

Der österreichische Menschenrechtsbeirat

Claudia Mahler*

Inhaltsübersicht

- I. Vorbemerkungen
- II. Entwicklung
- III. Gesetzliche Grundlage – rechtliche Entwicklung
- IV. Zusammensetzung und Organisation
- V. Aufgaben
- VI. Ergebnisse der Arbeit des Menschenrechtsbeirates – Ausblick

I. Vorbemerkungen

Die österreichische Sicherheitspolizeigesetz-Novelle 1999¹ war eine viel beachtete und diskutierte Novelle in Österreich. Mit ihr wurde eine Stärkung der Polizeibefugnisse eingeführt, die sehr heftig diskutiert und kritisiert wurde. Außerdem wurde in dieser Novelle das Gremium des Menschenrechtsbeirates (MRB) eingerichtet, das den Bundesminister für Inneres (BMI) „in Fragen der Wahrung der Menschenrechte“ beraten soll. Dieses Gremium unterscheidet sich von ähnlichen bereits bestehenden Beiräten durch seine verfassungsrechtliche Verankerung.² Bedeutend ist auch die Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der Mitglieder des Menschenrechtsbeirates, die ebenfalls im Verfassungsrang verankert wurde. Bei der Einführung des Menschenrechtsbeirates gab es viele unterschiedliche

Meinungen und Gesichtspunkte. Das Spektrum reichte von „einzigartige europäische Einrichtung“³ bis zum „mensenrechtlichen Feigenblatt“⁴.

Mit dem folgenden Beitrag stelle ich die Organisation, die Aufgaben und die bisherigen Arbeitsergebnisse des Menschenrechtsbeirates kurz dar. In einem späteren Aufsatz werde ich näher auf die Kommissionen eingehen, die ich an dieser Stelle nur erwähnen werde.

II. Entwicklung

Nach zweimaligen Besuch des europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CTP) in den Jahren 1990 und 1994 in Österreich, wurde in beiden Abschlußberichten unter anderen Anregungen die Forderung nach einem Haftbeirat, der die Haftbedingungen in den Polizeifangenhäusern überprüfen sollte, gestellt. Aufgrund dieser wiederholten Empfehlungen nahm die Bundesregierung im Juni 1996 dazu Stellung und stellte fest, daß ein solches Gremium wünschenswert sei. Die tatsächliche Einführung bedürfe jedoch einer längerfristigen Planung, da ein solches Organ schließlich mit rechtlichen und tatsächlichen „Mitteln“ ausgestattet wer-

* Dr. iur. Claudia Mahler, Lehrstuhl für Staatsrecht, Völker- und Europarecht an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam, ab 1. Juli im MenschenRechts-Zentrum der Universität Potsdam.

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

2 § 15a Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

3 Beispielsweise Stellungnahme des Generalsekretärs von amnesty international, Heinz Pazelt, in: Der Standard vom 6. Juli 1999 („Kontrolle nicht Alibigremium“).

4 Vgl die Einschätzung des Abgeordneten Dr. Volker Kier, in: Der Standard vom 6. Juli 1999 („Kontrolle, nicht Alibigremium“).

den müsse, um effiziente Arbeit leisten zu können.⁵ Diese Erklärung der Bundesregierung wurde durch eine ergänzende Stellungnahme 1997 bekräftigt.⁶

Die Bundesregierung legte im November 1998 dem Nationalrat die Regierungsvorlage zum Sicherheitspolizeigesetz (SPG) vor. In den Erläuterungen wurde ausgeführt, daß der einzurichtende MRB über die Funktion eines Haftbeirates hinausgehen sollte und die gesamte Tätigkeit der Sicherheitsbehörden unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Menschenrechte begleitend beobachten und dem Bundesministerium für Inneres Verbesserungsvorschläge erstatten sollte.⁷

Nachdem am 1. Mai 1999 der nigerianische Schubhäftling Marcus Omofuma⁸ bei der Abschiebung durch die österreichische Fremdenpolizei auf dem Flug nach Sophia ums Leben kam, wurden die Bemühungen des BMI, einen Menschenrechtsbeirat einzurichten, verstärkt und beschleunigt. Auf dem Verordnungswege⁹ veranlaßte der Bundesminister für Inneres noch vor der parlamentarischen Beschlußfassung der Sicherheitspolizeigesetz-Novelle, den Beirat einzurichten.

