

Themenschwerpunkte des Menschenrechtsbeirates

1999 - 2009

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT DES VORSITZENDEN.....	7
SCHUBHAFT UND ABSCHIEBUNGEN	11
Anhaltebedingungen in Schubhaft – Ein Überblick.....	11
Medizinische Versorgung für Schubhäftlinge	14
Rechtsschutz für Schubhäftlinge.....	18
Problemabschiebungen.....	21
SICHERHEITSEXEKUTIVE	25
Menschenrechte in Aus- und Fortbildung der Sicherheitsexekutive und das Verständnis einer Sicherheitsexekutive als „Menschenrechtsschutzorganisation“	25
Sprachgebrauch in der österreichischen Sicherheitsexekutive	28
Einsatz polizeilicher Zwangsgewalt – Risikominimierung in Problemsituationen Fixierungsmethoden – Lagebedingter Erstickungstod.....	30
Umgang mit Misshandlungsvorwürfen gegen Angehörige der Sicherheitsexekutive.....	33
Minderjährige: Altersfeststellung, Schubhaft, Anhalteordnung, gelinderes Mittel, Flugabschiebung von Minderjährigen	36
Anhaltung von Frauen durch Organe der Sicherheitsexekutive.....	39
ASYL- UND FREMDENRECHT	43
ANHANG	47
Mitglieder des MRB und seiner Kommissionen	47
Publikationen des Menschenrechtsbeirates.....	49
Dringlichkeitsberichte der Kommissionen.....	50
Besuchsstatistik.....	51

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs	Absatz
AG	Arbeitsgruppe
AnhO	Anhalteordnung idF. BGBl. II 1999/128, II 2005/439
Art	Artikel
AsylG	Asylgesetz 2005
ÄrzteG	Ärztegesetz
BAA	Bundesasylamt
Beirat	Menschenrechtsbeirat
BKA-VD	Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst
BM.I	Bundesministerium für Inneres
CPT	Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Bestrafung)
Dublin II-VO	Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003
DOK	Disziplinaroberkommission
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
FPG	Fremdenpolizeigesetz 2005
FrG	Fremdengesetz 1997 idF. I 75/1997
iVm	in Verbindung mit
iSd	im Sinne des
mj	minderjährig
MRB	Menschenrechtsbeirat, Beirat
NAG	Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz 2005
NGO	Non Governmental Organization, Nichtregierungsorganisation
OPCAT	Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Fakultativprotokoll zum UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe)
OStA	Oberstaatsanwaltschaft
PAZ	Polizeianhaltezentrum, Polizeianhaltezentren
PI	Polizeiinspektion

SIAK	Sicherheitsakademie des BM.I
SPG	Sicherheitspolizeigesetz 1993
StA	Staatsanwaltschaft
StAG	Staatsanwaltschaftsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StPORefG	Strafprozessreformgesetz
ua	unter anderem
UMF	Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UVS	Unabhängige(r) Verwaltungssenat(e)
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VStG	Verwaltungsstrafgesetz
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WEGA	Wiener Einsatzgruppe Alarmabteilung
Z	Ziffer
zB	zum Beispiel

VORWORT DES VORSITZENDEN

Der vor nunmehr 10 Jahren eingerichtete Menschenrechtsbeirat ist weltweit ein Unikum:

Es gibt in keinem anderen Staat eine Einrichtung zur begleitenden Beobachtung und Kontrolle der Tätigkeit der Sicherheitsverwaltung, die aus Vertretern der Zivilgesellschaft und Vertretern von Ministerien zusammengesetzt ist. Wegen dieser Besonderheit ist der Menschenrechtsbeirat Objekt kritischer Kommentare geworden. Es ist erwartet worden, diese Einrichtung werde als Feigenblatt zur Verhüllung unschöner Vorkommnisse missbraucht werden. Ein Kritiker hat dies mit den Worten zum Ausdruck gebracht, der Beirat sei ein „spätabolutistisches Legitimationsinstrument“.

Bei diesen Befürchtungen ist übersehen worden, dass in Österreich in der zweiten Republik das Zusammenwirken von Vertretern unterschiedlicher Standpunkte eines der spezifischen Elemente der politischen Kultur dieses Landes geworden ist. Und dass diese politische Kultur für die Menschen in diesem Land viel Positives bewirkt hat.

Heute kann gesagt werden, der Menschenrechtsbeirat hat bewirken können, dass Österreich die transparenteste Sicherheitsverwaltung der Welt hat. Der Beirat hat durch seine Tätigkeit Manches erreichen können. Selbstverständlich hat der Beirat auch heute in zahlreichen Fällen Anlass Kritik zu erheben. – Aber er hat eine beträchtliche Chance, nicht nur gehört zu werden, sondern Änderungen bewirken zu können.

Univ. Prof. Dr. Gerhart Wielinger

EXECUTIVE SUMMARY

„Der Bundesminister für Inneres wird in Fragen der Wahrung der Menschenrechte vom Menschenrechtsbeirat beraten“. [§ 15a Abs 1 SPG]

Seine **Beratungsfunktion** hat der Beirat im letzten Jahrzehnt bei legislativen Vorhaben des Innenministeriums genützt. Hier seien vor allem Änderungen im Asyl- und Fremdenrecht (Fremdenrechtspaket 2005, Neuregelung des humanitären Bleiberechts) oder die Novellierung der Anhalteordnung zu nennen. Der Menschenrechtsbeirat hat hier die Möglichkeit bekommen sich in einem sehr frühen Stadium des Gesetzgebungsprozess einzubringen und menschenrechtlich relevante Aspekte mit der Legistik der Rechtssektion des BM.I zu diskutieren.

Viele der **340** bisher ergangenen **Empfehlungen** des MRB haben auch einen Schulungsbedarf im Bereich der Sicherheitsexekutive aufgezeigt. Die vorgeschlagenen Schulungsmaßnahmen haben jeweils unterschiedliche Adressaten innerhalb der Sicherheitsexekutive und anderer dem BM.I nachgeordneten Dienststellen und reichen vom Sprachgebrauch innerhalb der Sicherheitsexekutive, dem Einsatztraining (Fixierungsmethoden), der Durchführung von Abschiebungen bis hin zur Berücksichtigung höchstgerichtlicher Judikatur durch die Asyl-, Fremdenpolizei oder Aufenthaltsbehörden 1. Instanz.

„Hierzu obliegt es dem Menschenrechtsbeirat, die Tätigkeit der Sicherheitsbehörde, der sonst dem Bundesminister für Inneres nachgeordneten Behörden und der zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Menschenrechte zu beobachten und begleitend zu überprüfen“. [§ 15a Abs 1 SPG]

Die **Kontrolltätigkeit** nehmen die Kommissionen stellvertretend für den MRB wahr. Diese berichten laufend dem MRB über wahrgenommene strukturelle Mängel. Ein wesentlicher Kritikpunkt, der auch nach 10 Jahren noch aktuell ist, sind die **Anhaltebedingungen in den Polizeianhaltezentren**. Ein besonderes Augenmerk gilt hierbei der Anhaltung von schutzbedürftigen Gruppen wie jener der Schubhäftlinge, Frauen und Minderjähriger. Auf vielfachem Wege (direkte Gespräche, Empfehlungen des MRB, gemeinsame Arbeitsgruppen mit dem BM.I) ist in den letzten 10 Jahren jedenfalls eine Sensibilisierung bei den Beamtinnen und Beamten vor Ort und auch bei den Verantwortlichen gelungen. Konkrete Verbesserungen sind aktuell in der Einführung der elektronischen Anhaltedatei zu sehen oder im schrittweisen Umstieg auf den „offenen Vollzug“.

Die Umsetzung der vom Beirat abgegebenen Empfehlungen verläuft aus Sicht des MRB immer dann schleppend, wenn für diese Schritte zusätzliche finanzielle Ressourcen bzw. Personal erforderlich sind. Dieses Dilemma zeigt sich beispielsweise bei der medizinischen Versorgung in PAZ oder dem Rechtsschutzstandard für Schubhäftlinge. Die Kommissionen orten in beiden Bereichen teils gravierende Defizite, was letztlich auch dazu führte, dass sich der Beirat schon wiederholt in Arbeitsgruppen zu diesen beiden Themenbereichen gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern des BM.I an Lösungen gearbeitet hat. Der Ist-Zustand kann aber leider noch nicht als zufriedenstellend bezeichnet werden.

Die Kontrollbefugnisse des MRB haben sich über die Jahre hinweg erweitert. So bestehen nunmehr Meldepflichten gegenüber dem Beirat bei geplanten Problemabschiebungen bzw. bei jedem gegenüber einem Angehörigen der Sicherheitsexekutive erhobenen Misshandlungsvorwurf.

10 Jahre nach seiner Einsetzung präsentiert sich dem MRB ein wesentlich transparenterer Polizeiapparat. Die Besuche der PAZ und PI bzw. die Beobachtung von Polizeieinsätzen sind für die Beamtinnen und Beamten ein Stück weit zur „Normalität“ geworden und etwaige Berührungängste konnten abgebaut werden.

SCHUBHAFT UND ABSCHIEBUNGEN

Anhaltebedingungen in Schubhaft – Ein Überblick

Nach dem Fall des eisernen Vorhanges und infolge politischer und wirtschaftlicher Konflikte in verschiedenen Ländern ist es zu einem enormen Anstieg von Flucht- und Migrationsbewegungen in Richtung Westeuropa und somit auch nach Österreich gekommen. Dies hat zu einem beträchtlichen Anstieg der Zahl fremdenpolizeilicher Amtshandlungen und so genannter Schubhaften geführt. In diesem Zusammenhang haben sich Probleme daraus ergeben, dass Schubhaft in Gebäuden vollzogen wird, welche nicht für diesen Zweck konzipiert worden sind.

