



Der Menschenrechtsbeirat
der Stadt Graz

Wahlkampfbeobachtung der Grazer Gemeinderatswahl 2017 „Kein Wahlkampf auf Kosten von Menschen“

I Wer führt die Wahlkampfbeobachtung durch?

Die menschenrechtliche Wahlkampfbeobachtung der Gemeinderatswahl 2017 wurde von der Stadt Graz mit Beschluss des Gemeinderates vom 17.11.2016 eingerichtet. Der Menschenrechtsbeirat der Stadt Graz wurde mit deren Durchführung beauftragt. Die menschenrechtliche Wahlkampfbeobachtung basiert auf einer Idee von Joachim Hainzl, das Konzept stammt von Hainzl, Ehetreiber und Starl aus dem Jahr 2007.

II Warum macht die Stadt Graz die menschenrechtliche Wahlkampfbeobachtung?

Die Stadt Graz als Stadt der Menschenrechte betrachtet es als ihr Anliegen, die Menschenrechte mit allen ihr zu Gebote stehenden Mitteln zu achten, zu schützen und zu fördern.

„Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen. (Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948).

Jeder hat Anspruch auf alle in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten, ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand. (Artikel 2 Absatz 1 der AEMR 1948).“

Diese beiden ersten und grundlegenden Artikel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York verkündet wurden, sind Leitsatz und Maßstab der von der Stadt Graz durchgeführten menschenrechtlichen Wahlkampfbeobachtung der Gemeinderatswahl 2017.

Die Wahlkampfbeobachtung folgt aus der „Grazer Menschenrechtserklärung“ des Gemeinderates vom 8.2.2001 und aus der Verpflichtung des Grazer Zehn-Punkte-Programms der Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus.

Die wichtigsten Grundlagen der Wahlkampfbeobachtung bilden der Gemeinderatsbeschluss zum Beitritt zur Städtekoalition gegen Rassismus (Präambel, Verpflichtung 1 und 4, vom 29.6.2006), die österreichische Gesetzeslage, insbesondere verfassungsrechtliche Bestimmungen sowie die einschlägigen Empfehlungen des Europarates (ECRI, „The use of racist, antisemitic and xenophobic elements in political discourse“ 2005 und 2016).

Der Wahlkampfbeobachtung liegt die Überlegung zugrunde, dass Wahlwerbung „nicht auf Kosten von Menschen“ betrieben werden darf, das heißt, dass die menschliche Würde unter allen Umständen geachtet werden muss.

Diese Forderung – **Keine Wahlwerbung auf Kosten von Menschen** – bildet die inhaltliche Klammer der menschenrechtlichen Wahlkampfbeobachtung durch den Menschenrechtsbeirat.

III Was und wie wird im Wahlkampf beobachtet?

„PolitikerInnen beim Wort nehmen“

Die Wahlkampfbeobachtung möchte „PolitikerInnen beim Wort nehmen“ und verzichtet bewusst auf „indirekte Aussagen oder Stellungnahmen“. Dabei werden folgende Textsorten untersucht:

1. Sämtliche Werbe- und PR-Materialien der wahlwerbenden Parteien im Grazer Gemeinderatswahlkampf:
Die Wahlkampfmaterialien (Parteiprogramme, Wahlplakate, Folder, Flyer, Flugblätter, Postwurfsendungen, Werbeinserate in Zeitungen oder Internet usw.).
Zusätzlich kann in Grazer Bezirken eine Dokumentation der Wahlwerbung im öffentlichen Raum vorgenommen werden, um auch Aspekte wie Häufigkeit und Gebietsbezogenheit der Wahlwerbung mit einbeziehen zu können.
2. Beobachtung von Aussagen der PolitikerInnen der wahlwerbenden Fraktionen:
Die zweite Ebene der Wahlkampfbeobachtung betrifft die direkten Wortmeldungen und Publikationen von SpitzenpolitikerInnen im Grazer Gemeinderatswahlkampf, wie z.B. Interviews in Tageszeitungen, O-Töne, ausgewiesene Zitate, Gastkommentare und Leserbriefe. Zu den direkten Botschaften zählen auch die Presseaussendungen und Presseunterlagen der wahlwerbenden Gruppierungen bzw. SpitzenpolitikerInnen. Davon umfasst sind auch entsprechende Diskurse in online- und sozialen Medien. Es liegt in der Natur der Sache, dass sich die Wahlkampfbeobachtung auf Aussagen mit Bezug auf die Gemeinderatswahl beschränken muss. Für diese Textebene wird eine Eingrenzung des zu observierenden Materials auf die beiden reichweitestärksten Tageszeitungen Kleine Zeitung und Kronenzeitung sowie auf wenige Wochenzeitungen vorgenommen. Es soll die Spitzenpolitik „beim eigenen Wort“ genommen werden. Auch wird eine Einschränkung auf beleg- und dokumentierbare Aussagen vorgenommen, dh, sie müssen in einer der oben beschriebenen Arten veröffentlicht sein.
3. Beobachtung der Medien oder besonders hervorzuhebender Stellungnahmen:
Zusätzlich zum Standardumfang gemäß Punkten 1 und 2 kann der Menschenrechtsbeirat auch Medienbeiträge, Stellungnahmen von Dritten oder in besonderen (positiven und negativen) Anlassfällen tätig werden und Kommentare veröffentlichen.

Die Beobachtung umfasst folgende **Tätigkeitsbereiche:**

- Sammlung, Aufbereitung und Dokumentation des Materials durch ExpertInnen (siehe oben);
- Einordnung und Archivierung der Beobachtung und Bewertung durch den Menschenrechtsbeirat;
- Dokumentation der Beobachtung samt Stellungnahmen der ExpertInnen durch die Geschäftsstelle des Menschenrechtsbeirates und
- Publikation der „Wahlkampfbarometer“-Ergebnisse auf der Website des Menschenrechtsbeirates (www.wahlkampfbarometer-graz.at) und in Form von Pressearbeit (Pressekonferenzen und -aussendungen) durch die Vorsitzende des Menschenrechtsbeirats Dr.in Elke Lujansky-Lammer.

