

Bericht

von

Martti Ahtisaari

Jochen Frowein

Marcelino Oreja

angenommen am 8. September 2000 in Paris

(Deutsche Übersetzung/Original: Englisch)

Index

I. Das Eintreten der österreichischen Regierung für die gemeinsamen europäischen Werte, insbesondere für die Rechte von Minderheiten, Flüchtlingen und Einwanderern.....	3
1. Der internationale Rahmen zur Bestimmung gemeinsamer europäischer Werte	3
a) Maßstäbe für Menschenrechte und Grundfreiheiten	4
b) Maßstäbe für die Rechte nationaler Minderheiten.....	5
c) Maßstäbe für die Rechte von Flüchtlingen.....	6
d) Maßstäbe für die Rechte von Einwanderern	6
2. Das Eintreten der österreichischen Regierung für die Minderheitenrechte	7
a) Das österreichische Rechtssystem und die tatsächliche Situation.....	7
b) Die neue Minderheitenbestimmung in der österreichischen Verfassung.....	8
c) Sonstige Maßnahmen	9
d) Die "neuen Minderheiten".....	9
e) Schlußfolgerungen in Bezug auf die Minderheitenrechte	10
3. Das Eintreten der österreichischen Regierung für die Rechte von Flüchtlingen	10
a) Die gegenwärtige tatsächliche Situation in Bezug auf Asylanträge in Österreich.....	10
b) Für Österreich verbindliche vertragliche Verpflichtungen	11
c) Österreichische Gesetzgebung	11
d) Die Rolle des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge	12

e) Bereiche mit gewissen Problemen	13
f) Schlußfolgerungen in Bezug auf die Rechte von Flüchtlingen	13
4. Das Eintreten der österreichischen Regierung für die Rechte von Einwanderern.	14
a) Die tatsächliche Situation in Bezug auf Einwanderer in Österreich	14
b) Österreichische Gesetzgebung	14
c) Das Programm der Bundesregierung	15
d) Schlußfolgerungen in Bezug auf die Rechte von Einwanderern	16
5. Das Eintreten der österreichischen Regierung für die Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit	16
a) Das Programm der Bundesregierung	16
b) Maßnahmen der Regierung in diesem Bereich	17
c) Schlußfolgerungen in Bezug auf die Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit.....	19
II. Die Entwicklung der politischen Natur der FPÖ.....	20
1. Der Rahmen für die Interpretation des Mandats	20
a) Der Grundsatz der Parteifreiheit und seine Grenzen.....	20
b) Das österreichische Parteienrecht	21
2. Die politische Natur der FPÖ.....	22
a) Die Geschichte und die politischen Positionen der FPÖ.....	22
b) Die Bildung der Koalitionsregierung.....	24
c) Der fortwährende Gebrauch zweideutiger Formulierungen durch führende Mitglieder der FPÖ	26
d) Angriffe auf die Freiheit der Kritik.....	27

e) Der Gebrauch von Beleidigungsverfahren durch die FPÖ.....	28
f) Das Verhalten der FPÖ in der Regierung.....	30
3. Schlußfolgerungen in Bezug auf die Entwicklung der politischen Natur der FPÖ.....	30
III. Allgemeine Schlußfolgerungen.....	30
1. In Bezug auf das Eintreten der österreichischen Regierung für die gemeinsamen europäischen Werte, insbesondere für die Rechte der Minderheiten, Flüchtlinge und Einwanderer.....	30
2. In Bezug auf die Entwicklung der politischen Natur der FPÖ.....	31
3. In Bezug auf die von den Vierzehn getroffenen Maßnahmen	32
4. Empfehlungen als Folge des Berichts.....	32
Annex I: Programm der Gespräche in Wien.....	34
Annex II: Programm der Gespräche in Heidelberg.....	37

Wir

Martti Ahtisaari, ehemaliger finnischer Staatspräsident,

Jochen Frowein, Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, ehemaliger Vizepräsident der Europäischen Kommission für Menschenrechte,

Marcelino Oreja, Präsident des Instituts für Europastudien der San Pablo CEU Universität, ehemaliger spanischer Außenminister, ehemaliger Generalsekretär des Europarats, ehemaliges Mitglied der Kommission der Europäischen Gemeinschaften,

haben durch den Präsidenten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ein Mandat der XIV erhalten,

"auf der Grundlage einer eingehenden Untersuchung einen Bericht vorzulegen über

- das Eintreten der österreichischen Regierung für die gemeinsamen europäischen Werte, insbesondere hinsichtlich der Rechte von Minderheiten, Flüchtlingen und Einwanderern;
- die Entwicklung der politischen Natur der FPÖ."

Der Präsident des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hat uns den an ihn gerichteten Brief des portugiesischen Premierministers übermittelt, nach dessen letztem Satz:

"die XIV auf der Grundlage der Schlußfolgerungen dieses Berichts ihre bilateralen Beziehungen mit der österreichischen Regierung überprüfen werden."

Der Präsident des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hat uns auch seine Antwort an den portugiesischen Premierminister übermittelt, in der festgehalten wird, daß kein zeitlicher Rahmen für den Bericht vorgegeben wurde, und daß "ich folglich den ernannten Personen empfehlen werde, den Bericht so schnell wie irgendmöglich vorzulegen."

Erhalten haben wir das Mandat unmittelbar vor seiner Veröffentlichung in Form einer Presseerklärung durch den Kanzler des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte am 12. Juli 2000.

Nachdem wir uns entschieden hatten, das Mandat anzunehmen, waren wir übereinstimmend der Ansicht, daß wir die Arbeit sofort aufnehmen sollten. Schon wenige Tage nach dem 12. Juli erhielten wir von der österreichischen Regierung zusammengestellte Unterlagen.

Wir trafen uns am 20. Juli in Helsinki und erörterten im einzelnen unsere künftige Vorgehensweise. Von Helsinki aus nahmen wir Verbindung mit der österreichischen Regierung auf, um zu klären, ob bereits am Ende der folgenden Woche ein Besuch in Wien möglich sei.

Nachdem die österreichische Regierung sich mit dem Zeitplan einverstanden erklärt und uns ihre volle Unterstützung zugesagt hatte, hatten wir vom Abend des 27. Juli bis zum Abend des Sonntags, des 30. Juli, verschiedene Treffen in Wien.

Auf der Grundlage unserer Vorschläge organisierte die österreichische Regierung eine Reihe von Gesprächen mit dem Bundespräsidenten, dem Bundeskanzler, mehreren Bundesministern, dem Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes, den Volksanwälten, allen im österreichischen Parlament vertretenen Parteien, den Gewerkschaften und den Arbeitgebervertretern, der katholischen und der evangelischen Kirche und der jüdischen und der islamischen Glaubensgemeinschaft, sowie der Vorsitzenden der Richtervereinigung.

Auf Wunsch der Platform of European Social Non Governmental Organizations (NGOs) trafen wir am 29. August 2000 im Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg Vertreter verschiedener österreichischer NGOs, die uns Informationen zu den im Mandat genannten Bereichen übermittelten. Am Nachmittag trafen wir auf ihren Wunsch die Vorsitzende der FPÖ und Vizekanzlerin Susanne Riess-Passer.

Nach den Gesprächen in Wien und Heidelberg und außerdem unter Berücksichtigung uns übermittelter schriftlicher Unterlagen erstellten wir den vorliegenden Bericht und nahmen ihn am 8. September 2000 in Paris einstimmig an.

Wir möchten der österreichischen Bundesregierung und allen unseren Gesprächspartnern für die ausgezeichnete Vorbereitung der Treffen in Wien und Heidelberg, das substantielle Material und sämtliche uns gewährte Unterstützung danken.

I. Das Eintreten der österreichischen Regierung für die gemeinsamen europäischen Werte, insbesondere für die Rechte von Minderheiten, Flüchtlingen und Einwanderern

1. Der internationale Rahmen zur Bestimmung gemeinsamer europäischer Werte

- 1 Unser Mandat besteht im ersten Teil darin, das Eintreten der österreichischen Regierung für die gemeinsamen europäischen Werte in bestimmten Bereichen zu bewerten. Es ist deshalb wichtig, allgemein akzeptierte Standards für die gemeinsamen europäischen Werte zu ermitteln. In den im Mandat genannten Bereichen, den Rechten von Minderheiten, Flüchtlingen und Einwanderern, gibt es verschiedene rechtlich verbindliche, aber auch unverbindliche Dokumente, welche die positive Verpflichtung der Europäischen Staaten enthalten, die Menschenrechte und Grundfreiheiten, die pluralistische Demokratie und den Rechtsstaat zu schützen und zu fördern.
- 2 Zu den rechtsverbindlichen Verträgen gehören insbesondere der Europäische Unionsvertrag und die Europäische Konvention für Menschenrechte, die ausdrücklich in Art. 6 Abs. 2 des EU-Vertrags erwähnt wird. Die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten und das Abkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen müssen in diesem Zusammenhang ebenfalls berücksichtigt werden.
- 3 Der EU-Vertrag erklärt in Art. 6 Abs. 1 ausdrücklich: "Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam." Die Mitgliedstaaten der EU sind deshalb rechtlich dazu verpflichtet, für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte einzutreten.
- 4 Unter den rechtlich nicht verbindlichen, aber im EU-Rahmen allgemein anerkannten Dokumenten ist die Erklärung gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit besonders zu berücksichtigen, die am 11. Juni 1986 vom Europäischen Parlament, dem Rat, den im Rat vereinigten Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission gemeinsam verabschiedet wurde.
- 5 Schließlich ist die Spruchpraxis der von der Europäischen Konvention für Menschenrechte errichteten Organe in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung.

a) Maßstäbe für Menschenrechte und Grundfreiheiten

- 6 Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die 1950 unterzeichnet wurde, bringt in ihrer Präambel zum Ausdruck, daß die Regierungen europäischer Staaten, die vom gleichen Geist beseelt sind und ein gemeinsames Erbe an politischen Überlieferungen, Idealen, Achtung der Freiheit und Rechtsstaatlichkeit besitzen, die ersten Schritte auf dem Weg zu einer kollektiven Garantie der in der allgemeinen Erklärung der Vereinten Nationen von 1948 aufgeführten Rechte unternehmen. Alle Mitgliedstaaten der Union haben die Konvention ratifiziert.
- 7 Von besonderer Bedeutung ist im vorliegenden Zusammenhang die in Art. 14 enthaltene klare Garantie der Nichtdiskriminierung beim Genuß der Rechte und Freiheiten, die in der Konvention anerkannt sind. Nach diesem Artikel sind die Rechte und Freiheiten der Konvention ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten. Die Konventionsorgane haben klargestellt, daß Rassendiskriminierung zu einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung führen kann, die Art. 3 der Konvention verletzt.
- 8 Nichtdiskriminierung ist ein grundlegendes Prinzip im Recht der Europäischen Union. Art. 13 EG-Vertrag gibt in seiner durch den Amsterdamer Vertrag geänderten Fassung dem Rat die Möglichkeit, Maßnahmen gegen Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu ergreifen. Am 29. Juni 2000 wurde eine Richtlinie angenommen, die bis Juli 2003 in allen Mitgliedstaaten umgesetzt worden sein muß. Diese Richtlinie setzt inhaltliche Maßstäbe, die in Übereinstimmung mit ihren Zielen von allen nationalen Behörden beachtet werden müssen. In dem neuen Entwurf für eine Charta der Grundrechte vom 28. Juli 2000 verbietet Art. 21 jegliche Diskriminierung wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der Erbanlagen, der Sprache, der Religion oder Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, der Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung.