⁵ Übersetzung des CTP Berichtes samt Stellungnahme der österreichischen Bundesregierung wurde 1999 vom BMI herausgegeben.

⁶ Vgl. RV 1479 BlgNR XX, 16.

⁷ Vgl. RV 1479 BlgNR XX, 16.

⁸ Ein Urteil gegen die wegen § 312 SGB (Quälen und Vernachlässigen eines Gefangenen) angeklagten Fremdenpolizisten ist am 15. April 2002 ergangen. Sie wurden schuldig gesprochen, das Strafmaß wurde mit bedingten Freiheitsstrafen sehr niedrig angesetzt mit Bezug darauf, daß die Verantwortung beim BMI liege, da die Vorgehensweise der Fremdenpolizei bei Abschiebungen bekannt war. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.

⁹ BGBl II 202/1999.

III. Gesetzliche Grundlage - rechtliche Entwicklung

Der Menschenrechtsbeirat wurde ursprünglich durch den Bundesminister für Inneres mit der „Menschenrechtsbeirats-Verordnung“ vom 8. Juni 1999 eingerichtet.¹⁰ Die Verordnung, die sich auf § 8 Bundesministeriengesetz¹¹ stützt, war aber von provisorischem Charakter, da die Befugnisse zur effektiven Kontrolle nur durch gesetzliche Regelungen erreicht werden können. Die Unabhängigkeit der Mitglieder konnte durch den Rang der Verordnung ebenso nicht ausreichend gesichert werden.

Die Novelle zum SPG 1999 brachte die Verfassungsbestimmung des § 15 a SPG. Durch diese einzige SPG-Bestimmung im Verfassungsrang wurde der Menschenrechtsbeirat zur Beratung des Bundesministeriums für Inneres in Fragen der Wahrung der Menschenrechte auf Gesetzesebene eingerichtet. Die Organisation und die Aufgaben des Menschenrechtsbeirates sind in den §§ 15a, 15b, und 15c des SPG geregelt. Die Verfassungsbestimmung des §15a SPG sichert einerseits die Unabhängigkeit der Mitglieder des Beirates und ermöglicht andererseits dem Menschenrechtsbeirat als einem Organ zur Wahrung der Menschenrechte eine maximale institutionelle Garantie, die durch den einfachen Gesetzgeber nicht widerrufen werden kann.

Mit der Durchführungsverordnung¹² zum SPG wurde die oben angeführte Menschenrechtsbeirats-Verordnung¹³ des Bundesministers für Inneres außer Kraft gesetzt.

IV. Zusammensetzung und Organisation

Der MRB setzt sich aus 11 Mitgliedern und ebenso vielen Ersatzmitgliedern zusammen (§ 15a Abs. 2 SPG). Für die Erledigung und Erfüllung ihrer Aufgaben können die Mit-

¹⁰ BGBl II 202/1999.

¹¹ BGBl 76/1986 idF BGBl I 10/1999.

¹² BGBl II 395/1999.

¹³ BGBl II 202/1999.

glieder unabhängig handeln, sie sind an keine Weisungen gebunden.

Die Mitglieder des Beirates und ihre Ersatzmitglieder werden gem. § 15b Abs. 1 SPG für eine Funktionsperiode von 3 Jahren vom Bundesminister für Inneres bestellt. Um ein sehr breitgefächertes Gremium zu erhalten, werden die Mitglieder anteilig vom Ministerium für Inneres, dem Bundesministerium für Justiz, dem Bundeskanzleramt und NGOs, die sich der Wahrung der Menschenrechte widmen, vorgeschlagen. Drei Mitglieder bestellt und bestimmt das BMI. Je ein Mitglied wird vom Bundeskanzleramt und vom Bundesministerium für Justiz nominiert. Fünf weitere Mitglieder werden von den privaten, gemeinnützigen Einrichtungen vorgeschlagen. Für jedes Mitglied wird gleichfalls ein Ersatzmitglied benannt. Die Auswahl der NGOs nimmt das BMI vor. Bei Nominierung und Auswahl zum ersten MRB wurden amnesty international Österreich, SOS Menschenrechte, Caritas Österreich, Diakonie Österreich sowie die Volkshilfe Österreich hinzugezogen.

Der Vorsitzende des Beirates wird aus dem Kreis der 11 Mitglieder durch den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs vorgeschlagen. Es ist bestimmt, daß nur Mitglieder des Verfassungs-, des Verwaltungsgerichtshofes oder Personen, denen an einer österreichischen Universität die Lehrbefugnis für Verfassungsrecht zukommt, zur Auswahl stehen. Zum Vorsitzenden des derzeit amtierenden Beirates wurde ein Verfassungsrichter gewählt.

