

Projektbericht
Research Report

Jänner 2022

Wien Stadt der Menschenrechte

Evaluierung der Verankerung und inhaltlichen Arbeit des Menschenrechtsbüros

Kurzversion

Karin Schönflug

unter Mitarbeit von

Katrin Auel

Studie im Auftrag
der Wiener Kinder- und Jugendhilfe





INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

Autorin

Karin Schönpflug

Unter Mitarbeit von: Katrin Auel

Titel

Wien Stadt der Menschenrechte. Evaluierung der Verankerung und inhaltlichen Arbeit des Menschenrechtsbüros

Kontakt

T +43 1 59991-159

E karin.schoenpflug@ihs.ac.at

Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies (IHS)

Josefstädter Straße 39, A-1080 Wien

T +43 1 59991-0

F +43 1 59991-555

www.ihs.ac.at

ZVR: 066207973

Die Publikation wurde sorgfältig erstellt und kontrolliert. Dennoch erfolgen alle Inhalte ohne Gewähr. Jegliche Haftung der Mitwirkenden oder des IHS aus dem Inhalt dieses Werks ist ausgeschlossen.

Zusammenfassung

Nach mehr als fünf Jahren Tätigkeit wird in diesem Bericht die Arbeit des Menschenrechtsbüros der Stadt Wien evaluiert. Methodisch wird mit Dokumentenanalysen als auch einer Expert*innenbefragung gearbeitet. Es erfolgt ein Überblick und eine Standortbestimmung der Verankerung, der Handlungsfähigkeit und Positionierung des Menschenrechtsbüros in der Stadt und eine Analyse der gesetzten inhaltlichen Menschenrechtsarbeit und Aktivitäten. Darauf aufbauend werden umsetzbare Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Menschenrechtsbüros skizziert. Die Empfehlungen umfassen die systemische Positionierung, die Ressourcenausstattung, die gesetzten Themenschwerpunkte, mögliche Synergieeffekte, interne und externe Monitoringsysteme, die wissenschaftliche Begleitung, inhaltliche Leitkonzepte und politische Wirksamkeit.

1 Evaluationssauftrag

Nach mehr als fünf Jahren Tätigkeit des Menschenrechtsbüros der Stadt Wien soll die Verankerung und inhaltliche Arbeit des Menschenrechtsbüros evaluiert werden. Es erfolgen ein quantitativer Überblick, eine Einschätzung der Positionierung des Menschenrechtsbüros, und eine Analyse der Umsetzung von Manfred Nowaks Empfehlungen in seiner Studie von 2013 und der Empfehlungen der Deklaration: „Wien Stadt der Menschenrechte“ von 2014. Hintergrund und Ziel der Evaluation sind es, einen Überblick und eine Standortbestimmung der Menschenrechtsarbeit des Menschenrechtsbüros, über seine Handlungsfähigkeit und Positionierung in der Stadt Wien und darauf aufbauend zu umsetzbaren Empfehlungen für seine Weiterentwicklung zu bekommen. Der vorliegende Bericht kommt diesem Auftrag nach.

2 Gesamtauswertung Aufgabenerfüllung

Die Frage der Aufgabenerfüllung des Menschenrechtsbüros hinsichtlich der in der Deklaration Menschenrechtsstadt Wien festgehaltenen Erwartungen wurde mittels Dokumentenanalyse und Expert*innenbefragung zu klären gesucht.

2.1 Gesamteinschätzung mittels Dokumentenanalyse

Aus der Analyse der Tätigkeitsberichte ergibt sich, dass rein quantitativ in den Jahren 2017-2020 im Durchschnitt rund 20 Aktivitäten im Jahr vom Menschenrechtsbüro organisiert wurden, bzw. dass Mitarbeiterinnen des Menschenrechtsbüros bei Veranstaltungen, Konferenzen, Delegationen usw. tätig wurden. Pandemiebedingt fallen die Aktivitäten im Jahr 2020 etwas zurück. Der rein quantitative Vergleich ist wenig aussagekräftig, da die Aktivitäten in ihrer Dauer, Arbeitsintensität, der Anzahl der erreichten Menschen und den Zielgruppen sehr unterschiedlich sind.