Im Oktober 2002 ist dem MRB seitens seiner Kommissionen ein Katalog übermittelt worden, in welchem Mindeststandards genannt sind, die unter dem Blickpunkt der Menschenrechte bei der Anhaltung von Menschen durch Sicherheitsbehörden gewährleistet sein müssen. In seiner Sitzung vom Dezember 2002 hat der MRB die *AG Haftstandards* eingesetzt und ihr den Auftrag erteilt, zum Zwecke der Gewährleistung einer einheitlichen Vorgehensweise der Kommissionen des MRB einen „Haftstandardkatalog“ zu entwickeln.

Von dieser AG wurde in der Folge der Bericht „Haftbedingungen in Anhalteräumen der Sicherheitsbehörden“ vorgelegt. Im Lichte von Erfahrungen und Beobachtungen der Kommissionen wurde der Katalog der Haftstandards mehrfach aktualisiert. Dieser Haftstandardkatalog liegt nunmehr in seiner vierten Auflage (Stand Oktober 2008) vor und enthält 25 Abschnitte zu:

- Anhaltebedingungen,
- Vollzug der Haft,
- Kontakte nach außen wie zB mit dem Wachpersonal oder auch der Schubhaftbetreuung, Dolmetschern, Rechtsbeiständen.

Dabei wurde in jedem Abschnitt folgendes berücksichtigt:

1. nationale gesetzliche Bestimmungen,
2. internationale Rahmenbedingungen der Anhaltung (ua Empfehlungen des CPT anlässlich seines Österreichbesuchs im April 2004),
3. Entwicklungsperspektiven zu Haftstandards (MRB-Empfehlungen) und
4. Beobachtungen der Kommissionen (nicht öffentlich)

Dieser auch dem BM.I zur Verfügung stehende Haftstandardkatalog dient nunmehr den Kommissionen des MRB als Orientierungshilfe für ihre Besuche bei Sicherheitsbehörden.

Zur Ausarbeitung der Novellierung der Verordnung des Bundesministers für Inneres über die Anhaltung von Menschen durch die Sicherheitsexekutive (AnhO neu) wurde im Jahr 2005 eine gemeinsame AG eingesetzt. An dieser haben neben Vertreterinnen und Vertretern des BM.I auch Mitglieder des MRB und seiner Kommissionen teilgenommen. Dies ermöglichte dem MRB rechtzeitig und ausreichend an der neuen Verordnung mitzuwirken.

Status quo im Vergleich zur Ausgangssituation, Verbesserungen, Veränderungen

Folgende grundlegende Verbesserungen sind nach der Novellierung der AnhO festgestellt worden:

- einheitliche und verbindliche Regeln für die bis dato unterschiedlichen Vorgehensweisen der Wachkörper Polizei und Gendarmerie,
- klares Bekenntnis hinsichtlich offenen Vollzugs und Absicht der Schaffung einer Spezialeinrichtung für den Vollzug der Schubhaft,
- eine Verankerung der Schubhaftbetreuung in der AnhO und
- klare Regelungen im Fall von Hungerstreik, Selbstgefährdung, Selbstverletzung und Suizidgefahr.

Kritisch hat der MRB allerdings bemerkt:

- die unzureichende Schutzbestimmungen für die Anhaltung von Minderjährigen in Schubhaft und
- der Umstand, dass weiterhin keine gemeinsame Anhaltung von Ehegatten bzw. Familienangehörigen möglich ist.

Einführung einer Anhaltedatei

Zur Verbesserung der Dokumentation ist noch vor der EM 2008 in allen PAZ die elektronische Anhaltedatei implementiert worden. Damit ist eine weitgehend lückenlose Dokumentation von angehaltenen Personen möglich. Für die Kommissionen ist damit die Nachvollziehbarkeit der Anhaltung und der erhaltenen Betreuung gewährleistet. Klar zu kritisieren bleibt die Tatsache, dass das wichtige „Sanitätsmodul“ aus Kostengründen in dieser Anhaltedatei noch nicht implementiert worden ist. Abschließend ist festzuhalten, dass der Vollzug der Schubhaft in den herkömmlichen Räumlichkeiten der PAZ immer ein Stückwerk bleiben wird. Ein modernes Schubhaftzentrum stellt daher für den MRB nach wie vor eine unbedingte Notwendigkeit dar.

ZEITTADEL

2000

Empfehlung im Zuge der Zusammenlegung der Wachkörper eine Vereinheitlichung der geltenden Regelungen in Form einer "Anhalteordnung neu" vorzunehmen

2002

Einrichtung der *AG Haftstandards* und Ausarbeitung eines Haftstandardkatalogs

2004

AG Haftstandards erstellt Standortbestimmung zu Schubhaft, zu einer Spezialeinrichtung für den Vollzug der Schubhaft sowie zu Anhalteformen in PAZ, inkl. 4 Empfehlungen

2005

Einsetzung einer gemischten Arbeitsgruppe (BM.I und MRB) zur Ausarbeitung der Novellierung der AnhO und Stellungnahme des MRB zum Begutachtungsentwurf

2008 / 2009

Einrichtung einer elektronischen Anhaltedatei
Erlass zur Verwendung von Sicherungszellen

Medizinische Versorgung für Schubhäftlinge

Die medizinische Versorgung in Schubhaft zählt unumstritten zu einem jener Problemfelder, die von den Kommissionen und dem Beirat am häufigsten aufgezeigt werden. Die Problematik liegt in der Struktur der Versorgung und in der besonderen Schutzbedürftigkeit des angehaltenen Personenkreises.

Die **Anhaltebedingungen in den PAZ** wurden von den Kommissionen des MRB im Jahr **2008 insgesamt 119 Mal überprüft**. In den allermeisten Fällen hat sich eine Medizinerin oder ein Mediziner unter den teilnehmenden Kommissionsmitgliedern befunden. Es muss festgehalten werden, dass die von den Kommissionsärztinnen und Kommissionsärzten aufgezeigten Defizite seit Aufnahme der Kommissionstätigkeiten nahezu dieselben sind. Daran änderte weder die Tatsache, dass der MRB **bislang 69 Empfehlungen** zur Verbesserung der medizinischen Versorgung in Schubhaft vorgelegt hat, noch die Beauftragung von Arbeitsgruppen unter Einbeziehung von BM.I-Vertreterinnen und Vertreter (zB Chefärztlicher Dienst).

Im Jahr 2002 hat der MRB erstmalig beschlossen, sich intensiv mit der medizinischen Versorgung von angehaltenen Personen auseinanderzusetzen. Der Fokus der eingesetzten AG lag auf der medizinischen Versorgung von Schubhäftlingen, da diese eine besonders gefährdete Gruppe innerhalb der in den PAZ angehaltenen Personen darstellen. Diese besondere Schutzwürdigkeit ergibt sich aus den mangelnden Sprachkenntnissen und somit einer sehr beschränkten Möglichkeit, auf die eigene Krankengeschichte hinzuweisen. **Eine flächendeckende Beziehung von Dolmetscherinnen und Dolmetschern zur amtsärztlichen Untersuchungen ist nicht gewährleistet**. Der tragische Fall von Yankuba Ceesay, der im Oktober 2005 während eines Hungerstreiks im PAZ Linz verstarb, hat die geschilderte Problematik verdeutlicht und war Anlass für die Einsetzung der AG *Gesundheitsversorgung in Schubhaft*.

Die Kommissionen kritisieren in ihren Berichten insbesondere folgende strukturelle Probleme:

- Anamnese und Haftfähigkeitsprüfung,
- medizinische Dokumentation,
- Fremd- und Eigengefährdung (vor allem Hungerstreik),
- medizinisches Hilfspersonal und
- Rahmenbedingungen für die Ausübung der amts- bzw. polizeiärztlichen Tätigkeit.

Die Qualität der medizinische Versorgung in Schubhaft ist unweigerlich auch an die Personalsituation geknüpft. Dem amtsärztlichen Personal muss der Spagat zwischen kurativer und gutachterlicher Tätigkeit gelingen, was unweigerlich zu einem Interessenskonflikt führt.

Für das medizinische Hilfspersonal sind seit der Polizeireform 2005 (Zusammenlegung der Wachkörper) kontinuierlich Planstellen eingespart worden. Bedenklich ist darüber hinaus auch die Tatsache, dass es für die – nicht dem ÄrzteG unterliegenden – Amtsärztinnen und Amtsärzten keinen „Pflichtenkatalog“ gibt.

