musk deutlich. Dieser setzt sich kaltblütig und arrogant über arbeitsrechtliche Mindeststandards einfach hinweg, wohl im Glauben, dass er durch seinen unermesslichen Reichtum über allen Gesetzen steht.

Für demokratisch geprägte Staatenlenker wie auch die Zivilgesellschaft ist es nicht einfach, sich diesen Entwicklungen entgegenzustemmen. Umso schwieriger wird es, wenn man Grenzüberschreitungen mit rechtsstaatlichen Mitteln abwehren will. Von eminenter Bedeutung sind in diesem Zusammenhang dann eben jene menschenrechtlichen internatio-

nalen Verpflichtungen, die die Staaten noch unter dem Eindruck des verheerenden Zweiten Weltkriegs durch (pars pro toto) die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die EMRK, später die Grundrechte-Charta der EU usw. eingegangen sind. Sie bilden eine Richtschnur für grundrechtlich korrektes Handeln, das unter der Prämisse steht, dass die Würde des Menschen unantastbar ist. Die von Partikularinteressen unabhängige Rechtsprechung der Gerichtshöfe trägt genau diesem Leitgedanken Rechnung.

Nun ist Österreich – entgegen einer gerne gepflogenen Selbstdarstellung – bei weitem kein Muster-schüler. Vor allem, was die sozialen Grundrechte anbelangt – hier sei besonders auf den Artikel unserer Vorstandsmitglieder Heinrich Neisser und Florian Horn in diesem Menschenrechtsbefund verwiesen.

Wenn dann aber ausgerechnet von Seiten des Klubobmanns der ÖVP, also der größeren Regierungsfraktion, eine „Überarbeitung der EMRK“ gefordert wird, so gibt das ein erschreckendes Bild. War es im Jahr 2017 noch der FPÖ vorbehalten, „eine Evaluierung der EMRK“ in ihrem Wahlprogramm zu fordern, so scheint sich jetzt der ÖVP-Klubobmann auf Stimmen der FPÖ-Wählerinnen und Wähler zu fokussieren.

Abgesehen davon, dass nicht die EMRK dafür verantwortlich ist, dass die europäischen Staaten zu keiner Lösung in der so schwierigen Frage finden, wie man mit den vielen nach Europa drängenden Menschen umgeht, wird hier auch ein gefährliches Missverständnis offenbar: Die Europäische Menschenrechtskonvention schützt – so wie die anderen Menschenrechtsdokumente auch – die Grundrechte aller Menschen in schwierigen Zeiten. Es handelt sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, in dem sich die Unterzeichner zur Einhaltung und Wahrung der Menschenrechte verpflichten. Österreich

hat den Vertrag auch noch in den Verfassungsrang erhoben, um eine einfachgesetzliche Distanzierung unmöglich zu machen.

So wurde es – wie wichtig das ist, sieht man jetzt – doch sehr erschwert, dass die Europäische Menschenrechtskonvention nicht nur im öffentlichen Diskurs, sondern womöglich auch noch im Parlament als Spielwiese populistischer Politik erhalten muss. In Zeiten, in denen Europa und die ganze Welt ethisch einwandfreie Handlungsrichtlinien – und so etwas sind die internationalen Menschenrechtsdokumente – dringend benötigen, ist schon das öffentliche Gedankenspiel in Richtung Rückbau von Menschenrechten als unerträglich abzulehnen.

### Was kann man, was können wir hier tun?

Können wir als Individuen überhaupt gegensteuern? Und welche Instrumente haben wir als Liga für Menschenrechte, wie können wir uns einbringen?

Jeder und jede Einzelne kann mehr tun, als man als im ersten Moment glaubt. Das reicht von der lokalen Nachbarschaftshilfe für besonders Betroffene bis zur aktiven Teilnahme an Hilfsaktionen und letztlich der materiellen Unterstützung von Organisationen, die Tag und Nacht mit enormem Einsatz für Menschen, die Unterstützung brauchen, tätig sind.

Als Liga für Menschenrechte sind wir aufgerufen, unseren Einsatz im Monitoring der Einhaltung von Menschenrechten mit allergrößter Aufmerksamkeit zu verfolgen. Und lautstark aufmerksam zu machen, wenn wir sehen, dass es hier zu Mängeln, Unzulänglichkeiten oder sogar zum Versuch der Einschränkung kommt.

In diesem Sinn können wir versprechen: Wir werden wachsam bleiben!



## RECHT AUF WOHNEN: UNERHÖRTE GEDANKEN ZU EINER „MISSION IMPOSSIBLE“

**Text /** Dr. Heinz Schoibl, Sozialpsychologe mit langjähriger Erfahrung in der Wohnungslosenhilfe, derzeit freiberuflicher Sozialwissenschaftler mit dem Schwerpunkt Soziale Grundrechte

Der Verfassungskonvent 2003 bis 2005 ist leider gänzlich missglückt und ergebnislos versandet. Seither ist es um Grundrechte in der österreichischen Verfassung still geworden. Das gilt auch für Rechtsbestände, die von Österreich im Rahmen internationaler Verpflichtungen ratifiziert wurden und so zum Rechtsbestand gehören. Am Beispiel des Rechts auf Schutz vor Armut, Ausgrenzung und Wohnungslosigkeit kann diese eigentümliche Ausgangslage leicht verdeutlicht werden.

- > Die österreichische Verfassung sieht es als Aufgabe des Staates, Bedürfnisse der Österreicher\*innen wahrzunehmen.
- > Im Volkswohnungswesen wird festgelegt, dass der Staat im Falle von Wohnungsnot über eigentumsrechtlich gesicherte Interessen hinweg auf nicht genutzte Wohnungen zugreifen kann.
- > In der Europäischen Sozialcharta wird in den §§30 und 31 ein Recht auf Schutz vor Armut, Ausgrenzung und Wohnungslosigkeit sowie ein Recht auf Wohnen normiert. Österreich hat die Europäische Sozialcharta zwar ratifiziert, die §§30 und 31 jedoch dezidiert ausgeklammert – mit Verweis darauf, dass Österreich dies ohnedies in den sozial- und wohnrechtlichen Bestimmungen gewährleisten würde.
- > Tatsächlich bleiben die Grundrechte auf Schutz vor Armut, Ausgrenzung und Wohnungs-

losigkeit sowie auf Wohnen auf dem unverbindlichen Niveau einer Staatszielbestimmung hängen und dem populistischen Sozialabbau bleibt Tür und Tor geöffnet.

Seit der Verfassungskonvent sich ergebnislos verabschiedete, wurde wiederholt (vor allem von der BAWO – Wohnen für Alle; vgl. dazu: [www.bawo.at](http://www.bawo.at)) deutlich gemacht, dass es trotz sozialstaatlicher Vorsorgen Armut und Wohnungslosigkeit in skandalösem Ausmaß gibt, dass die Ansätze zur Bekämpfung von Armut sowie Wohnungslosigkeit schlicht nicht ausreichen, dass Armut und Wohnungslosigkeit für viele Österreicher\*innen tägliche Realität sind (vgl.: BAWO (HG.), WOHNOPOLY – Wohnen von oben bis unten, Wien 2015). Woran das liegt?

„ Die österreichische Rechtswirklichkeit kennt keinen Schutz vor Wohnungslosigkeit. “

### Sozial- und Wohnrecht in Österreich

Ich kann hier keine umfassende Analyse von Sozial- und Wohnrecht in Österreich vorlegen, aber erste Antworten auf die zentralen Fragen formulieren.

#### **Frage 1: Wie ist in Österreich der Schutz vor Armut rechtlich verankert?**

Sozialrecht und rechtliche Grundlagen für den Schutz vor Armut zeichnen sich dadurch aus, dass Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Hilfe niedrig gehalten werden. Zwar gilt ein Recht auf Hilfe, aber das Recht auf Sozialhilfe eröffnet keinen Rechtstitel auf die Art der Hilfe. Strikt obrigkeitlich entscheiden Sachbearbeiter\*innen nach Augenschein, ob Armut droht oder vorliegt und welche Art von Hilfe angemessen erscheint. Prozessuale Normierungen schränken den Rechtstitel auf Schutz vor Armut zusätzlich ein, z.B.: Antragswegigkeit, Offenlegung allfälliger Vermögen, Subsidiarität und umfassende Auskunftspflicht, Mitwirkungspflicht und Arbeitszwang. Zwar wurden einzelne Ausschlussgründe, wie z.B. die Inpflichtnahme von Verwandten, gestrichen. Allerdings hat die restriktive Auslegung der Sozialpolitik unter türkis-blau zu Verschärfungen des Vollzugs und zu Kürzungen des Leistungsrahmens geführt.

Die Antwort auf die Frage 1 ist mit hin schlicht: Er ist es nicht!

Die gesetzliche Verankerung des Rechts auf Schutz vor Armut ist das Papier nicht wert, auf dem sie steht.



**Frage 2: Wie ist es in Österreich um den Schutz vor Wohnungslosigkeit bestellt?**

Die Wege in die Wohnungslosigkeit stehen in der Regel in Zusammenhang mit dem Verlust vormaliger Wohnverhältnisse, z.B. durch Trennung von Lebensgemeinschaften, Ablöse aus der Familie oder gerichtliche Auflösung von Wohnverhältnissen etc. In keiner der vorstehend genannten Ursachen für Wohnungslosigkeit sind rechtliche Vorgaben dafür getroffen, die ausreichend dem Eintreten von Wohnungslosigkeit vorbeugen könnten.

Die Antwort auf die Frage 2 ist schlicht: Schlecht!

Auch hier gilt, dass die österreichische Rechtswirklichkeit keinen Schutz vor Wohnungslosigkeit kennt.

**Vorsorgen zur Bekämpfung von Armut und Wohnungsnot**

Während wir – wie unter Frage 1 und Frage 2 ausgeführt – feststellen konnten, dass die rechtlichen Grundlagen für die Verwirklichung des Rechts auf Schutz vor Armut, Ausgrenzung und Wohnungslosigkeit bestenfalls ungenügend sind, ist es um die Vorsorgen für die Bekämpfung von Armut, Ausgrenzung und Wohnungslosigkeit deutlich besser bestellt. Immerhin gibt es seit etwa 50 Jahren (auch) in Österreich umfangreiche und komplexe Strukturen für Sozialberatung, Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsarbeit sowie Wohnungslosenhilfe, die z.T. nennenswerte Erfolge auf der individuellen Ebene der Einzelfallhilfe verzeichnen können.