Nach Prinzipien und Themen gegliedert ergibt sich, dass besonders viele Aktivitäten (65) im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit und Vernetzung gesetzt werden, gefolgt von Aktivitäten zum Querschnittsprinzip Menschenrechte (34); hier insbesondere zum Thema Menschenhandel (14). Hinsichtlich der Prinzipien Menschenrechtslernen in der Stadt (15) und zur Beteiligung der Zivilgesellschaft (4) erfolgen deutlich weniger Aktivitäten.

Im Rahmen der drei Schwerpunktthemen „Kinderrechte“, „Sicherheitspolitik und Menschenrechte“ und „Maßnahmen gegen Menschenhandel“ wurden Fokusgruppen eingerichtet, wo in Round Tables gearbeitet wurde. 2015 bis 2020 fanden neun Round Tables statt; im Durchschnitt waren an den Round Tables 18 Einrichtungen (ohne

Zählung des Menschenrechtsbüros) beteiligt. In den Tätigkeitsberichten finden sich vielfältige weitere Arbeitsmethoden, die in den Aktivitäten des Menschenrechtsbüros genutzt wurden.

Das Menschenrechtsbüro führt eine Statistik über direkt an das Menschenrechtsbüro herangetragene Bürger*innenanliegen, die im zweiten Pandemiejahr auf 186 Kontaktaufnahmen anstiegen.

In den Tätigkeitsberichten werden keine erfolgten Begutachtungen bei Gemeinderatsbeschlüssen mit menschenrechtlichem Kontext aufgeführt, die im Regierungsprogramm der rot-pinken Fortschrittskoalition (2020) als mögliches Tätigkeitsfeld genannt werden (Stadt Wien 2020: 118). Auch das neben zwei anderen Schwerpunktthemen genannte „Bitten um Hilfe (Betteln) im öffentlichen Raum“ (Stadt Wien 2020: 118) findet nur eine einzige Randerwähnung in den Berichten.

Eine nicht erfüllte Aufgabe des Menschenrechtsbüros, die in den Tätigkeitsberichten angesprochen wird, hängt mit der Etablierung eines dezidierten internen als auch externen Menschenrechts-Monitorings zusammen. Auch ein in der Deklaration der Stadt Wien anvisierter Maßnahmenplan, der mit den Überprüfungsmechanismen in Zusammenhang stehen und der für die mittelfristige Schwerpunktsetzung des Menschenrechtsbüros eingesetzt werden sollte, ist nur teilweise umgesetzt. Das Menschenrechtsbüro fasst 2020 die in den Round Tables der Fokusgruppen unter Einbeziehungen von zivilgesellschaftlichen Organisationen gesammelten Maßnahmen und erarbeiteten Policy Papers als ersten Maßnahmenplan zusammen.

2.2 Gesamteinschätzung durch Expertinnen

Die Expertinnen wurden gefragt, wie sie die Arbeit des Menschenrechtsbüros insgesamt einschätzen und wie gut sich ihrer Meinung nach die in der Deklaration festgehaltenen Aufgaben des Menschenrechtsbüros mit den gesetzten Aktivitäten decken, wo es Abweichungen gibt und warum, und was bislang nicht umgesetzt wurde.

In der Beschreibung der Erfüllung des Auftrags aus der Deklaration „Wien – Stadt der Menschenrechte“ setzen die Expertinnen die engagierten Leistungen der Mitarbeiter*innen in der Stadtverwaltung mit den unzureichenden Ressourcen als auch der ungünstigen Situierung des Menschenrechtsbüros in der Verwaltung in Zusammenhang:

- *Das Menschenrechtsbüro **leistet mit seinen sehr wenigen Ressourcen sehr, sehr viel.** (Interview 1)*
- *Im Feld der Menschenrechte sind in den relevanten Fachbereichen und Stellen **sehr engagierte Menschen** tätig, wo dann jedoch zu wenig strukturell verankert ist und zu viel auf den engagierten Persönlichkeiten baut. (Interview 2)*
- *Aufgrund der geringen Ressourcen musste eine **Fokussierung auf einige wenige Menschenrechts-Bereiche** erfolgen. (Interview 4)*
- *Die **Repräsentation** funktioniert sehr gut, die stadtinterne **Koordination** und das **Lernen** kommt zu kurz. (Interview 3)*
- *Die fünf Punkte in der Deklaration sind **der Auftrag, den das Menschenrechtsbüro alleine natürlich nicht mit diesen Ressourcen leisten kann**, aber es gibt viele Akteur*innen in der Stadt, und das Menschenrechtsbüro könnte diese koordinieren. Ein Erlass zur verwaltungsrechtlichen Verankerung dieses Auftrags ist nie herausgekommen, daher ist die **Bereitschaft der Kooperation als freiwillig** zu sehen, viel **Überzeugungsarbeit** muss geleistet werden, was gut und zugleich nicht ausreichend ist, und nicht in einem verwaltungsrechtlichen Sinne verbindlich; es ist ein „**Self-Commitment**“. Es gibt jedoch die **Verpflichtungen der Stadt, die verbindlich sind**, aber die konkreten Details sind sehr weich. (Interview 1)*