Im Sinne der Objektivität der Darstellung des medizinischen Versorgungsstandards muss angemerkt werden, dass die Qualität zwischen den einzelnen PAZ sehr unterschiedlich ist

Die **Empfehlungen des Menschenrechtsbeirates** im Überblick:

Medizinische Dokumentation:

- Erweiterung/Abänderung des Anamnesebogens
- Notwendigkeit einer lückenlosen medizinischen Dokumentation zur Sicherstellung einer durchgängigen, nachvollziehbaren Krankengeschichte
- Jede Untersuchung muss einer Amtsärztin bzw. einem Amtsarzt zuordenbar sein
- Stichprobenartige Überprüfung der med. Dokumentation durch die Leitung des ärztlichen Dienstes
- Sicherstellung, dass die Krankengeschichte des Schubhäftlings immer am tatsächlichen Aufenthaltsort vollständig verfügbar ist („wandelnde Krankenakte“)
- Übersichtliche Dokumentation der verabreichten Medikamente

Kommunikation:

- Forcierung der Beiziehung geeigneter Dolmetscherinnen und Dolmetscher zur medizinischen Begutachtung und Behandlung, insb. bei psychisch auffälligen Angehaltenen
- Sprachliche Qualifikation bei Auswahl der Amtsärztinnen und Amtsärzten verstärkt berücksichtigen

Selbstgefährdung, Hungerstreik:

- Einheitliche Praxis beim Umgang mit hungerstreikenden Angehaltenen
- Beiziehung eines psychiatrischen Dienstes bei Verdacht auf Selbstgefährdung
- Sensibilisierungstrainings zur Erkennung von Anzeichen einer Selbstgefährdung

Amtsärztinnen und Amtsärzte:

- Personelle Trennung der gutachterlichen von der kurativen Tätigkeit
- Regelungen zur Beiziehung von Fachärztinnen und Fachärzten
- Sicherstellung der Dienstaufsicht über Amtsärztinnen und Amtsärzten

Medizinisches Hilfspersonal:

- Schaffung von ausreichend vielen Planstellen für Sanitäterinnen und Sanitäter
- Folgeschulungen für Sanitäterinnen und Sanitäter

Besonders gefährdete Personen (Minderjährige, Traumatisierte, psychisch Kranke):

- Methoden zur Altersfeststellung von Minderjährigen
- Schulungsmaßnahmen zum Umgang mit psychisch auffälligen Angehaltenen
- keine Anhaltung von traumatisierten Personen

Follow up der Empfehlungen und aktueller Status quo

Der MRB und seine Kommissionen stellen einerseits strukturelle Mängel in der medizinischen Versorgung fest (Dokumentation, Personalausstattung, Doppelfunktion der

Amtsärztinnen und Amtsärzte), übersehen andererseits jedoch nicht die entscheidende menschliche Komponente, die dazu führt, dass die Versorgungsstandards von PAZ zu PAZ stark variieren.

Der umfassende Empfehlungskatalog, welcher vom Beirat im Jahr 2002 verabschiedet wurde, ist im Jahr 2004 einer Evaluierung unterzogen worden. Verbesserungen wurden zu diesem Zeitpunkt betreffend der Ausführung zu fachärztlichen Untersuchungen, der Ausstattung der Arztzimmer und der Heranziehung von ausgebildeten Sanitäterinnen und Sanitätern festgestellt. Ein nahezu unverändertes Bild zeigte sich aber bei der kritisierten Doppelfunktion (kurative und gutachterliche Tätigkeit) des amtsärztlichen Dienstes, der sprachlichen Verständigung oder beim Mangel an medizinischem Pflegepersonal.

Jene Empfehlungen, welche der MRB im Jahr 2007 an den damaligen Innenminister gerichtet hat (Bericht zur „Gesundheitsversorgung in Schubhaft“ aus Anlass des Todesfalls von Yankuba Ceesay im PAZ Linz), wurden noch nicht formell evaluiert. Positiv hervorzuheben ist jedenfalls die Überarbeitung der medizinischen Dokumentation (Formularwesen). Die AG hat sich kurz nach Veröffentlichung dieses Abschlussberichtes auf fünf Arbeitsschwerpunkte geeinigt, die dann in einer Umsetzungsgruppe mit dem BM.I bis Frühjahr 2008 erörtert worden sind. Es ist festzuhalten, dass von den vereinbarten Verbesserungsmaßnahmen der überwiegende Teil seitens des BM.I noch nicht aufgegriffen wurde. Da die Doppelfunktion der Amtsärztinnen und Amtsärzte derzeit nicht behoben werden kann und auch die Planstellen für die Sanitäterinnen und Sanitäter in den Bundesländern nicht nachbesetzt werden, hat man sich als **Kompromisslösung** auf die probeweise Unterstützung des amtsärztlichen Dienstes durch **diplomiertes Pflegepersonal** geeinigt. Dieses **Konzept** wurde jedoch **noch nicht aufgegriffen**. Positiv hervorzuheben ist dagegen der gemeinsam erarbeitete Schritt zur Hintanhaltung der Verwendung von Sicherungszellen als Krankenzimmer für psychisch kranke Schubhäftlinge (unter der Schwelle der Haftunfähigkeit). Im Wege eines Erlasses wurden erhöhte Dokumentationspflichten festgelegt, die auf eine Anhaltung in den Sicherungszellen als letztmögliche Lösung abzielen (strenge Wahrung der Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme).

ZEITTADEL

2001

Einsetzung der AG „Medizinische Betreuung von angehaltenen Personen“

2002

Abschluss und Präsentation des Arbeitsberichtes inkl. 60 Einzelempfehlungen

2004

Evaluierung des Großteiles der Empfehlungen aus 2002

2005

Einsetzung der AG „Gesundheitsversorgung in Schubhaft“ aus Anlass des Todesfalls von Yankuba Ceesay im PAZ Linz

2007

Präsentation des Arbeitsberichtes inkl. 9 Empfehlungen

2007-2008

Aufarbeitung von 5 Schwerpunktthemen gemeinsam mit dem BM.I

2009

Wiederbelebung der AG
Empfehlungsvorschläge an den MRB
Setzung neuer Arbeitsschwerpunkte

Rechtsschutz für Schubhäftlinge

Eine menschenrechtskonforme Anhaltung von Schubhäftlingen umfasst nicht ausschließlich die eigentlichen Anhaltebedingungen wie etwa die medizinische Versorgung, die Verpflegung oder die Unterbringung in den Räumlichkeiten an sich, sondern auch den (Rechts-)Informationsstand der angehaltenen Personen. Schränkt der Staat das Recht auf persönliche Freiheit ein, wie dies bei Schubhäftlingen der Fall ist, so erwachsen zeitgleich umfassende Informationspflichten. Dies ergibt sich aus verfassungsrechtlichen, europarechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben.

Die Kommissionen des MRB haben sich im Jahr 2008 durchschnittlich jeden dritten Tag von den Anhaltebedingungen in den PAZ überzeugt. Sie haben daher wie keine andere nationale Monitoringeinrichtung einen Überblick über den Rechtsinformationsstand der angehaltenen Personen. Durch zahlreich geführte Gespräche ergibt sich für die Kommissionen seit Aufnahme ihrer Tätigkeit immer der selbe Eindruck. Den angehaltenen Personen wird seitens der Behörden (Fremdenpolizei, PAZ) nicht im ausreichendem Maße vermittelt:

- zu welchem Zwecke dieser Freiheitsentzug erfolgt,
- ob und wenn ja, welche Rechtsschutzmittel sie dagegen erheben können und
- welche Rechte und Pflichten mit der Anhaltung einhergehen.

Die Dringlichkeit einer Behebung dieses Rechtsschutzdefizits ist bereits 2001 ersichtlich geworden und hat den Beirat zur Einsetzung einer Arbeitsgruppe zum Thema „Information von angehaltenen Personen“ veranlasst. Ein abschließender Bericht samt 31 Empfehlungen ist im Jahr 2002 präsentiert worden. Besonderer Fokus wurde auf die Rechtsinformation gelegt, d.h. elektronische Verfügbarkeit (in einer ausreichenden Anzahl an Übersetzungen) der Informationsblätter und deren inhaltliche Überarbeitung.

Diese Fülle an Empfehlungen wurde in weiterer Folge 2004 evaluiert.

Auch wenn sich seit 2002 merkliche Verbesserungen im Bereich der (schriftlichen) Informationsbereitstellung feststellen ließen, so ist der Beirat zum Schluss gekommen, dass das Problem im Kern weiter besteht und bei Schubhäftlingen nach wie vor ein eklatantes Rechtsschutzdefizit festzustellen ist. Eine Anfang 2008 neuerlich eingesetzte AG legte dem Beirat einen umfassenden Arbeitsbericht inklusive 5 Empfehlungsvorschläge vor.

Follow up der Empfehlungen und aktueller Status quo

Die Umsetzung der Empfehlungen aus 2002 muss als nicht zufriedenstellend bezeichnet werden. Berücksichtigung haben lediglich jene Anregungen des MRB gefunden, die auf einen verbesserten Rechtsinformationsstand durch schriftliche Informationen abzielen. Des Weiteren beobachten die Kommissionen, dass die Einsichtnahme in die Anhalteordnung und Hausordnung in einer dem Schubhäftling verständlichen Sprache nunmehr zum Großteil gewährleistet ist.

Dringender Handlungsbedarf besteht bei folgenden Aspekten des Rechtsschutzes für Schubhäftlinge:

Rechtsinformation

Positiv hervorzuheben ist die eingetretene Verbesserung in der Bereitstellung der Informationsblätter durch die neue Anhaltedatei. Über diese Software haben die PAZ-Bediensteten einfachen Zugriff auf sämtliche Formulare und Informationen für die angehaltenen Personen. Diese Formulare sind über die Anhaltedatei in einer Vielzahl an Sprachversionen (über 40) leicht abrufbar. Wiewohl dieser Schritt begrüßt wird, so erscheint eine inhaltliche Überarbeitung ebenso dringend notwendig.