- 9 Desgleichen ist die Meinungsäußerungsfreiheit als eines der wichtigsten Grundrechte im europäischen System anerkannt. Der neue Entwurf für eine Grundrechtscharta übernimmt in Art. 11 für den Schutz der Meinungsäußerungsfreiheit die Formulierung aus Art. 10 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention.
- 10 Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in einer Reihe wichtiger Fälle klargestellt, daß Meinungsäußerungsfreiheit und Pressefreiheit von herausragender Bedeutung für einen demokratischen Staat sind. Insbesondere ist nach der verbindlichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte von der Meinungsäußerungsfreiheit und der Pressefreiheit die Möglichkeit umfassend geschützt, die Regierung zu kritisieren und die von der Regierung eingeschlagene politische Richtung heftig anzugreifen.
- 11 Österreich hat die Europäische Menschenrechtskonvention 1958 ratifiziert, und es ist das einzige Land, in dem die Konvention Verfassungsrang genießt. Auf der Grundlage einer 1964 eigens zu diesem Zweck vorgenommenen Verfassungsgesetzgebung wurde die Europäische Menschenrechtskonvention Teil des österreichischen Verfassungsrechts.

b) Maßstäbe für die Rechte nationaler Minderheiten

- 12 Der Europarat nahm 1995 die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten an, die wichtige Maßstäbe für den Minderheitenschutz in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union setzt. Die Konvention trat für Österreich am 1. Juli 1998 in Kraft. Nach Art. 6 fördern die Vertragsparteien den Geist der Toleranz und des interkulturellen Dialogs und treffen wirksame Maßnahmen zur Förderung der gegenseitigen Achtung und des gegenseitigen Verständnisses sowie der Zusammenarbeit zwischen allen in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Menschen, unabhängig von deren ethnischer, kultureller, sprachlicher oder religiöser Identität, insbesondere in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien. Die Vertragsparteien verpflichten sich ausdrücklich, angemessene Maßnahmen zu treffen, um Menschen zu schützen, die wegen ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität diskriminierenden, feindseligen oder gewalttätigen Handlungen oder der Androhung solcher Handlungen ausgesetzt sein können.
- 13 Insgesamt haben 32 Staaten die Konvention ratifiziert, darunter 9 Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Minderheitenvorschriften in dem Dokument des Kopenhagen-

Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE im Juni 1990 wurden von allen EU-Mitgliedstaaten anerkannt.

c) Maßstäbe für die Rechte von Flüchtlingen

- 14 Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind durch die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das Änderungsprotokoll von 1967 gebunden. Nach Art. 33 der Genfer Konvention darf keiner der vertragschließenden Staaten einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen ("refouler"), in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugungen bedroht sein würde. Das Dubliner Übereinkommen von 1990 hat diese Prinzipien innerhalb des Gemeinschaftssystems bestätigt, indem es Kriterien zur Ermittlung des für die Behandlung von in einem Mitgliedstaat gestellten Asylanträgen zuständigen Staats aufstellt. In dem neuen Entwurf für eine Grundrechtscharta der Europäischen Union garantiert Art. 18 das Recht auf Asyl auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und des Änderungsprotokolls von 1967.
- 15 Mehrere vom Rat angenommene Akte haben seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht die in den Bereichen Justiz und Inneres zwischen den Mitgliedstaaten bestehende enge Zusammenarbeit fortentwickelt, insbesondere in Bezug auf die in Asylverfahren zu beachtenden formalen Anforderungen, eine gemeinsame Definition des Flüchtlingsstatus' und das Problem der Lastenverteilung.
- 16 Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat klargestellt, daß Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention es den Mitgliedstaaten der Konvention verbietet, Personen in Länder auszuliefern oder abzuschieben, wo sie einer unmenschlichen Behandlung ausgesetzt wären. Der gleiche Grundsatz ist in Art. 19 Abs. 2 des Entwurfs für eine Grundrechtscharta für die Europäische Union niedergelegt.

d) Maßstäbe für die Rechte von Einwanderern

- 17 Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam hat die Europäische Gemeinschaft in Art. 13 ausdrücklich anerkannt, daß Diskriminierung unter anderem aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft oder der Religion gegen Grundwerte des Gemeinschaftssystems verstößt. Der Rat kann Maßnahmen treffen, um jegliche Art von Dis-

kriminierung zu bekämpfen. Die erste in Anwendung dieser Vorschrift beschlossene Maßnahme ist die Richtlinie gegen Diskriminierung vom 29. Juni 2000, die am 19. Juli 2000 in Kraft getreten ist.

- 18 Mit der Annahme der Erklärung gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit von 1986 haben die Mitgliedstaaten die Bedeutung anerkannt, die darin liegt, daß die nationalen Regierungen für alle erforderliche Information und Unterrichtung sorgen, um ihre Bürger für die Gefahren von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu sensibilisieren, sowie die Notwendigkeit, jedwede Handlung rassistischer oder fremdenfeindlicher Art zu vermeiden und zu unterbinden.
- 19 Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hat anerkannt, daß Einwanderer der zweiten Generation, die keine Verbindungen zu dem Staat ihrer formalen Staatsangehörigkeit haben, nur unter besonderen Umständen in diesen Staat abgeschoben werden dürfen, wenn spezifische Gründe für solche staatlichen Maßnahmen bestehen.

2. Das Eintreten der österreichischen Regierung für die Minderheitenrechte

a) Das österreichische Rechtssystem und die tatsächliche Situation

- 20 In der Republik Österreich bestand seit ihrem Entstehen nach dem ersten Weltkrieg ein umfassendes System zum Schutz der auf dem österreichischen Staatsgebiet lebenden einzelnen nationalen Minderheiten. Nach dem Österreichischen Staatsvertrag von 1955 sind die slowenischen und kroatischen Minderheiten in Kärnten, dem Burgenland und der Steiermark ausdrücklich anerkannt. In diesem Vertrag sind besondere kulturelle Rechte, vor allem hinsichtlich des Schulwesens garantiert. Außerdem gibt es in diesen Landesteilen Regelungen hinsichtlich der Amtssprachen.
- 21 Seit 1976 hat die österreichische Gesetzgebung mehrere Volksgruppen mit besonderen Identitätsrechten anerkannt. Der Schutz durch diese Gesetzgebung reicht über die im Staatsvertrag anerkannten Minderheiten hinaus. Die in der Gesetzgebung von 1976 anerkannten Volksgruppen sind die Kroaten, die Slowenen, die Ungarn, die Tschechen, die Slowaken und die Roma.

- 22 Nach der Volkszählung des Jahres 1991 war die Stärke der Volksgruppen wie folgt: Kroaten 29.596, Slowenen 20.191, Ungarn 19.638, Tschechen 9822, Slowaken 1.015 und Roma 122. Man muß hervorheben, daß diese Volkszählung auf dem Gebrauch der Sprachen beruhte. Anderen Schätzungen über die Stärke der Volksgruppen zufolge gibt es etwa 30.000 Kroaten im Burgenland und etwa 12.000 in Wien, die Slowenen werden auf etwa 50.000 im gesamten Österreich geschätzt, die Ungarn zwischen 20.000 und 30.000, die Tschechen zwischen 15.000 und 20.000, die Slowaken zwischen 5.000 und 10.000, die Roma auf ungefähr 25.000. Diese Zahlen werden im ersten Bericht der österreichischen Republik auf der Grundlage der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten vom 30. Juni 2000 genannt.
- 23 In diesem Bericht erklärt die österreichische Regierung im einzelnen, welche Rechte die verschiedenen Volksgruppen im österreichischen Rechtssystem genießen. Vor allem im Burgenland und in Kärnten gibt es öffentliche Grundschulen, in denen diejenigen in den Minderheitensprachen unterrichtet werden, die sie als Unterrichtsfach wählen. In anderen Landesteilen gibt es Privatschulen, die ebenfalls in Minderheitensprachen unterrichten. Im Burgenland gibt es insgesamt 29 Volksschulen, in denen neben Deutsch auch Kroatisch unterrichtet wird. In Kärnten gab es 1998/99 1.620 Kinder, die in Deutsch und Slowenisch unterrichtet wurden.
- 24 Der österreichische Verfassungsgerichtshof hat in verschiedenen Urteilen die Rechte der Minderheiten nach dem österreichischen Staatsvertrag klargestellt. Am 19. März 2000 entschied der Verfassungsgerichtshof, daß eine Begrenzung des Unterrichts in slowenischer Sprache in Kärnten mit bestimmten Bestimmungen des Staatsvertrags vereinbar war. Nach dem Gerichtshof muß in den Minderheitenschulen eine Gleichheit zwischen den beiden Sprachen, Deutsch und Slowenisch, im Grundschulunterricht bestehen. Nach unseren Informationen wurde das Urteil bisher noch nicht vollständig umgesetzt.

b) Die neue Minderheitenbestimmung in der österreichischen Verfassung

- 25 Seit 1997 war ein Vorschlag der verschiedenen Volksgruppenbeiräte diskutiert worden, der die Aufnahme einer Vorschrift zum Minderheitenschutz in die österreichische Verfassung zum Gegenstand hatte. Am 31. Mai 2000 hat die österreichische Bundesregierung im Parlament einen konkreten Entwurf für eine solche Bestimmung vorgelegt. Auf

der Grundlage von Beratungen im Nationalrat wurde Art. 8 der österreichischen Verfassung um einen neuen Absatz 2 ergänzt. Diese Verfassungsänderung trat am 1. August 2000 in Kraft. Der neue Artikel hat folgenden Wortlaut:

"Art. 8 (1) Die deutsche Sprache ist, unbeschadet der den sprachlichen Minderheiten bundesgesetzlich eingeräumten Rechte, die Staatssprache der Republik.

(2) Die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich zu ihrer gewachsenen sprachlichen und kulturellen Vielfalt, die in den autochthonen Volksgruppen zum Ausdruck kommt. Sprache und Kultur, Bestand und Erhaltung dieser Volksgruppen sind zu achten, zu sichern und zu fördern."