Die bestehende Themensetzung wird von den Expertinnen als gut gewählt beschrieben, neben der Vernetzung kommen Koordination und Strategieanalysen zu kurz:

- *Fokusgruppen und Round Tables funktionieren als Schwerpunktthemen mit geeigneter Methodik sehr gut. Die nationale und internationale **Vernetzung** im Menschenrechtsnetzwerk wurde gut abgedeckt, die Bereiche Menschenrechtslernen als auch die stadtinterne **Koordination** als auch die Analysen der städtischen **Strategien** müssen gestärkt werden. (Interview 3)*

2.3 Empfehlungen

Im letzten Teil dieser Evaluierung sollen Empfehlungen skizziert werden. Die Empfehlungen richten sich direkt an das Menschenrechtsbüro, aber ebenso an die Stadt Wien als Verwaltung bzw. an die Stadtpolitik.

Die Expertinnen geben neben ihren Einschätzungen des Status Quo auch direkte Empfehlungen für die nächsten Arbeitsjahre des Menschenrechtsbüros:

- Die **Fokusgruppen** müssten mittels des Maßnahmenplans weitergeführt werden. Das ist schwierig, da es zu einem **Zwischenergebnis-maßnahmenplan** kommen sollte. Die vielen Ergebnisse sind so ein bisschen **versandet**, bzw. nicht weitergeführt worden, bzw. konnten nicht einwirken auf die Politik. Die Fokusgruppe Menschenhandel z.B. ist relativ klar an die Politik angebunden, da der Auftrag in einem Beschluss des Gemeinderats begründet wurde, es ist aber insgesamt ein Ressourcenproblem. Es **bräuchte extern zugekaufte, eingeholte Menschenrechts-Perspektiven** in einer verstärkten Form.
- **Intersektionalität** ist die zentrale Frage, der Fokus auf Menschenrechte greift zu kurz, es wäre gut gewesen, da mehr rauszuholen. Es bräuchte einen **größeren politischen Willen**, um z.B. die Buntheit der Stellen um Synergieeffekte weiter zu verstärken. Intersektionalität wäre neben der berechtigten Identitätspolitik zu fördern. (Interview 1) ... [Eine] **bessere Integration der Themen** von Frauen (MA 57), WAST, dem Bedienstetenschutzbeauftragten für Antidiskriminierung, Integration (MA 17) ... was für Menschenrechte von großer Bedeutung ist. (Interview 2)
- Die Frage **Monitoring** im Bereich Menschenrechte ist auch ein Thema, da daran viel aufgehängt werden kann und auch Forderungen gestellt werden können. Die **wissenschaftliche Unterstützung und Begleitung** sollte fortgesetzt werden. (Interview 2)

Aus der Befragung der Expertinnen und der Dokumentenanalyse ergeben sich folgende Empfehlungen:

2.3.1 Übersicht der Empfehlungen

1. Stabile, höherrangige strukturelle und systemische Positionierung

Ein Andocken des Menschenrechtsbüros an das Bürgermeisterbüro oder eine Anbindung an ein Stadtrat*innenbüro wird von allen fünf Expertinnen empfohlen, um die Wirkungskraft des Menschenrechtsbüros wesentlich zu erhöhen.

2. Anpassung der Ressourcenausstattung an die Arbeitsaufträge

Die Personalressourcen werden als nicht ausreichend für das bestehende Aufgabenportfolio beschrieben. Es werden konkrete Vorschläge zur Aufstockung des Personals gemacht: insbesondere in den Bereichen Koordination/Vernetzung und Öffentlichkeitsarbeit, in den inhaltlichen und ressourcenintensiven Schwerpunkten Menschenrechtslernen, Einbindung der Zivilgesellschaft, juristische Fragestellungen, aber auch für Projekte wie die Menschenrechts-Bezirke sollte aufgestockt werden. Ein dezidiert ausgewiesenes Budget für das Menschenrechtsbüro zur Ausgabenplanung wird vorgeschlagen.