**Frage 3: Wie steht es um Vorsorgen für die Bekämpfung von Armut und Wohnungslosigkeit sowie die Gewährleistung „sozialer“ sowie „Wohnungssicherheit“?**

Die Geschichte von Sozialarbeit und Wohnungslosenhilfe zeigt eine Ausdifferenzierung der Hilfen und Professionalisierung von Hilfeange-

boten, die ein hohes Maß an Einzelfallhilfe gewährleisten. Als Positiva sind zu vermerken: niederschwelliger Zugang zu Beratung, Begleitung und nachhaltiger Hilfe. Nach wie vor aber sind die rechtlichen Grundlagen für professionelle Hilfe ungenügend. So gilt eine strikte Trennung zwischen professioneller Sozialarbeit und behördlichem Vollzug, z.B. in der Sozialhilfe. Wie im Behördenverfahren mit den Erkenntnissen sozialer Diagnose, fachlicher Hilfeplanung, professioneller Gefährdungsabklärung und salutogenetischer Expertise umzugehen wäre, bleibt der Willkür der Behörden überlassen. Professionelle Wohnungslosenhilfe bleibt ohne sozial- oder wohnrechtliche Kompetenzen eine halbierte Hilfe.

Die Antwort auf die Frage 3 ist mithin ebenso schlicht wie einfach: Schlecht!

Das Recht auf Schutz vor Armut, Ausgrenzung und Wohnungslosigkeit und das Recht auf Wohnen sind in Österreich nicht in Kraft.

**Hoffnungsschimmer Pandemie: Unter den Vorzeichen der Gesundheitskrise war 2021 eine Änderung von Grundhaltungen möglich.**

Die Gesundheitskrise und die sozio-ökonomischen Folgen der Pandemie mündeten in eine Wohnungskrise. Viele Haushalte waren aufgrund von Arbeitslosigkeit oder Wegfall der wirtschaftlichen Grundlagen in Gefahr, die laufenden Wohnkosten nicht mehr decken zu können und wohnungslos zu werden. Im Rahmen der Hilfen zur Bewältigung der Krise hat die österreichische Regierung entschieden, Haushalten, die in Folge von Corona dem Risiko eines Wohnungsverlustes ausgesetzt sind, nachhaltig zu helfen. In Kooperation von Wohnbauträgern, Wohnungsverwaltung und Wohnungslosenhilfe wurde mit Mitteln des Sozial- und Gesundheitsministeriums das Programm „zuhaus ankommen“

ins Leben gerufen und finanziert. Haushalte, die aufgrund von Corona ihre Wohnung verlieren, bekommen innerhalb kürzester Frist eine leistbare Wohnung. Die Vergabe der Wohnungen erfolgt auf der Grundlage sozialarbeiterischer Expertise. Die Kosten für Übersiedlung und sozialarbeiterischer Begleitung werden vom Ministerium getragen.

Mit Stichtag 31. Oktober 2022 wurden 688 Personen vor drohender Wohnungslosigkeit bewahrt (siehe dazu: „zuhaus ankommen“ Tourlogbuch #4 – mailchi.mp). Leider machen die aktuellen Mehrheitsverhältnisse im österreichischen Parlament auf (längere) Sicht keine Hoffnung auf analoge Maßnahmen in den sozial- und wohnrechtlichen Grundlagen (z.B. Reform von Mietrecht und „neuer Sozialhilfe“). Für „normale“ von Armut, Ausgrenzung und Wohnungslosigkeit betroffene Personen und Haushalte gilt in Österreich weiterhin: BITTE WARTEN!



## ARM DRAUF UND ARM DRAN: Kindergesundheit und soziale Krisen. Was Kindern jetzt gut tut.

**Text /** Mag. Martin Schenk, Sozialexperte der Diakonie Österreich und Mitbegründer zahlreicher sozialer Initiativen

Der Begriff „Armut“ ist für Kinder schwer fassbar, sie verwenden meist die Wendungen „arm dran“ und „arm drauf“. „Arm dran“ meint Armut auf der materiellen Ebene, auf der Ebene des Habens und Besitzens. „Arm drauf“ meint Armut auf der Ebene des Seins und des Gefühls. Ingrid Kromer und Gudrun Horvat haben das in Gesprächen mit Kindern herausgefunden. Kinder unterscheiden also zwischen der Lebenslage materiellen Mangels und einem negativen Lebensgefühl. Lebenslage und Lebensgefühl hängen für Kinder zusammen. Beides wird zu einer Einheit zusammengefügt, wie beispielsweise in der Kinderaussage „Armut ist kein Geld und keine Familie“ zum Ausdruck kommt. Entsprechend heißt Armut für Kinder: „mutterseelenallein sein“, „ausgeliefert sein“, „anders

sein“ und „verletzbar sein“. Fragt man Kinder, ob sie arme Kinder kennen, so zeigen ihre Antworten: Arm sind die anderen. Kinder sehen Armut weit weg von sich selbst. Kinder wollen nicht arm sein.

Das ist auch mehr als verständlich. Wir alle wünschen uns ausreichende Handlungsspielräume – damit wir aus unterschiedlichen Möglichkeiten selbstbestimmt wählen können. Nur wenn wir diese Spielräume haben, können wir uns beispielsweise die Freiheit nehmen zu verzichten. Armut ist keine Frage des Verzichts. Armut ist Hungern, nicht Fasten. Armut bewirkt eine Einengung bis hin zur dramatischen Situation, wo es kaum mehr Handlungsraum gibt, wo man aussichtslos in der Not gefangen ist. Maria S. weiß, wie sich das anfühlt: „Ich hab' mich voll geniert, wir haben uns total zurückgezogen.“ Armut macht einsam. Maria und ihre Kinder verschwanden in dieser „beengten Welt“, sie rangen um den Gestaltungsraum, den sie zum Überleben brauchen. Jetzt geht es ihr und ihren drei Kindern wieder besser, rückblickend sagt sie: „Am schlimmsten ist, dass einem die Kraft ausgeht. Hilfreich waren damals alle jene, die uns stärkten.“

In Dänemark wurden Formen von „Präventionsketten“ gegen Kinderarmut entwickelt. Sie sollen Kraft in schwierigen Situationen geben. Man setzt bei den Entwicklungs-herausforderungen des Kindes an und baut die Unterstützungsmaßnahmen begleitend auf. Bei diesen verbundenen Präventionsketten sollen die einzelnen Ketten-Glieder verlässlich ineinandergreifen, damit

„ **Armut ist keine Frage des Verzichts. Armut ist Hunger, nicht Fasten.** “



die Kette nicht reißen kann. Der Begriff ist vielleicht ein wenig missverständlich. Es geht im Kern darum, Unterstützungsnetze zu mobilisieren, die sozialstaatlich, institutionell, in der Gemeinde und der Community zu finden sind. Die sozialen Dienstleistungen sind hier besonders bedeutsam. Es beginnt immer rund um die Geburt im ersten Jahr mit den so genannten „frühen Hilfen“, die Eltern multiprofessionell und auch sozialraumahe unterstützen sollen. Dann geht es weiter über die Elementarpädagogik, die in Österreich ja noch massiv ausgebaut gehört. Und dann folgt die Schule, wo ein Sozialindex besonders dort Ressourcen hinbringt, wo diese am meisten gebraucht werden. Präventionsketten wirken weiter bei 15jährigen Jugendlichen, die Schwierigkeiten haben und auch welche machen, die die Schule abbrechen – und dann in der Luft hängen. Dieser Ansatz, der in der Community Menschen verbindet, eingefahrene Berufsbilder löst, Ressourcen und Geld mobilisiert, hat in Dänemark viele Kinder gestärkt. Damit sie nicht weiter „arm drauf“ sind – und schon gar nicht mehr „arm dran“.

### Kinder jetzt stärken

Wiegt ein Neugeborenes weniger als zweieinhalb Kilogramm, dann gilt dieses Gewicht als zu niedrig. Kinder werden kleiner geboren, wenn die Mütter unter der Armutsgrenze leben müssen. Das Geburtsgewicht hängt mit dem sozioökonomischen Status der Eltern zusammen. Das hat etwas mit Druck und schlechtem Stress der Mütter in der Schwangerschaft zu tun. Man denkt immer gleich an Drogen und Rauchen, nein: Distress in der Schwangerschaft ist einer der Hauptgründe. Sozialer und emotionaler Stress ist einer der bedeutendsten Faktoren bei der Erklärung von niedrigem Geburtsgewicht. Schlechter und chronischer Stress schädigt besonders das Herz-Kreislauf-System, die Immunabwehr und die psychische

„ **Kinder und Jugendliche haben das Recht auf Partizipation. Sie können sagen, wie sie gerne leben möchten.** “

Stabilität. In der Debatte um die Erklärungen gesundheitlicher Ungleichheit werden die psychosozialen und sozialstrukturellen Faktoren oft vernachlässigt. Ein Detail aus der Forschung: Die gleiche Schmerzintensität wird von Personen mit einem niedrigeren sozioökonomischen Status als zwei- bis dreimal beeinträchtigender empfunden als von Personen mit dem höchsten. Schmerz ist noch schmerzvoller mit Armut. Diese Erkenntnisse sind in der Behandlung von Kindern, die in einkommensschwachen Haushalten leben, mehr als relevant.

Genug zu tun also. Im Gesundheitssystem, der Bildung und in der Prävention gibt es große Herausforderungen und Lücken; gerade für Kinder, die krank und sozial benachteiligt sind. Kindern mit Entwicklungsbelastungen muss ein kostenfreies, jederzeit zugängliches und bedarfsdeckendes Angebot an diagnostisch-therapeutischen Maßnahmen zur Verfügung stehen. Das beginnt bei der fachärztlichen wie therapeutischen Versorgung und den aufsuchenden Diensten, geht über spezialisierte Ambulatorien bis

hin zur Kinder-Rehabilitation. In der Psychotherapie und psychologischen Behandlung gilt es Lücken und Wartelisten zu schließen.