Schubhaftbescheide werden fast ausschließlich in deutscher Sprache verfasst. Somit ist für den Großteil der Schubhäftlinge nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund die Schubhaft verhängt wurde und welche rechtlichen Möglichkeiten ihnen zur Bekämpfung dieser Entscheidung zur Verfügung stehen. Im Gegensatz dazu ist das Informationsblatt für Festgenommene, wie eben erwähnt, in einer ihnen verständlichen Sprache verfasst. Fakt ist allerdings, dass dieses standardisiert ist und somit nicht auf individuelle Schubhafttatbestände eingeht. Außerdem enthält das Informationsblatt auch nach einer erfolgten Überarbeitung keinen Verweis auf die Möglichkeit der Erhebung einer Schubhaftbeschwerde beim UVS. De facto werden Schubhäftlingen - jedenfalls in schriftlicher Form - in unzureichendem Ausmaß Rechtsinformationen zugänglich gemacht.

Rechtsberatung

Versteht man Rechtsberatung als persönliche Beratung durch eine rechtskundige Person über mögliche Rechtsmittel und deren Begründung, so muss festgehalten werden, dass diese in den PAZ nicht stattfindet. Eine solche Beratung darf nicht durch die Rückkehrvorbereitungsorganisationen vorgenommen werden. Obwohl schon 2002 mögliche Lösungen angeregt worden sind, wurde noch kein Modell geprüft. Die AG hat hierfür Lösungsansätze und ein Rechtsberatungsmodell gemeinsam mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der mit der Umsetzung betroffenen Abteilungen ausgearbeitet.

Rechtsvertretung

Rechtsvertretene Schubhäftlinge stellen eine absolute Ausnahmerecheinung dar. Erfahrungsgemäß handelt es sich hierbei um Personen, denen bereits in ihren asyl- oder fremdenrechtlichen Verfahren eine Rechtsvertretung zugänglich war.

Der Übergang zwischen Rechtsberatung und (dem Angebot einer) Rechtsvertretung ist oftmals fließend. Um Abgrenzungsschwierigkeiten zu vermeiden, sieht das angesprochene Beratungsmodell bereits eine Kombination vor. Nach einer individuellen Abklärung kann der Vorschlag ergehen, für den Schubhäftling die Rechtsvertretung zu übernehmen.

Amtswegige Haftprüfung

Derzeit sieht das FPG die Durchführung einer amtswegigen Haftprüfung erst nach einer 6-monatigen Schubhaftdauer vor. Betrachtet man statistische Aufzeichnungen aus dem Vorjahr, so fällt auf, dass die durchschnittliche Anhaltedauer bei ca. 20 Tagen lag. Für die Allerwenigsten kommt die obligatorische Haftprüfung jemals zur Anwendung. Der MRB sieht die Durchführung der Haftprüfung zum derzeit vorgesehenen Zeitpunkt als bedeutend zu spät an. Die entsprechende Norm ist bereits im Juli 2007 kritisiert worden, als die Empfehlungen zum Fremdenrechtspaket 2005 ergangen sind.

ZEITTADEL

2001

Einsetzung der AG „Information von angehaltenen Personen“

2002

Abschluss und Präsentation des Arbeitsberichtes inkl. 30 Einzelempfehlungen

2004

Evaluierung der 31 Einzelempfehlungen

2008

Einsetzung der AG „Rechtsschutz für Schubhäftlinge“
Abschlussbericht und 5 Empfehlungen im Dezember 2008

Problemabschiebungen

Der Tod des Schubhäftlings Markus Omofuma während einer Abschiebung auf dem Luftweg war Anlass zur Gründung des Menschenrechtsbeirates im Jahr 1999.

Schon in seiner konstituierenden Sitzung im Juli 1999 hat der Beirat den Beschluss gefasst, sich ganz allgemein mit den verschiedenen Aspekten der Abschiebung von Personen aus dem Bundesgebiet und insbesondere mit solchen Abschiebungen zu befassen, bei denen aufgrund bestimmter Tatsachen zu gewärtigen ist, dass der Betroffene Widerstand leisten werde. Zu diesem Zweck wurde eine Arbeitsgruppe „Problemabschiebungen“ mit der Ausarbeitung eines Berichtsentwurfes beauftragt. Wenige Tage später hat der Innenminister an den Vorsitzenden des Menschenrechtsbeirates ein Schreiben mit dem Ersuchen gerichtet, die im Zusammenhang mit dem Tod des Marcus Omofuma gegen die Sicherheitsexekutive erhobenen Vorwürfe unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Menschenrechte, zu untersuchen. Insbesondere sollte der Beirat klären, wie die Sicherheitsexekutive Problemabschiebungen durchsetzen kann ohne

1. unverhältnismäßige Mittel anwenden zu müssen oder
2. den Eindruck der Voreingenommenheit gegenüber den Betroffenen zu erwecken.

Der Beirat hielt in seinem Abschlussbericht aus Anlass des Todes des Marcus Omofuma fest, dass der Einsatz von Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung von Abschiebungen, die zu einer ernsten Gefährdung der Gesundheit oder Gefährdung des Lebens des Betroffenen führen, nie mit den Grund- und Freiheitsrechten der Betroffenen vereinbar sein kann. Ebenso sind Maßnahmen, die eine erniedrigende oder unmenschliche Behandlung darstellen, unzulässig und in Widerspruch zu Art 3 EMRK, selbst wenn damit keine konkrete Gesundheitsgefährdung verbunden ist. Das Verkleben des Mundes stellt immer einen Verstoß gegen Art 3 EMRK dar.

Empfehlungen des MRB

Der Menschenrechtsbeirat hat in seinem Bericht 33 Empfehlungen ausgearbeitet. Die wichtigsten Anliegen waren:

- Verbesserungen in der Vorbereitungen: Vorbeugung einer allfälligen Eskalation zwischen den abzuschiebenden Fremden und den Begleitbeamten und -beamtinnen. Dies hat sich in der Information aller Beteiligten, der Organisation der Abschiebungen und deren Durchführung widerzuspiegeln.
- Verbesserung der Information: jeder abzuschiebenden Person sind der Zeitpunkt und die Modalitäten (Flugroute, Zeit der Ankunft, Begleitung) in formalisierter Weise durch die Behörde mitzuteilen. Weiters ist der Schubhaftbetreuung die Anwesenheit bei der Abholung durch unverzügliche Bekanntgabe des Termins zu ermöglichen.
- Erleichterung der Aufgabenerfüllung der Begleitbeamtinnen und -beamten: Es sind jene Flugstrecken zu wählen, die eine möglichst geringe Anzahl an Zwischenstopps und Transitaufenthalten erforderlich machen und zudem über Transitländer gehen, mit denen Durchbeförderungsübereinkommen bestehen.
- rechtzeitige Kontaktaufnahme mit den österreichischen Vertretungsbehörden im Zielland, die die Begleitbeamtinnen und -beamten dort unterstützen sollen.

- Bei Unmöglichkeit oder Untunlichkeit einer Abschiebung mit einem Linienflugzeug, soll als ultima ratio eine Durchführung der Abschiebung mit Charterflügen in Betracht kommen.
- Teilnahme am Flug durch unabhängige Menschenrechtsbeobachter, um Vorwürfen mangelnder Kontrolle bei Charterflügen zu begegnen.

Veranlasste Maßnahmen

Mit Erlass des BM.I vom Juni 1999 (Richtlinien für die Organisation und Durchführung von Abschiebungen auf dem Luftwege – Linienflüge) wurde festgelegt, dass ausschließlich entsprechend ausgebildete Beamte und Beamtinnen für Abschiebungen auf dem Luftweg einzusetzen sind.

Derzeit befinden sich ca. 110 Beamtinnen und Beamte in einem Pool, die entsprechend ausgebildet, für die Flugabschiebungen eingesetzt werden.

In einer Richtlinie des BM.I von 2007 werden die mit der Abschiebung betrauten Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes angehalten, den Leiter der örtlich zuständigen Kommission über die bevorstehende Abschiebung zu verständigen und die Teilnahme am Kontaktgespräch und an der Abschiebung bis zum hierzu vorgesehenen Flughafen anzubieten.

Da zu Beginn die Kommissionen einige Male nicht von Kontaktgesprächen informiert worden sind, fordert nun ein neuerlicher Erlass des BM.I vom Herbst 2008 nochmals ausdrücklich die Einbindung des Menschenrechtsbeirates und dessen Kommissionen.

Die Kommissionen haben beispielsweise im Jahr 2008 18 Flugabschiebungen beobachtet.

Exkurs:

Untersuchung von 14 Fällen abgebrochener Flugabschiebungen mit Verletzungsfolgen

Im Zuge einer parlamentarischen Anfrage im Mai 2006 betreffend die Misshandlung des Schubhäftlings Bakary J. wurden auch Fragen nach abgebrochenen Abschiebungen auf dem Luftweg mit Verletzungsfolgen gestellt. In der Beantwortung teilte das BM.I dem Parlament zu dieser Frage mit, dass in insgesamt 14 Fällen Personen nach einer abgebrochenen Flugabschiebung mit Verletzungen in das PAZ zurückgeführt worden seien.

Der Beirat kam in seiner Sitzung vom September 2006 überein, diese Fälle von abgebrochenen Abschiebungen auf dem Luftweg mit Verletzungsfolgen auf Auffälligkeiten hin zu untersuchen.

Alle in der Anfragebeantwortung genannten Fälle sind vom MRB geprüft worden. Die vom Beirat eingesetzte ad hoc Arbeitsgruppe berichtete diesem im Mai 2007 über das Ergebnis der Untersuchungen. Dabei konnte keine Bestätigung des Verdachtes einer Misshandlung gefunden werden, die Verletzung ließen sich auf Selbstverletzungen bzw. Verletzungen nach einem Fluchtversuch (z.B. Sprung aus einem Fenster im 1. Stock) zurückführen.