- 26 Aus der Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift wird deutlich, daß die gegenwärtige österreichische Bundesregierung die Verfassungsänderung unterstützt hat. Mit dieser Verfassungsänderung wurde eine besondere verfassungsrechtliche Verpflichtung Teil des österreichischen Verfassungsrechts, die Existenz und die Aktivitäten der Volksgruppen zu fördern.

c) Sonstige Maßnahmen

- 27 Am 21. Juli 2000 ist eine Verordnung über die offiziellen Namen von Gemeinden der Region angenommen worden, in der die ungarische und die kroatische Minderheit leben. In 51 Gemeinden des Burgenlandes wurden 260 zweisprachige Ortsschilder aufgestellt. Im gleichen Zusammenhang ist zu beachten, daß die österreichische Bundesregierung mit einer Verordnung, die am 14. Juni 2000 angenommen wurde und die am 1. Oktober 2000 in Kraft treten wird, Regelungen über den Gebrauch von Ungarisch durch Angehörige der ungarischen Minderheit im Behördenkontakt geschaffen hat.

d) Die "neuen Minderheiten"

- 28 Der vom Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung geschaffene Ausschuß hat festgestellt, daß die sog. "neuen Minderheiten" im österreichischen Minderheitenrecht nicht besonders geschützt sind. "Neue Minderheiten" in diesem Sinne sind Gruppen, die in jüngerer Zeit eingewandert sind. Die Probleme dieser "neuen Minderheiten" werden in dem Abschnitt über Einwanderer behandelt. In diesem Zusammenhang muß allerdings festgehalten werden, daß bis heute kein europäischer Staat einen Minderheitenschutz im formellen Sinn auf die sog. "neuen Minderheiten" ausgedehnt hat.

e) Schlußfolgerungen in Bezug auf die Minderheitenrechte

- 29 Das österreichische Rechtssystem hat einen besonderen Schutz für die in Österreich lebenden Minderheiten geschaffen. Dieser Schutz besteht auf Verfassungsebene. Der den in Österreich lebenden Minderheiten durch das österreichische Rechtssystem gewährte Minderheitenschutz reicht weiter als der, der in vielen anderen europäischen Staaten gewährt wird.

3. Das Eintreten der österreichischen Regierung für die Rechte von Flüchtlingen

- 30 Österreich hat eine lange Tradition, Flüchtlingen Asyl zu gewähren. Nach dem Zweiten Weltkrieg hat es über eine Million Kriegsflüchtlinge aufgenommen. In der Folge der Krisen in Ungarn (1956), in der Tschechoslowakei (1968) und Polen (1980/81) wurde etwa 375.000 Flüchtlingen in Österreich Asyl gewährt. Nach den Bürgerkriegen auf dem Gebiet des früheren Jugoslawien fanden 115.000 Flüchtlinge im Land Aufnahme. Die österreichische Regierung schätzt, daß seit 1945 mehr als 2 Millionen Flüchtlinge ins Land gekommen sind, von denen 650.000 sich dauerhaft niedergelassen haben, was etwa 9 % der gesamten Bevölkerung ausmacht.

a) Die gegenwärtige tatsächliche Situation in Bezug auf Asylanträge in Österreich

- 31 Aufgrund seiner geographischen Lage an den Außengrenzen der Europäischen Union gehört Österreich zu den Staaten in Europa, die die höchste Zahl von Asylanträgen im Verhältnis zu ihrer Gesamtbevölkerung haben. Nach der Statistik des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge wurden in Österreich 1999 mehr als 20.000 Anträge gestellt. Im EU-Vergleich bedeutet dies den 6. Platz in absoluten Zahlen (nach Deutschland, dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden, Belgien und Frankreich), im Verhältnis zur Bevölkerung des jeweiligen Landes macht es zusammen mit den Niederlanden die dritthöchste Rate aus (nach Luxemburg und Belgien). Der EU-weite Durchschnitt betrug 1999 0,98 Asylanträge auf 1.000 Einwohner; die österreichische Rate beträgt 2,49 (Luxemburg 6,78; Belgien 3,50; die Niederlande 2,49; Irland 2,09; Vereinigtes Königreich 1,55; Schweden 1,27; Dänemark 1,22, Deutschland 1,16; Finnland 0,60; Frankreich 0,52; Italien 0,21; Spanien 0,21; Griechenland 0,15; Portugal 0,03).

b) Für Österreich verbindliche vertragliche Verpflichtungen

- 32** Österreich ist durch die Verpflichtungen gebunden, die sich aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Genfer Konvention) ergeben, die für Österreich am 30. Januar 1955 in Kraft trat. Das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967, welches die Konvention ergänzt, wurde für Österreich am 5. September 1973 verbindlich. Im Rahmen des Europarats ist Österreich durch die Verpflichtungen gebunden, die sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte für die Behandlung von Flüchtlingen ergeben.
- 33** Im Rahmen der Europäischen Union ist das Dubliner Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags vom 15. Juni 1990 für Österreich am 1. Oktober 1997 in Kraft getreten. Das Ziel der Konvention ist es, den für die Prüfung eines durch Staatsangehörige eines Drittstaats in einem EU-Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständigen Staat zu bestimmen. Hierzu verpflichtet die Konvention die Mitgliedstaaten, Asylanträge eines Ausländers zu behandeln, die an der Grenze oder auf ihrem Staatsgebiet gestellt werden, wenn der betreffende Mitgliedstaat nach der Konvention für die Behandlung zuständig ist. Die Konvention führt außerdem Beratungen mit Blick auf die Übernahme von Antragstellern durch den zuständigen Staat ein.

c) Österreichische Gesetzgebung

- 34** Das Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl aus dem Jahr 1997 (Asylgesetz) bezieht Österreichs internationale Verpflichtungen in ein nationales Asylkonzept ein. Im Hinblick auf die Gefahr einer Verfolgung verweist das Gesetz auf die in der Genfer Konvention genannten Kriterien und Ausnahmen. Zur Beschleunigung der Asylverfahren enthält das Gesetz eine Vorschrift über offensichtlich unbegründete Asylanträge. Das Asylgesetz verweist auch allgemein auf das vom Dubliner Übereinkommen errichtete System, indem es in Österreich gestellte Asylanträge für unzulässig erklärt, wenn ein anderer Staat vertraglich zur Prüfung des Asylantrags zuständig ist.
- 35** Österreichs Eintreten für die Europäische Menschenrechtskonvention wird durch die Verpflichtung bestätigt, das Asylrecht auf enge Familienangehörige eines Antragstellers zu erstrecken, um ein bestehendes Familienleben im Sinne von Art. 8 der Europäischen

Menschenrechtskonvention zu schützen (Art. 11 Asylgesetz). Es ist auch wichtig festzuhalten, daß das Asylgesetz ausdrücklich die non-refoulement-Verpflichtung aus Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention anspricht. Es verpflichtet die Behörden, von Amts wegen bescheidmäßig festzustellen, daß die Zurückweisung oder Abschiebung aus Österreich für den Antragsteller keine Gefahr begründet, einer unmenschlichen Behandlung oder Strafe oder der Todesstrafe unterworfen zu werden und daß dort sein oder ihr Leben oder seine oder ihre Freiheit nicht aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Ansichten bedroht wird. Auf diese Weise müssen sich die Behörden vergewissern, daß keine Gründe für ein Abschiebungsverbot (non-refoulement) bestehen. Besondere Bestimmungen erlauben die Aufnahme von Flüchtlingen in Notsituationen wie im Falle des früheren Jugoslawien.

d) Die Rolle des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge

- 36 Das Asylgesetz enthält eine besondere Vorschrift über die Rolle des UN Hochkommissars für Flüchtlinge. Nach dieser Vorschrift kann jeder Antragsteller jederzeit den Hochkommissar kontaktieren. Außerdem ist der UNHCR von jedem Verfahren über Asylanträge und von jeglichen Maßnahmen zu informieren, die zur Ausweisung oder Zurückweisung eines Antragstellers führen können. Anträge von Personen, die über einen Flughafen in Österreich eingereist sind, können nur dann als offensichtlich unbegründet oder auf der Grundlage des sicheren Drittstaatskonzepts (eine Ausnahme gilt hier für vertragliche Drittstaatenregelungen wie die des Dubliner Übereinkommens) zurückgewiesen werden, wenn der Hochkommissar sich damit einverstanden erklärt. Der Hochkommissar ist berechtigt, Akteneinsicht zu nehmen, und hat das Recht, bei Vernehmungen und mündlichen Verhandlungen vertreten zu sein. Nach Mitteilung des österreichischen Innenministeriums haben sich die Kontakte mit dem UNHCR im Verlauf der Jahre 1999/2000 intensiviert. Diese Einschätzung wurde durch UNHCR bestätigt, wo insbesondere die Kontakte mit der neuen Beschwerdeinstanz (dem Unabhängigen Bundesasylsenat) als "enge und konstruktive Arbeitsbeziehung" qualifiziert wurden.

e) Bereiche mit gewissen Problemen

- 37 Ein besonderes Problem in Bezug auf das Beschwerdeverfahren wurde 1998 durch eine Entscheidung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs behoben. Das Asylgesetz des Jahres 1997 verlangte, daß Beschwerden gegen Asylentscheidungen innerhalb einer Zweitagesfrist nach Erhalt der Entscheidung einzulegen waren, wenn der Antrag auf der Grundlage des sicheren Drittstaatskonzepts als unzulässig oder als offensichtlich unbegründet angesehen wurde. Diese besonders kurze Beschwerdefrist wurde durch eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom Juni 1998 für verfassungswidrig erklärt. In der Folge dieser Entscheidung wurde das Asylgesetz geändert; es statuiert nun eine zehntägige Beschwerdefrist.
- 38 Wir wurden auf bestimmte Probleme im Bereich der sozialen Betreuung von Asylbewerbern hingewiesen. Asylbewerbern ist grundsätzlich Bundesbetreuung (Sozialhilfe) zu gewähren, die Wohnung, Essen und medizinische Versorgung beinhaltet. Allerdings bestimmt das Bundesbetreuungsgesetz ausdrücklich, daß den Antragstellern kein entsprechender Anspruch zusteht, was bedeutet, daß sie keinen effektiven Rechtsschutz haben, wenn ihnen der Zugang zur Bundesbetreuung verwehrt wird. Nach Mitteilung des UNHCR werden etwa 2/3 der Antragsteller nicht zur Bundesbetreuung zugelassen. Sie sind auf Hilfe durch Nicht-Regierungsorganisationen, die Kirchen und andere Wohlfahrtsorganisationen oder Privatpersonen angewiesen. Dem UNHCR zufolge hat dies dazu geführt, daß eine beträchtliche Zahl von Antragstellern obdachlos ist.
- 39 Hinsichtlich der Schubhaft für Asylbewerber hat der UNHCR mit Besorgnis zur Kenntnis genommen, daß in Österreich Asylbewerber auch dann in Schubhaft genommen werden, wenn keine realistische Aussicht besteht, sie in einen Drittstaat oder ihren Heimatstaat zurückzubringen. UNHCR hat auch die relativ hohe Zahl von Minderjährigen in Schubhaft kritisiert.

f) Schlußfolgerungen in Bezug auf die Rechte von Flüchtlingen

- 40 Die rechtliche Situation von Asylbewerbern ist derjenigen in anderen europäischen Staaten vergleichbar. Unserer Ansicht nach setzt die gegenwärtige Regierung Österreichs traditionell offene Flüchtlingspolitik fort. Österreich ist ein zentraleuropäischer Staat mit Außengrenzen des Schengensystems. Dies erklärt die vergleichsweise hohe Zahl an Flüchtlingen im Verhältnis zu österreichischen Einwohnern. Wie in anderen eu-

ropäischen Staaten auch, schafft eine solche Flüchtlingsrate Probleme der sozialen Integration. Wir haben jedoch keinerlei Anhaltspunkte dafür festgestellt, daß die neue österreichische Regierung von den Grundsätzen ihrer Vorgängerregierungen abgewichen wäre. Wie oben dargestellt, gibt es allerdings in einzelnen Bereichen gewisse Umsetzungsprobleme.