Damit alle Kinder gute Entwicklungsmöglichkeiten bekommen, müssen wir die Benachteiligung chronisch kranker Kinder in Bezug auf Stützkräfte und Schlassistenz beenden. Eltern finden jetzt keine Nachmittagsbetreuung und keinen Kindergarten für ihr krankes Kind. Schulgesundsteamts könnten in einer arbeitsteiligen und kooperativen Struktur gebündelt werden, die „school nurse“ wäre ein Teil davon.

Wie sicher und gesund ist mein Schulweg? Woher kommt das Essen im Supermarkt? Was macht der Schimmel in der Wohnung? Kinder prüfen ihre Umwelt darauf, wie sehr sie Gesundheit fördert oder behindert. So eine Sozial- und Gesundheitsverträglichkeitsprüfung schafft Beteiligung. Kinder und Jugendliche haben das Recht auf Partizipation und sie können sagen, was sie sich wünschen, wie sie gerne leben möchten und was sie interessiert. Mitbestimmung von Kindern muss überall dort verankert und verstärkt werden, wo sie ihren Alltag leben: im Wohnhaus, in der Gemeinde, im Grätzl, in der Schule, in der Lehre, auf der Straße, im Landtag und im Parlament. Unabhängig von ihrer Herkunft, ihrem Geschlecht oder sozialem Status. Kinder sind unsere Zukunft, heißt es allorts und gerne. Ich glaube das erst, wenn es genug Ressourcen gibt, Kinderarmut zu bekämpfen, die Therapielücke zu schließen und gute Schulen für alle zu ermöglichen.

### BUCHTIPP

„Was Kindern jetzt gut tut. Gesundheit fördern in einer Welt im Umbruch.“  
Hrg. von Martin Schenk und Hedwig Wölfl



## SOZIALE RECHTE IN DER COVID-19-KRISE

**Text** / Vincent Perle, MA; Researcher, Ludwig Boltzmann Institut für Grund- und Menschenrechte, Dr.<sup>in</sup> Karin Lukas, Senior Researcher und Programmlinienleitung, LBI-GMR, Präsidentin des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte

Die COVID-19-Krise lässt seit dem Frühjahr 2020 kaum einen Lebensbereich unberührt. Die Pandemie und die in ihrem Rahmen getroffenen Maßnahmen stellten in den vergangenen drei Jahren nicht nur eine unmittelbare gesundheitliche Gefährdung dar, sondern verursachten darüber hinaus massive ökonomische und soziale Verwerfungen. Nicht nur bürgerliche und politische Menschenrechte wurden dabei stark beschnitten, sondern auch zahlreiche soziale Rechte.<sup>1</sup> Neben dem Recht auf Gesundheit betrifft das beispielsweise das Recht auf Arbeit, das Recht auf soziale Sicherheit oder das Recht auf Wohnung.

Lautete das ausgegebene Credo zu Beginn der Pandemie noch „Wir sitzen alle im selben Boot“, zeigte sich rasch, dass die Last der Krise ungleich verteilt ist und die sozialen Rechte bestimmter Personengruppen überproportional stark durch die COVID-19-Krise beschnitten werden. Vielmehr führt die Krise zu einer Vertiefung bestehender bzw. zur Entstehung neuer sozialer Ungleichheiten.<sup>2</sup> Davon betroffen sind wiederum vor allem Personen und Gruppen, die bereits vor der Pandemie mit prekären Lebens- und Arbeitsbedingungen konfrontiert waren. So zum Beispiel Menschen mit Behinderungen, Obdach- bzw. Wohnungslose oder Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus. Aber auch Alter und Geschlecht gehen oft mit einer asymmetrischen Krisenbelastung einher. Frauen sind beispielsweise sowohl unter den systemrelevanten Arbeitskräften deutlich überrepräsentiert als auch in jenen Branchen, die von den während der „Lockdowns“ verhängten

Schließungen besonders drastisch betroffen waren. Sie befinden sich außerdem überdurchschnittlich oft in atypischen und prekären Beschäftigungsformen und müssen den Großteil der zusätzlich angefallenen Sorgearbeit schultern.

Um die Beschneidung sozialer Rechte im Zuge der Pandemie abzufedern, setzten die meisten europäischen Staaten auf eine starke fiskalische Reaktion und eine breite Palette sozialpolitischer Krisenmaßnahmen. Dadurch kam es in vielen Ländern zumindest temporär zu einer deutlichen Stärkung des Sozialstaates.<sup>3</sup> Während dieser in den letzten Jahrzehnten vielerorts von einem Rückbau betroffen war, wurde er vor allem in den ersten Monaten der Krise wieder verstärkt als Garant sozialer Rechte wahrgenommen. Vereinzelt wurden aufgrund der Pandemie bzw. der durch sie hervorgerufenen wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen auch soziale

„**Rasch zeigte sich, dass die Last der COVID-19-Krise ungleich verteilt ist.**“

„**Die Garantie sozialer Rechte ist ein menschenrechtliches Gebot.**“



„ Es gilt, das Momentum zu nutzen, um den Sozialstaat zu stärken und inklusiver zu gestalten.“

Rechte stärker adressiert, die in der Vergangenheit nur wenig Beachtung fanden. So zum Beispiel das Recht auf Wohnung, das angesichts der zeitweise verhängten Ausgangssperren bzw. -beschränkungen stark in den öffentlichen Fokus rückte. In manchen Ländern wurde die Krise außerdem zum Anlass genommen, vereinzelt Lücken im Sozialsystem zu schließen, den Zugang zu Sozialleistungen zu erleichtern oder besonders innovative Maßnahmen zum Schutz marginalisierter Gruppen zu setzen. Zum Beispiel wurden in Portugal Mieten und Hypotheken auf Hauptwohnsitze von Familien in vulnerablen Situationen ausgesetzt und es wurde ein spezielles Kreditsystem für Bedürftige eingeführt.<sup>4</sup> In den meisten Fällen waren diese Maßnahmen allerdings nur von zeitlich befristeter Dauer.

In Österreich genießen soziale Rechte bis dato leider nicht jenen Stellenwert, den bürgerliche und politische Rechte innehaben. Umso mehr ist es zu begrüßen, dass im Zuge der Pandemie auch hierzulande wieder Bewegung in die Diskussion gekommen ist. So bemüht sich die Volksanwaltschaft aktuell gemeinsam

mit der Armutskonferenz und zahlreichen NGOs um eine Verankerung sozialer Rechte in der österreichischen Verfassung.<sup>5</sup> Dadurch könnte deren Einhaltung durch den Verfassungsgerichtshof überwacht und der Sozialstaat bis zu einem gewissen Grad gegen einen Rückbau abgesichert werden. Parallel dazu gilt es, die (revidierte) Europäische Sozialcharta – den wichtigsten europäischen Menschenrechtsvertrag zu sozialen Rechten – endlich vollständig zu ratifizieren. Die nach wie vor ausstehende Zustimmung Österreichs zum in der Charta verankerten Kollektivbeschwerdemechanismus würde außerdem eine deutliche Stärkung von Zivilgesellschaft und Sozialpartnern bedeuten.<sup>6</sup>

Die COVID-19-Krise hat zu einer massiven Beschneidung sozialer Rechte geführt, wovon marginalisierte Gruppen überdurchschnittlich stark betroffen waren. Dank umfassender sozialpolitischer Maßnahmen konnte jedoch in vielen Fällen das Schlimmste verhindert werden. Nicht zuletzt mit Blick auf zukünftige Krisen gilt es nun, das Momentum zu nutzen, um den Sozialstaat zu stärken und inklusiver zu gestalten. Dazu braucht es eine umfassende Garantie sozialer Rechte. Sie trägt dazu bei, die Bevölkerung vor strukturellen Schiefen und sozioökonomischer Ungleichheit zu schützen, hilft die sozialen Folgen der Wirtschafts- und Gesundheitskrise abzufedern und verhindert, dass diese sich auf ohnehin benachteiligte Gruppen überproportional negativ auswirken.<sup>7</sup> Sie gewährleistet darüber hinaus, dass Personen in prekären Arbeits- und Lebenssituationen nicht länger als Bittstellende auftreten müssen, sondern zu Trägerinnen und Trägern durchsetzbarer Rechte werden. Denn die Garantie sozialer Rechte darf nicht länger als Akt der Barmherzigkeit verstanden werden. Sie ist ein menschenrechtliches Gebot, dem sich Österreich bereits heute in vielerlei Hinsicht völkerrechtlich verpflichtet hat.

## Weblink

Statement: Soziale Rechte und Covid-19. Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte <https://cutt.ly/UM0iSdl>

- 1) Grasso, Maria, Martina Klicperova-Baker, Sebastian Kooos, Yuliya Kosyakova, Antonello Petrillo, Ionela Vlase (2021): The Impact of the Coronavirus Crisis on European Societies. What have we learnt and where do we go from here? – Introduction to the COVI Volume. *European Societies*, 23(sup1), S. 2-32. <https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1869283>
- 2) Adams-Prassl, Abi, Teodora Boneva, Marta Golín, Christopher Rauh (2020): Inequality in the Impact of the Coronavirus Shock: Evidence from Real Time Surveys. *Journal of Public Economics*, 189. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104245>
- 3) Moreira, Amílcar, Rod Hick (2021): COVID-19, the Great Recession and social policy: Is this time different? *Social Policy & Administration*, 55, S. 261-79. <https://doi.org/10.1111/spol.12679>
- 4) Vincent Perle, Karin Lukas, Europäische Sozialstaaten in der COVID-19-Krise, A & W Blog, 23. Februar 2022, <https://awblog.at/europaeische-sozialstaaten-in-der-covid-19-krise/> (18 November 2022).
- 5) Volksanwaltschaft drängt auf soziale Grundrechte in der Verfassung. Online: <https://volksanwaltschaft.gv.at/artikel/Volksanwaltschaft-draengt-auf-soziale-Grundrechte-in-der-Verfassung> (30. September 2022)
- 6) Karin Lukas, Vincent Perle, Österreich mit Aufholbedarf bei sozialen Rechten, A & W Blog, 3. Juni 2022, <https://awblog.at/oesterreich-aufholbedarf-bei-sozialen-rechten/> (18.11.2022).
- 7) Ferraz, Octávio Luiz Motta (2021): Covid-19 and inequality: the importance of social rights. *King's Law Journal*. <https://doi.org/10.1080/09615768.2021.1885329>



## SOZIALE GRUNDRECHTE

**Text** / Univ.-Prof. Dr. Heinrich Neisser, Bundesminister a.D. für Föderalismus und Verwaltungsreform, Zweiter Nationalratspräsident a.D., und MMag. Florian Horn, Rechtsanwalt, Disziplinarrat und Rechtsanwaltsprüfer der Rechtsanwaltskammer Wien, Mitglied der österreichischen Juristenkommission. Beide sind Vorstandsmitglieder der Österreichischen Liga für Menschenrechte

Die Menschenrechtspolitik nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges war eine Antwort auf die menschenvernichtenden und menschenverachtenden totalitären Systeme, die die Welt in ein unvorstellbares Elend stürzten und zum Schauplatz einer erschütternden Unmenschlichkeit machten. Bereits die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 erwähnte soziale Grundrechte durch eine Bezugnahme auf die soziale Sicherheit, das Recht auf Arbeit und gleichen Lohn und soziale Betreuung (Art. 22–25). Im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 verpflichteten sich die Vertragsstaaten zu einer Reihe von Maßnahmen zur Daseinsvorsorge und zum Schutz der sozialen Existenz von Menschen, wie beispielweise auf das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie (Art. 11) oder das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 7) und andere.

