

Die Kommissionen des Menschenrechtsbeirates

Claudia Mahler

I. Einleitung

II. Rechtsgrundlage – Organisation

IV. Aufgaben

V. Arbeitsergebnisse der Kommissionen – Ausblick

I. Einleitung

Wie schon im Aufsatz über den österreichischen Menschenrechtsbeirat in Heft 1/2002 ausgeführt, sind die sechs Kommissionen des Menschenrechtsbeirates (MRB) der verlängerte Arm desselben.¹ Die Kommissionen übernehmen die ihnen zugeteilten Aufgaben vor Ort. Sie wurden ein halbes Jahr nach der Konstituierung des MRB ins Leben gerufen und haben nun nach mehr als zwei Jahren viele Erkenntnisse vorzuweisen.

II. Rechtsgrundlage – Organisation²

Die Kommissionen sind dazu berufen, die Anhaltung von Menschen an Dienststellen der Sicherheitsexekutive begleitend zu überprüfen (§ 15c Abs. 1 Sicherheitspolizeigesetz, SPG)³. Im Gegensatz zu den Ad-hoc-Delegationen, die aus Beiratsmitgliedern bestehen, sind die Kommissionen auf Dauer angelegt. Gem. § 15c SPG sind sie „nach regionalen Gesichtspunkten in solcher Anzahl einzurichten, daß die Ausführung gewährleistet ist.“ Es wurden drei

Kommissionen im Gebiet des Oberlandesgerichtssprengels Wien und jeweils eine Kommissionen in den Oberlandesgerichtssprengeln Salzburg, Graz und Innsbruck gem. § 15 Abs. 1 Geschäftsordnung des Menschenrechtsbeirates, MRB GO⁴ eingerichtet. Die Leiter und Leiterinnen der Kommissionen sind auf dem Gebiet der Menschenrechte anerkannte Persönlichkeiten, die vom MRB benannt werden (§ 15c Abs. 2 SPG). Die übrigen Mitglieder der Kommissionen werden von den Leitern und Leiterinnen nominiert und vom Beirat bestellt. Bei der Auswahl der Mitglieder muß darauf Bedacht genommen werden, daß beide Geschlechter repräsentiert werden. Mindestanforderung ist, daß eine Frau in jeder Kommission vertreten ist. Die Kommissionen müssen sich aus Experten verschiedener Fachgebiete zu-

und erste Ergebnisse der Zusammen Arbeit, in: Zeitschrift für Verwaltung (ZfV) 26 (2001), S. 570ff; *Gerhard Holzinger*, Der Menschenrechtsbeirat beim Bundesministerium für Inneres, in: Juridikum 2000, S. 16ff; *Manfred Nowak*, Verhütung von Menschenrechtsverletzungen durch präventives Besuchssystem, in: Donatsch/Forster/Schwarzenegger (Hrsg.) Festschrift für Stefan Trechsel zum 65. Geburtstag, 2002, S. 55ff; *Magdalena Pöschl*, Der Menschenrechtsbeirat, in: Journal für Rechtspolitik (JRP), 9 (2001) S. 47ff; *Wolf Szymanski*, Der Menschenrechtsbeirat – Berater der Bundesministers für Inneres, in: Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat – Neue Wege des Grundrechtsschutzes, hrsg. von der Österreichischen Juristenkommission, 2001, S. 75ff.

¹ *Claudia Mahler*, Der österreichische Menschenrechtsbeirat, in: MenschenRechtsMagazin 2002, S. 28ff.

² Dazu siehe auch bei *Bernd Christian Funk*, Der Menschenrechtsbeirat – Präsentation

³ BGBl. I 146/1999. Alle Angaben auf Gesetz- und Verordnungsblätter sowie amtliche Stellen beziehen sich auf Österreich.