4. Das Eintreten der österreichischen Regierung für die Rechte von Einwanderern.

a) Die tatsächliche Situation in Bezug auf Einwanderer in Österreich

- 41 Die Zahl der in Österreich lebenden Ausländer hat sich im Verlaufe der letzten Jahrzehnte erheblich erhöht. 1998 betrug sie 749.126, das entspricht 9,26 % der österreichischen Bevölkerung. Dies ist eine der höchsten Raten in der Europäischen Union. Die Zahl der Einwanderer aus Drittstaaten, die nicht Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind, betrug zu dieser Zeit 88 % aller Ausländer und war damit eine der höchsten innerhalb der Union.
- 42 In den letzten Jahren hat die Einwanderung nach Österreich leicht abgenommen. Die meisten der neuen Einwanderer waren Familienangehörige, die auf der Basis von Familienzusammenführungen eingewandert sind. Die Einwanderungsquote auf der Basis von Familienzusammenführung betrug 1998 59,7 %, 1999 66,4 % und im Verlaufe des Jahres 2000 wird die Rate wahrscheinlich bei 68,2 % liegen. In diesen Zahlen sind Asylverfahren und besondere Verfahren für Flüchtlinge aus Bosnien und dem Kosovo nicht enthalten.

b) Österreichische Gesetzgebung

- 43 Im Hinblick auf das uns übertragene Mandat beschränkt sich der folgende Abschnitt auf die sogenannten "Drittstaatsangehörigen", d.h. Personen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaats besitzen.
- 44 Um die Zahl der jährlichen Zuwanderer zu begrenzen, sieht das österreichische Recht eine Niederlassungsverordnung vor, in der jährliche Quoten für die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen aufgestellt werden. Die Niederlassungsverordnung für das Jahr 2000 beschränkt die maximale Zahl von Niederlassungsbewilligungen auf 7.860, die auf die österreichischen Bundesländer verteilt werden.

- 45 Das Ausländergesetz berücksichtigt die Probleme von Einwandererfamilien, indem es Ausländern einen Anspruch auf Familiennachzug gibt. Allerdings müssen die Familienangehörigen innerhalb der von der Niederlassungsverordnung festgesetzten Quoten Zugang finden. Wenn ein Antragsteller seine Absicht nicht mitteilt, Familienangehörige nachzuholen, so müssen diese Familienangehörigen in einer dafür besonders vorgesehenen Familienzusammenführungsquote Platz finden.
- 46 Um die Integration von Ausländern in die österreichische Gesellschaft zu erleichtern, sieht das Ausländergesetz einen Integrationsbeirat vor, der aus 14 Mitgliedern besteht. Der Integrationsbeirat hat das Recht, Empfehlungen sowohl zu allgemeinen Integrationsfragen als auch zur Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen abzugeben.
- 47 Nach unseren Informationen sind in Bezug auf Familienzusammenführungen Probleme aufgetreten, weil die Wartezeit in einigen Fällen sehr lang zu sein scheint. Die Bundesregierung hat erklärt, daß im April 2000 mehr als 10.000 Anträge vorlagen, denen nicht stattgegeben werden konnte, weil die vorhandenen Quoten bereits ausgeschöpft waren. Die Regierung untersucht gegenwärtig die Möglichkeit, die Einwanderung für Familienangehörige zu erleichtern. Die Zahl der jährlichen Einbürgerungen hat von 1988 bis 1999 von 8.200 auf 25.032 zugenommen.
- 48 Die österreichische Fremdengesetzgebung stellt durch einen besonderen Verweis auf die Europäische Menschenrechtskonvention sicher, daß die in der Spruchpraxis der Konventionsorgane entwickelten Standards für Ausweisungen angewandt werden. § 37 Abs. 1 des österreichischen Fremdengesetzes lautet wie folgt:

"Würde durch eine Ausweisung ... in das Privat- oder Familienleben des Fremden eingegriffen, so ist ein solcher Entzug der Aufenthaltsberechtigung nur zulässig, wenn dies zur Erreichung der im Art. 8 Abs. 2 EMRK genannten Ziele dringend erforderlich ist."

c) Das Programm der Bundesregierung

- 49 Die Bundesregierung hat in ihrem Programm vom Februar 2000 unterstrichen, daß die Integration rechtmäßig in Österreich lebender fremder Staatsangehöriger den Vorrang vor neuer Zuwanderung genießen müsse. Dem Programm zufolge sollten im Bereich des Arbeitsmarktes Österreicher und angemessen qualifizierte Ausländer, die rechtmäßig in Österreich leben, bevorzugte Behandlung genießen. Das Programm betont, daß die zentrale Frage beim Erwerb guter deutscher Sprachkenntnisse liege. Aus diesem

Grund wurden intensive sprachliche Schulungen einschließlich verpflichtender Deutschkurse angekündigt.

- 50 Die Ministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat in einem Bericht vom 23. Mai 2000 mitgeteilt, daß einige Initiativen zur sprachlichen Schulung ergriffen worden seien. Das Innenministerium hat am 20. Juli 2000 erklärt, daß der Zugang zum Arbeitsmarkt für diejenigen Ausländer erleichtert worden sei, die seit vielen Jahren in Österreich rechtmäßig leben, sowie für junge Ausländer, die ihre Schulausbildung in Österreich abgeschlossen haben. Außerdem soll eine besondere Studie die Folgewirkungen untersuchen, die ein erleichterter Zugang der voll integrierten Ausländer zum Arbeitsmarkt hätte. Nach diesem Regierungsbericht soll eine Harmonisierung des Aufenthaltsrechts in Österreich mit dem Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt erreicht werden.

d) Schlußfolgerungen in Bezug auf die Rechte von Einwanderern

- 51 Die gegenwärtige österreichische Regierung hat die Politik früherer Regierungen fortgesetzt, neue Einwanderung zu beschränken und der Integration von rechtmäßig im Land lebenden Ausländern den Vorrang zu geben. Sie hat auch den Grundsatz anerkannt, daß Familienzusammenführung möglich sein muß. Es kann festgestellt werden, daß die Einwanderungspolitik der österreichischen Regierung zeigt, daß sie für die gemeinsamen europäischen Werte eintritt.

5. Das Eintreten der österreichischen Regierung für die Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit

a) Das Programm der Bundesregierung

- 52 In der Deklaration, die dem Regierungsprogramm voransteht und die im Namen der beiden Koalitionsparteien unterzeichnet wurde, ist folgendes festgehalten:

"Österreich stellt sich seiner Verantwortung aus der verhängnisvollen Geschichte des 20. Jahrhunderts und den ungeheuerlichen Verbrechen des nationalsozialistischen Regimes: Unser Land nimmt die hellen und die dunklen Seiten seiner Vergangenheit und die Taten aller Österreicher, gute wie böse, als seine Verantwortung an. Nationalismus, Diktatur und Intoleranz brachten Krieg, Fremdenhaß, Unfreiheit, Rassismus und Massenmord. Die Einmaligkeit und Unvergleichbarkeit des Verbrechens des Holocaust sind Mahnung zu ständiger Wachsamkeit gegen alle Formen von Diktatur und Totalitarismus.

Das Vorhaben der Europäischen Union eines breiten, demokratischen und wohlhabenden Europa, zu dem sich die Bundesregierung vorbehaltlos bekennt, ist die beste Garantie gegen eine Wiederkehr dieses dunkelsten Kapitels der österreichischen Geschichte.

Die Bundesregierung bekennt sich zur kritischen Auseinandersetzung mit der NS-Vergangenheit. Sie wird für vorbehaltlose Aufklärung, Freilegung der Strukturen des Unrechts und Weitergabe dieses Wissens an Nachkommen der Generationen als Mahnung für die Zukunft sorgen. Hinsichtlich der NS-Zwangsarbeit wird die Bundesregierung im Lichte des Zwischenberichts der österreichischen Historikerkommission unter Berücksichtigung der primären Verantwortung der betroffenen Unternehmen um sachgerechte Lösungen bemüht sein."

- 53 Im Programm erklärt die Bundesregierung, daß sie weiterhin von ihren Möglichkeiten Gebrauch machen wird, um sowohl auf europäischer als auch auf globaler Ebene die Anerkennung von Menschen- und Minderheitenrechten zu fördern sowie Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung von Ausländern zu bekämpfen. Sie wird die einschlägige Arbeit des in Wien angesiedelten EU-Beobachtungszentrums für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit unterstützen.

b) Maßnahmen der Regierung in diesem Bereich

- 54 In ihren Berichten über Maßnahmen gegen Rassismus, Antisemitismus, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit in Österreich betont die Regierung, daß sie an verschiedenen internationalen Maßnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen, dem Europarat und der EU mitwirkt.
- 55 Schon im Jahr 1999 hatte die frühere Regierung entschieden, einen Menschenrechtsbeirat einzurichten, der das Recht hat, alle in Österreich inhaftierten Personen zu besuchen. Dieser Ausschuß nahm zum 1. Juli 2000 seine Arbeit unter der gegenwärtigen Regierung auf, die damit die Kontinuität ihrer Politik zu der der Vorgängerregierung zum Ausdruck brachte. Die gegenwärtige österreichische Regierung hat auch Schulungsmaßnahmen für Polizeibeamte fortgeführt, die insbesondere die Behandlung von Ausländern zum Gegenstand hatten.
- 56 Im Bereich des Unterrichtswesens betont einer der Berichte, daß die österreichische Republik Maßnahmen gegen Vorurteile und Rassismus ergreift. In diesem Zusammenhang solle ein besonderer Schwerpunkt bei der kritischen Erörterung der nationalsozialistischen Vergangenheit liegen. Es sollen Informationen über Hintergründe und Quel-

len von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verbreitet werden. Nach dem Bericht werden den Schulen besondere Publikationen zur Verfügung gestellt, um rassistischen Entwicklungen mit Schulungen und Informationen über die Ursachen von Vorurteilen, sowie über Globalisierung und andere Kulturen entgegenzutreten.