Soziale Grundrechte sind daher keine neue Erfindung, sondern waren immer schon im Kern der internationalen menschenrechtlichen Diskussion. Unter sozialen Grundrechten verstehen wir dabei subjektive Rechte der einzelnen Person gegenüber dem Staat, um deren Teilhabe an der Gesellschaft aktiv zu ermöglichen. Damit verwandt sind kollektive Rechte, die den Anspruch auf Durchsetzung nicht der einzelnen Person, sondern einer gesamten Gesellschaftsgruppe geben, wie zum Beispiel einer Minderheit oder aber auch einer Vereinigung von Arbeitnehmer:innen.

Für den europäischen Raum hat der Europarat mit der am 18. Oktober 1961 unterzeichneten Europäischen Sozialcharta einen wesentlichen Schritt in der Entwicklung sozialer Grundrechte getan. Diese Charta ist gleichsam auch ein Brückenschlag zur Europäischen Union. In der einleitenden Bestimmung im Abschnitt „Sozialpolitik“ (Art. 151) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union wurden die Ziele der Sozialpolitik unter folgender Vorgabe formuliert: „Die Union und die Mitgliedstaaten verfolgen eingedenk der sozialen Grundrechte, wie sie in der am 18. Oktober 1961 in Turin unterzeichneten Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 festgelegt sind, folgende Ziele: ...“

Die Europäische Union lieferte in weiterer Folge einen wichtigen Beitrag zur Verankerung der sozialen Grundrechte durch die Schaffung einer eigenen Grundrechte-Charta.

Durch den Vertrag von Lissabon wurde die Charta rechtlich verbindlicher Teil des Unionsvertrages. Sie enthält unter dem Titel „Solidarität“ einen eigenen Abschnitt über soziale Grundrechte (Art. 27–38 der Charta). Auch hier ist aber bezeichnend, dass in der Rechtswissenschaft teilweise immer noch umstritten ist, welche Teile dieses Titels der Grundrechte-Charta durchsetzbare Rechte festsetzen oder doch „nur“ Grundsätze und Ziele beschreiben, auf die sich eine einzelne Person nicht berufen kann. Die Aufnahme sozialer Grundrechte in die Grundrechte-Charta der Union ist aber ein richtungsweisender Indikator für die zukünftige Entwicklung des europäischen Einigungsprozesses.

In Österreich ist die Lage betreffend soziale Grundrechte weiterhin prekär. Die Bundesverfassung kennt weder soziale noch kollektive Grundrechte. Kein einziger der Bereiche ist daher verfassungsrechtlich abgesichert. Anders als beispielsweise bei der Europäischen Menschenrechtskonvention stehen sämtliche internationale Abkommen zu sozialen Grundrechten nicht im Verfassungsrang, wie zum Beispiel die eingangs zitierte Europäische Sozialcharta und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Hinsichtlich des letztgenannten Instrumentes wurde das Zusatzprotokoll zur Einführung einer individuellen Beschwerdemöglichkeit auch nicht ratifiziert, obwohl dies seit Jahren auch von der internationalen Gemeinschaft von Österreich, z.B. auch im Universal Periodic Review beim UN-Menschenrechtsrat, eingefordert wird.

„Die österreichische Bundesverfassung kennt weder soziale noch kollektive Grundrechte.“



Auch die Art der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention von 1989 durch das Bundesverfassungsgesetz für Kinderrechte zeigt die gleiche Situation. In das Bundesverfassungsgesetz wurden wiederum ausschließlich klassische Schutzrechte übernommen, nicht jedoch ebenso wichtige Rechte, wie das Recht auf Zugang zu Information, Medien, soziale Sicherheit oder angemessene Lebensbedingungen und Unterhalt usw.

Im Bereich der öffentlichen Gesundheit rächten sich in der COVID-19-Krise Einsparungen der letzten Jahre, die keine Rücksicht auf die Krisenfestigkeit des Systems genommen hatten. Mit einem Federstrich wurde zudem in der letzten Reform der Krankenkassen durch die Schaffung einer österreichischen Gesundheitskasse die seit Jahrzehnten bestehende Kontrolle der Arbeitnehmer:innen über die eigene Krankenkasse beseitigt.

Beim Recht auf Wohnen gibt es keinerlei Verbesserungen. Dies betrifft nicht nur Sonderbereiche wie eine menschenwürdige Unterbringung von Flüchtlingen, wo zuletzt ohne Not Zelte als Winterquartiere zweckentfremdet werden sollten. Aber auch relevant für die allgemeine Bevölkerung fallen Jahr für Jahr mehr Wohnungsobjekte aus der Mietzinsregulierung. Da viele Gemeinden auch nicht selbst ausreichend Wohnraum schaffen, steigen Wohnungskosten und zehren vielfach einen großen Teil des Familieneinkommens auf.

Erstaunlicherweise ist auch das Recht auf Bildung nicht als direktes soziales Grundrecht ausgestaltet. Zwar leitet die herrschende Meinung aus Art. 14 Abs. 6 und Art. 81c B-VG ab, dass Mindeststandards für weiterführende Schulen und Universitäten verfassungsrechtlich garantiert sind. Art. 18 StGG verbürgt aber als subjektives verfassungsrechtliches Recht ausschließlich den Zugang

## „ Soziale Grundrechte sind ein Markstein der Menschenrechtspolitik. “

zu tatsächlich bestehenden Berufsbildungseinrichtungen. Diese Regelungen genügen einem breiten Bildungsbegriff nicht.

Das Recht auf menschenwürdige Arbeit hat naturgemäß viele unterschiedliche Aspekte, von denen einzelne als soziale Grundrechte und andere als kollektive Grundrechte ausgestaltet werden müssten. In der europäischen Grundrechte-Charta ist beispielsweise in Art. 30 auch das Recht auf Zugang zu einem geeigneten Arbeitsvermittlungsdienst verbürgt. Auch dies ist in Österreich nur einfach gesetzlich ausgestaltet. Zuletzt ermöglichte das die Einfügung von Algorithmen in der Arbeitsvermittlung, die einzelne Personen als unvermittelbar identifizieren sollen und somit von einer effektiven Arbeitsvermittlung ausschließen.

Auch bei der Daseinsvorsorge fehlen ausreichende grundrechtliche Anreize. Der Staat sollte im Rahmen der Daseinsvorsorge verpflichtet sein, die Versorgung seiner Bürger:innen mit den grundlegenden Gütern und Dienstleistungen des Lebens sicherzustellen. Beispiele für derartige Güter und Dienstleistungen wären Wasser, Energie, öffentlicher Verkehr usw. Ein soziales Grundrecht würde hier klarstellen, dass in dieser grundlegenden Versorgung

nicht wirtschaftliche Interessen, sondern die Interessen der bzw. des Einzelnen im Vordergrund stehen müssen. Gerade das Gegenteil zeigt sich in der aktuellen Energiekrise. Reaktionen zugunsten der einzelnen Betroffenen wurden hier verspätet oder zum Teil nicht gefasst. Schwerwiegender ist jedoch, dass dies nicht im Bewusstsein eines Rechts der Einzelnen geschah, sondern gleichsam als Almosen für Bedürftige.

Für Österreich ergibt sich daher schon aus der bisherigen Entwicklung die Notwendigkeit, nach langem Zögern die sozialen Grundrechte in den Bestand der Verfassung aufzunehmen. Soziale Grundrechte sind Marksteine der Menschenrechtspolitik. Sie sind Ausdruck gesellschaftlicher Solidarität und verpflichten zur Gewährleistung eines menschengerechten Lebensraumes. Darüber hinaus sind sie integratives Element des modernen Sozialstaates und verlangen ein Tätigwerden der staatlichen Organe, um die menschliche Existenz zu sichern und zu verbessern.

Die Gefahr einer bloß einfachgesetzlichen Umsetzung von zentralen Rechten ist die Abhängigkeit von politischen Strömungen, die einfachgesetzlich Erreichtes ebenso einfach wieder beseitigen können. Dies ist unbefriedigend und wird dadurch potenziert, dass mangels öffentlichen Bewusstseins über die Wichtigkeit sozialer Grundrechte auch der öffentliche Aufschrei bei einer Einschränkung des Erreichten oder dem Ausbleiben notwendiger Verbesserungen fehlt. Es gibt keinen Schutz vor Verschlechterung und auch keinen verfassungsrechtlichen Anreiz zu Verbesserungen.

Die Verankerung sozialer Grundrechte in der Österreichischen Bundesverfassung ist ein Gebot der Zeit. Ein weiteres Untätig-Sein würde das österreichische Engagement in der Menschenrechtspolitik zweifelhaft erscheinen lassen.