⁴ BGBl. II 395/1999.

sammensetzten, diese Fachgebiete werden in § 15 Abs. 2 MRB GO nur sehr allgemein beschreiben. Dort heißt es, es müssen „die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Expertisen vertreten“ sein. Dem Bundesministerium für Inneres (BMI) zufolge kommen für die Experten Persönlichkeiten mit besonderen Erfahrungen und Kenntnissen auf den Gebieten der Menschenrechte, der Medizin, der Psychologie, der Sozialarbeit und der Vollzugskunde in Frage.⁵ Ausgeschlossen aus dem Mitgliederkreis der Kommissionen sind Angehörige der Sicherheitsexekutive.

Die Anzahl der Mitglieder ist mit mindestens fünf und höchstens acht Personen beschrieben. Derzeit wurden für alle sechs Kommissionen ein Leiter oder eine Leiterin und jeweils fünf Mitglieder bestimmt. Jeder Leiter der Kommissionen hat ein Sekretariat eingerichtet, welches die Kommissionen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt und die organisatorische Schnittstelle zur Geschäftsstelle des MRB darstellt.

Im Gegensatz zu der Dauer der Funktionsperiode der Mitglieder des MRB ist die zeitliche Periode der Funktion der Mitglieder der Kommissionen nicht gesetzlich geregelt. Die Abberufung der Mitglieder ist weder durch das SPG noch durch die MRB GO näher bestimmt. Da aber in der Praxis die ausgewählten Mitglieder der Kommissionen mit dem BMI einen Werkvertrag schließen, kann dieser wie jeder andere Werkvertrag auch aufgrund von bestimmten Gründen gekündigt werden.

Der Abschluß eines Werkvertrages zwischen den Mitgliedern der Kommissionen und dem BMI hat zu einiger Kritik geführt, da man die Unabhängigkeit der Kommissionen in Frage gestellt hat.⁶ Ein Argument dafür, warum es zu einer schwierigen Situation kommen kann, besteht darin, daß ein Werkvertrag, ein Dauerschuldverhältnis, auf Vertrauen basiert. Dieses Vertrauen

kann aber wohl zu einem Interessenkonflikt führen, da die Mitglieder der Kommissionen berufen sind, die Tätigkeit des Ministeriums für Inneres kritisch zu beobachten und zu kontrollieren und für diese Kontrollfunktion eher Distanz als Vertrauen vonnöten ist. Dies im besonderen deswegen, da bei genauer Kontrolle zu erwarten ist, daß wahrscheinlich einige Mißstände aufgedeckt werden und diese zu Kritik am Innenressort führen werden.

Dennoch ist darauf hinzuweisen, daß die Mitglieder der Kommissionen weisungsfrei sind und dem Ministerium in keiner Weise unterstehen. Der Kritik ist zuzustimmen, daß aufgrund der vertraglichen Bindung an das Ministerium, das man berät und teilweise kontrolliert, eine „schiefe Optik“ zurückbleibt.

III. Aufgaben

Die Aufgaben der Kommissionen sind unterschiedlich und umfassend. Oft werden die Kommissionen in der öffentlichen Diskussion auf ihre Besuchstätigkeit beschränkt. Diese stellt aber nur eine Aufgabe dar, sie besteht in der begleitenden Beobachtung der Anhaltung von Menschen an Dienststellen der Sicherheitsexekutive und deren Überprüfung. Darüber hinaus werden die Ausübung der verwaltungsbehördlichen Befehls- und Zwangsgewalt (z.B. Razzien und Demonstrationen) durch die Sicherheitsexekutive beobachtet. Die Besuche erfolgen flächendeckend und routinemäßig oder aufgrund bekanntgewordener Umstände (§ 15c Abs. 1 SPG, § 16 Abs. 1 der GO). Besonderes Augenmerk wird von den Kommissionen auf die Anhaltezentren gelegt, in denen über zwanzig Anhalteplätze zur Verfügung stehen, somit mehrere Menschen gleichzeitig angehalten werden können. Um diese Anhaltezentren nicht aus den Augen zu verlieren, wurde in den Richtlinien, die die Tätigkeit der Kommissionen regeln, in § 8 festgehalten, daß diese Orte mindestens einmal in zwei Monaten zu besuchen sind.