- 57** Im Bereich einer ständigen Schulung von Lehrern werden besondere Maßnahmen entwickelt, um rassistische Einstellungen zu vermeiden. Seit Anfang der 90er Jahre kommen in diesem Bereich besondere Programme zur Anwendung. Es ist festzustellen, daß am 7. Mai 2000 im früheren Konzentrationslager Mauthausen eine von der österreichischen Republik unterstützte besondere Gedenkveranstaltung stattgefunden hat.
- 58** In dieser Hinsicht ist die mit der Anti-Defamation League ("ADL") in New York aufgenommene Zusammenarbeit von besonderer Bedeutung. Seit Beginn dieser gemeinsamen Aktivitäten wurden ständige Kontakte zwischen der ADL und dem Innen- und dem Erziehungsministerium, sowie mit österreichischen Menschenrechtsorganisationen wie dem Ludwig-Boltzmann-Institut für Menschenrechte eingerichtet. Die bisher angelaufenen Programme betreffen Schulungen für Polizeibeamte, Lehrer und junge Menschen, die diese Zielgruppen für den diskriminierenden Charakter und die historischen Zusammenhänge bestimmter Wortwendungen sensibilisieren sollen.
- 59** Die Regierung plant in diesem Bereich auch einige neue Initiativen, wie ein neues Museum für österreichische Zeitgeschichte ("Haus der Geschichte der Republik Österreich"), eine Verbreitung von Unterlagen über nationalsozialistische Begriffe, Programme zu Schärfung des Bewußtseins der Öffentlichkeit für die Integration von Minderheiten ("Hinschauen statt Wegschauen") und die Mitarbeit an internationalen Vorschlägen zur Durchsetzung der strafrechtlichen Verfolgung von nationalsozialistischer Propaganda, die über das Internet verbreitet wird.
- 60** Wir wurden darüber informiert, daß Gewalt gegen Fremde in Österreich weniger häufig vorgekommen ist als in anderen europäischen Staaten. Es gab zwar einige dramatische Zwischenfälle, aber keine Wellen von Gewalt, wie dies in anderen europäischen Ländern der Fall war.
- 61** Die österreichische Regierung hat das Problem der Zwangsarbeiter während der nationalsozialistischen Zeit in Österreich in Angriff genommen. Am 7. und 19. Juli 2000 haben die beiden Kammern des österreichischen Parlaments einstimmig das "Versöh-

nungsfonds-Gesetz" verabschiedet, das einen Fonds für Zahlungen an ehemalige Sklaven- und Zwangsarbeiter des nationalsozialistischen Regimes errichtet. Am 28. Juli 2000 wurde eine Einigung mit den Vereinigten Staaten über den Text eines Regierungsabkommens erzielt, das demnächst unterzeichnet werden wird.

- 62** Das "Versöhnungsfonds-Gesetz" wird in Kraft treten, sobald die Summe von 6 Milliarden österreichischen Schillingen dem Fonds durch Beiträge von der österreichischen Industrie, Handel und aus öffentlichen Quellen zur Verfügung steht und mit den betroffenen Staaten bilaterale Übereinkommen unterzeichnet sind. Die Regierung hat auch ein Programm initiiert, das die Rückgabe von Kunstwerken an ihre rechtmäßigen Eigentümer zum Ziel hat.

c) Schlußfolgerungen in Bezug auf die Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit.

- 63** Aus den in diesem Abschnitt des Berichts zitierten Unterlagen kann geschlossen werden, daß die gegenwärtige österreichische Regierung für die Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit in Österreich eintritt.
- 64** Die Entschlossenheit der gegenwärtigen Bundesregierung muß allerdings im Zusammenhang mit dem gesehen werden, was als mehrdeutiger Sprachgebrauch durch einige hohe Parteifunktionäre der FPÖ beschrieben werden wird.

II. Die Entwicklung der politischen Natur der FPÖ

1. Der Rahmen für die Interpretation des Mandats

65 Wir haben auch ein allgemeines Mandat erhalten, einen Bericht über die Entwicklung der politischen Natur der FPÖ zu erstellen. Nach unserem Verständnis ist dieser Teil unseres Mandats eindeutig mit dem ersten Teil verbunden. Dies bedeutet, daß die Entwicklung der politischen Natur der FPÖ im Zusammenhang mit den gemeinsamen europäischen Werten gesehen werden muß, auf die im ersten Teil des Mandats ausdrücklich Bezug genommen wird. Unser Bericht sollte nur insoweit die Entwicklung der politischen Natur der FPÖ darstellen, als diese im Zusammenhang mit den gemeinsamen europäischen Werten Fragen aufwirft.

a) Der Grundsatz der Parteifreiheit und seine Grenzen

66 Die Gründung politischer Parteien sowie ihre Aktivitäten sind im vollen Umfang durch Art. 11 und Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention gedeckt, die die Vereinigungsfreiheit und die Meinungsäußerungsfreiheit schützen.

67 Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat festgestellt, daß der Schutz von Meinungen und die Freiheit, diese zu äußern, eines der Ziele der Versammlungs- und der Vereinigungsfreiheit darstellt, wie diese in Art. 11 der Konvention niedergelegt ist. In Bezug auf Parteien gilt dies nach dem Gerichtshof um so mehr, als diese eine zentrale Rolle für die Sicherung des Pluralismus und für die Funktionsfähigkeit der Demokratie spielen. Der Gerichtshof hat vielfach hervorgehoben, daß ohne Pluralismus keine Demokratie möglich ist.

68 Der Gerichtshof hat ergänzt, daß freie Wahlen wie sie in Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur Konvention vorgesehen sind, und die Ausdruck einer freien Entscheidung des Volkes über die Wahl der gesetzgebenden Körperschaft sind, ohne die Teilnahme mehrerer politischer Parteien, die das Spektrum der verschiedenen innerhalb der Bevölkerung eines Landes vorhandenen Meinungen repräsentieren, unvorstellbar sind,.

69 Allerdings ist die Freiheit politischer Parteien im europäischen System nicht grenzenlos gewährleistet. Nach Art. 11 Abs. 2 der Konvention kann die Vereinigungsfreiheit be-

grenzt werden, wo dies zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist. Es ist ein Teil der europäischen öffentlichen Ordnung, daß Propaganda für Rassendiskriminierung nicht in den Schutzbereich der Meinungsäußerungsfreiheit oder der Vereinigungsfreiheit fällt.

- 70 Die europäische Geschichte des 20. Jahrhunderts verstärkt die positive Verpflichtung der europäischen Regierungen, jegliche Form von direkter oder indirekter Propaganda für fremdenfeindliche und rassistische Diskriminierung zu bekämpfen und gegen jeden mehrdeutigen Sprachgebrauch vorzugehen, mit dem eine Verharmlosung oder negative "Normalisierung" der nationalsozialistischen Vergangenheit betrieben wird.
- 71 Alle europäischen Staaten haben das internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ratifiziert. Nach Art. 4 dieses Vertrages verurteilen die Vertragsstaaten jede Propaganda und alle Organisationen, die irgendeine Form von Rassenhaß und Rassendiskriminierung zu rechtfertigen oder zu fördern suchen. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, positive Maßnahmen zu treffen, um jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und alle rassistisch diskriminierenden Handlungen auszumerzen.
- 72 Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und die Europäische Kommission für Menschenrechte haben festgestellt, daß rassistische Äußerungen nicht von der Meinungsäußerungsfreiheit nach Art. 10 der Konvention geschützt sind. Art. 17 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt ausdrücklich, daß keine Bestimmung der Konvention dahin ausgelegt werden darf, daß sie für eine Gruppe oder eine Person das Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben, die auf die Abschaffung der in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten hinzielt.

b) Das österreichische Parteienrecht

- 73 Der Grundsatz der Parteifreiheit ist in der österreichischen Verfassung und in einer besonderen Gesetzgebung für politische Parteien anerkannt. Allerdings besteht seit 1945 ein strenges Verbot für nationalsozialistische Organisationen. Nach dem Verbotsgesetz sind alle nationalsozialistischen Organisationen verboten, und ihre Wiedereinführung stellt einen Straftatbestand dar.

- 74 Dieses Recht ist in der Praxis fortwährend angewandt worden. 1988 entschied der österreichische Verfassungsgerichtshof, daß eine konkrete Organisation tatsächlich eine Organisation war, die nationalsozialistisches Ideengut wieder aktivierte und deshalb verboten gewesen sei. Nach der Rechtsprechung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs ist das Verbot automatisch anwendbar und muß von jeder staatlichen Behörde umgesetzt werden, die mit einer solchen Organisation in Kontakt tritt. Dies zeigt, daß unter dem österreichischen Verfassungssystem keine nationalsozialistische Partei rechtmäßig bestehen kann.
- 75 In der Rechtsprechung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs ist anerkannt, daß der Verfassungsgerichtshof von Amts wegen in jedem Fall, in dem eine politische Partei vor dem Gerichtshof auftritt, über die Anwendung des Verbotsgesetzes auf diese Partei entscheiden kann, wenn der Gerichtshof Anlaß sieht, diese Frage zu thematisieren. Die FPÖ war in einer Vielzahl von Wahlanfechtungsverfahren Antragstellerin vor dem Verfassungsgerichtshof. Der Gerichtshof hat niemals irgendeinen Grund gesehen, die Rechtmäßigkeit der FPÖ im Zusammenhang mit dem Verbotsgesetz in Zweifel zu ziehen.

2. Die politische Natur der FPÖ

a) Die Geschichte und die politischen Positionen der FPÖ

- 76 1945 wurden von den Besatzungsmächten in Österreich nur drei politische Parteien zugelassen: die Sozialdemokratische Partei, die Österreichische Volkspartei und die Kommunistische Partei.
- 77 Mit dem Ziel, auch früheren Mitgliedern der nationalsozialistischen Partei eine politische Heimat zu schaffen wurde 1949 eine neue Partei, der Verband der Unabhängigen (VdU) gegründet. Die Kerngruppe des VdU gründete 1956 die FPÖ. Eine erhebliche Zahl früherer Mitglieder der nationalsozialistischen Partei, einschließlich solcher, die Führungspositionen innegehabt hatten, wurden Mitglieder der FPÖ. Während der siebziger Jahre bemühte sich die FPÖ darum, wirtschaftsliberale Ideen in ihr Programm aufzunehmen. Über längere Zeit kämpften zwei Gruppierungen innerhalb der FPÖ um die politische Vorherrschaft, ein radikal-nationalistischer Flügel und ein hauptsächlich nach Wirtschaftsliberalismus strebender Flügel.