## “NO DATA SERVICE” – Internet shutdowns and human rights in view of the recent restrictions in Iran

**Text** / Dr. Nikolaus Forgó, Professor of IT and IP Law, Head of the Department of Innovation and Digitalisation in Law, University of Vienna; Mag. Lukas Faymann, Research Assistant at the Department of Innovation and Digitalisation of Law, University of Vienna; Eva Korenjak Lalović, BA, Research Assistant at the same Department

“Access to the internet is recognized as an enabler for many human rights.”

change. While human rights conventions do normally not recognize a positive “human right to access the internet” as such, access to the internet is recognized as an enabler for many human rights. It is especially important for the freedom of expression, freedom of association and assembly or the right to respect for private and family life and it has been accepted by Courts as a contemporary consequence of freedom of communication for many years.<sup>1</sup>

Governments have however increasingly turned to internet shutdowns as efficient tools of suppression and social control, trying to justify them as necessary for the protection of national security in recent years. That is especially true for countries that are considered to be authoritarians in terms of access to cyberspace.<sup>2</sup>

“Internet shutdowns”, according to the Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), are defined as “measures taken by a government, or on behalf of a government, to intentionally disrupt access to, and the use of, information and communications systems online”.<sup>3</sup> These measures may range from broad restrictions of internet connectivity itself to the obstruction of the accessibility of social media platforms or messaging services.<sup>4</sup> A more subtle restriction measure would be the throttling of bandwidth or restriction of mobile services to out-of-use transmission protocols, such as 2G. While keeping up access to the internet on paper,

individuals may face challenges to use their preferred services in a meaningful way.<sup>5</sup>

Such developments are very evident in Iran, where restrictions to global internet access are being repeatedly used in different forms. In November 2022, the Iranian government is once again imposing an almost nationwide internet shutdown due to the series of protests following the death of a young woman, arrested on the grounds of Iran’s mandatory hijab law, in September 2022.<sup>6</sup> At first, internet restrictions have been introduced regionally, blocking popular social media channels for a few days. However, with the spread of demonstrations to over 80 cities across the country as well as in cyberspace,<sup>7</sup> the government repeatedly shut down mobile networks<sup>8</sup> and gradually restricted internet access across large parts of the country.<sup>9</sup> Internet shutdowns in Iran have been more effective since the establishment of the “National Information Network” in 2009, which enables them to shut down access to the global internet but allows them to keep local websites operating.<sup>10</sup>

These restrictions are said to be the most severe since the demonstrations over drastic fuel price rises in November 2019, when the first-ever use of an internet blackout to isolate an entire country took place.<sup>11</sup> Then, the internet was completely shut down for a week, blocking internet access to over 80 million people, and resulting in the death of hundreds

In the information age, access to the internet serves as a core foundation for exercising human rights throughout the entire world. Even more so for countries where already traditional, offline ways of exchanging information and expressing views are being restricted. Humans may voice their concerns over their government in social networks and organise themselves to pursue



of protesters,<sup>12</sup> without subsequent judicial oversight.<sup>13</sup>

How do human rights regimes deal with the threat of government mandated internet shutdowns? First, States are only allowed to restrict access to the internet when it is in full compliance with the applicable human rights instruments. Second, States have a positive obligation to take all necessary steps to ensure that all individuals have meaningful access to the internet.<sup>14</sup>

While potentially affecting various human rights, internet shutdowns are especially likely to restrict an individual's freedom of expression, the foundation of a free and democratic society. Article 19 (2) of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) protects everyone's right to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of their choice.<sup>15</sup> Restrictions to this right are only permissible when they are provided by law and necessary (a) for respect of the rights or reputations of others or (b) for the protection of national security, public order, public health, or morals.<sup>16</sup>

The measures introduced by the Iranian government undoubtedly restrict the freedom of expression of a large part of its population. Even though government officials might argue that the measures may be in the interest of national security<sup>17</sup>, it is certainly doubtful that this serves as a base for a legitimate interest. Protesters are criticizing gross injustices around the death of a young woman who only dressed „in a wrong way“ – something civil society should always be entitled to do. Even if one would acknowledge that the Iranian government pursues a legitimate interest, the large scale and the indiscriminatory manner of the deployed restrictions lead to vast collateral damages. Such broad internet shut-

downs are not only excessive against protesters but also affect citizens who do not engage in protests alike, which questions the proportionality of these measures. Additionally, the restrictions are also likely to fail the “necessity” test based on human rights doctrine since they are not the least restrictive measures to achieve the government's goals. The government could always adhere to less intrusive measures to police protests, such as restricting certain protests on a case-by-case basis whenever this might be proportional.

To sum up, governments are generally in violation of Art 19 ICCPR when implementing a blanket shutdown throughout the entire country unless they can show that such measures pass the proportionality test. In practice, these high standards will very likely not be reached. Access to the internet plays a pivotal role for citizens in our digitized society in exercising their human rights and governments around the entire world should always consider this when sympathizing with internet shutdowns.

- 1) F.e. in France, Cour Constitutionnel, Decision n° 2009-580 of June 10th 2009, NOR: CSCX0913243S, JORF n°0135 of June 13th 2009, Text n° 3; see for an in depth analysis of the European situation also Hendrik Mildebrath, Internet access as a fundamental right, Exploring aspects of connectivity, European Parliamentary Research Service, 2021.
- 2) Rohollah Eslami, Afsane Danesh, 'Critical analysis of the representation of government in cyberspace; case study of the Islamic Republic of Iran.' *GeoJournal* (2022).
- 3) UNCHR, Fiftieth Regular Session 13 June – 8 July 2022 'Internet shutdowns: trends, causes, legal implications and impacts on a range of human rights – Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights' (13 May 2022) A/HRC/50/55, para. 4.
- 4) Ibid.
- 5) UNCHR, Fiftieth Regular Session 13 June – 8 July 2022 'Internet shutdowns: trends, causes, legal implications and impacts on a range of human rights – Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights' (13 May 2022) A/HRC/50/55, para. 5.
- 6) Matt Burgess, 'Iran's Internet Shutdown Hides a Deadly Crackdown' (September 23, 2022) <<https://www.wired.co.uk/article/iran-protests-2022-internet-shutdown-whatsapp>> accessed 17 November 2022.
- 7) Weronika Strzyżyńska, 'Iran blocks capital's internet access as Amini protests grow' <<https://www.theguardian.com/world/2022/sep/22/iran-blocks-capitals-internet-access-as-amini-protests-grow>> (September 22, 2022) accessed 16 November 2022.
- 8) The Associated Press, 'Iranians see widespread internet blackout amid mass protests' (September 21, 2022) <<https://apnews.com/article/united-nations-general-assembly-technology-iran-dubai-arab-emirates-5712b917fc4d19eaa01ab8fb-f53e2b8f>> accessed 16 November 2022.
- 9) Igor Bonifacic, 'Iran restricts access to WhatsApp and Instagram in response to Mahsa Amini protests' (September 21, 2022) <[https://www.engadget.com/iran-restricts-internet-access-mahsa-amini-protests-194512075.html?guccounter=1&guce\\_referrer=aHR0cHM-6Ly9lbi53aWtpcGVkaWEub3JnLw&guce\\_referrer\\_sig=AQAAALN7yqJewRuYmZOkqS25KQsmk\\_L4yeu6NcvQ-e-30QFFamMxVsWhYmMfCw0LIZJS-jgjtncJjMzmDs0faaTYgoaVdSnU-O8g0WpZp2XWS-Ru3KdKE\\_9-B-DW1Y91DvHBJ0ixTjfpGSDXi6HM0-SisOk0t9HLuHfcr8qf8AqZmQ7DL5](https://www.engadget.com/iran-restricts-internet-access-mahsa-amini-protests-194512075.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM-6Ly9lbi53aWtpcGVkaWEub3JnLw&guce_referrer_sig=AQAAALN7yqJewRuYmZOkqS25KQsmk_L4yeu6NcvQ-e-30QFFamMxVsWhYmMfCw0LIZJS-jgjtncJjMzmDs0faaTYgoaVdSnU-O8g0WpZp2XWS-Ru3KdKE_9-B-DW1Y91DvHBJ0ixTjfpGSDXi6HM0-SisOk0t9HLuHfcr8qf8AqZmQ7DL5)> accessed 16 November 2022.
- 10) Sophie Bushwick, 'How Iran Is Using the Protests to Block More Open Internet Access' (on October 13, 2022) <<https://www.scientificamerican.com/article/how-iran-is-using-the-protests-to-block-more-open-internet-access/>> accessed 22 November 2022.
- 11) Frank Bajak, 'Iran net outage first to effectively isolate a whole nation' (November 21, 2019) <<https://apnews.com/article/technology-middle-east-russia-iran-international-news-adbef9e66f3d4911b-7486f84a090d292>> accessed 17 November 2022.
- 12) Catherine Thorbecke, 'Iran's sweeping internet blackouts are a serious cause for concern' (September 24, 2022) <<https://edition.cnn.com/2022/09/24/tech/iran-internet-blackout/index.html>> accessed 17 November 2022.
- 13) Sam Biddle, Murtaza Hussain, 'Iran's Secret Manual for Controlling Protesters' Mobile Phones' (October 28 2022) <<https://theintercept.com/2022/10/28/iran-protests-phone-surveillance/>> accessed 17 November 2022.
- 14) Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, para 8, A/HRC/50/55.
- 15) International Covenant on Civil and Political Rights (adopted 16 December 1966, entered into force 23 March 1976) 999 UNTS 171 (ICCPR) art 19(2).
- 16) International Covenant on Civil and Political Rights (adopted 16 December 1966, entered into force 23 March 1976) 999 UNTS 171 (ICCPR) art 19(3).
- 17) Matt Burgess, 'Iran's Internet Shutdown Hides a Deadly Crackdown' (September 23, 2022) <<https://www.wired.co.uk/article/iran-protests-2022-internet-shutdown-whatsapp>> accessed 17 November 2022.