Die Besuchstätigkeit der Kommissionen erfüllen mindestens zwei Mitglieder als

⁵ Vgl. Motivenbericht des BMI zu § 15a SPG, abgedruckt bei *Albin Dearing*, Sicherheitspolizeigesetz 1999, S. 40.

⁶ Besonders kritisch *Pöschl* (Fn. 2), S. 56.

Abordnung. Die Beamten der Sicherheitsexekutive sind zur Mitarbeit verpflichtet. Gegenüber den Mitgliedern der Abordnung sind sie von ihrer Amtsverschwiegenheit entbunden. Alle Kommissionsmitglieder ihrerseits sind zur Amtsverschwiegenheit verpflichtet, sodaß die Sicherheit der Information gewahrt bleibt. Über jeden Besuch der Kommission wird ein Bericht angefertigt, welcher nicht öffentlich zugänglich ist, um eine vollständige Dokumentation zu erhalten und diese Informationen werden, in einem Quartalsbericht gebündelt, an den Menschenrechtsbeirat weitergeleitet. Fallen den Mitgliedern einer Kommission besonders gravierende Mißstände ins Auge, kann die Kommission einen Dringlichkeitsbericht verfassen, welcher sogleich an den Menschenrechtsbeirat geht, um umgehend Abhilfe zu schaffen.

Aufgrund der flächendeckenden Besuche und Beobachtungen kommen die Kommissionen zu vielen Erkenntnissen, die auch die Struktur der Behörde betreffen. Problemfelder, die in den Bereich der Behördenstruktur zu finden sind, werden von den Mitgliedern aufgegriffen und thematisiert. Dies ist meines Erachtens ein hervorzuhebender Beitrag, den MRB und Kommissionen beisteuern, da man bekanntlich als Außenstehender strukturelle Probleme leichter ausfindig machen kann und sie objektiver darstellt, als jede interne Analyse dies fertigbrächte.

Mindestens einmal im Quartal beruft der oder die Vorsitzende der Kommissionen eine Sitzung ein, in der die Schwerpunkte des neuen Quartals besprochen sowie Einzel- und Quartalsberichte beschlossen werden. Die Berichte der Kommissionen sind, wie schon zuvor erwähnt, im Gegensatz zu den Berichten des Beirats nicht öffentlich zugänglich. Aber sie bilden sehr oft die Grundlage für die Berichte des MRB und fließen in diese ein, da sie der verlängerte Arm des Beirates vor Ort sind und nur durch die Arbeit der sechs Kommissionen

ein flächendeckendes Bild erstellt werden kann.⁷

Bisher wurde nur über die Besuche von Anhalteorten berichtet, da diese vorzugsweise nur von den Kommissionen vorgenommen werden, nichts desto trotz fallen auch die Beobachtungen von Großveranstaltungen, wie z.B. Razzien und Demonstrationen in das Aufgabengebiet der Kommissionen. Bei diesen Veranstaltungen wird die unmittelbare Befehls- und Zwangsgewalt der Sicherheitsexekutive beobachtet, es können auch Ad-hoc-Delegationen des MRB und seine Kommissionen gemeinsam vor Ort sein. Es versteht sich von selbst, daß im Bereich von Razzien die Information nur sehr ungern weitergegeben werden, da ein großes Maß an Geheimhaltung notwendig ist, um diese auch erfolgreich durchführen zu können. Aber wie schon zuvor erwähnt, sind die Mitglieder der Kommissionen und des Beirats an die Amtsverschwiegenheit gebunden. Um die Einbindung von MRB und Kommissionen zu verbessern, wurde den Behörden eine Informationspflicht über Großveranstaltungen durch einen Erlaß der Generaldirektion für Innere Sicherheit vorgeschrieben.⁸