- 78** Von 1983 bis 1986 war die FPÖ in einer Koalition mit der Sozialdemokratischen Partei Teil der Bundesregierung. Als Herr Haider zum Vorsitzenden der FPÖ gewählt wurde, löste der damalige Bundeskanzler die Koalition mit der FPÖ auf Bundesebene auf. Die Partei verblieb bis zum Jahr 2000 in der Opposition, obwohl sie in vielen Landesregierungen über lange Zeiten vertreten war.
- 79** Das 1997 verabschiedete Parteiprogramm unterstreicht die Bedeutung der Gemeinschaft, in der der einzelne seinen Platz findet. Nach dem Programm hat die Gemeinschaft, von der Familie bis zum Volk, eigene Freiheitsrechte. Das Parteiprogramm betont die historischen und kulturellen Traditionen Österreichs. Es hebt auch die Bedeutung der Volksgruppen in Österreich hervor. Österreich wird als Nicht-Einwanderungsland beschrieben. Das Programm betont, daß den Personen politisches Asyl gewährt werden muß, die einen berechtigten Anspruch erheben.
- 80** Die FPÖ war 1993 für ein Volksbegehren zur Ausländersituation in Österreich ("Österreich zuerst") verantwortlich. Ziel war es, die Bevölkerung gegen die für zu hoch erachtete Zahl von Einwanderern zu mobilisieren. Die stark ablehnende Haltung der Bevölkerung gegenüber den Vorhaben der FPÖ führte dazu, daß nur 7,3% der Bevölkerung an dem Volksbegehren teilnahmen.
- 81** Der Wahlkampf der FPÖ für die Nationalratswahlen im Oktober 1999 wurde von vielen örtlichen Beobachtern als fremdenfeindlich angesehen. Plakate mit der Aufschrift "Stop der Überfremdung" wurden von der FPÖ in Wien in großem Umfang verwendet. In diesem Zusammenhang ist eine lebhafte Diskussion über die Wahlkampfpraxis der FPÖ entstanden. Wir wurden darauf hingewiesen, daß der Wahlkampf der FPÖ im Oktober 1999 unmittelbar zur Folge hatte, daß offen ausgesprochene fremdenfeindliche Bemerkungen "salonfähig" wurden und bei den in Österreich lebenden Ausländern "Angst" auslösten.
- 82** In einer einen Monat nach den letzten allgemeinen Wahlen abgegebenen öffentlichen Erklärung brachte die Österreichische Bischofskonferenz die Gefühle und Ängste vieler ihrer österreichischen Mitbürger über die Radikalisierung des politischen Klimas wie folgt zum Ausdruck:

"Die österreichischen katholischen Bischöfe sehen mit Sorge eine bedrohliche Verschlechterung des gesellschaftlichen Gesamtklimas. Obwohl Öster-

reich zu den reichsten und stabilsten Ländern der Welt zählt, sind Ängste und Befürchtungen in letzter Zeit in den Vordergrund getreten.

Dabei gilt es sorgfältig zu unterscheiden:

- Es gibt Ängste, die auf Vorurteilen und mangelnder Information beruhen. Diese Ängste wurden und werden in der politischen Auseinandersetzung in Dienst genommen. Auf diesem Boden wachsen Haß und Intoleranz, Erscheinungen, die wir für immer aus dem Zusammenleben der Menschen in Österreich verbannt glaubten. Der christliche Glaube ist mit der Form von Antisemitismus, Rassendenken oder Fremdenhaß unvereinbar.
- Es gibt aber auch ernstzunehmende Sorgen über ein mögliches Zuviel an Einwanderung und über Probleme mit der Integration. Über diese Sorgen und Probleme soll sachlich und gerechtigkeitsorientiert, nicht aber emotionsgeladen gesprochen werden. Die katholische Kirche ermutigt die Bildung von Gesprächsplattformen, um neue Wege der Integration im Geist des gegenseitigen Respekts und der Toleranz zu suchen. Im Sinne des "Dialog für Österreich" fühlt sich die Kirche verpflichtet, den Weg des Dialogs auch zur Lösung der gesellschaftlichen Orientierungskrise in unserem Land vorzuschlagen.

Entschieden muß jeder Versuch zurückgewiesen werden, bestimmte Menschengruppen wegen ihrer nationalen oder religiösen Herkunft auszugrenzen. Alle Menschen haben die gleiche Würde. Wer in diesem Bereich Wind sät, erntet allzu leicht Sturm. Die Geschichte Österreichs in diesem Jahrhundert ist der Beleg dafür.

Ebenso muß aber auch all jenen Menschen Gerechtigkeit widerfahren, die ernstzunehmende Sorgen äußern. Sie dürfen nicht abgestempelt und an den Rand gedrängt werden. Es ist das Anliegen der Kirche, den Menschen die Angst zu nehmen. Die Angst ist kein guter Ratgeber. Sie verdunkelt die Perspektiven."

- 83** Zu den gleichen Problemen gab es auch Stellungnahmen der evangelischen Kirche, der jüdischen und der muslimischen Glaubensgemeinschaft.

b) Die Bildung der Koalitionsregierung

- 84** Nach langwierigen, aber erfolglosen Verhandlungen zwischen den Sozialdemokraten, der stärksten im Parlament vertretenen Partei, und der Volkspartei wurde als Ergebnis relativ kurzer Verhandlungen Anfang Februar 2000 eine Koalition zwischen der Volkspartei und der FPÖ gebildet. Dem Regierungsprogramm der neuen Koalition steht eine Deklaration voran, die den Titel "Verantwortung für Österreich – Zukunft im Herzen Europas" trägt. Es wurde von Anfang an bekannt gemacht, daß diese Erklärung dem Regierungsprogramm auf Verlangen des Bundespräsidenten hinzugefügt wurde.

85 Die Erklärung hat auszugsweise folgenden Wortlaut:

"Die Bundesregierung bekräftigt ihre unerschütterliche Verbundenheit mit den geistigen und sittlichen Werten, die das gemeinsame Erbe der Völker Europas sind und der persönlichen Freiheit, der politischen Freiheit und der Herrschaft des Rechts zugrunde liegen, auf denen jede wahre Demokratie beruht.

Die Bundesregierung tritt für Respekt, Toleranz und Verständnis für alle Menschen ein, ungeachtet ihrer Herkunft, Religion oder Weltanschauung. Sie verurteilt und bekämpft mit Nachdruck jegliche Form von Diskriminierung, Intoleranz und Verhetzung in allen Bereichen. Sie erstrebt eine Gesellschaft, die vom Geist des Humanismus und der Toleranz gegenüber den Angehörigen aller gesellschaftlichen Gruppen geprägt ist.

Die Bundesregierung arbeitet für ein Österreich, in dem Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Rassismus keinen Platz finden. Sie wird jeder Form von menschenverachtendem Gedankengut und seiner Verbreitung konsequent entgegentreten und sich für die volle Beachtung der Rechte und Grundfreiheiten von Menschen jeglicher Nationalität einsetzen – gleichgültig, aus welchem Grund sich diese in Österreich aufhalten. Sie bekennt sich zu ihrer besonderen Verantwortung für einen respektvollen Umgang mit ethnischen und religiösen Minderheiten.

Die Bundesregierung unterstützt die Charta der europäischen politischen Parteien für eine nichttrassistische Gesellschaft und verpflichtet sich, auf die vorbildliche Verwirklichung der in dieser enthaltenen Grundsätze in Österreich hinzuwirken.

Die Bundesregierung bekennt sich zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte und setzt sich für ihre bedingungslose Realisierung auf nationaler sowie auf internationaler Ebene ein. ...".

86 Diese Erklärung, die in der österreichischen Verfassungsgeschichte einzigartig ist, war eine Folge der politischen Positionen der FPÖ und ihrer Wahlkampfwerbung zu den Nationalratswahlen.

87 Der Bundespräsident ist kontinuierlich als Garant der Werte aufgetreten, die in dieser Erklärung besonders hervorgehoben werden. Er hat zwei von der FPÖ vorgeschlagene Ministerkandidaten abgelehnt, weil diese in der Vergangenheit öffentlich fremdenfeindliche Äußerungen abgegeben hatten. In einer öffentlichen Rede vom 13. März 2000 aus Anlaß des internationalen Theodor Herzl-Symposiums hat der Bundespräsident für eine "sprachliche Abrüstung" geworben. Er hat betont, daß Worte nicht nur "verletzen", sondern schließlich auch "töten" können.

c) Der fortwährende Gebrauch zweideutiger Formulierungen durch führende Mitglieder der FPÖ

- 88** Es scheint tatsächlich zu einem typischen Kennzeichen in der österreichischen Politik geworden zu sein, daß Vertreter der FPÖ äußerst mißverständliche Formulierungen verwenden. Hohe Parteifunktionäre der FPÖ haben über eine lange Zeit hinweg Stellungnahmen abgegeben, die als fremdenfeindlich oder sogar als rassistisch verstanden werden können. Viele Beobachter erkennen in den verwendeten Formulierungen nationalistische Untertöne, manchmal sogar Untertöne, die typisch nationalsozialistischen Ausdrücken nahe kommen, oder sie sehen in ihnen eine Verharmlosung der Geschichte dieser Zeit.
- 89** Offenbar hat die FPÖ keine Maßnahmen gegen Mitglieder ergriffen, die öffentlich fremdenfeindliche Stellungnahmen abgegeben haben; sie hat diese Stellungnahmen weder verurteilt noch unterbunden und sich auch nicht eindeutig für sie entschuldigt. Wenn diese Äußerungen ihren Urhebern vorgehalten werden, bestreiten sie jegliche nationalsozialistische Absicht oder einen entsprechenden Charakter der Äußerung.
- 90** Unglücklicherweise gibt es in Europa verschiedene politische Gruppierungen, die eine vergleichbare Sprache verwenden. Allerdings ist die FPÖ die zweitstärkste Partei in Österreich geworden und seit Februar 2000 als Koalitionspartner an der österreichischen Bundesregierung beteiligt. Wir sind der Meinung, daß eine Regierungspartei im Hinblick auf ihren Sprachgebrauch und ihre Stellungnahmen erheblich strengeren Kriterien genügen muß als Oppositionsparteien.
- 91** Soweit wir feststellen konnten, haben die von der FPÖ gestellten österreichischen Bundesminister seit der Regierungsbildung eine solche Ausdrucksweise nicht verwendet. Allerdings haben eine Reihe anderer Parteifunktionäre diesen Sprachgebrauch fortgesetzt.
- 92** Die FPÖ wurde als "rechtspopulistische Partei mit extremistischer Ausdrucksweise" qualifiziert. Diese Beschreibung ist nach unserer Einschätzung auch nach dem Eintritt der Partei in die Bundesregierung weiter zutreffend. Dies muß Anlaß zu Besorgnis geben, da die Regierungen diejenigen Staatsorgane in Europa sind, die eine unmittelbare Verantwortung haben, ihre positiven Verpflichtungen in Bezug auf den Schutz und die

Förderung von Menschenrechten, Demokratie und die Verhinderung jeder Art von ethnischer oder rassistischer Diskriminierung durchzusetzen.