## UNTERWEGS IN DIE FALSCHER RICHTUNG: Österreich und die Institutionalisierung von Kindern mit Behinderung

**Text /** Mag.<sup>a</sup> Petra Flieger, Sozialwissenschaftlerin mit Schwerpunkt Gleichstellung und Integration von Kindern und erwachsenen Personen mit Behinderungen, Vorstandsmitglied von „Integration Tirol“

Im Jahr 2006 forderte der UN-Kinderrechte-Ausschuss alle Vertragsstaaten dazu auf, „Programme für die Deinstitutionalisierung von Kindern mit Behinderungen und ihre erneute Unterbringung in ihrer Familie, der erweiterten Familie oder einer Pflegefamilie zu schaffen.“<sup>1</sup> Was meint der Ausschuss damit und was ist überhaupt eine Institution? Die kürzlich vom UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen veröffentlichten Richtlinien zur Deinstitutionalisierung sind hier unmissverständlich: Für Kinder ist jede Unterbringung außerhalb einer Familie eine Institution. Wobei Familie sehr weit verstanden sein soll, sie kann die Herkunftsfamilie ebenso wie eine Adoptivfamilie sein, das Aufwachsen bei Verwandten oder Geschwistern, in Großfamilien, in Ersatzfamilien oder in Pflegefamilien bedeuten. Institutionen bedeuten immer Segregation, so die Richtlinien, mit inklusiver Bildung sind sie nicht vereinbar. Daher sollen die Vertragsstaaten der UN-Behindertenrechtskonvention gesetzlich anerkennen, dass Institutionalisierung aufgrund einer Behinderung eine verbotene Form der Diskriminierung darstellt.<sup>2</sup>

In Österreich leben behinderte Kinder in verschiedenen Institutionen, es finden sich z.B.:

**Sonderschul-Internate:** Davon gibt es etliche. Manchmal werden behinderte Kinder bereits im Vor- oder Volksschulalter dort untergebracht, weil es z.B. in ihrer Herkunftsgemeinde keinen integrativen Platz im Kindergarten oder in der Volksschule gibt. Sehr oft fehlen familienentlas-

tende Dienste und Eltern müssen sich aufgrund von Überlastung für die Institutionalisierung ihres behinderten Kindes entscheiden.

**Groß- oder Komplexeinrichtungen,** wo behinderte Kinder gemeinsam mit behinderten Erwachsenen leben, z.B. in St. Pius in Oberösterreich, im Marienhof in Kärnten, im Caritas-Dorf St. Anton in Salzburg, im Pius-Institut in der Steiermark oder im Pflege- und Förderzentrum Perchtoldsdorf in Niederösterreich.

**Wohngruppen** nur für Kinder oder Jugendliche mit Behinderungen, z.B. die Ganzjahresgruppen des Elisabethinums in Tirol oder die HABIT-Kids WGs für behinderte Jugendliche in Wien.

„ **Kindern in Institutionen fehlt die kontinuierliche, verlässliche Beziehung zu erwachsenen Bezugspersonen.** “



In Kärnten wird gerade ein Heim für behinderte Kinder neu gebaut, Behindertenorganisationen haben deshalb eine Beschwerde bei der EU-Kommission eingebracht. Sie argumentieren, dass die Verwendung von EU-Mitteln für den Neubau u.a. gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstößt.<sup>3</sup> Mit ihrer Kritik sind sie nicht alleine: Auch der UN-Kinderrechteausschuss zeigte sich im Jahr 2020 sehr besorgt über „die hohe Anzahl von Kindern mit Behinderungen in institutioneller Betreuung“. Ein Ausschussmitglied brachte es damals auf den Punkt: „It seems you’re going into the wrong direction.“ Österreich wurde dazu aufgefordert, „eine kohärente Strategie für die Deinstitutionalisierung und die Vermeidung der Trennung von Kindern mit Behinderungen von ihren Familien zu formulieren und einen klaren Zeitrahmen sowie einen Mechanismus für deren effektive Umsetzung und Kontrolle festzulegen.“ Doch solch eine Strategie gibt es bis heute nicht, wie die Volksanwaltschaft im Frühjahr 2022 neuerlich feststellen musste.<sup>4</sup>

Das Leben in einer Institution hat für Kinder und Jugendliche oftmals negative Folgen. Internationale Studien zeigen u.a., dass das körperliche Wachstum sowie die kognitive und die sozioemotionale Entwicklung stark beeinträchtigt werden können. Je länger Kinder in Institutionen leben, desto schwerwiegender sind die negativen Auswirkungen auf die Entwicklung der Kinder. Ihnen fehlt vor allem die kontinuierliche, verlässliche Beziehung zu erwachsenen Bezugspersonen, die nicht institutionell vorgegebenen Strukturen verpflichtet sind.<sup>5</sup>

Die bestmögliche individuelle Entwicklung und Entfaltung eines Kindes ist in Institutionen nicht möglich. Darüber hinaus verhindert gerade für behinderte Kinder der in den meisten Fällen mit Institutionalisierung verbundene Besuch einer Sonderschule hochwertige Bildung

ebenso wie den Aufbau von tragfähigen sozialen Netzen.<sup>6</sup>

Mit der fortgesetzten Institutionalisierung von Mädchen\* und Buben\* mit Behinderungen ist Österreich in die falsche Richtung unterwegs und hat, international betrachtet, großen Aufholbedarf. Ein erster Schritt wäre es, für die Deinstitutionalisierung von behinderten Kindern bundesweit das Bewusstsein zu schaffen und dann systematisch und effektiv die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Ein guter Wegweiser dafür wären die neuen Richtlinien zur Deinstitutionalisierung des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

„Österreich ist in die falsche Richtung unterwegs und hat großen Aufholbedarf.“

- 
- 1) Vgl. UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (2006). Allgemeine Bemerkung Nr. 9. Die Rechte von Kindern mit Behinderungen.
  - 2) Vgl. UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2022). Guidelines on Deinstitutionalisation; including emergencies.
  - 3) Vgl. [https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20221103\\_OTS0056/rechte-von-behinderten-kindern-werden-in-oesterreich-ignoriert](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20221103_OTS0056/rechte-von-behinderten-kindern-werden-in-oesterreich-ignoriert)
  - 4) Vgl. Volksanwaltschaft (2022). Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2021. Band Präventive Menschenrechtskontrolle, S. 111ff.
  - 5) Vgl. van IJzendoorn, Marinus H ; Bakermans-Kranenburg, Marian J ; Duschinsky, Robbie ; Fox, Nathan A ; Goldman, Philip S ; Gunnar, Megan R ; Johnson, Dana E ; Nelson, Charles A ; Reijman, Sophie ; Skinner, Guy C M ; Zeanah, Charles H ; Sonuga-Barke, Edmund J S (2020). Institutionalisation and deinstitutionalisation of children 1: a systematic and integrative review of evidence regarding effects on development. *Lancet Psychiatry* 2020;7: 703–20.
  - 6) Vgl. Flieger, Petra (2012). Ein kritischer Blick auf den Mythos von der besonders guten Förderung in der Sonderschule. <https://www.bizeps.or.at/ein-kritischer-blick-auf-den-mythos-von-der-besonders-guten-foerderung-in-der-sonderschule/>
- 



## KLIMASCHUTZ ALS GRUNDRECHT? – JA, BITTE!

**Text** / Dr.<sup>in</sup> med. Scarlett Voit für den Klimarat der Bürger:innen: Medizinerin und derzeit Bundeslandvertreterin für Tirol im Verein des Österreichischen Klimarates

**D**ass der Klimawandel es thematisch bereits in unsere Privathaushalte geschafft hat, ist spätestens mit dem Klimavolksbegehren 2020 deutlich geworden. 380.590 Stimmen für eine bessere Zukunft – ein Ergebnis, das nicht unter den Teppich gekehrt werden kann.<sup>1</sup> Der Grundstein für politisches Handeln in Sachen Klimaschutz war gelegt. Die Forderungen des Volksbegehrens sind umfangreich und beinhalten beispielsweise die Einbindung von uns Österreicher:innen in die Klimapolitik.

### Der Klimarat

15 Monate nach dem Zuweisen des Begehrens an den Umweltausschuss wurde dieser Forderung mit dem Beginn des ersten österreichischen Klimarats der Bürger:innen nachgekommen. Das Auswahlverfahren lief über die Statistik Austria, wobei über 2000 Briefe per proportional

geschichtetem Zufallsverfahren an Staatsbürger:innen zwischen 16 und 84 Jahren versandt wurden.<sup>2</sup> Mit etwas Glück saß man schon wenige Monate später beim Begrüßungswochenende zwischen fast 100 anderen Mitbürger:innen im selben Raum mit dem Bundespräsidenten. Durch dieses Auswahlverfahren sollte gewährleistet werden, dass sich der Bürgerrat aus einer tatsächlich für die Grundgesamtheit Österreich repräsentativen Stichprobe zusammensetzt. Letztendlich ist dieses Vorhaben erstaunlich gut gelungen: Jung und Alt, Westen und Osten, diverse soziale Schichten, Berufsgruppen und Meinungen. Der Respekt, mit dem wir uns trotz dieser Unterschiede gegenüber saßen, war außergewöhnlich. Zusammen galt es das eine Ziel zu verfolgen: die Klimaneutralität 2040. Welche Maßnahmen, die schließlich von der Regierung getroffen werden müssen, können wir als Bürger:innen mittragen?

Unter der Anleitung eines wissenschaftlichen Beirats aus den Bereichen Umwelt, Wirtschaft, Recht und einigen mehr, konnten wir uns langsam vorwärtsbewegen. So wurden aus Ideen Modelle und aus Modellen schlussendlich über 90 ausformulierte Empfehlungen für die Politik und den Klimaschutz. Bei einer dieser Empfehlungen herrschte besonders schnell Einstimmigkeit unter den Bürger:innen: Ein Grundrecht auf Klimaschutz muss eingeführt werden.

„ Aus Ideen wurden Modelle und aus Modellen wurden 90 ausformulierte Empfehlungen. “

### Status quo

Um die Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele bis 2040 überhaupt



## „ Der Klimarat wird dranbleiben und nachhaken! “

durchsetzen zu können, braucht es eine rechtliche Basis. Die Lage gestaltet sich gegenwärtig so, dass eine klimaschützende Gesetzgebung zum einen von der Europäischen Union an die Mitgliedsstaaten delegiert wird. Vorgesehen ist, dass Österreich bis zum Jahr 2030 36% der Treibhausgasemissionen verglichen mit dem Jahr 2005 einspart<sup>3</sup>. Zum anderen gibt es in Österreich seit etwa zehn Jahren das Bundesgesetz zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz (§1 KSG). Dieses Klimaschutzgesetz (KSG) hat zum Ziel, eine koordinierte Umsetzung wirksamer Maßnahmen zum Klimaschutz zu ermöglichen (§2 KSG). Es werden beispielsweise die Höchstmengen an CO<sub>2</sub>-Äquivalent für die Sektoren Energie und Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und fluorierte Gase über gewisse Zeiträume vorgegeben (§3 Anlage 2).<sup>4</sup> Was passiert, wenn diese Höchstbeträge überschritten werden, ist aus dem Gesetzestext allerdings nicht ersichtlich.