Insgesamt soll ein Gesamtbild des Wahlkampfes in menschenrechtlicher Sicht vermittelt werden.

IV Wie erfolgt die Beurteilung der Beobachtungen?

Der Menschenrechtsbeirat kommentiert auf zwei Ebenen. Zum einen wird der Wahlkampf in seiner Gesamtheit im jeweiligen Zeitraum hinsichtlich der Behandlung menschenrechtsrelevanter Themen kommentiert und bewertet. Das ist das „Wahlkampfbarometer“: Kann es so weitergehen, zeigt es grün. Gibt es Tendenzen, die Vorsicht gebieten, ist es gelb. Wenn es aus menschenrechtlicher Sicht so nicht sein darf, steht das Barometer auf rot. Diese Gesamtbewertung ist eine unter den Mitgliedern des Beirates abgestimmte Meinung, die sich durch Abwägung der beobachteten Tatsachen, der Stimmung unter den Wahlwerbenden und in der Bevölkerung, der Öffentlichkeitswirksamkeit bildet, Fakten, Wahrnehmung und Interpretation führen zum „Barometerergebnis“.

Es erfolgt eine Bewertung der von den wahlwerbenden Parteien eingebrachten Diskurse zu menschenrechtsrelevanten Themen im Wahlkampf.

Der Menschenrechtsbeirat erstellt auf Grundlage der Datensammlung arbeitsteilig und aus wissenschaftlicher Perspektive Kommentare, inwiefern Menschen abwertende Sachverhalte in den Werbemedien und Aussagen mit oder ohne Absicht zum Ausdruck kommen. Weiters werden Aussagen, die eine menschenrechtsfördernde Position zum Ausdruck bringen, dokumentiert. Im zweiten Fall spielt die Absicht eine Rolle bei der Beurteilung.

Die Beurteilung beruht auf den Grundprinzipien, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegt sind. Das Verständnis der Menschenrechte wie sie als Arbeitsgrundlage des Beirates in Artikel 2.4 der Geschäftsordnung des Menschenrechtsbeirates festgelegt wurden, grenzt den Bereich der Beurteilung von anderen Fachbereichen ab. Maßstab der Begutachtung ist die Anerkennung der Menschenwürde und der Unveräußerlichkeit der Menschenrechte in den jeweiligen Wahlkampfbotschaften.

Die Wahlkampfbeurteilung wird in Form eines „Grazer Wahlkampfbarometers“ mit Ampelfarben durchgeführt.

Rote Ampelfarbe bedeutet dabei: Aussagen und Positionen, die als Angriff auf die menschliche Würde einzustufen sind oder diese Aussagen und Positionen einzelnen Menschen aufgrund verpönter Unterscheidungen gleiche Rechte, wie Selbstbestimmungsrechte abgesprochen oder nicht zuerkannt werden. Rot kennzeichnet eindeutig diskriminierende, rassistische oder sexistische Aussagen und Positionen, ausdrückliche Geringschätzung, die Verwendung ausgrenzender, hetzerischer, beleidigender Sprache und sonstiger Ausdrucksformen (Bilder usw.). Die rote Ampel ist als starkes Signal gedacht, deshalb müssen nachvollziehbar menschenrechtlich relevante Sachverhalte vorliegen, um zu dieser Bewertung zu kommen.

Gelbe Ampel bedeutet in Bezug auf Menschenrechts- und Antidiskriminierungspolitik *problematische* Äußerungen und Positionen. Besonders wird auf subtile oder implizite Vorurteile, verzerrende Darstellung, Übertreibung, absichtliches Irreführen, Unsachlichkeit, missverständliche Sprache, Verschleierung von Vorurteilen, die Herstellung falscher Zusammenhänge oder implizite Manipulierungsversuche gelegt. Dabei wird in der Beschreibung differenziert nach Intensität, Häufigkeit und Dauer.

Grüne Ampel bedeutet „kein Einwand, so kann es weiter gehen“. Besondere Erwähnung finden vorbildliche menschenrechtsfördernde Positionen. Eine unmissverständliche, klare Sprache, die Parteiergreifung für die Anliegen von so genannten „Randgruppen“ und schwächeren Mitgliedern der Gesellschaft, Aufklärung und Abbau von Vorurteilen und die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts sind Werte, die mit der „grünen Ampel“ bewertet werden. Zu menschenrechtsneutralen Aussagen werden keine Stellungnahmen abgegeben.

Die Wahlkampfbeobachtung mischt sich grundsätzlich nicht in den täglichen und laufenden Wahlkampf ein. Die Stellungnahmen sind unter keinen Umständen als Wahlempfehlungen auszulegen. Die Wahlkampfbeobachtung erfüllt lediglich eine Menschenrechtsschutzfunktion der Menschenrechtsstadt Graz.

Es geht um die Beobachtung und Interpretation von Aussagen und Argumentationen, nicht um die Bewertung von Parteien oder PolitikerInnen.

Aus diesem Grund nimmt der Menschenrechtsbeirat nicht ad hoc zu einzelnen Wahlkampfmitteilungen Stellung, sondern veröffentlicht Stellungnahmen zu Diskurssträngen in Wahlkampfabschnitten (siehe unten).

Die Beurteilung erfolgt auf der Grundlage der kritischen Diskursanalyse, die tagesaktuelle Wahlkampfpositionen in einen größeren Kontext einreicht und auf Menschenrechtsrelevanz hin prüft.

Dadurch wird die Überbewertung einzelner Äußerungen vermieden und ein Meinungs- und Stimmungsbild des Wahlkampfes nachgezeichnet.