ZEITTADEL

1999

Empfehlungen zu Problemabschiebungen aus Anlass des Todes des Schubhäftlings Markus Omofuma

1999

Erlass des BM.I betreffend die Richtlinien für die Organisation und Durchführung von Abschiebungen auf dem Luftwege – Linienflüge

2002

Evaluierung der Empfehlungen

2006

Untersuchung von 14 Fällen abgebrochener Flugabschiebungen mit Verletzungsfolgen

2007/2008

Erlässe des BM.I betreffend die Teilnahme des MRB an den Kontaktgesprächen und an den Abschiebungen

SICHERHEITSEXEKUTIVE

Menschenrechte in Aus- und Fortbildung der Sicherheitsexekutive und das Verständnis einer Sicherheitsexekutive als „Menschenrechtsschutzorganisation“

Für den MRB hat der Bereich der Aus- und Fortbildung eine ganz wesentliche Bedeutung. Insgesamt 43 der bislang 336 vom MRB verabschiedeten Empfehlungen zielen auf verstärkte Schulungen der Beamtinnen und Beamten ab. Sie betreffen gleichsam als Querschnittsmaterie die vom Beirat behandelten Themen (zB Sprachgebrauch, Einsatz von Zwangsgewalt, Hungerstreik, Suizidgefahr, Abschiebungen, medizinische Versorgung). Eine schwerpunktmäßige Befassung des MRB mit dem Thema Menschenrechte in Aus- und Fortbildung der Sicherheitsexekutive erfolgte zwischen 2003 und 2005 durch die *AG Schulungen*.

Diese hat den Stellenwert der Menschenrechte in der der Aus- und Fortbildung der Angehörigen der Sicherheitsexekutive einer umfangreichen Analyse unterzogen. In dem vom MRB 2005 veröffentlichten Bericht ist die AG zu dem Ergebnis gelangt, dass eine umfassenden Reform im Bildungssektor des BM.I und **insbesondere die Einrichtung der SIAK** als zentrale Steuerungs- und Koordinationsstelle für die Aus- und Fortbildung, wie auch der Lehrer- und Führungskräfteausbildung im Jahr 2003 zu **einer bedeutenden Verbesserung und Professionalisierung der Aus- und Fortbildung** und auch zu einer bedeutenden Aufwertung der Themen Menschenrechte, Ethik und soziale Kompetenz geführt hat. Das von der SIAK im Rahmen der Menschenrechtsbildung entwickelte Strukturkonzept begreift Menschenrechte nicht als Handlungseinschränkung, sondern als Grundlage und Zielsetzung von Polizeiarbeit und weist der Polizei eine aktive Rolle bei ihrer Umsetzung zu. Durch eine qualifizierte Menschenrechtsbildung innerhalb der Exekutive – so das Anliegen – soll auch die Organisationskultur insgesamt beeinflusst werden.

Gerade im Hinblick auf den Stellenwert der Menschenrechte innerhalb der Gesamtorganisation sieht der Beirat jedoch noch Aufholbedarf: Um die Exekutive als „Menschenrechtsschutzorganisation“ zu positionieren, ist es erforderlich, die menschenrechtliche Maßstäbe auch bei organisationsinternen Entscheidungen heranzuziehen. Dies reicht von der Personalauswahl, Beförderungen, der Leistungsbeurteilung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, der Personalführung, Kommunikation und Information, Abläufen und Prozessen bis hin zu internen und externen Kontrollmechanismen, Disziplinarverfahren uvm.

Die Empfehlungen des MRB im Überblick:

- Heranziehung und Umsetzung des im Rahmen der SIAK entwickelten Konzepts der *Sicherheitsexekutive als „Menschenrechtsschutzorganisation“* für alle Bereiche
- Proaktive Maßnahmen zur Steigerung der interkulturellen Kompetenz, insb. um qualifizierte Personen aus unterschiedlichen ethnischen und kulturellen Gruppen der Gesellschaft für den Exekutivdienst zu gewinnen.
- Sichtbar-Machen des Menschenrechtsbezugs in den "klassischen" Ausbildungsbereichen wie Einsatztraining und Kriminalistik; Einbeziehung der menschenrechtlichen Expertise in der Konzeption und Durchführung der Schulungen.

- Besondere Förderung der Führungskräfte im Hinblick auf ihre Schlüsselrolle in einem menschenrechtskonformen Dienstbetrieb; Verständnis der Exekutive als Menschenrechtsschutzorganisation als Voraussetzung bei der Auswahl von Führungskräften.
- Gezielte gemeinsame Fortbildungsmaßnahmen für dienstältere und neu einsteigende BeamtInnen zur Überwindung des unterschiedlichen Menschenrechtsbildungsniveaus
- Schaffung positiver Anreize (zB Berücksichtigung bei Beförderungen und Beurteilungen) für die Teilnahme an menschenrechtlichen und persönlichkeitsbildenden Seminaren.
- Sicherstellung durch Train the Trainer Seminare, dass Lehrerinnen und Lehrer der "klassischen" Ausbildungsbereiche (zB Einsatztraining, Kriminalistik) zwischen den Menschenrechten und ihrem Fachgebiet die wesentlichen Bezüge herstellen und vermitteln können.
- Ergänzend zum bestehenden Ausbildungskonzept: Einrichtung eines Schwerpunktprogramms "Exekutive als Menschenrechtsschutzorganisation" sowie eines jährlichen Menschenrechtspreises für besondere Verdienste um Menschenrechte im Rahmen der polizeilichen Tätigkeit.

Follow up der Empfehlungen und status quo

Im Jahr 2007 hat der Beirat die angeführten Empfehlungen einer ersten Bewertung hinsichtlich des Standes ihrer Umsetzung unterzogen. Eine Hälfte konnte als „umgesetzt“ bzw. „überwiegend umgesetzt“ beurteilt werden. Der MRB hat die ständigen Weiterentwicklungen im Bereich der Menschenrechtsbildung als äußerst positiv beurteilt. Die Einbeziehung externer Menschenrechtsexpertinnen und -experten (zB von Mitgliedern der Kommissionen, Vertreterinnen und Vertretern von NGOs wie Amnesty International) als Vortragende hat zu einer bedeutenden Öffnung der Sicherheitsexekutive in Richtung Zivilgesellschaft geführt.

In Fortführung der Ergebnisse der *AG Schulungen* hat der Beirat im Jänner 2006 eine eigene, aus Mitgliedern des Beirates und Angehörigen des BM.I zusammengesetzte Arbeitsgruppe eingerichtet. In einem Grundsatzpapier hat diese inhaltliche Entwicklungen einer modernen und menschenrechtsorientierten Sicherheitspolizei skizziert. Dabei lag der Fokus auf den Fragen des Selbstverständnisses der Polizei, der Leistungsdefinition, dem Personalmanagement, der Organisationsstrukturen und Organisationsabläufe. Entsprechend der Anregung der AG sind der Vorsitzende des MRB und der damalige Bundesminister Günter Platter 2007 übereingekommen, dass die Weiterentwicklung und Umsetzung der Ideen der AG im Rahmen eines umfangreichen und hochrangig besetzten Projekts des BM.I erfolgen soll.

Exkurs:

Projekt Polizei.Macht.Menschen.Rechte

Ziel des 2008 gestarteten und nunmehr *Polizei.Macht.Menschen.Rechte* benannten Projekts ist eine **Polizei**, die sich an der **Sicherung und Verteidigung der Menschenrechte orientiert** und die in der Lage ist, den Bedürfnissen einer komplexen Gesellschaft gerecht zu werden. Voraussetzung dafür ist die kritische Überprüfung und allenfalls auch das **Aufbrechen struktureller Gegebenheiten** wie auch organisationskulturell **verfestigter Denk- und Verhaltensmuster**. Das Projekt soll von Vertreterinnen und Vertretern unterschiedlicher, sachlich in Betracht kommender Disziplinen unter Einbeziehung internationaler Erkenntnisse und Erfahrungen verwirklicht werden. Alle Projektergebnisse sollen von den Verantwortlichen des BM.I gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft erarbeitet werden. Der operativen Projektleitung ist ein Steuerungsgremium vorgelagert, dem neben den vier Sektionschefs im BM.I ua auch der Vorsitzende des MRB angehört. Entsprechend der Projektstruktur gehört der Menschenrechtsbeirat auch zu jenen Organisationen, mit denen regelmäßig ein Informationsaustausch stattfinden soll.

ZEITTAFEL

2003 Einsetzung der AG Schulungen
2005 Bericht „Menschenrechte in Aus- und Fortbildung der Sicherheitsexekutive“
2006 Einsetzung der AG „Sicherheitsexekutive als Menschenrechtsschutzorganisation“
2007 - Evaluierung der Empfehlungen des Schulungsberichts - Übergabe des Projekts „Sicherheitsexekutive als Menschenrechtsschutzorganisation“ an das BM.I
2008 Projektauftrag „Polizei.Macht.Menschen.Rechte“ durch den Bundesminister für Inneres

Sprachgebrauch in der österreichischen Sicherheitsexekutive

Am Beginn der Tätigkeit des MRB haben sich in verschiedenen Tages- und Wochenzeitungen Meldungen über inakzeptable Ausdrucksweisen in der Exekutive gehäuft, die vor allem Angehörige ethnischer Minderheiten, Frauen und Personen mit körperlicher Behinderung betroffen haben.