Darüber hinaus gibt es ein Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz,

die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung, über das sich Österreich zur Verfolgung eben dieser Themen bekennt.<sup>5</sup> Zusätzlich gibt es noch einige weitere umweltrelevante Artikel auf Seite der EU.

### Ausblick

Diese Regelungen umfassen zwar das Klima, es fehlt aber nach wie vor ein Rechtsschutz auf individueller Ebene. Vereinfacht gesagt heißt das, dass keine Grundlage dafür besteht, das persönliche Recht auf staatliche Klimaschutzmaßnahmen durchsetzen zu können. Das bedeutet auch, dass es in Österreich bisher keine Möglichkeit gibt, die Republik wegen Versäumnissen hinsichtlich Klimamaßnahmen zu belangen. Genau so einen Rechtsschutz braucht es aber, um sicherzustellen, dass die Regierung ihren gesetzlichen Verpflichtungen auch tatsächlich nachkommt.<sup>6</sup>

Dass diese Empfehlung, wie sie aus dem Klimarat an das Bundesministerium übergeben wurde, durchaus realisiert werden kann, sieht man nicht nur am Beispiel anderer europäischer Staaten. Eine Kurzstudie, deren Durchführung 2021 im Nationalrat beschlossen wurde, kam zu folgendem Ergebnis: Der Verankerung eines Grundrechtes auf Klimaschutz in der österreichischen Verfassung steht nichts Wesentliches im Wege. Aus dem Bericht gehen außerdem Formulierungs- sowie Platzierungsvorschläge und inhaltliche Anmerkungen für einen möglichen Gesetzestext hervor. Die Ergebnisse der Studie bestätigen uns Bürger:innen des Klimarats in unserer Arbeit. Ob es in näherer Zukunft tatsächlich zu einer Umsetzung dieser Empfehlung kommt, wird sich zeigen. Sicher ist aber, dass wir vom Verein des österreichischen Klimarats der Bürger:innen, den wir für unsere weitere klimarelevante Zusammenarbeit selbstständig gegründet haben, dranbleiben und nachhaken werden.

1) n.d. Geschichte des Klimavolksbegehrens. 2022 17.11.2022; Available from: <https://klimavolksbegehren.at/timeline-c50706aa-3ea0-4f72-8df2-8372423dd6ba/>

2) Statistik Austria, Auswahlverfahren für den Klimarat der Bürgerinnen und Bürger 2021/22. 2022

3) Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie. Die österreichische Klimaschutzstrategie/Politik. 2022 12.01.2022; Available from: [https://www.oesterreich.gv.at/themen/bauen\\_wohnen\\_und\\_umwelt/klimaschutz/1/Seite.1000310.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/bauen_wohnen_und_umwelt/klimaschutz/1/Seite.1000310.html)

4) Österreichischer Nationalrat, Bundesgesetz zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz. 2011: Rechtsinformationssystem des Bundes

5) Österreichischer Nationalrat, Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung. 2013, Rechtsinformationssystem des Bundes

6) Ennöckl, D., Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz, BMK, Editor. 2021



## ZEIT UND RAUM ALS SCHLÜSSEL ...

### ... zu Lebensqualität und Reduktion institutioneller Gewalt

**Text** / Mag. Bernhard Rappert, Jurist, Mediator, Lebens- und Sozialberater, Leiter des Fachbereichs Patienten-anwaltschaft des Vereins VertretungsNetz

Seit mehr als 30 Jahren regelt das Unterbringungsgesetz (UbG), unter welchen Voraussetzungen ein Mensch zwangsweise auf einer psychiatrischen Abteilung angehalten und dort in seinen Freiheits- und Persönlichkeitsrechten eingeschränkt wird.

Das Gesetz leistet einen wesentlichen Beitrag dazu, dass Zwangsmaßnahmen laufend reflektiert und hinterfragt werden müssen. Dadurch, dass die Patientenanwält:innen auf den Stationen vor Ort arbeiten, entsteht – wenn sich die Beteiligten darauf einlassen – ein konstruktiver Diskurs über den Einsatz institutioneller Gewalt. So trägt das UbG erfolgreich zu diversen Verbesserungen für untergebrachte Menschen bei.

„Je früher es gelingt, mit den Kranken in Beziehung zu treten, umso leichter verläuft die Erkrankung.“

Damit ein Mensch aber gar nicht erst in eine gefährliche Situation gerät, aufgrund der er zwangsweise im Krankenhaus angehalten wird, müssen außerhalb der stationären Psychiatrie, aber in enger Kooperation mit dieser, Maßnahmen gesetzt werden.

#### Reduktion stationärer Klinikaufenthalte

In jedem Setting psychosozialer Begleitung steht fest: Die Betreuung von psychisch erkrankten Menschen steht und fällt mit der persönlichen Zuwendung. Das wichtigste Handwerkszeug ist die professionelle, zwischenmenschliche Beziehung.

Je früher es gelingt, mit den unter einer Erkrankung leidenden Menschen in Beziehung zu treten und ihnen ein Behandlungsangebot zu machen, umso leichter verläuft die Erkrankung.

Eine professionelle Begleitung im häuslichen Umfeld der Menschen führt dazu, dass stationäre Krankenhausaufenthalte erheblich<sup>1</sup> reduziert werden können. Das zeigt zum Beispiel die „Integrierte Versorgung Salzburg (IVS)“<sup>2</sup>, die in den letzten Jahren als Best-Practice-Modell bekannt wurde.

Auch die Daten der VertretungsNetz-Patientenanwaltschaft weisen in diese Richtung: Eine Hochrechnung anhand der Daten des ersten Halbjahres 2022 lässt annehmen, dass die Anzahl der Unterbringungen in Salzburg gegenüber dem Jahr 2019 um 2,0% gesunken ist,

„Es ist höchste Zeit, ambulante Betreuungsmodelle flächendeckend anzubieten.“

wohingegen sie im österreichweiten<sup>3</sup> Durchschnitt um 5,5% anstieg.

Dort, wo solche Modelle, wo ambulante Betreuung, ausreichend Wohneinheiten etc. fehlen, entstehen – an sich vermeidbare – Situationen, die an einem stationären Aufenthalt nicht mehr vorbeiführen.

Es ist höchste Zeit, solche Betreuungsmodelle flächendeckend anzubieten. Sie führen zu mehr Lebensqualität der Betroffenen und verringern teure Klinikaufenthalte und institutionelle Gewalt. Zugleich tragen sie dazu bei, dass psychische Erkrankungen in der Gesellschaft nicht als bedrohlicher wahrgenommen werden, als sie es in Wahrheit sind.



### Mangelnde Ressourcen und institutionelle Gewalt

Ähnliches gilt für den stationären Bereich. Die Bestimmungen des UbG lassen Eingriffe in Patient:innenrechte dann zu, wenn anders eine qualifizierte Gefahr nicht abgewendet werden kann. Teilweise<sup>4</sup> sind Eingriffe auch dann zulässig, wenn Rechte anderer Personen betroffen sind.

Weniger Personal auf psychiatrischen Abteilungen bedeutet aber weniger Zeit für die persönliche Arbeit mit Patient:innen. Daher werden aus personeller Not heraus Maßnahmen gesetzt, die bei passender personeller Ausstattung nicht notwendig wären: mehr Bewegungsbeschränkungen, vermehrte aber unzureichende Überwachung durch technische Systeme, Einsatz ungeschulten stationsfremden Personals etc.

Dass die personelle Ausstattung der Psychiatrien schon vor der Pandemie nicht ausreichend war, ist kein Geheimnis<sup>5</sup>. Der aktuelle „Pflegerotstand“ verschärft die Situation. Kam es im Jahr 2019 bei 21,1% aller Unterbringungen<sup>6</sup> zu Gurtfixierungen am Bett, waren es im Jahr 2021 24,1%. 738 Menschen waren davon betroffen.

„ Ein Meilenstein wäre die Umsetzung der Reform des Maßnahmenvollzugs.“

Auch die bauliche Gestaltung einer psychiatrischen Abteilung spielt eine wesentliche Rolle<sup>7</sup>. Veraltete Strukturen (beengte Räumlichkeiten, wenig Rückzugsmöglichkeit, kein Zugang ins Freie, keine behindertengerechten Räume usw.) tragen ihren Teil zu Anspannung und zu eskalierenden Situationen bei. Dass veraltete Bauten immer noch genutzt werden, belastet sowohl Patient:innen als auch Personal.

### Der Beitrag der Rechtsprechung

Als Erfolg kann verbucht werden, dass nach ständiger Rechtsprechung ein Mangel an räumlichen und organisatorischen Gegebenheiten oder personeller Ausstattung Einschränkungen von Patient:innenrechten niemals rechtfertigen kann.

Haben solche Maßnahmen ihren Grund (nachweisbar) in der Mangelausstattung, werden sie von den Gerichten nachträglich für rechtswidrig erklärt. Diese Rechtsprechung kann immer wieder zur Verbesserung der Rahmenbedingungen beitragen.

Das Problem wird nachhaltig nur dann lösbar sein, wenn zusätzlich zu den Regelungen des UbG der gesellschaftliche und politische Wille besteht, finanzielle Mittel für eine angemessene Ausstattung stationärer und extramuraler Behandlung bereit zu stellen. Für diese Willensbildung kommt den Entstigmatisierungs- und Aufklärungskampagnen wesentliche Bedeutung zu.

### Novelle zum Unterbringungsgesetz 2022

Die Novelle zum Unterbringungsgesetz<sup>8</sup>, die den Vollzug der Unterbringung modern und im Sinne der UN-BRK neu gestaltet, trägt das Potenzial in sich, einen weiteren Beitrag zur Verbesserung zu leisten.