Arbeitsschritte bis zur Beurteilung des Wahlkampfmaterials

- Sammlung und Inventarisierung des zuvor beschriebenen Textmaterials;
- Sichtung, Auswertung und Verschlagwortung des Materials nach menschenrechtlichen Kriterien;
- Sprach-, sozialwissenschaftliche und juristische Interpretation, wobei der Akzent auf eine ausführliche Beschreibung und Begründung zu legen ist, um Nachvollziehbarkeit und Intersubjektivität zu sichern;
- Beurteilung nach Ampelfarben, wobei sich die Beurteilung auf eine breite Textbasis zu stützen hat und im Falle der roten Ampel auf juristisch (menschenrechtlich) relevante Sachverhalte bezieht.

IV.1 Methodik der Grazer Wahlkampfbeobachtung

Interpretation nach menschenrechtsrelevanten Kriterien

Die Beurteilung des Grazer Gemeinderatswahlkampfes erfolgt anhand der nachfolgend erläuterten Kriterien. Es handelt sich um eine menschenrechtliche Interpretation, keinesfalls um eine Beurteilung im juristischen Sinn, welche gemäß dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit ausschließlich den zuständigen Gerichten vorbehalten ist.

Die menschenrechtliche Wahlkampfbeobachtung ist ein auf Zeit eingerichtetes Beobachtungsgremium. Seine Stellungnahmen haben keine Rechtsverbindlichkeit. Der Menschenrechtsbeirat hat in Berücksichtigung der obigen Ausführungen einen Kriterienkatalog ausgearbeitet. Damit die Beurteilung transparent und nachvollziehbar ist, werden die Kriterien im Sinne von Nachvollziehbarkeit publiziert und finden in den Stellungnahmen des Menschenrechtsbeirates ihre Anwendung.

Wahlkampfbeobachtung als Bildung und Beratung

Der Menschenrechtsbeirat sieht den Nutzen der Wahlkampfbeobachtung im Sinne von „Beratung und Bildung“ für die wahlwerbenden Gruppierungen wie auch für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Graz. Für die Wählerinnen und Wähler sind die Beobachtungsergebnisse ein Instrument, um die menschenrechtliche Relevanz politischer Diskurse im Wahlkampf erkennen und argumentativ nachvollziehen zu können.

Kritische Diskursanalyse als Theoriefundament der Wahlkampfbeobachtung

Die menschenrechtliche Beobachtung des Grazer Wahlkampfes bedient sich unterschiedlicher – sprach-, sozial-, politik- und kommunikationswissenschaftlicher - Verfahren, die zur möglichst verlässlichen und plausiblen Interpretation von Texten Verwendung finden. Auf dieser Grundlage sollen menschenrechtsrelevante Aspekte im Grazer Wahlkampf identifiziert, beschrieben, in ihren Gesamtzusammenhang gestellt und schließlich einer Bewertung nach Ampelfarben unterzogen werden. Dabei wird interdisziplinär auf Basis der „kritischen Diskursanalyse“ gearbeitet (Jäger: 2004).

Die „kritische Diskursanalyse“ wendet ihr Instrumentarium nicht auf einzelne Texte an, sondern arbeitet die sprachliche Konstruktion von Wirklichkeit in größeren Kontexten heraus und macht die in diese sprachlichen Wirklichkeitskonstruktionen eingelassenen Welt- und Menschenbilder anschaulich.

Die Wahlkampfbeobachtung analysiert somit vor diesem diskursanalytischen Hintergrund die vorhandene Gesamtmenge an Wahlkampfmaterialien und Zitaten, um über einen längeren Zeitraum und auf einer ausreichenden Textmenge gründend Muster und Strukturen zu menschenrechtsrelevanten Themen im Grazer Wahlkampf aufzeigen zu können.

Das Erkenntnisinteresse: Wahlkampf auf Kosten von Menschen oder politischer Diskurs zugunsten von Menschen?

Das erkenntnisleitende Interesse des Menschenrechtsbeirates besteht darin, anhand der kritischen Diskursanalyse aufzuzeigen, ob bzw. inwiefern die wahlwerbenden Parteien ihren jeweiligen Wahlkampf zum Nutzen oder auf Kosten von Menschen – konkret: ihrer Menschenrechte und ihrer Menschenwürde – betreiben oder ob die menschenrechtlichen Standards für diese Menschen ganz selbstverständlich Gültigkeit besitzen. Die kritische Diskursanalyse ermöglicht überdies den Nachweis, ob und inwiefern diskriminierende Konstruktionen von sozialer Wirklichkeit unkritisch reproduziert werden oder ob menschenrechtskonforme sprachliche Etikettierungen Anwendung finden. Sie zeigt aber auch, ob abwertende Konstruktionen abgebaut werden und ob sich politische Gruppierungen für eine Verbesserung des sozialen Zusammenhalts und der Lebenssituation benachteiligter Menschen und Gruppen stark machen.

Die Konstruktion von Menschen(gruppen) im Grazer Gemeinderatswahlkampf

Der Menschenrechtsbeirat stellt in seiner Wahlkampfbeobachtung jene – ebenfalls sozial konstruierten! - Menschengruppen und die mit ihnen assoziierten Themen (z.B. Zugang zu sozialer Teilhabe, Nutzung öffentlichen Raumes, Verhalten in der Öffentlichkeit usw.) in den Blickpunkt des Interesses, die von den Wahlwerbenden in den Wahlkampf eingebracht und zu öffentlichem Widerstreit in Menschenrechtsfragen geführt haben.

Diskurs = Fluss von Rede und Texten durch die Zeit

Diskurse bieten sämtlichen KommunikationsteilnehmerInnen formale und inhaltliche Rahmungen sowie Deutungsmuster für komplexe Wirklichkeiten an. Diskurse – verstanden als sprachliches Rahmungsprinzip für die Konstruktion von Bedeutung und Sinn – geben implizit immer mit an, wie über etwas in angemessener Form geredet oder geschrieben werden soll, aber auch implizite Regeln, was überhaupt und in welchem Kontext geredet oder geschrieben werden kann.