Eine diesbezüglich vom MRB eingesetzte Arbeitsgruppe hat Anfang 2001 einen (vorläufigen) Bericht vorgelegt, wobei sich dieser vor allem auf

- die stichprobenartige Untersuchung von Beschwerden wegen verbaler Diskriminierung
- die offizielle Beschwerdestatistik des BM.I
- die Bewertung der Schulung (Aus- und Fortbildung) sowie
- drei sprachwissenschaftliche Untersuchungen (Richterschaft, Spitalspersonal) zu institutionell verankerten Autoritätspersonen im Verhältnis zu ihrem Klientel im Hinblick auf allfällige Gemeinsamkeiten mit Exekutivbeamtinnen und -beamten

gestützt hat.

Der MRB hat in dieser Phase bereits Empfehlungen im Hinblick auf die Durchführung psychologischer Tests in den Aufnahmeprüfungen der Polizei und der Einführung von interkulturellen Kommunikationstrainings abgegeben.

Der Beirat war allerdings zum Schluss gekommen, dass neben diesem Bericht zur seriösen Bearbeitung des Themas eine fundierte sprachwissenschaftliche Untersuchung über den Sprachgebrauch in der Sicherheitsexekutive notwendig sei und erteilte der AG einen diesbezüglichen Auftrag.

Die Studie sollte dabei insbesondere der Frage nachgehen,

- wie es zur allfälligen diskriminierenden Sprachentwicklung in der Exekutive kommt,
- wie dem entgegengewirkt werden könnte und
- welche Maßnahmen getroffen werden könnten, um einen jahrzehntelang verinnerlichten Sprachgebrauch wieder abzulegen.

Unter der wissenschaftlichen Beratung von Univ. Prof. Dr. Ruth Wodak und Univ. Prof. Dr. Rudolf de Cillia von Institut für Sprachwissenschaft der Universität Wien führte das Internationale Zentrum für Kulturen und Sprachen (IZKS) die Studie durch.

Empfehlungen des Menschenrechtsbeirates

Auf Basis der Ergebnisse der wissenschaftlichen Studie gab der MRB sechs Empfehlungen ab, die insbesondere sicherstellen sollte, dass

- dem Thema in der Aus- und Fortbildung in der SIAK entsprechendes Augenmerk geschenkt wird (Modul zur Sprachsensibilisierung) und eine umfangreiche Schulung der entsprechenden Lehrbeauftragten gewährleistet ist,
- durch Informationsmaterial eine entsprechende Bewusstseinsbildung in der Sicherheitsexekutive eintritt und

- bei kontroversiellen Standpunkten im Beschwerdeverfahren die Argumente beider Seiten in gleichem Ausmaß festgehalten werden.

Follow up der Empfehlungen und status quo

Eine Evaluierung dieser Empfehlungen zeigt ein differenziertes Bild. Sind das Interkulturelle Kommunikationstraining und die Durchführung von psychologischen Tests als Grundlage für die Aufnahmeprüfung derzeit in der Sicherheitsexekutive Standard, so ist der Entwicklung und Implementierung von eigenen Trainingsmodulen zum Sprachgebrauch in der Sicherheitsexekutive weder für die Polizei selbst noch für Lehrenden vorgesehen oder entwickelt worden. Es muss aber darauf verwiesen werden, dass sich die Schulungsverantwortlichen diesem Thema nicht verschlossen haben. Die Bedeutung des Themas ist erkannt worden und es wurden durch verschiedene Maßnahmen und der Verlagerung von Schwerpunkten im Schulungsbereich versucht, einen systemischen Ansatz zur Sensibilisierung der Auszubildenden auf die Macht der Worte zu verwirklichen. So werden Themen wie „Kommunikation und Konfliktbehandlung“, „Angewandte Psychologie“, „Berufsethik“, „Gesellschaftslehre“ usw. einen breiten Stellenwert beigemessen. Konkret findet die Essenz der Empfehlungen auch in speziellen Modulen wie „Fair und Sensibel – Polizei und Afrikaner“, dem erwähnten interkulturellen Kommunikationstraining oder in den „ADL-Trainings (Anti-Defamation League)“ bei Grund- und Fortbildung ihren Niederschlag. Dieses Modul widmet sich insbesondere der Bewusstmachung von Diskriminierung und Vorurteilen.

Inwieweit diese Maßnahmen bereits zu einer spürbaren Verbesserung im Sprach- und Schreibverhalten der Sicherheitsexekutive geführt haben, ist schwer festzustellen. Nicht zuletzt würde es dafür einer Analyse einer repräsentativen Auswahl von Beschwerdefällen im Hinblick auf die Darstellung der Argumente und der persönlichen Beurteilung der Vorgesetzten bedürfen.

ZEITTADEL

2000 Einsetzung der AG Sprachgebrauch in der österreichischen Sicherheitsexekutive
2001 2 Empfehlungen des MRB
2001 Erlass zum „Sprachgebrauch in der Sicherheitsexekutive“
2001 Auftrag zu einer wissenschaftlichen Studie
2004 6 Empfehlungen aufgrund dieser Studie

Einsatz polizeilicher Zwangsgewalt – Risikominimierung in Problemsituationen Fixierungsmethoden – Lagebedingter Erstickungstod

In der Nacht zum 15. Juli 2003 kam es in der Nähe des Wiener Stadtparks zu einem Polizei- und Rettungseinsatz, in dessen Verlauf der mauretanische Staatsbürger Cheibani Wague infolge seiner Fixierung in Bauchlage auf dem Boden verstarb. Die Begleitumstände des Vorfalles und die mediale Diskussion darüber veranlassten den MRB, eine intensive Auseinandersetzung insbesondere mit der Frage, ob die geltenden Vorschriften zur Fixierung von Menschen auf dem Boden ausreichen oder verbessert werden könnten, in die Wege zu leiten. Dazu ist eine aus Beiratsmitgliedern, Medizinerinnen und Medizinern, sowie Experten des BM.I bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden.

Diese AG legte ihr Augenmerk nicht ausschließlich auf medizinisch-technische Fragestellungen, sondern stellte - über den konkreten Anlassfall hinausgehend – eine umfassende menschenrechtliche Betrachtung des gesamten Ablaufs polizeilicher Operationen an. Angesichts der auf Prävention ausgerichteten Arbeit des MRB ging es dabei nicht um eine Untersuchung straf- oder dienstrechtlicher Verantwortlichkeiten einzelner am Geschehen beteiligter Personen. Es sollten vielmehr jene Faktoren, Konstellationen und strukturellen Probleme identifiziert werden, die zu einer Eskalation in der Interaktion zwischen Organen der Sicherheitsbehörden und Bürgern beitragen. Dies mit dem Ziel, Risikofaktoren auszumachen und deren Entstehen oder deren Auswirkungen zu vermindern.

Der Bericht der AG und daran anknüpfende Empfehlungen wurden dem BM.I und der Öffentlichkeit im Frühjahr 2004 präsentiert. Er beinhaltet eine umfassende Darstellung der internationalen und innerstaatlichen rechtlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz polizeilicher Zwangsgewalt sowie der Erlasslage in Bezug auf die Schulungen der Sicherheitsorgane. Ein medizinischer Abschnitt beleuchtet ausführlich das Phänomen des lagebedingten Erstickungstodes, die mit der Anwendung bestimmter Fixierungstechniken verbundenen Risikofaktoren, aber auch die Anzeichen für das Vorliegen einer Gefährdungssituation. Den Hauptteil des Berichts bildet eine Analyse von zehn in- und ausländischen Fällen, in denen es zu einer Eskalation der Amtshandlung gekommen ist und problematische Fixierungen zum Einsatz gelangten und/oder stark emotionalisierte Personen betroffen waren. Trotz der Verschiedenheit der Sachverhalte werden zahlreiche, für den Verlauf von Amtshandlungen entscheidende Gemeinsamkeiten bzw. Parallelen und „Knackpunkte“ aufgezeigt. Der Bogen spannt sich dabei von der Kenntniserlangung eines Sachverhalts durch die Polizei über Schwierigkeiten bei der Identitätsfeststellung und den Umgang mit Informationen von Außenstehenden bis hin zum Umgang mit Stresssituationen, zur Überprüfung der Vitalfunktionen und zur Frage des Abbruchs einer Zwangsmaßnahme. Abschließend untersucht der Bericht die Nachbereitung von Einsätzen, wobei dies sowohl die Ebene der individuellen psychologischen Betreuung betroffener Beamtinnen und Beamten als auch die Durchführung einer objektiven und systematischen Evaluierung betrifft.

Die Empfehlungen des Menschenrechtsbeirates im Überblick:

Schulungen:

- Mehr Fortbildungsstunden für zeitgemäßes Einsatztraining, um in absehbarer Zeit möglichst alle Exekutivbeamtinnen und -beamten zu erreichen und Wiederholung der Schulungen in angemessenen Abständen

- Seminare zum Verhalten der Exekutive gegenüber sozialen Randgruppen (auch verpflichtende Teilnahme; auch für größere Teile von Dienstgruppen oder Streifenteams)
- Schulungskonzept (Train the Trainer) für den Umgang mit psychisch kranken Menschen

Deeskalation – Verhältnismäßigkeitsprinzip

- Sensibilisierung der Beamtinnen und Beamten für den Umgang mit sozialen Randgruppen, interkulturelle Aspekte und den Machtfaktor Sprache – Handlungsalternativen zu gängigen Verhaltensmustern
- Risikoabwägung bei Durchsetzung einer Amtshandlung und bei Einsatz von Zwangsgewalt kann Innehalten, Verschiebung oder Abbruch der Amtshandlung erfordern

Fixierungsmaßnahmen

- Gegenwehrreaktionen von am Boden in Bauchlage fixierten Personen sind oft schon Gefährdungszeichen eines Erstickungstodes und nicht Widerstand
- Notwendigkeit der Kontrolle der Vitalfunktionen
- Nach Fesselung kann vorübergehendes Ablassen trotz Gegenwehr sinnvoll sein
- Sorgfältige Dokumentation: Angabe der Dauer der Fixierung usw.
- Gespräche über Aufnahme des Problems lagebedingter Erstickungstod in die Notarztausbildung

Nachbereitung traumatisierender Ereignisse/Einsätze

- Psychologische Betreuung der Beamtinnen und Beamten: Erstgespräch verpflichtend – Weiterbetreuung freiwillig
- Überlegungen über Gruppensupervision
- Analyse und systematische Evaluierung problematischer/eskalierter Amtshandlungen (Lerneffekt, auch für andere Teile der Exekutive)

Follow up der Empfehlungen und status quo

Die angeführten Empfehlungen zielen größtenteils auf den Bereich der Aus- und Fortbildung ab. Der Schwerpunkt der Umsetzungsmaßnahmen liegt daher im Bereich erlassmäßiger Regelungen, aber auch der Initiierung von Gesprächen und Projekten, sowie der personellen Aufstockung.