d) Angriffe auf die Freiheit der Kritik

- 93** Eines der problematischsten Kennzeichen führender Mitglieder der FPÖ sind Versuche, politische Gegner zum Schweigen zu bringen oder sie sogar zu kriminalisieren, wenn sie die österreichische Regierung kritisieren. Das häufige Anstrengen von Beleidigungsprozessen gegen Personen, die die FPÖ oder Äußerungen ihrer politischen Führung kritisiert haben, muß auch in diesem Zusammenhang gesehen werden.
- 94** In einer Pressekonferenz, die der Landeshauptmann des Landes Kärnten in Anwesenheit des Bundesministers der Justiz gab, wurde die Möglichkeit erwähnt, eine Vorschrift des Strafgesetzbuches auf Abgeordnete anzuwenden, die die Regierung kritisieren. Als die Oppositionsparteien eine förmliche parlamentarische Befragung einleiteten, betonte der Justizminister die Meinungsäußerungsfreiheit jener, die einen solchen Vorschlag unterbreiteten. Er unterstrich, daß jeder die Möglichkeit haben müsse, seine Meinung zu äußern.
- 95** Wir sind der Auffassung, daß eine solche Position eines Ministers in der Bundesregierung nicht mit den Verpflichtungen eines Staatsorgans vereinbar ist, wie sie sich aus der Verfassungsstruktur der Europäischen Union ergeben, die in Artikel 6 des Unionsvertrags bestätigt wird. Alle Regierungen in der Europäischen Union sind durch die Prinzipien der freiheitlichen Demokratie und der Redefreiheit gebunden. Dies bedeutet, daß bereits jeder Ansatz einer Regierung oder eines Regierungsmitglieds in Richtung auf die Unterdrückung von Kritik als eine schwere Bedrohung der in Artikel 6 des EU-Vertrages niedergelegten grundlegenden Prinzipien und der gemeinsamen europäischen Werte verstanden werden muß. Um es nochmals zu betonen: In einer derartigen Situation haben alle Regierungsmitglieder der Europäischen Union eine positive Verpflichtung, die gemeinsamen europäischen Werte zu verteidigen.
- 96** Es muß auch hervorgehoben werden, daß derartige Vorschläge leicht einen Abschreckungseffekt ("chilling effect") bei denjenigen hervorrufen können, die die Regierung kritisieren wollen. Obwohl wir den Eindruck gewonnen haben, daß die sich in Österreich in der Opposition befindlichen politischen Kräfte sich nicht in ihren Möglichkeiten beschränkt fühlen, die Regierung zu kritisieren, wurden wir darauf hingewiesen, daß

Menschen, die nicht in wichtigen Vereinigungen zusammengeschlossen sind, unsicher über die Folgen einer deutlichen Kritik an der Regierung geworden sein können.

e) Der Gebrauch von Beleidigungsverfahren durch die FPÖ

- 97** Der soeben erwähnte Abschreckungseffekt wird offenbar noch durch das verstärkt, was uns gegenüber als eine Strategie beschrieben wurde, mit der die Gerichte benutzt werden, Kritik zu unterdrücken, wo immer diese Kritik in provozierenden Formulierungen ausgedrückt wird. FPÖ-Politiker haben die Gerichte in den vergangenen Jahren regelmäßig in Anspruch genommen. Nach den uns zugänglich gemachten Informationen hat die Zahl der von FPÖ-Politikern anhängig gemachten Verfahren gegenwärtig einen Höhepunkt erreicht.
- 98** Die Erfahrung vieler Staaten zeigt, daß der Gebrauch von Beleidigungsverfahren in politischen Zusammenhängen sehr leicht dazu führen kann, daß die Meinungsäußerungsfreiheit und die Freiheit, die Regierung offen zu kritisieren, in nicht zu rechtfertigender Weise beschränkt werden. Dies ist der Grund, warum der Supreme Court der Vereinigten Staaten von Amerika, das Bundesverfassungsgericht in Deutschland und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in wichtigen Urteilen entschieden haben, daß die Nutzung von Beleidigungsverfahren zum Schutz von Politikern die Meinungsäußerungsfreiheit und die Pressefreiheit verletzen kann. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat dies in den letzten 20 Jahren in mehreren Verfahren entschieden.
- 99** In diesem Zusammenhang verdient ein besonderes Problem im österreichischen Rechtssystem Erwähnung. Der Österreichische Verfassungsgerichtshof kann nicht angerufen werden, wenn ein Strafgericht jemanden wegen der Beleidigung eines Politikers verurteilt hat. In den meisten Fällen entscheidet nicht einmal der Oberste Gerichtshof, sondern letztinstanzlich ein Oberlandesgericht. Wir wurden darauf aufmerksam gemacht, daß die Rechtsprechung dieser Gerichte in diesem Bereich nicht einheitlich ist. Nicht alle scheinen die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in ausreichender Weise zu berücksichtigen.
- 100** Ein charakteristisches Beispiel für die in diesem Zusammenhang entstehenden Probleme ist ein Beleidigungsverfahren, welches Herr Haider gegen Herrn Pelinka angestrengt hat, und das zu einer Verurteilung durch ein Urteil vom 11. Mai 2000 geführt hat, welches nicht rechtskräftig ist. Herr Pelinka hatte behauptet, Herr Haider habe in einer Re-

de die Bedeutung der nationalsozialistischen Konzentrationslager verharmlost, indem er sie als "Straflager" bezeichnete. Obwohl bewiesen wurde, daß Herr Haider diesen Begriff verwendet hatte, wurde Herr Pelinka verurteilt, weil er es versäumt hatte, hinzuzufügen, daß Herr Haider von einer ethnischen Minderheit gesprochen hatte, die in diesen "Straflagern" vor fünfzig Jahren beinahe vernichtet worden sei. Nach dem Gericht hätte Herr Pelinka dies ergänzen müssen.

- 101** Das Urteil zeigt, wie schwierig die Situation für jemanden ist, der zweideutigen Sprachgebrauch in diesem Zusammenhang kritisieren möchte. Es ist im normalen deutschen Sprachgebrauch völlig unverständlich, den Begriff "Straflager" für Lager zu verwenden, in denen ethnische Minderheiten vernichtet werden.
- 102** In diesem Zusammenhang sollte hervorgehoben werden, was der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seiner Rechtsprechung zum Schutz von Kritik an Politikern immer wieder betont hat. In seinem ersten Urteil zu diesen Fragen, dem Lingens-Urteil aus dem Jahre 1986, entschied der Gerichtshof (para. 42):

"Die Pressefreiheit stellt im übrigen für die Öffentlichkeit eines der besten Mittel dar, um die Ideen und Einstellungen politischer Führer zu erfahren und sich darüber eine Meinung zu bilden. Noch allgemeiner gehört die Freiheit der politischen Diskussion geradezu zum Kernbereich des Begriffs einer demokratischen Gesellschaft, wie er in der Konvention durchgehend vorherrscht.

Die Grenzen der zulässigen Kritik sind bei Politikern daher weiter gezogen als bei Privatpersonen. Anders als diese setzen sich die Politiker unvermeidlich und wissentlich der eingehenden Kontrolle aller ihrer Worte und Taten durch die Presse und die allgemeine Öffentlichkeit aus und müssen daher ein größeres Maß von Toleranz zeigen. Zweifelsohne erlaubt Art. 10 Abs. 2 den Schutz des guten Rufes anderer – d.h. aller Personen –, und dieser Schutz erstreckt sich auch auf Politiker, sogar wenn sie nicht in privater Eigenschaft auftreten; jedoch muß in solchen Fällen der Schutzzweck gegen das Interesse an einer freien politischen Diskussion abgewogen werden."

- 103** Man kann hieraus nur schließen, daß das systematische Betreiben von Beleidigungsverfahren, um Kritik an zweideutigen Aussagen zu unterdrücken, Anlaß zu ernsthafter Sorge hinsichtlich der von der FPÖ in Österreich geführten politischen Auseinandersetzung gibt; dies gilt in besonderer Weise seit die FPÖ Teil der österreichischen Bundesregierung ist.

f) Das Verhalten der FPÖ in der Regierung

- 104 Wir haben den Eindruck gewonnen, daß das Verhalten der Minister der FPÖ in der Regierung seit Februar 2000 im allgemeinen nicht kritisiert werden kann. In einigen Fällen hat das Verhalten des Justizministers jedoch Besorgnis ausgelöst.
- 105 Es ist wichtig festzuhalten, daß die FPÖ in der Regierung und im Parlament die Verfassungsänderung im Hinblick auf ethnische Minderheiten in Österreich ebenso unterstützt hat wie die Lösung des Zwangsarbeiterproblems.

3. Schlußfolgerungen in Bezug auf die Entwicklung der politischen Natur der FPÖ

- 106 Die Entwicklung der politischen Natur der FPÖ von einer rechtspopulistischen Partei mit extremistischer Ausdrucksweise zu einer verantwortungsvollen Regierungspartei ist nicht ausgeschlossen. Allerdings ist eine solche Entwicklung aufgrund der relativ kurzen bisherigen Erfahrungen nicht klar erkennbar.
- 107 Es sollte erneut betont werden, daß die österreichische Regierung als ein Verfassungsorgan des Staates dazu verpflichtet ist, Demokratie, Meinungsäußerungsfreiheit, Toleranz und das Rassendiskriminierungsverbot zu verteidigen. Die aktive Verteidigung der in Art. 6 des Unionsvertrags enthaltenen Werte, insbesondere der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit muß als eindeutige positive Verpflichtung der österreichischen Regierung verstanden werden, die auch die innerstaatliche Debatte betrifft.

III. Allgemeine Schlußfolgerungen

1. In Bezug auf das Eintreten der österreichischen Regierung für die gemeinsamen europäischen Werte, insbesondere für die Rechte der Minderheiten, Flüchtlinge und Einwanderer

- 108 In Übereinstimmung mit unserem Mandat und auf der Grundlage einer gründlichen Untersuchung ist es unsere wohlerwogene Auffassung, daß die österreichische Regierung für die gemeinsamen europäischen Werte eintritt. Die Beachtung insbesondere der Rechte von Minderheiten, Flüchtlingen und Einwanderern bleibt nicht hinter der ande-

rer Mitgliedstaaten der Europäischen Union zurück. Die Rechtslage in den drei genannten Bereichen entspricht durchaus dem in anderen EU-Mitgliedstaaten angewendeten Maßstab. In manchen Bereichen, vor allem bei den Rechten nationaler Minderheiten, können die österreichischen Standards als den in anderen EU-Staaten überlegen angesehen werden.