Kritische Diskursanalyse widmet sich Gesagtem und Nicht-Gesagtem

Gegenstand der Diskursanalyse sind die öffentliche Rede- und Schreibpraxis über verschiedene Themen, wobei nicht nur das Geschriebene oder Gesagte im Brennpunkt steht, sondern auch das *Nicht-Gesagte*, das *Assoziierte*, das *Ausgesparte* oder das *Beiläufige*.

Bildlich gesprochen versucht die kritische Diskursanalyse also einen „Blick auf die Hinterbühne“ von sprachlichen Inszenierungen und formuliert plausible Hypothesen über Sinn, Bedeutung und Wirkung politischer Kommunikation.

Dekonstruktion von diskriminierenden Diskursen im Grazer Wahlkampf

Die Wahlkampfbeobachtung des Menschenrechtsbeirates leistet einen wichtigen Beitrag für die „Dekonstruktion von Diskursen über menschenrechtsrelevante Themen“ am konkreten Beispiel des Grazer Wahlkampfes. Dabei wird analysiert, was über menschenrechtsrelevante Themen wie öffentlich kommuniziert wird und inwiefern diese Diskurspraxis in Einklang oder im Widerspruch mit kodifizierten Menschenrechtsstandards steht. Ein Beispiel: Die unentwegte Wiederholung des Diskurses über AsylwerberInnen erzeugt eine soziale Wirklichkeit, die oftmals „blind reproduziert“ wird.

Der diskursanalytische Zugang des Menschenrechtsbeirates zum Grazer Wahlkampf möchte die vorhandene Diskurspraxis über menschenrechtsrelevante Themen sichtbar machen und einen Beitrag für *mehr Menschenrechte in der politischen Kommunikation* leisten, indem die eingeschliffenen Sprach- und Kommunikationsmuster der politischen Akteure transparent gemacht und hinterfragt werden.

Politische Propaganda als Machtdiskurs

Wir gehen in unserer Analyse davon aus, dass politische Wahlwerbung als „Diskurspraxis mit Macht- und Geltungsanspruch“ zu begreifen ist und eben nicht nur als „Ensemble zufälliger oder gar wertungsfreier Äußerungen“. Die Diskursanalyse bedient sich unterschiedlicher Theorien für die Hinterfragung und Dekonstruktion der politischen Propaganda:

- Aus **philosophischer Perspektive** etwa werden ideologiekritische Instrumente herangezogen, um z.B. totalitäre, rassistische oder in sonstiger Weise diskriminierende Positionen im Wahlkampf zu markieren.
- Aus **soziologischer und sozialpsychologischer Perspektive** finden Forschungsbefunde zu Themen wie „Vorurteile, Stereotype, Diskriminierung und Ethnozentrismus“ Verwendung, um „diskriminierende Diskurse der (konstruierten) Differenz“ in ihren vielfältigen Intentionen und Auswirkungen auf verschiedene EmpfängerInnen von Wahlwerbung zu erhellen.
- Auf der **Ebene der politischen Kommunikation** bedient sich die Wahlkampfbeobachtung eines kommunikationstheoretischen Modells, welches das interaktive Feld zwischen den wahlwerbenden Gruppen als SenderInnen, die WählerInnen als AdressatInnen und sämtlichen in diesem Spannungsfeld wirksamen Einflussfaktoren als Kontextvariable (Sprache, Inszenierungen, Trends, Medien ...) fokussiert und dieses Spannungsfeld anhand der skizzierten interdisziplinären Methoden analysiert.
- Aus **sprachwissenschaftlicher Perspektive** bieten Bedeutung und Wirkung sprachlicher Äußerungen wertvolle Grundlagen für die Analyse des Gemeinderatswahlkampfes.

Diskurse und Kollektivsymbolik

Diskurse vergesellschaften Subjekte und Subjekte formen Diskurse der Vergesellschaftung. Dazu bedienen sich die KommunikationsteilnehmerInnen so genannter **Kollektivsymbole**. Kollektivsymbole stellen ein *Archiv an Bildern und Deutungsmustern* zur Verfügung, um soziale oder politische Wirklichkeit entsprechend auslegen zu können. Die Kollektivsymbolik enthält in vereinfachter Form das heute gültige Bild unserer Gesellschaft. Die Wirkung von politischer Kommunikation ist nach diskursanalytischer Auffassung daher nicht angemessen begreifbar, ohne die Wirkung des Systems kollektiver Symbole zu reflektieren.

Ein anschauliches Beispiel sind die **Kollektivmetaphern „Boot und Fluten“ im Migrationsdiskurs:**

Im Migrationsdiskurs der 90er Jahre verkörperte die *Metapher des Staates als Boot* ein bedeutungstiftendes Kollektivsymbol. Die Bootsmetapher markiert die „Normalität“, die „eigene Nation“, die „geordnete Welt des Individuums wie auch der Gesellschaft“. Die Bootsmetapher steht auch für den „intakten Innenraum der Gesellschaft“, für Ordnung, Sicherheit, Überschaubarkeit. Die Bootsmetapher ist also eindeutig positiv kodiert und lässt sich mit zahlreichen anderen positiven Kollektivsymbolen verbinden: Aufschwung, Land, Fortschritt usw. (zB „Konjunkturmotor Tourismus bringt den Kahn wieder auf Touren“). Die Bedrohung des „Staates als Boot“ erfolgt durch bedrohliche, negativ konnotierte Kollektivsymbole: Fluten („Ausländerflut“), brechende Dämme oder endlose Ströme rufen Bilder der Bedrohung und der Angst beim Adressaten der Botschaft hervor. Die Kollektivsymbole *Boot und Flut* rufen per se bereits Emotionen der Behaglichkeit versus Emotionen der Bedrohung hervor. Im zweiten Schritt der Konstruktion werden die Metaphern mit „InländerInnen bzw. AusländerInnen“ verknüpft, womit MigrantInnen als Bedrohung eindeutig assoziiert und als Gefahr ins kollektive Diskursmuster eingeführt sind. Die oft zitierte Aussage „Das Boot ist voll“, drückt somit ein klares Bedrohungsszenario aus.