Der Beirat hat die Empfehlungen des Berichts „Einsatz polizeilicher Zwangsgewalt – Risikominimierung in Problemsituationen“ Ende 2005 und in der weiteren Folge nochmals Anfang des Jahres 2007 einer Bewertung im Hinblick auf ihre Umsetzung durch das BM.I unterzogen. Im Vergleich zur ersten Evaluierungsrunde konnten 2007 deutlich mehr Empfehlungen als „umgesetzt“ bzw. „überwiegend umgesetzt“ beurteilt werden: Ein **Schulungserlass** zum lagebedingten Erstickungstod ist **seit Mai 2006 in Kraft**. Die **Thematik** ist demnach **regelmäßig** wiederkehrend in der Grundausbildung und der berufsbegleitenden Weiterbildung, insbesondere **im Einsatztraining, zu schulen**. Unterstützend ist ein **Lehrvideo**, das in Zusammenarbeit von Einsatzabteilung und Chefärztlichem Dienst erstellt wurde, über den lagebedingten Erstickungstod im Einsatz. Der Erlass legt zudem eine Dokumentationsverpflichtung für Fixierungen in Bauchlage fest, insbesondere die maßgeblichen Umstände wie auch die ungefähre Dauer der Fixierung sind zu erfassen.

Auswirkungen auf die tägliche Vollzugspraxis werden sich insgesamt zwar erst längerfristig beurteilen lassen. Positiv hervorgehoben werden kann jedoch jedenfalls, dass durch die

flächendeckende Schulung im Einsatztraining eine **Sensibilisierung der Beamtinnen und Beamten** für das – bis zum Tod von Cheibani Wague nicht bekannte bzw. berücksichtigte - Phänomen des lagebedingten Erstickungstodes **stattgefunden hat**.

Auch ist eine **personelle Aufstockung des Psychologischen Dienstes der SIAK** erfolgt. Im Rahmen interner Informationsarbeit wird versucht, die Bekanntheit, Akzeptanz und Inanspruchnahme des Betreuungsmodells „peer support“ nach belastenden Ereignissen im Dienst zu erhöhen. In diesem Zusammenhang stehen neben den MitarbeiterInnen des psychologischen Dienstes in allen Bundesländern speziell ausgebildete Beamtinnen und Beamten („peers“) zur psychosozialen Unterstützung von Exekutivbediensteten zur Verfügung. Laut einem Artikel im Magazin „Öffentliche Sicherheit“ (Ausgabe 03/04 2009) startet 2009 weiters ein Projekt „Supervision für die Polizei“, vorerst als Pilotprojekt in Wien und Tirol. Bei Erfolg soll es 2010 auf ganz Österreich ausgedehnt werden. Im Herbst 2008 gab es zudem in einer stark belasteten Wiener PI ein **Gruppensupervisionsprojekt**.

ZEITTAFEL

2003

15. Juli: Tod von Cheibani Wague im Wiener Stadtpark
2. September: Sondersitzung des MRB, Einsetzung der AG

2004

Bericht des MRB „Einsatz polizeilicher Zwangsgewalt – Risikominimierung in Problemsituationen“ und Verabschiedung von 12 Empfehlungen

2005

Evaluierung der Empfehlungen

2006

Schulungserlass und Lehrvideo zum lagebedingten Erstickungstod

2007

Neuerliche Evaluierung der Empfehlungen

Umgang mit Misshandlungsvorwürfen gegen Angehörige der Sicherheitsexekutive

Ausgangspunkt für die Befassung des Menschenrechtsbeirates mit der Thematik waren die gegenüber den Kommissionen im Zuge ihrer Besuchstätigkeit immer wieder von Angehaltenen geäußerten Vorwürfe von Misshandlungen durch Angehörige der Sicherheitsexekutive. Hinzu kam der Wunsch der Kommissionen, in Bezug auf ihre Vorgangsweise bei der Äußerung derartiger Vorwürfe taugliche Instrumente zur Verfügung zu haben, um so ihre Stichhaltigkeit besser beurteilen und auch das Ausmaß der Problematik besser quantifizieren zu können.

Deshalb hat der MRB Ende 2004 eine aus Kommissionsmitgliedern bestehende Arbeitsgruppe eingerichtet, die in mehrmonatiger Arbeit einen **Leitfaden** für den Umgang der Kommissionen mit ihnen bekannt gewordenen Misshandlungsvorwürfen entwickelte.

Nach Fertigstellung dieses internen Arbeitsbehelfs beauftragte der Beirat die AG in einem zweiten Schritt, die **Vorgangsweise der staatlichen Institutionen in Bezug auf Misshandlungsvorwürfe gegen Organe der Sicherheitsexekutive** einer genaueren Betrachtung zu unterziehen. Methodisch hat die AG eine Erhebung und Auswertung aller im Jahr 2004 im Zuständigkeitsbereich der OStA Wien wegen des Straftatbestandes des Quälens oder Vernachlässigens eines Gefangenen (§ 312 StGB) oder (schwerer) Körperverletzung durch Ausnützung einer Amtsstellung (§§ 83, 84 iVm 313 StGB) gegen Exekutivbeamtinnen und Exekutivbeamten eingeleiteten Strafverfahren durchgeführt.

Die auf Basis dieser Untersuchung getroffenen **Feststellungen des Menschenrechtsbeirates im Überblick:**

In strafrechtlicher Hinsicht:

- Ein nicht aufgelöstes Dilemma ist es, dass eine rasche und umfassende Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen nicht unabhängig, und die unabhängige Untersuchung nicht rasch und umfassend ist.
- Die unbedingte Notwendigkeit einer raschen, umfassenden und unabhängigen Ermittlung. Dies kann nur durch den Einsatz einer professionell ausgebildeten, ausgestatteten und ebenso agierenden Ermittlungseinheit gewährleistet werden, die mit entsprechender Unabhängigkeit ausgestattet ist.
- Die von den Staatsanwaltschaften nur äußerst zurückhaltend gepflogene Praxis, beschwerdeführende Personen auf Antrag der angezeigten Beamtinnen und Beamten wegen Verleumdung strafrechtlich zu verfolgen, wird ausdrücklich begrüßt.
- Die Aufnahme eines eigenen Straftatbestandes der Folter (Definitionsmerkmale des Art. 1 UN-Antifolterkonvention in Verbindung mit einer angemessenen Strafdrohung) in das StGB wäre notwendig.

In menschenrechtlicher Hinsicht:

- Zu starke Fixierung des österreichischen Systems der Untersuchung, Aufklärung und Sanktionierung von möglichen Misshandlungsvorwürfen auf strafrechtliche Gesichtspunkte. Dies wird dem menschenrechtlichen Anspruch einer schnellen, umfassenden, unabhängigen und effizienten Untersuchung und Aufklärung nicht gerecht.
- Aufgrund der häufigen Einstellung von Strafverfahren durch die Staatsanwaltschaft, ist das Ergebnis oftmals, dass Straflosigkeit auch Folgenlosigkeit mit sich zieht.

- Die Lösung der aufgezeigten Problematik erfordert eine grundlegende Systemänderung. Der MRB schlägt die Schaffung einer wirklich unabhängigen Ermittlungseinheit vor, mit der primären Aufgabe, jeden Vorwurf einer Misshandlung und jeden Polizeieinsatz mit Waffengebrauch in schneller und professioneller Weise zu untersuchen. Im Hinblick auf mögliche Disziplinarmaßnahmen erscheint zudem die Einbeziehung der unmittelbaren Dienstvorgesetzten der involvierten Beamtinnen und Beamten in die Aufarbeitung sinnvoll.

Der Bericht wurde im Frühjahr 2007 unter dem Titel „**Die Polizei als Täter? Eine Analyse des Umgangs staatlicher Institutionen mit Misshandlungsvorwürfen**“ veröffentlicht.

Im Jänner 2008 beschloss der Beirat die Einsetzung einer neuerlichen Arbeitsgruppe (AG *Misshandlungsvorwürfe – neu*) zum Thema Misshandlungsvorwürfe. Diese wird als Fortsetzung der ersten Arbeitsgruppe angesehen und soll den Fokus verstärkt auf mögliche Misshandlungen im Bereich der Kriminalpolizei legen.

Neben der Evaluierung der Ergebnisse der ersten Arbeitsgruppe, lag und liegt der Schwerpunkt bei Überlegungen zur und der Forderung nach Schaffung einer unabhängigen polizeixternen Ombudsstelle.