3. Fortführung der gesetzten Themenschwerpunkte

Sowohl die erfolgreiche Schwerpunktsetzung des Menschenrechtsbüros (Kinder- und Jugendrechte, Menschenrechtslernen und Sicherheit) als auch die Vernetzungsarbeit und die Bildungsarbeit (wie Einbindung in die Wien Akademie) sollten fortgeführt werden. Koordination und Menschenrechtslernen sollten weiter gestärkt werden.

4. Erhöhung von Synergieeffekten mittels Koordination und Kooperation

Durch eine verbesserte systemische Positionierung im Magistrat wird die Wertigkeit des Menschenrechtsbüros, die Erhöhung der Koordinationsfähigkeit sowie die Kooperationsbereitschaft der Netzwerkspartner*innen und mit Menschenrechten-Agenden betrauten Stellen im Magistrat gestärkt, was erhöhte Synergieeffekte generieren kann.

5. Zusammenführung interner und Etablierung externer Monitoringsysteme

Die Zusammenführung bestehender interner Monitoringsysteme der Stadt hinsichtlich Menschenrechtsfragen, das Ausfüllen bestehender Lücken im Monitoring und die Ausarbeitung konkreter Ziele, Benchmarks und Indikatoren sind nötig, um den Status Quo, Trendentwicklungen und die Wirksamkeit von Maßnahmen zu erfassen. So sollte eine Weiterentwicklung des Maßnahmenplans mit ausgewiesenen klaren Zielwerten erfolgen. Die Einrichtung eines externen richtungsweisenden Expert*innengremiums, das bei der Schwerpunktsetzung und Berichtslegung unterstützt, wird empfohlen.

6. Fortführung wissenschaftlicher Begleitung, Einholung externer Expertisen

Die wissenschaftliche Begleitung und externe (wissenschaftliche) Inputs werden als relevant erachtet, um durch eine fundierte Außensicht Fortschritte zu bewerten, (Zukunfts-)Themen zu erkennen und weitere Handlungs- und Problemlösungsmöglichkeiten zu generieren.

7. Intersektionalität und Integration von Menschenrechtsthemen als inhaltliche Leitkonzepte

Intersektionalität ist als übergeordnetes inhaltliches Leitkonzept neben der weiterhin relevanten Identitätspolitik zu verstehen. Das Thema Menschenrechte sollte jedoch noch stärker in alle Bereiche integriert werden.

8. Politische Wirksamkeit

Über die Steuerungsgruppe könnte der Gemeinderat besser in die Menschenrechts-Arbeit miteinbezogen werden. Die vielen Ergebnisse der Fokusgruppen sollten klarer in den Bereich der Politik einfließen (können).

9. Ausbau der Öffentlichkeitsarbeit

Die Erhöhung der Sichtbarkeit des Menschenrechtsbüros bei Veranstaltungen und Events, aber auch in der online-Präsenz und in den neuen sozialen Medien ist nötig.

2.3.2 Zusammenfassung der Empfehlungen

Die Evaluierung ergibt augenscheinlich eine Diskrepanz zwischen den zur Verfügung stehenden Ressourcen und den abgedeckten Aufgaben des Menschenrechtsbüros. Für die Vielzahl der erbrachten Leistungen ist zu wenig Personal und zu wenig Budget vorhanden, bzw. hat das vorhandene Personal zu viele Leistungen zu erfüllen. Welche Tätigkeitsbereiche in Zukunft vom Menschenrechtsbüro schwerpunktartig abgedeckt, weiterverfolgt, ausgebaut, neu integriert oder verkleinert werden sollen, sollte mittels klarer Planung, mit ausgewiesenen Zielwerten und mit Unterstützung durch externe Expert*innen für die nächste Arbeitsperiode (z.B. weitere 5 Jahre) festgelegt werden. Die Gewichtung lokaler, nationaler, europäischer und globaler Ebenen sollte hier ebenfalls geklärt werden. Die strategischen Entscheidungen bedingen hier die operative Ausstattung und Umsetzung. Budgetneutral ist die Positionierung im Magistrat, hier ist zu entscheiden auf welcher Ebene das Menschenrechtsbüro angesiedelt werden bzw. bleiben soll. Eine verbesserte Platzierung kann hier über Synergieeffekte neue Ressourcen schaffen.