Der Deutsche Presserat mahnte vor diesem Hintergrund bereits 1991 ein, die Darstellung von Flucht- und Migrationsbewegungen in Europa müsse der menschlichen Problematik angemessen und sachlich sein und emotionsschürende Begriffe bewusst überprüfen bzw. vermeiden.

Die Wahlkampfbeobachtung wird daher Kollektivsymbole besonders genau unter die Lupe nehmen, da diese auf sehr hintergründige Weise Ein- und Ausgrenzung von Menschen pro-

duzieren, soziale Bewertungen transportieren, Handlungsaufforderungen nahe legen und Diskriminierung erzeugen.

Die juristische Analyse der Wahlwerbung

Zur kritischen Diskursanalyse erfolgt in der Wahlkampfbeobachtung auch eine **juristische Analyse und Interpretation der Wahlwerbung**. Dabei sind in erster Linie jene Texte oder Statements von Interesse, die explizit Menschenrechte betreffen, die Menschenwürde berühren, im negativen Fall in Frage stellen oder diskreditieren oder in sonstiger Weise Tatbestände der Diskriminierung zum Ausdruck bringen.

Besondere Beachtung wird den Konflikten zwischen Menschenrechten, insbesondere im Fall der Artikel 12 (Privat- und Familienleben, Beeinträchtigung des Rufes) bzw. 18 (Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit) und 19 (Meinungs- und Informationsfreiheit) AEMR bzw. Artikel 8 bzw. 9 und 10 EMRK (zu den entsprechenden Normen auf europäischer Ebene) beigemessen.

Diese Beispiele sollen jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass *alle Menschenrechte für alle Menschen* Thema der Wahlkampfbeobachtung sind, insbesondere sind Frauenrechte, Kinderrechte, sexuelle Selbstbestimmung, Persönlichkeitsrechte und Privatsphäre, Bürgerrechte im Allgemeinen in Hinblick auf Fragen von Sicherheitsthemen, Fragen der Eigentumsstruktur oder der Anspruch auf soziale Sicherheit, Arbeit, Bildung, Gesundheit und Wohnraum wichtige Bereiche der politischen Auseinandersetzung, die es kritisch zu beurteilen gilt.

Grenzen der Wahlkampfbeobachtung

Sowohl auf diskursanalytischer wie auch auf juristischer Ebene ist jedenfalls einzuräumen, dass die Wahlkampfbeobachtung ein Verfahren der Textauslegung darstellt, welches sich nicht ausschließlich auf *objektiv-unverrückbare Tatsachenurteile* stützen kann, sondern – vor allem bei Grenzfällen der Interpretation – immer auch Widersprüche, Einwände und Relativierungen mit bedenken muss. Unter diesem Gesichtspunkt gibt es auch keine „letztgültige Beurteilung“ von Wahlwerbung, da in Wahlwerbung wie auch in deren wissenschaftlicher Betrachtung ein Geflecht von Positionen, Meinungen, Geltungsansprüchen – kurzum: von Subjektivem – stets eingeschrieben ist, über das zumeist keine Übereinstimmung zu erzielen ist. Der Menschenrechtsbeirat ist also auf der Ebene des Untersuchungsgegenstandes – Wahlwerbung – immer auch mit Werturteilen, subjektiven Aussagen, Deutungen usw. konfrontiert.

Der Menschenrechtsbeirat weist die angelegten Kriterien der Analyse explizit aus, stützt die Interpretationen und Beurteilungen auf eine breite empirische Basis und markiert in der Beurteilung auch allfälligen Dissens oder divergente Einschätzungen. Die grundsätzliche Vielfalt an Interpretationsmöglichkeiten und deren „subjektive Färbung“ bedeuten jedoch keineswegs, dass sämtliche Interpretationen mit demselben wissenschaftlichen Geltungsanspruch auf Intersubjektivität hoffen dürfen, weshalb die Wahlkampfbeobachtung des Menschenrechtsbeirates den Anspruch auf plausible Argumentation und auf nachvollziehbare Transparenz legt, die selbstverständlich auch zum Widerspruch einladen.

Eine unbedingte Grenze ist die zur Justiz. Die Wahlkampfbeobachtung analysiert mittels Diskurs- und Menschenrechtsanalyse die politischen Diskurse in Hinblick auf Achtung bzw. Förderung von Menschenrechten, keineswegs jedoch einen Rechtsbruch, welcher ausschließlich seitens der ordentlichen Gerichte festgestellt werden kann.

IV.2 Welche Kriterien wendet der Menschenrechtsbeirat zur Beurteilung an?

Die Beurteilung erfolgt anhand von festgelegten Kriterien. Es handelt sich um eine menschenrechtliche Einschätzung, keinesfalls um ein „Urteil“ oder eine „Verurteilung“, welche gemäß dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit ausschließlich den zuständigen Gerichten vorbehalten ist. Der Menschenrechtsbeirat lehnt jede Anmaßung von „Gerichtsähnlichkeit“ in der Wahlkampfbeobachtung entschieden ab.