- 109** Die Regierung hat auch praktische Maßnahmen ergriffen, um die Einhaltung dieser Werte und Maßstäbe zu verbessern, einschließlich der Umsetzung der Erklärung, die die Parteivorsitzenden der beiden Regierungsparteien am 3. Februar 2000 unterzeichnet haben. Die konkreten Maßnahmen, die die neue österreichische Regierung zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus fortgeführt oder ergriffen hat, zeigen, daß die österreichische Regierung sich in diesem Bereich der im Land bestehenden besonderen Probleme bewußt ist. Auch hier spiegelt der Umfang der Regierungstätigkeit, mit dem eine selbstkritische Überprüfung der Vergangenheit durchgeführt und die Verdunkelung der Verbrechen der nationalsozialistischen Herrschaft sowie jede Form von direkter oder indirekter Diskriminierung und von fremdenfeindlichen Vorurteilen bekämpft werden, die gemeinsamen europäischen Werte wider.

2. In Bezug auf die Entwicklung der politischen Natur der FPÖ

- 110** Es gibt Gründe, die Beschreibung der FPÖ als eine rechtspopulistische Partei mit radikalen Elementen auch heute noch als zutreffend anzusehen. Die FPÖ hat fremdenfeindliche Stimmungen in ihren Wahlkämpfen ausgenutzt und gefördert. Dies hat eine Atmosphäre geschaffen, in der offen ausgesprochene Bemerkungen gegen Ausländer salonfähig wurden, wodurch Ängste hervorgerufen wurden.
- 111** Wir sind der Auffassung, daß die Bundesregierung ebenso bereit sein sollte wie der Bundespräsident, fremdenfeindliche und diffamierende Bemerkungen zu verurteilen.
- 112** Die FPÖ hat außerdem versucht, durch das fortdauernde Betreiben von Beleidigungsverfahren Kritik zu unterdrücken.
- 113** Im Gegensatz zu früherem FPÖ-Verhalten und zu Stellungnahmen anderer FPÖ-Funktionäre haben die von der FPÖ gestellten Minister im großen und ganzen bei der Ausübung ihrer Regierungstätigkeit die Verpflichtungen der Regierung beachtet. Es er-

scheint nicht ausgeschlossen, daß sich mit der Zeit neue Richtungen innerhalb der Partei herausbilden. Ob dies tatsächlich geschieht, bleibt abzuwarten.

3. In Bezug auf die von den Vierzehn getroffenen Maßnahmen

- 114 Es ist nicht Teil unseres Mandats, uns zur Rechtmäßigkeit der von den XIV Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen zu äußern.
- 115 Die Maßnahmen der XIV Mitgliedstaaten der EU haben nicht nur in Österreich, sondern auch in den anderen Mitgliedstaaten das Bewußtsein für die gemeinsamen europäischen Werte gestärkt. Es kann kein Zweifel bestehen, daß im Falle Österreichs die von den XIV Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen die Anstrengungen der österreichischen Regierung verstärkt haben. Sie haben auch die Zivilgesellschaft motiviert, diese Werte zu verteidigen.
- 116 Wir sind aber der Auffassung, daß die von den XIV Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen kontraproduktiv wirken würden, wenn sie fortbeständen, und daß sie daher beendet werden sollten. Die Maßnahmen haben schon jetzt nationalistische Gefühle im Land geweckt, da sie in manchen Fällen fälschlicherweise als Sanktionen verstanden wurden, die sich gegen die österreichischen Bürger richten.

4. Empfehlungen als Folge des Berichts

- 117 Wir empfehlen nachdrücklich die Entwicklung eines Verfahrens innerhalb der EU, um das Eintreten und die Leistungen der einzelnen Mitgliedstaaten für die Beachtung der gemeinsamen europäischen Werte zu überwachen und zu bewerten. Wir sprechen uns deshalb für die Einführung von Präventiv- und Überwachungsverfahren in Art. 7 EU-Vertrag aus, damit in Zukunft eine der gegenwärtigen Situation in Österreich vergleichbare Lage von Anfang an innerhalb der EU behandelt werden kann. Dies würde das grundlegende Bekenntnis der EU zu den gemeinsamen europäischen Werten unterstreichen. Ein solches Verfahren würde zudem von Anfang an einen offenen und nicht-konfrontativen Dialog mit dem betreffenden Mitgliedstaat ermöglichen.
- 118 Durch ein solches Überwachungsverfahren sollte der Rat in der Lage sein, die Entwicklung einer bestimmten Situation in einem EU-Staat zu verfolgen, sie zu bewerten

und Maßnahmen zu ergreifen. Neben diesem Überwachungsverfahren sollte ein besonderes Präventivverfahren eingerichtet werden, das durch Information und Schulungsmaßnahmen auf jede Form der direkten oder indirekten Diskriminierung oder Fremdenfeindlichkeit reagieren würde.

- 119** Es ist wichtig, daß innerhalb der Gemeinschaftsorgane institutionelle Vorkehrungen zur Förderung dieser Ziele getroffen werden. Diese könnten vorsehen: die Schaffung eines Menschenrechtsbüros innerhalb des Rats, das dem Europäischen Rat berichtet; die Ernennung eines Kommissionsmitglieds, das für Menschenrechtsfragen zuständig ist; und, vor allem, die Ausweitung der Aktivitäten, des Haushalts und der Stellung der bestehenden EU-Beobachtungsstelle gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, die ihren Sitz in Wien hat, um die Errichtung einer vollständigen EU-Menschenrechtsbehörde zu ermöglichen.

Paris, den 8. September 2000

Martti Ahtisaari

Jochen Frowein

Marcelino Oreja

Annex I: Programm der Gespräche in Wien

Freitag, 28. Juli 2000

10:00-11:00

Herr Wolfgang Schüssel, Bundeskanzler

11:00-12:00

Herr Herbert Scheibner, Bundesminister für Landesverteidigung, als Vertreter der Vizekanzlerin Susanne Riess-Passer

12:00-13:00

Herr Ludwig Adamovich, Präsident des österreichischen Verfassungsgerichtshofes

15:00-17:00

Frau Elisabeth Gehrler, Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur

Herr Ernst Strasser, Bundesminister für Inneres

Herr Dieter Böhmdorfer, Bundesminister für Justiz

Frau Benita Ferrero-Waldner, Bundesministerin für auswärtige Angelegenheiten

17:00-17:45

Volksanwaltschaft

Frau Christa Krammer, Volksanwältin

Frau Ingrid Korosec, Volksanwältin

Herr Horst Schender, Volksanwalt

18:00-19:00

Herr Thomas Klestil, Bundespräsident

19:15-20:30

Herr Ariel Muzikant, Präsident der israelitischen Kultusgemeinde, Wien

Samstag, den 29. Juli 2000

10:00- 11:00

Herr Heinz Fischer, Präsident des Nationalrats

11:00 - 12:00

Herr Alexander van der Bellen, Klubobmann der Grünen im Nationalrat und Bundes-
sprecher der österreichischen Grünen

Frau Ulrike Lunacek, Mitglied des Parlaments, außenpolitische Sprecherin des Parla-
mentsklubs der Grünen im Nationalrat

Herr Karl Öllinger, Mitglied des Nationalrats

12:00-13:00

Herr Peter Westenthaler, stellvertretender Parteivorsitzender der FPÖ und Klubobmann
der FPÖ im Nationalrat

15:00-16:00

Herr Fritz Verzetnitsch, Vorsitzender des österreichischen Gewerkschaftsbundes
(ÖGB), Mitglied des Nationalrats

Herr Günter Weninger, Vizepräsident des österreichischen Gewerkschaftsbundes, Mit-
glied des Nationalrats

16:00-17:00

Herr Christoph Leitl, Präsident des Österreichischen Wirtschaftsbunds (ÖWB)

Herr Peter Mitterbauer, Präsident der Vereinigung der österreichischen Industrie

17:00-17:45

Herr Klaus Küng, Bischof, Österreichische Bischofskonferenz

Herr Gregor Henckel-Donnersmarck, Abt von Heiligenkreuz

Herr Franz Küberl, Vorsitzender der Caritas

17:45-18:30

Herr Herwig Sturm, Bischof der evangelischen Kirche

Herr Peter Krömer, Präsident der Generalsynode der evangelischen Kirche

Herr Michael Chalupka, Direktor der Diakonie

Sonntag, den 30. Juli 2000

09:00-10:00

Herr Alfred Gusenbauer, Vorsitzender der SPÖ und Klubobmann der SPÖ im Nationalrat

Frau Cornelia Zoppoth, Pressesprecherin von Herrn Gusenbauer

10:00-10:45

Herr Anas Sakfeh, Vorsitzender der Islamischen Glaubensgemeinschaft in Österreich

Herr Omar Al Rawi, Persönlicher Referent von Herrn Sakfeh

Frau Carla Amina Baghajati, Pressesprecherin der Islamischen Glaubensgemeinschaft in Österreich

10:45-11:50

Frau Barbara Helige, Vorsitzende der Richtervereinigung

12:30

Arbeitsessen mit dem Bundeskanzler, Herrn Wolfgang Schüssel

Annex II: Programm der Gespräche in Heidelberg

Dienstag, 29. August 2000

08:00 – 10:30

Herr Eugene Sensenig-Dabbous, GenderLink, Salzburg

Frau Jasmina Jankovic, ANAR (Austrian Network against Racism), Salzburg

Herr Di-Tutu Bukasa, MigrantInnenforum, Wien

Herr Kurt Krickler, Wien, Hosi (Homosexuelleninitiative)

Frau Dorothea Brozek, Selbstbestimmt-Leben-Österreich

Frau Rubia Salgado, Armutskonferenz, MAIZ (Autonomes Migrantinnen Integrationszentrum), Linz

Herr Hubert Mittermaier, Wohnplattform Linz/Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe

Herr Wilhelm Mohaupt, Österreichischer Seniorenbund

Frau Veada Stoff, Ausländerbeirat Graz/ISOP (Innovative Soziale Projekte)

Herr Oscar Azocar, Wiener Integrationskonferenz

Herr Mümtaz Karakurt, BAMB (Bundesarbeitsgemeinschaft Multikulturelle Mitbestimmung), Linz

Frau Manuela Vollmann, ABZ (Arbeit-Bildung-Zukunft), Wien

Herr Andreas Oechsner, Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation

10:45 – 13:00

Herr Max Koch, SOS Mitmensch

Herr Doron Rabinovici, Demokratische Offensive

Frau Sivel Sahan, Jugendprojekt "Echo"

Herr Yavuz Kuscu, Präsident des Dachverbands der türkischen Vereine in Österreich

Herr Birol Kilic, Generalsekretär des Dachverbands der türkischen Vereine in Österreich

Herr Tsehay Sintaheyu, EU-Migrantenforum und AHDA (afrikanische Gemeinde)

Herr Dieter Schindlauer, Ludwig-Boltzmann-Institut für Menschenrechte

Herr Valentin Sima, Slowenische Minderheit in Kärnten

Frau Angelika Hödl, Interessengemeinschaft der Kulturinitiativen in Kärnten

Frau Anny Knapp, AsylKoordination Österreich

13:00 – 15:30

Frau Susanne Riess-Passer, Vizekanzlerin und Vorsitzende der FPÖ