Die angestrebte Ausgewogenheit der Zusammensetzung wird von Praxis und Lehre nicht ganz einheitlich gesehen. Es wird teilweise kritisiert, daß sich die Funktionen als Vorsitzender und Verfassungsrichter nicht gut vereinbaren ließen.¹⁴ Teils wird auch kritisch angemerkt, daß die Mitglieder des MRB, die direkt aus den Reihen des Ministeriums kommen, den enormen Vorteil hätten, interne Informationen viel

schneller zu erhalten als die Entsandten der NGOs.¹⁵ Die bisherige Praxis des MRB zeigt dennoch, daß die Zusammensetzung sehr konstruktiv gelungen ist. Die Mitglieder repräsentieren nicht „ihre“ Organisationen oder Ministerien, sondern wurden nur durch diese vorgeschlagen. Sie agieren generell unabhängig, wenngleich die Unabhängigkeit vom BMI aufgrund deren dominierender Rolle bei der Besetzung des MRB zu Konflikten führen könnte und dies teilweise als problematisch gesehen wird.

Wie aber schon zuvor erwähnt, ist die Unabhängigkeit des Beirates und all seiner Mitglieder in einer Verfassungsbestimmung festgelegt. Die Unabhängigkeit ist bei einer Kontrollfunktion in diesem rechtsstaatlich besonders sensiblen Bereich unbedingt notwendig, da nur so eine Wahrnehmung und Darstellung der Kontrolle glaubwürdig sein kann.

Die Mitglieder des Beirates üben ihre Funktion ehrenamtlich aus. Die Tätigkeit endet mit Ablauf der Funktionsperiode, Abberufung durch den Bundesminister für Inneres, Verzicht oder Tod des Mitglieds. Die Abberufung eines Mitglieds bedarf einer Begründung. Lediglich die im Beirat tätigen Mitglieder des BMI können ohne Angabe von Gründen abgezogen werden. Kritiker unterstellen, daß dies dann geschehe, wenn sich das Mitglied nicht konform zur Haltung des BMI verhalte. Bislang gab es allerdings keinen Vorgang dieser Art.

Die Mitglieder können nach Ablauf der Funktionsdauer erneut ernannt werden. Im Juli 2002 wird der MRB neu gewählt und konstituiert. Nach meinem momentanen Wissenstand soll an der Kontinuität der Mitglieder festgehalten werden, um eine besonders effiziente Fortführung der Arbeit zu ermöglichen.

Das BMI stellt dem MRB die erforderlichen Personal- und Sachmittel zur Ausübung seiner Aufgaben zur Verfügung. Die Ge-

¹⁴ Vgl. Magdalena Pöschl, Der Menschenrechtsbeirat, in: JRP 2001, S. 47ff. (50f.).

¹⁵ Vgl. Bernd-Christian Funk, Der Menschenrechtsbeirat, Präsentation und erste Ergebnisse, in: ZfV 2001, S. 570ff. (572).

schäftsstelle des MRB ist im BMI untergebracht und wird durch Mittel des BMI finanziert. An der Eingliederung der Geschäftsstelle in das BMI wird trotz Anerkennung der Synergieeffekte des öfteren Kritik geübt, weil daraus resultierende Probleme in der Unabhängigkeit der Geschäftsstelle vermutet werden.

Die Geschäftsordnung des Beirates wurde nach Anhörung desselben vom Bundesministerium für Inneres erlassen.¹⁶ Sie regelt u.a. die Einberufung, den Ablauf und die Protokollierung von Sitzungen, die Form der Willensbildung bei der Erstellung von Empfehlungen, die Kriterien für das Vorliegen einer qualifizierten Mindermeinung und die Durchführung von Besuchen bei Dienststellen durch Delegation und Kommission.

V. Aufgaben

Der MRB hat die Aufgabe, den BMI in Fragen der Wahrung der Menschenrechte zu beraten.¹⁷ Aus diesem Grunde hat der Menschenrechtsbeirat die Tätigkeit der Sicherheitsbehörden, der sonst dem BMI nachgeordneten Behörden und der zur Ausübung unmittelbarer, verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe unter dem Gesichtspunkt der Einhaltung der Menschenrechte zu beobachten und begleitend zu überprüfen.