Der Menschenrechtsbeirat wendet folgende Kriterien an:
Kommunikations- und Werbestrategie

Der Menschenrechtsbeirat der Stadt Graz

- Gestaltung, (suggestive) Wirkung auf die Wahrnehmung
- Reichweite und Grad der Öffentlichkeit
- Wiederholungshäufigkeit (Frequenz)
- Gesamtbild
- Medienvielfalt und Medienwahl
- Transparenz der Botschaft (Einklang zwischen syntaktischer- semantischer- pragmatischer Ebene)

Kriterien der sprach- und sozialwissenschaftlichen Interpretation

- Konstruktion von Gruppen und Ableitung von benachteiligenden Maßnahmen gegen die Außenseiter bzw. Herleitung von Privilegien für die „eigene“ Gruppe
- Verwendung, Bestätigung und Erzeugung von Stereotypen und Vorurteilen; Konstruktion des „Fremden“ und des „Anderen“
- Kollektivmetaphorik
- Strategien der „Entmenschlichung“ von Menschen(gruppen)
- Sündenbockkonstruktion
- Täter-Opfer-Umkehr
- Abwertende Begriffe zur Bezeichnung von Personen(gruppen)
- Dogmatismus, Totalitarismus und politischer Radikalismus als „politische Rezepte gegen Personen(gruppen)“

Kriterien zur (mensen-)rechtlichen Auslegung

- objektiver Sachverhalt
 - Wer sind die betroffenen Menschen (Begünstigte oder Opfer)?
 - Ist ein Menschenrecht verletzt bzw. gefördert?
 - „Erfolg“, objektive Umstände (welches Recht ist verletzt/gefördert, mögliche Auswirkung)
 - Kausalität
 - Zurechenbarkeit
- Intention
 - Absicht und Wissentlichkeit

Bedeutung und Funktion der „Kapitel“

Nach rechtlichen Gesichtspunkten werden die Texte ausgewählt (Anwendbarkeit). Im nächsten Schritt werden die Texte diskursanalytisch bearbeitet. Dabei werden Diskursschemata zu den menschenrechtlich relevanten Wahlkampfthemen herausgearbeitet (sozial- und sprachwissenschaftliche Interpretation). Im nächsten Schritt werden die Diskurse gewichtet nach der Werbestrategie, was wird bezweckt und wie öffentlichkeitswirksam ist die Botschaft. Schließlich werden die Diskursmuster nach den in Abschnitt IV.3 genannten Kriterien mit Ampelfarben belegt.

1. Analyse von Kontext, Kommunikations- und Werbestrategien

Die kritische Diskursanalyse des Wahlkampfes erfasst zunächst den Kontext und die erkennbaren Kommunikations- und Werbestrategien der wahlwerbenden Parteien. Dieses Kriterium ist zum einen ein Indikator zur Abschätzung von Reichweite und Wirkung auf eine bestimmte Wahlwerbung, zum anderen liefert die Kontext- und Strategieanalyse Hinweise auf die angesprochenen Zielgruppen, auf deren Erwartungshaltungen usw.

Kriterien der Kommunikations- und Werbestrategie sind:

- Sprachliche, bildliche und grafische Gestaltung, (suggestive) Wirkung auf die Wahrnehmung
- Reichweite und erzielter Grad an Öffentlichkeit
- Wiederholungshäufigkeit (Frequenz)
- Medienvielfalt und Medienwahl
- Gesamtbild

2. Sprach- und sozialwissenschaftliche Kriterien im Rahmen der kritischen Diskursanalyse

Konstruktion von Gruppen und Ableitung von benachteiligenden Maßnahmen gegen die Außenseiter bzw. Herleitung von Privilegien für die eigene Gruppe

Rassismus und alle anderen Formen der Diskriminierung, Ausgrenzung und Benachteiligung bedienen sich einer „Gruppenkonstruktion“, welche nach dem Muster von „In- und Outgroup“ funktioniert: „Wir Werktätigen sind die Anständigen, die Arbeitslosen sind Sozialschmarotzer.“ Wir begegnen in diesen „sozialen Konstruktionen von Wirklichkeit“ sehr oft ethnozentrischen („Aufwertung der Eigengruppe, Abwertung der Fremdgruppe“) oder ethnopluralistischen Konstruktionen („Slowenen sollen ihre Kultur in Slowenien leben, nicht bei uns“) von sozio-kultureller Wirklichkeit, die beide trennende – und nicht integrative – Konzepte für die Tatsache eines Grazer Alltags in kultureller Vielfalt darstellen.

Besonderes Augenmerk verdient in diesem Zusammenhang auch die Methode der (pseudo-)wissenschaftlichen Belegung einer diskriminierenden Behauptung und die damit verbundene Konstruktion von (vermeintlich) unabhängiger, wissenschaftlich belegter Tatsachen.

Verwendung, Bestätigung und Erzeugung von Stereotypen und Vorurteilen sowie Konstruktion des „Fremden“ und des „Anderen“

Das diskriminierende Vorurteil begegnet uns zumeist in Form sprachlicher „All-Sätze“: „Alle AusländerInnen sind kriminell“, aber auch als nicht näher definiertes oder als (vermeintliche) Tatsache maskiertes Urteil wie zB „Nadelstreifträger sind Abzocker“. Aus semantischer bzw. pragmatischer Perspektive besteht die Funktion der Vorurteile in der Markierung von Zugehörigkeit und Abgrenzung, in der *Vorab-Verurteilung* von Menschen und in der Erzeugung von starken Emotionen bei den EmpfängerInnen.

Werden dem Vorurteil ethnische, kulturelle oder religiöse Konnotationen beigefügt, entstehen rassistische bzw. diskriminierende Vorurteile („Drogendealer sind immer Afrikaner.“), die für die Wahlkampfbeobachtung hohe Relevanz besitzen. Bei rassistischen Vorurteilen sind aus diskursanalytischer Perspektive vor allem der aktuelle Kontext (zB Stereotype und Positionen über den Islam), in welchem das Vorurteil geäußert wird, wie auch die historische Dimension des Vorurteils zu reflektieren, wie dies beim Antisemitismus gut zu zeigen ist.

Wichtig ist dabei anzumerken: Weitaus nicht alle Stereotype und Vorurteile verletzen die Menschenwürde oder untergraben Menschenrechte (zB „Alle ItalienerInnen sind temperamentvoll; alle ÖsterreicherInnen sind Schifahrer“), sondern erfüllen Orientierungshilfen zur Strukturierung komplexer Wirklichkeit, weshalb der Terminus „Vorab-Urteil“ diese Funktion von Vorurteilen besser auf den Punkt bringt. In der Wahlkampfbeobachtung stehen daher nur jene Vorurteile im Brennpunkt, welche von menschenrechtlichem Interesse sind.