Ganz im Sinne der gleichberechtigten Teilhabe wurde vom Justizausschuss festgehalten: „In Hinkunft

soll weniger über die Patient:innen, sondern mehr mit ihnen gesprochen werden“<sup>9</sup>.

Um diese Ziele zu erreichen, sind vor allem das Krankenhauspersonal, die Patientenanzwält:innen und die zuständigen Richter:innen gefordert. Es entstehen zusätzliche Aufgaben, die mit Leben erfüllt werden wollen. Es bleibt zu hoffen, dass die dafür erforderlichen personellen Ressourcen doch noch zur Verfügung gestellt werden.

### Reform des Maßnahmenvollzugs

Ein weiterer Meilenstein auf dem Weg zur Verbesserung der Rechtsstellung psychisch erkrankter Menschen wäre die Umsetzung der Reform des Maßnahmenvollzugs. Dafür ist nicht nur das erste Reformpaket<sup>10</sup>, das jüngst den Ministerrat passiert hat, wichtig, sondern auch das zweite Paket, das die Betreuung und rechtliche Vertretung der Betroffenen neu gestalten soll.

1) Um bis zu 70 % (<https://salzburg.orf.at/stories/3142866/>)

2) <https://salk.at/24658.html>

3) Zuständigkeitsbereich VertretungsNetz: Österreich ohne Vorarlberg

4) Nicht bei Bewegungsbeschränkungen

5) Vgl. Fischer P et al (2016) Ärztlicher Personalbedarf in der Versorgungspsychiatrie – eine „Bottom-Up“ Personalbedarfsberechnung am Beispiel der Psychiatrischen Abteilung des Donauspitals in Wien. *Neuropsychiatrie* 30:10–17

6) Zuständigkeitsbereich VertretungsNetz: Österreich ohne Vorarlberg

7) Zur Vertiefung: „Evidenzbasiertes Planungshandbuch Psychiatrie“. <https://eph-psychiatrie.de/grundlagen/>

8) BGBl. I Nr. 147/2022

9) Bericht des Justizausschusses, 1561 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVII. GP

10) Maßnahmenvollzugsanpassungsgesetz 2022



## LIEFERKETTENGESETZ IN ÖSTERREICH: STATUS QUO

**Text** / Ella Dertschei, Studentin der Rechtswissenschaften an der Universität Wien mit den Schwerpunkten „außergerichtliche Streitbeilegung“ und menschenrechtsrelevante Thematiken

Seit dem Erscheinen eines Artikels im Liga-Magazin über das deutsche Lieferkettengesetz vor fast zwei Jahren hat sich in der österreichischen Rechtslage diesbezüglich wenig getan: Zwar wurde im März 2021 ein selbständiger Entschließungsantrag mit der Forderung nach einem österreichischen Lieferkettengesetz im Parlament eingebracht, jedoch im Oktober desselben Jahres im Umweltausschuss vertagt. Es wird wohl eine Rechtsetzung auf Unionsebene abgewartet, die sich momentan (in Form einer Corporate Sustainability Due Diligence-Richtlinie) allerdings erst im Stadium der Ausarbeitung eines Legislativentwurfs der Kommission befindet.

Im Kern geht es um zwei wesentliche Aspekte: Sorgfaltsprüfungs- bzw. Sorgfaltspflichten von Unternehmer:innen, die mögliche Risiken im Hinblick auf Menschen-, Arbeits- und

Umweltrechte aufzufindig machen und beseitigen bzw. minimieren sollen. Genauer zu diskutieren wären hierbei einerseits vor allem der persönliche und sachliche Geltungsbereich dieser Pflichten (sowie die Kriterien, anhand derer dieser bestimmt wird) und andererseits deren Ausgestaltung (der Entschließungsantrag enthält eine diesbezügliche Auflistung an rechtsverbindlichen Schritten, die sich in vielen Punkten an dem deutschen LkSG orientieren). Ein solches Gesetz würde aber nicht nur eine Handlungspflicht für Unternehmen, sondern auch für staatliche Institutionen begründen, da die Implementierung von Kontroll- und Sanktionsmechanismen erforderlich wäre: Erst die Schaffung einer eigenen Überprüfungsbehörde sowie konkrete juristische Durchsetzungsmöglichkeiten tragen zur Effektivität dieser Maßnahmen bei.<sup>1</sup>

Die im Europäischen Richtlinienentwurf enthaltene Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Etablierung eines zivilrechtlichen Haftungsregimes wirft Fragen betreffend die Rechtsfolgen für die österreichische Rechtsordnung auf und es lohnt sich daher, an dieser Stelle einen oberflächlichen Blick auf die bestehenden Bestimmungen zu werfen. Unternehmen handeln selbstverständlich schon jetzt nicht im regelungsfreien Raum: einerseits verpflichtet §243b UGB zur erweiterten, nichtfinanziellen Berichterstattung insbesondere bezüglich Umwelt-, Sozial-, und Arbeitnehmerschutz in der Wertschöpfungskette.<sup>2</sup>

Andererseits spielen aber auch Bestimmungen des UWG eine

„ Ein Lieferkettengesetz würde auch Handlungspflicht für staatliche Institutionen begründen. “



„ **Ein Verstoß gegen das Lieferkettengesetz würde den Tatbestand unlauterer Geschäftspraktiken erfüllen.** “

wichtige Rolle: Unternehmerisches Wirtschaften, das gegen potenzielle Lieferkettengesetze verstößt, würde Unternehmen einen Vorteil gegenüber Mitbewerbern verschaffen und daher auch den Tatbestand des Verbots unlauterer Geschäftspraktiken gemäß §1 erfüllen.<sup>3</sup>

Allerdings gibt es in der österreichischen Rechtsordnung derzeit keine allgemeingültige Normierung einer spezialgesetzlichen Sorgfaltspflicht, weshalb eine Strafbarkeit für im Ausland begangene Menschenrechtsverletzungen nur nach den „allgemeinen Bestimmungen“ in Frage kommt. Mögliche Haftungsgrundlagen (unter bestimmten Voraussetzungen und je nach Ausgestaltung des Sachverhalts) stellen hierbei das Institut des Vertrags mit Schutzwirkung zugunsten Dritter, die Haftung aus eigenem Organisationsverschulden (nach §1295 (1) ABGB wegen Verletzung eigener Sorgfaltspflichten bezüglich Zulieferunternehmen) oder die Gehilfenhaftung gem. §1315 ABGB für fremdes Fehlverhalten dar.<sup>4</sup> Daneben könnte aber auch durch das Institut der

Beitragstäterschaft gemäß §12 StGB unter Umständen eine strafrechtliche Verantwortlichkeit für im Ausland begangene Menschenrechtsverletzungen begründet werden. Ebenso wäre eine Inpflichtnahme durch die Verbandsverantwortlichkeit nach dem VbVG denkbar.<sup>5</sup>

Bei all diesen Rechtsgrundlagen dürfen jedoch die kollisionsrechtlichen Problematiken nicht außer Acht gelassen werden, die sich aufgrund der Bestimmungen der Rom II-VO sowie Brüssel Ia-VO ergeben: Selbst wenn ein österreichisches Gericht zur Behandlung des Schadenersatzanspruchs zuständig ist (grundsätzlich steht der prozessuale Rechtsweg für Menschenrechtsklagen in Österreich gemäß Art. 4(1) iVm Art. 63(1) lit a Brüssel Ia-VO offen), müsste dieses wohl in aller Regel ausländisches Deliktsrecht anwenden.<sup>6</sup>

Mit oder ohne Regulierung durch den österreichischen Gesetzgeber: Als Exportland ist Österreich Teil der Lieferkette etwa deutscher oder französischer Importeure und damit von den dort eingeführten Regelungen betreffend Sorgfaltspflichten in globalen Wertschöpfungsketten betroffen. Eine mittelbare Bindung an

entsprechende Vorgaben ist damit schon jetzt gegeben.

Angesichts der notwendigen Neubewertung unserer ökonomischen Beziehungen, nicht zuletzt mit Blick auf Abhängigkeiten im globalen Wirtschaftsraum, die uns auch im Zuge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine schmerzlich vor Augen geführt wurden, erscheint die Dringlichkeit eines gesetzlichen Tätigwerdens evident.

1) 1454/A(E) XXVII.GP Selbständiger Entschließungsantrag vom 25.03.2021.

2) Mittelbach-Hörmanseder, Die Regulierung der Wertschöpfungskette im Fokus der EU (-Berichterstattung), RWZ 2022/43.

3) Hauser/Hauser, „Lieferkettengesetz“- Grundlagen, Implikationen und Perspektiven für Österreich, NR 2022, 116 (Heft 1 v 28.3.2022) in Grünwald/Hauser/Pasrucker, Privates Wirtschaftsrecht<sup>7</sup> (2019) Rn VI/2.

4) M. Murko, Die Haftung österreichischer Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen in ihren Lieferketten, ÖJZ 2022/104.

5) S. Petsche-Demmel/A. Pollak, Das Lieferkettengesetz kann nicht warten, Der Standard (31.1.2022); unter <https://www.derstandard.at>; Zuletzt aufgerufen am 12.11.2022.

6) Murko (2022)

„ **Als Exportland ist Österreich Teil der Lieferkette und von den Sorgfaltspflichten betroffen.** “



**Herausgeberin:**

Barbara Helige,  
Österreichische Liga  
für Menschenrechte,  
Rahlgasse 1/26, 1060 Wien,

**Chefredaktion:**

Andrea Helige, Sebastian Öhner

**AutorInnen dieser Ausgabe:**

Ella Dertschei, Lukas Faymann, Petra Flieger,  
Nikolaus Forgó, Barbara Helige, Florian Horn,  
Eva Korenjak Lalovič, Karin Lukas, Heinrich Neissser,  
Vincent Perle, Bernhard Rappert, Martin Schenk,  
Heinz Schoibl, Scarlett Voit

**Lektorat & Koordination:**

Domus Verlag, Andrea Helige, Lilo Stranz  
office@domusverlag.at

**Graphisches Konzept & Umsetzung:**

Domus Verlag, Alin-Gabriel Varvaroi

**Verlags- &  
Herstellungsort**

Wien

Gedruckt mit freundlicher  
Unterstützung der Stadt Wien