Das Aufgabengebiet des Beirates geht über den Vorschlag des Haftbeirates des CTP weit hinaus. Einerseits wird die Prüfung der Situation angehaltener Menschen unter dem Gesichtspunkt der menschenwürdigen Behandlung (gem. Art 3 EMRK) nicht beschränkt, sondern es können alle Aspekte der Menschenrechte im gesamten Kontext der Tätigkeit der Sicherheitsexekutive geprüft werden. Andererseits besteht keine Beschränkung nur Kontrollen durchzuführen und auf die Mißstände hinzuweisen. Seine Aufgabe besteht im speziellen darin,

dem Innenminister Verbesserungsvorschläge bezüglich Organisation und Rahmenbedingungen der Sicherheitsexekutive aufzuzeigen und diese als inhaltliche Vorschläge zu unterbreiten. Die Aufgaben des MRB zielen daher nicht auf die Kontrolle im Einzelfall, sondern auf eine strukturelle und institutionelle Ebene.

Diese Kriterien unterscheiden den MRB essentiell von Disziplinarbehörden und Haftbeiräten im Strafvollzug.

Der Schwerpunkt der Tätigkeit liegt im Aufzeigen von strukturellen Mängeln, die sich bei der Ausübung von verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt negativ auf den Menschenrechtsschutz auswirken. Dies kann nur gelingen, wenn signifikante Einzelfälle, Mißstände und Übergriffe, nicht isoliert betrachtet werden, sondern die Ursachen im System aufgezeigt werden. Die inhaltlichen Analysen werden dem BMI – wie schon zuvor erwähnt – als Verbesserungsvorschläge übermittelt. Dadurch sollen auch präventive Lösungsansätze vorgeschlagen werden, die es ermöglichen, die Aufgaben der Sicherheitsexekutive unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten zu erfüllen.

Der MRB tagt im Durchschnitt monatlich. Um seine Aufgaben vor Ort erfüllen zu können, bedient sich der MRB seiner Kommissionen oder einer ad hoc zusammengestellten Delegation.

Die flächendeckende Bestandsaufnahme und Evaluierung nehmen sechs regionale Expertenkommissionen¹⁸ vor, die durch den MRB eingesetzt wurden.¹⁹ Die Kommissionen agieren als verlängerter Arm des Beirates, die den praktischen Teil der Arbeit im Begleiten und Überprüfen der Anhaltung von Menschen an Dienststellen der Sicherheitsexekutive übernehmen (§ 15c Abs. 1 SPG). Die Sicherheitsexekutive ist

¹⁶ BGBl II 395/1999.

¹⁷ § 15a SPG.

¹⁸ Einteilung nach den Oberlandesgerichtssprengeln (OLG-Sprengel); es gibt 3 Kommissionen im OLG-Sprengel Wien, je eine in den OLG-Sprengeln Salzburg, Graz und Innsbruck.

¹⁹ § 15 Abs. 2 MRB GO.

zur Zusammenarbeit verpflichtet. Die Leiter der Dienststellen müssen volle Akten-einsicht gewähren und Auskünfte erteilen. Sie sind gegenüber den Mitgliedern der Kommissionen nicht an das Amtsgeheimnis gebunden. Die Kommissionen bestehen aus fünf bis acht Mitgliedern. Der Leiter der Kommission ist eine auf dem Gebiet der Menschenrechte anerkannte Persönlichkeit, die durch den MRB ernannt wird. Die Mitglieder der Kommissionen werden wiederum durch den Leiter vorgeschlagen und dann durch den Beirat bestellt. Die Zusammensetzung ist interdisziplinär und soll auf die Ausgewogenheit beider Geschlechter bedacht nehmen.²⁰

Delegationen²¹ werden ad hoc vom MRB gebildet, wenn es sich empfiehlt, sich vor Ort einen Eindruck zu verschaffen und dies nicht in einer Sitzung erledigt werden kann. Eine Delegation besteht aus mindestens zwei Mitgliedern des Beirates. Die gem. § 14 Abs. 2 MRB GO ausgewogene Zusammensetzung einer Delegation und den Leiter derselben bestimmt der Beirat gem. § 15c Abs. 2 SPG. In dringenden Fällen obliegt diese Befugnis dem Vorsitzenden (§ 14 Abs. 3 MRB GO).