Die Mitglieder der Kommissionen treffen sich bei Fortbildungsveranstaltungen oder den Vollversammlungen der Kommissionen zweimal im Jahr. Die Teilnahme an diesen Veranstaltungen ist vorgeschrieben. Diese Treffen sind für eine einheitliche Arbeit der Kommissionen von großer Bedeutung. Die Vernetzung der einzelnen Kommissionen wird auch bei den Treffen der Leiter und Leiterinnen vorangetrieben, um besonders effektiv zu arbeiten und die

⁷ Beispielsweise geht der Dritte Bericht vom 5. Juli 2001, der sich mit menschenrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Anhaltung von Frauen durch Organe der Sicherheitsexekutive, auf Anregungen der Kommissionen zurück, näher dazu auch *Nowak*, S. 72.

⁸ Erlaß vom 13. September 2001.

Empfehlungen und Arbeitsschwerpunkte an den Beirat abzustimmen.

Der Bereich der Öffentlichkeitsarbeit obliegt den Leitern und Leiterinnen der Kommissionen.

IV. Arbeitsergebnisse der Kommissionen – Ausblick

Als Beleg dafür, wie viele Besuche die Kommissionen absolvieren, dienen die Zahlen des Jahresberichts des Beirats aus dem Jahre 2001. Die Besuche der Kommissionen beliefen sich danach auf 425 besuchte Dienststellen mit Anhalträumen.⁹ Unter dem Begriff der Dienststellen verbergen sich Dienststellen mit Anhalteräumen der Bundesgendarmerie (284 Besuche), der Bundespolizei (75 besuchte Dienststellen), Polizeianhaltezentren (früher Polizeigefangenenhäuser 66) und der Gemeindegewächkörper. Außerdem wurde elfmal der Polizeieinsatz an Orten der verwaltungsbehördlichen Befehls- und Zwangsgewalt (Demonstrationen, Fußballveranstaltungen und Razzien) beobachtet. Nicht zu unterschätzen ist die präventive Wirkung der Besuche und Beobachtungen, um Mißhandlung von Festgenommenen und Häftlingen durch Beamte der Sicherheitsexekutive vorzubeugen. In vielen Gesprächen vor Ort wird von den Kommissionen ein wichtiger Beitrag zur Weiterbildung im Bereich der Menschenrechte geleistet.

Viele Empfehlungen des Beirats und der Kommissionen wurden bereits in den vergangenen Jahren umgesetzt und führten zu einigen sehr erfreulichen Ergebnissen. Als Beispiel sei die Einführung von offenen Stationen in Polizeianhaltezentren erwähnt, sowie eine teilweise behördeninterne Haftprüfung für die Aufrechterhaltung der Schubhaften.

Es hat sich gezeigt, daß das anfängliche Feindbild, das Beirat und Kommissionen bei den Beamten der Sicherheitsexekutive hervorgerufen haben, deutlich abgeschwächt werden konnte. Mittlerweile kann man von einer spürbar besseren Information der Beamten über den Beirat und seine Kommissionen sprechen, welche die Zusammenarbeit sehr erleichtert. Durch die Arbeit der Kommissionen mit den Beamten konnten viele gemeinsame Lösungen gefunden werden. Es ist zu erwarten, daß die Zusammenarbeit der Kommissionen und des Beirats mit den Beamten in den kommenden Jahren noch verstärkt wird. Diese positiven Kooperationen haben ganz wesentlich zur Verbesserung der menschenrechtlichen Situation im Bereich des Ministeriums für Inneres und speziell der Sicherheitsexekutive beigetragen. Es bleibt nur zu hoffen, daß der politische Wille bestehen bleibt, Strukturprobleme im Bereich der Sicherheitsexekutive lang- und mittelfristig gemeinsam mit dem Menschenrechtsbeirat und seinen Kommissionen zu lösen.

⁹ Bericht des Menschenrechtsbeirates beim Bundesministeriums für Inneres über sein Tätigkeit in im Jahre 2001, Wien 2002, S. 29f.