Strategien der „Entmenschlichung“ von Menschen(gruppen)

Sehr oft werden Außenseiter in der politischen Propaganda nicht nur mittels rassistischer Kollektivmetaphorik abgewertet oder als Bedrohung inszeniert, sondern insgesamt „dehumanisiert“, indem sie etwa kollektiv-pauschalierend als „Banden“, „Schmarotzer“ oder „Bedrohung für die Sicherheit“ diffamiert werden. Im ersten Schritt wird dehumanisiert und im zweiten Schritt werden gegen die dehumanisierten Gruppen entsprechend repressive Vorgehensweisen gerechtfertigt. Die dehumanisierten Gruppen verfügen meist weder über Gesicht, noch über Stimme, es wird *über sie* und *nicht mit ihnen* gesprochen.

Das Konzept der „Entmenschlichung“ widerspricht in mehrfacher Weise dem menschenrechtlichen Prinzip. Insbesondere ist zu beachten, dass jeder Mensch als Individuum die gleichen Rechte und Freiheiten kraft Geburt besitzt. Eine „Masse“ macht dieses Faktum leicht vergessen.

Sündenbockkonstruktion

Politische Propaganda kaschiert politisch-ökonomisches oder soziales Versagen zumeist mit der „klassischen“ Sündenbockkonstruktion. Nicht gesellschaftliche Strukturen oder Politik selbst tragen Verantwortung für gesellschaftliche Probleme, sondern zuvor definierte Gruppen, die nach den zitierten Mechanismen sprachlich kodiert, sozial abgewertet, entmensch-

licht und schließlich zum vermeintlichen Ursachefaktor stilisiert werden: zum Sündenbock. Abgesehen von der moralischen Untragbarkeit widerspricht die Sündenbockkonstruktion auch dem Menschenrechtskonzept: Die Sündenbockkonstruktion bedroht eindeutig die Würde des Menschen, indem sie ihn aufgrund einer Eigenschaft oder seiner Identität im Sinne eines Generalverdachtens für gleich welche Umstände verantwortlich macht. Sündenbockkonstruktionen sind überdies auch nicht mit den Rechtsstaatlichkeitsprinzipien (Verfahrensgarantien, Unschuldsvermutung, usw.) des Menschenrechtssystems vereinbar.

Täter-Opfer-Umkehr

Ein wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Wahlkampfaussagen ist die verdrehte Täter-Opfer-Darstellung. In der politischen Propaganda findet diese Strategie immer wieder Verwendung. So werden etwa sehr oft Jugendliche zu Verursachern von Gewalt und Sucht stilisiert, ohne die politischen Ursachen für delinquentes Verhalten ausreichend darzustellen: Jugendliche haben u.a. oftmals keinen Zugang zum Arbeitsmarkt, zu wenige Freiräume oder sind mit insgesamt eingeschränkten Teilhabechancen an der Gesellschaft konfrontiert. Auch Arbeitslose werden im Sinne der Täter-Opfer-Umkehr sehr oft als *allein verantwortlich an ihrem Schicksal* dargestellt, ohne die Kontextfaktoren zu beleuchten. Die Angreifer stellen sich gern als Opfer dar.

Abwertende Begriffe zur Bezeichnung von Personen(gruppen)

Die Menschenwürde wird auch durch die Verwendung von abwertender Begrifflichkeit bedroht. Der Menschenrechtsbeirat achtet in der Wahlkampfbeobachtung darauf, dass Menschen neutral bzw. aus der Sicht der jeweiligen Personengruppen korrekt bezeichnet werden. Die anzuwendenden Bezeichnungen werden bei den wahlwerbenden Gruppen auch dezidiert eingemahnt. Nach Ludwig Wittgenstein sind Sprachformen Lebensformen, und es ist daher nicht nebensächlich, wie Personen sprachlich etikettiert werden.

„Jeder hat Anspruch auf alle in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten, ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach ...“ Aus Artikel 1 und 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 ist die menschenrechtliche Bedeutung des Kriteriums offensichtlich.

Dogmatismus, Totalitarismus und politischer Radikalismus als „politische Rezepte gegen Personen(gruppen)“

Der Menschenrechtsbeirat wirft im Sinne von Ideologiekritik auch einen Blick auf antidemokratische, dogmatische und politisch totalitäre Welt- und Menschenbilder in der Wahlwerbung und benennt diese antidemokratischen Aussagen klar.

Zusammengefasst werden folgende Kriterien der sprach- und sozialwissenschaftlichen Analyse verwendet:

- Konstruktion von Gruppen und Ableitung von benachteiligenden Maßnahmen gegen die Außenseiter bzw Herleitung von Privilegien für die eigene Gruppe
- Verwendung, Bestätigung und Erzeugung von Stereotypen und Vorurteilen; Konstruktion des „Fremden“ und des „Anderen“
- Kollektivmetaphorik
- Strategien der „Entmenschlichung“ von Menschen(gruppen)
- Sündenbockkonstruktion
- Täter-Opfer-Umkehr
- Abwertende Begriffe zur Bezeichnung von Personen(gruppen)
- Dogmatismus, Totalitarismus und politischer Radikalismus als „politische Rezepte gegen Personen(gruppen)“

3. Kriterien der menschenrechtlichen Auslegung

„Gleiche Würde und gleiche Rechte“ sind das Maß der Beurteilung in der Wahlkampfbeobachtung der Menschenrechtsstadt Graz. Dabei ist wichtig anzumerken, dass das daraus folgende Selbstbestimmungsrecht des (vernunft- und gewissensbegabten) Menschen im Bezug auf dessen Vielfalt an Identitäten unbelastet bleiben muss. Die Grundregel der Beur-

teilung ist, vereinfacht ausgedrückt: Wird das (persönliche, kulturelle, politische oder soziale) Selbstbestimmungsrecht geachtet, geschützt und *gefördert*, ist die Beurteilung positiv; wird es untergraben, angezweifelt oder verletzt, fällt die Beurteilung negativ aus.