Zu speziellen Themenschwerpunkten kann der Beirat Arbeitsgruppen einrichten. Ergebnisse der Arbeitsgruppen dienen der Vorbereitung der Berichte an das Bundesministerium. Zu Arbeitsgruppen können auch externe Experten beigezogen werden.

Der Beirat ist gegenüber dem Ministerium zu einer jährlichen Berichterstattung verpflichtet. Der Bericht umfaßt die eigene Tätigkeit, einschließlich der der Kommissionen.²² Sämtliche Empfehlungen des MRB an den Bundesminister für Inneres müssen gemäß dem Sicherheitspolizeigesetz im Sicherheitsbericht der Bundesregierung an den Nationalrat Erwähnung finden.

Einen weiteren Aufgabenbereich des MRB stellt die Bewußtseinsbildung zur Wahrung der Menschenrechte im Bereich der Sicherheitsexekutive dar. Das Bewußtsein der Exekutivbeamten, die „ersten Schützer der Menschenrechte“ zu sein, soll geweckt und geschärft werden. Sie sollen dies bei ihrer Tätigkeit berücksichtigen. Die Wahrung der Menschenrechte muß ein selbstverständlicher Bestandteil in der Arbeit der Exekutive darstellen.

V. Ergebnisse der Arbeit des Menschenrechtsbeirates – Ausblick

Veranlaßt durch den Tod des Schubhäftlings Marcus Omofuma, befaßte sich der MRB in seinem ersten Bericht mit dem sensiblen Bereich der sogenannten „Problemabschiebungen“.²³ Viele Anregungen des Beirates wurden bereitwillig umgesetzt. Dem Bericht wurde z.B. durch die Einführung einer Spezialausbildung für Beamte für „Problemabschiebungen“ Rechnung getragen. Auch die Exekutive begrüßte diese Neuerung.

Neben den Jahresberichten wurden bisher Berichte über „Minderjährige in Schubhaft“²⁴ und „Menschenrechtliche Fragen in Zusammenhang mit der Anhaltung von Frauen“²⁵ veröffentlicht.²⁶ Weitere Empfehlungen sind an das BMI in Form bisher nicht veröffentlichter Berichte ergangen.

Die Geschäftsstelle des MRB evaluiert derzeit die Umsetzung der Empfehlungen des MRB durch das BMI. Die Umsetzung der Empfehlungen aus den Schwerpunktberichten sowie den Dringlichkeitsberichten der vergangenen beiden Jahre wird ausgewertet. Die konkreten Ergebnisse stehen zwar noch nicht zur Verfügung, aber tendenziell ist festzustellen, daß sich das BMI

²⁰ § 15 Abs. 2 MRB GO, zumindest eine Frau muß der Kommission angehören.

²¹ § 14 MRB GO BGBl II 395/1999.

²² § 17 MRB GO.

²³ Bericht Oktober 2000.

²⁴ Bericht Juli 2000.

²⁵ Bericht Juni 2001.

²⁶ Alle veröffentlichten Berichte können auf der Homepage des MRB abgerufen werden: www.menschenrechtsbeirat.at/mrb-berichte.html.

bemüht, auf die Empfehlungen des Beirates einzugehen und häufig versuchte, sie im ersten Schritt durch Erlasse umzusetzen. In Österreich ist momentan ein neues Fremdengesetz in der parlamentarischen und öffentlichen Diskussion. Im ersten Entwurf waren diverse Anregungen des MRB eingeflossen. Im aktuellen Entwurf der Regierung finden einige zentrale Anregungen jedoch bedauerlicherweise keine Berücksichtigung mehr. Es bleibt somit abzuwarten, in welcher Form das Gesetz beschlossen wird.

Die bisherige Arbeit des MRB kann nach meinem Fazit als durchaus konstruktiv und positiv bewertet werden. Die Koopera-

tionsbereitschaft des BMI ist ausschlaggebend für den Erfolg der Arbeit des MRB. Die bereits erkennbaren positiven Veränderungen im Bewußtsein der Mitglieder der Exekutive können sicher kontinuierlich fortgeführt werden und stellen eine zentrale Errungenschaft im Prozeß der Menschenrechtserziehung dar.

Für die Zukunft ist zu wünschen, daß der neue MRB ohne größere zeitliche Unterbrechung weiterarbeiten kann und weitere Schritte zur Verbesserung der menschenrechtlichen Situation im Bereich der Sicherheitsexekutive durch den MRB veranlaßt werden können.