Die Kriterien der rechtlichen Beurteilung sind:

- objektiver Sachverhalt
 - Wer sind die betroffenen Menschen (Begünstigte oder Opfer)?
 - Ist ein Menschenrecht verletzt?
 - „Erfolg“, objektive Umstände (welches Recht ist verletzt/gefördert, mögliche Auswirkung)
 - Kausalität
 - Zurechenbarkeit
- Intention
 - Absicht und Wissentlichkeit
- Bewertung
 - Aufmachung, Größe, Auffälligkeit
 - Öffentlichkeit, Reichweite und Verbreitung
 - Tauglichkeit
 - Gesamtbild, Frequenz, „Charakter“

IV.3 Wie sieht die Beurteilung aus?

Der Menschenrechtsbeirat verfasst nach kritischer Prüfung sämtlicher Beurteilungskriterien (siehe oben) positive und negative Stellungnahmen zu Diskursmustern in den vorgebrachten Wahlkampfthemen und ordnet die Ampelfarbe grün besonders menschenwürdigen, gelb menschenrechtlich problematischen und rot menschenrechtswidrigen Diskursmustern zu.

1. „Grüne Ampel“

Die grüne Ampel setzt zunächst die Einhaltung der Menschenrechte und Diskriminierungsfreiheit in der Wahlwerbung zwingend im Sinne einer notwendigen, aber noch nicht hinreichenden Bedingung voraus, denn Einhaltung von Menschenrechtsstandards sollte ja der Normalfall im politischen Prozess sein.

Grundsätzlich bedeutet die grüne Ampel: Kein Einwand, keine Menschenverachtung, kein Missbrauch usw. Es werden nur zu besonders die Menschenrechte unterstützenden Politiken Stellungnahmen abgegeben.

Eine Auszeichnung wird für einen kontinuierlichen Einsatz für mehr Menschenrechte in der Grazer Kommunalpolitik, der idealerweise auch durch sichtbare Handlungen ins Bewusstsein tritt, wie wohl der Beobachtungszeitraum dafür sehr kurz ist.

Die grüne Ampel und eine besondere Hervorhebung der „Verdienste um die Menschenrechte“ in der Stadt erfordern im Einklang mit der Deklaration gegen den Gebrauch von rassistischen, antisemitischen und fremdenfeindlichen Elementen im politischen Diskurs des Europarates vom 17.3.2005 somit:

- **Verzicht auf jedwede Diskriminierung**
- **Einhaltung von Menschenrechtsstandards**
- **Erkennbare aktive Beteiligung von benachteiligten Personengruppen** als „politische Akteure“ (zB die Personen kommen auch selbst zu Wort)
- Erkennbare und durchgängige **politische Strategie der „Gleichberechtigung“**, bezogen auf menschenrechtsrelevante Segregationslinien in unserer Gesellschaft (Frauenrechte, Kinderrechte usw.)
- **Klare öffentliche Positionierung gegen jedwede Diskriminierung** und für gesellschaftliche Vielfalt.

Die grüne Ampel erfordert also die längerfristige (dh nicht auf Einzeläußerungen bezogen) diskursanalytische Betrachtung zu den „neuralgischen Themen und Menschengruppen“ der Grazer Stadtpolitik. Dabei sind jedenfalls die Kriterien 1 und 2 zu gewährleisten und zumindest ein weiteres Kriterium von 3 bis 5 nachvollziehbar zum Ausdruck kommen.

2. „Gelbe Ampel“

Die gelbe Ampel ist das „Warnlicht“ für die wahlwerbenden Gruppierungen, ihre Wahlkampfstrategie an den beanstandeten Punkten zu verändern, somit also die beratende Expertise für die Politik. Die gelbe Ampel eröffnet ein Reflexions- und Diskussionsforum für Politik und BürgerInnen. Die gelbe Ampel wird in all jenen Fällen vergeben, in denen gemäß den zuvor genannten Kriterien berechnete Zweifel hinsichtlich der menschenrechtlichen Konformität angebracht sind.

3. „Rote Ampel“

Aussagen und Positionen (Diskurse), die als Angriff auf die menschliche Würde einzustufen sind oder diese Aussagen einzelnen Menschen aufgrund verpöner Unterscheidungen gleiche Rechte, wie Selbstbestimmungsrechte absprechen und verweigern, eindeutig diskriminierende, rassistische oder sexistische Positionen einnehmen und Geringschätzung zum Ausdruck bringen, ausgrenzende, hetzerische, beleidigende Sprache und sonstiger Ausdrucksform (Bilder usw) verwenden kommen in den Verdacht der roten Ampel. Die genannten Kriterien müssen begründet werden. Es müssen nachvollziehbar menschenrechtlich relevante Umstände vorliegen, um zu dieser Bewertung zu kommen. Die rote Ampel ist als wirklich starkes Signal gedacht.

V Wie erfolgt die Veröffentlichung der Ergebnisse?

Die Veröffentlichung des Barometers erfolgt durch die Vorsitzende des Menschenrechtsbeirates Dr.in Elke Lujansky-Lammer.

Pressekonferenzen

Pressekonferenzen über die Wahlkampfbeobachtung sind für Ende Jänner 2017 anberaumt. Nach der Wahl wird eine rückblickende Gesamtanalyse vorgestellt werden. Sämtliche Medien sind eingeladen, das Wahlkampfbarometer zu publizieren, um die jeweiligen Zielgruppen des Mediums für menschenrechtsrelevante Fragen zu sensibilisieren.

Publikation im Internet

Die Aussagen mit den jeweiligen Stellungnahmen und einer Gesamtbeurteilung des betreffenden Beobachtungszeitraumes werden den Ampelfarben zugeordnet auf der Internetseite <http://www.wahlkampfbarometer-graz.at> veröffentlicht.