Der Diskussionsprozess ist in der Arbeitsgruppe derzeit noch im Gange.

Exkurs:

Der Fall Bakary J.

Der erste in der Zweiten Republik öffentlich bekannt gewordenen Fall von Folter im Sinne des Art. 1 der UN-Antifolterkonvention, ereignete sich am 7. April 2006: Herr J., ein gambischer Staatsangehöriger, wurde nach einem gescheiterten Abschiebungsversuch von den begleitenden Beamten der Sondereinheit WEGA in eine verlassene Lagerhalle verbracht und dort bedroht und in einer „Scheinhinrichtung“ schwer misshandelt. Infolge umfangreicher Erhebungen und Kritik der Kommissionen im Zusammenhang mit den von Herrn J. erhobenen Misshandlungsvorwürfen, an seiner Anhaltung in Einzelhaft nach der Rückkehr in das PAZ und seiner fortgesetzten Anhaltung in Schubhaft, an der Möglichkeit eines neuerlichen Versuchs der Abschiebung trotz der zu erwartenden Gerichtsverfahren, an seiner medizinische Betreuung im PAZ, sowie aufgrund der strafrechtlichen Verurteilung der vier WEGA-Beamten zu acht bzw. sechs Monaten bedingter Freiheitsstrafe und einer als unbefriedigend empfundenen Entscheidung der Disziplinarbehörden **empfahl der Beirat im September 2006** der Bundesministerin für Inneres

- im Hinblick auf das absolute Folterverbot das Vorgehen der Beamten öffentlich und rückhaltlos und ohne Ansehen der Person des Opfers zu verurteilen;
- den Disziplinaranwalt anzuweisen, unter Ausschöpfung aller rechtlichen Möglichkeiten auf die Entlassung der verurteilten Beamten hinzuwirken;
- im Rahmen und unter großzügiger Anwendung der rechtlichen Möglichkeiten für volle Wiedergutmachung Sorge zu tragen, wie das von Art 14 der UN-Antifolterkonvention verlangt wird (wozu eine möglichst vollständige medizinische, psychologische und soziale Rehabilitation, eine gerechte und angemessene Entschädigung für den erlittenen materiellen und ideellen Schaden und gegebenenfalls auch die Aufhebung des

Aufenthaltsverbotes zur Ermöglichung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen gehören) sowie

- eine Änderung des Strafgesetzbuches einschließlich einer angemessenen Erhöhung der Strafdrohung für Folterfälle anzuregen.

Wohl nicht zuletzt auf Grund der Empfehlung des Menschenrechtsbeirates hat der Disziplinaranwalt gegen die Entscheidung der DOK, in welcher über die Beamten Geldstrafen in der Höhe von fünf bzw. vier und drei Monatsbezügen verhängt worden waren, Beschwerde an den VwGH erhoben. Mit Erkenntnis vom 18. September 2008, 2007/09/0320, hob der Gerichtshof den Bescheid der DOK wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes auf, da die Behörde „die objektive Schwere der Taten zu gering eingeschätzt“ habe und „bei der weiteren Strafzumessung von einer unrichtigen Prämisse“ ausgegangen sei. Wie die stellvertretende Vorsitzende des Menschenrechtsbeirates, Univ.-Prof. Dr. Gabriele Kucsko-Stadlmayer in ihrer Besprechung des Erkenntnisses (MigraLex 01/2009, 16 ff) betont, konnte der VwGH insbesondere in Bezug auf die drei an der Misshandlung unmittelbar beteiligten Beamten mit seiner strengeren Bewertung der Schwere der Tat einzig und allein die Entlassung im Auge gehabt haben. Über die Wiedergutmachung im Sinne von Art 14 UN-Antifolterkonvention gibt es bis dato noch keine Einigung zwischen dem BM.I und Herrn J..

ZEITTAFFEL

2004

Einsetzung der AG Misshandlungsvorwürfe

2005

- Leitfaden (als interner Arbeitsbehelf) für die Kommissionen
- Erweiterung der AG *Misshandlungsvorwürfe*: Untersuchung der Vorgangsweise der staatlichen Institutionen in Bezug auf Misshandlungsvorwürfe gegen Organe der Sicherheitsexekutive

2006

7. April: Fall „Bakary J.“

2007

Bericht „Die Polizei als Täter? Eine Analyse des Umgangs staatlicher Institutionen mit Misshandlungsvorwürfen“

2008

Einsetzung der AG Misshandlungsvorwürfe - neu

Minderjährige: Altersfeststellung, Schubhaft, Anhalteordnung, gelinderes Mittel, Flugabschiebung von Minderjährigen

Minderjährige Flüchtlinge bzw. Asylwerberinnen und Asylwerber können in Polizeianhaltezentren (PAZ) in Schubhaft angehalten werden. Daraus ergeben sich für den Beirat Fragen zur Rechtssituation der In Schubhaftnahme, zur Altersfeststellung, zur Einbeziehung in gelindere Mittel. Letztere ermöglichen für Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge (UMF) eine andere, dh. alters- und jugendgerechte Form der Unterbringung.

Der MRB hat im Jahr 2001 unter Einbeziehung externer und interner Expertinnen und Experten einen umfangreichen Bericht zum Problembereich „Minderjährige in Schubhaft“ erarbeitet. In diesem sind sowohl hinsichtlich der Durchführung fremden- und asylrechtlicher Verfahren als auch für die Verhängung von Haft zahlreiche internationale völkerrechtliche Vereinbarungen und Verträge sowie sonstige internationale Standards angeführt. Neben Fragen der rechtlichen Handlungsfähigkeit und der gesetzlichen Vertretung von minderjährigen (mj) Fremden, werden Probleme der Entlassung, der Abschiebung und des "Schubhaftmanagements" ebenso erörtert wie Fragen zur Altersfeststellung mj Fremder oder der Verhängung und Dauer der Schubhaft. Anlässlich dieses Berichts wurden vom MRB **43 Empfehlungen** gegeben.

Altersfeststellungen

Die für die Altersschätzung herangezogenen Methoden (Augenscheinnahme, Gespräch, Zahnstatus) sind in der Regel nicht dazu geeignet, das Alter einer Person zutreffend zu bestimmen. In einigen Fällen ist der Nachweis gelungen, dass Personen, die von den Behörden für volljährig erklärt wurden, tatsächlich minderjährig waren. Andererseits wurden im 1. Quartal 2009 im Rahmen von Asylverfahren von insgesamt 238 UMF lediglich 9 für volljährig erklärt.

Zur Frage der Prüfung der behaupteten Minderjährigkeit von Fremden, die ohne Dokumente nach Österreich kommen, hält der Beirat fest, dass es derzeit offenkundig keine allgemein anerkannte wissenschaftliche Methode gibt, die eine exakte Altersfeststellung gewährleistet.

Anhalteordnung 2005

Laut AnhO 2005 sind mj Schubhäftlinge von Erwachsenen getrennt anzuhalten, wobei diese Anhaltung im Regelfall gemeinsam mit einem Elternteil oder einer erziehungsberechtigten Person erfolgt. Bei UMF kann es hingegen vorkommen, dass sich diese, gerade an kleineren PAZ, in „Einzelhaft“ wiederfinden. In diesem Fall kommt es – entgegen den Bestimmungen des FPG 2005 oder aber auch der AnhO 2005 - zu keiner Besserstellung der Jugendlichen gegenüber Erwachsenen, sondern vielmehr zu deren Schlechterstellung. Dies aus dem Grund, weil abgesehen von einem einstündigen Hofgang pro Tag keinerlei adäquate Betreuung angeboten wird. Gemildert wird diese (Einzelhaft-)Situation allenfalls an PAZ, welche tagsüber offene Stationen anbieten, in denen sich auch Minderjährige frei bewegen können.

Zu diesem Punkt wurde vom CPT anlässlich seines Österreichbesuches im Jahr 2004 festgestellt, dass an keinem der PAZ eine dem CPT-Empfehlungen entsprechende adäquate Unterbringung und Behandlung von Minderjährigen gewährleistet ist.

Der MRB hat zur Anhaltung von minderjährigen Personen ua folgende **Empfehlungen** abgegeben:

- rasche Einbeziehung des gesetzlichen Vertreters bzw. der Jugendwohlfahrt im Verfahren nach dem FrG 1997
- Einbindung von Personen, die beruflich häufigen Kontakt und besondere Erfahrungen mit Minderjährigen haben, bei Verfahren zur Altersfeststellung
- Anhaltung eines Minderjährigen in Schubhaft, darf stets nur das letzte Mittel zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Fremdenpolizei sein.

Follow up der Empfehlungen und aktueller Status quo

Auch in der Evaluierung aus dem Jahr 2007 wurde vom MRB festgehalten, dass Minderjährige durch die häufig erfolgende Verhängung von Einzelhaft im Endeffekt Erwachsenen gegenüber nicht privilegiert, sondern eher diskriminiert werden.

Obwohl es, auch infolge der Empfehlungen des MRB, zur Einrichtung von sogenannten Clearingstellen gekommen ist, die eine altersadäquate und jugendgerechte Form der Betreuung sicherstellen, bestehen weiterhin Defizite in der Unterbringung von mj Flüchtlingen. Von einem menschenrechtlichen Ansatz und dem Gebot der Achtung der Würde und des Schutzes von Minderjährigen aus betrachtet, sind die Forderungen des UN-Kinderrechtskonvention sowie die des Menschenrechtsbeirates, dass es *„die besondere Stellung der Minderjährigen erfordert, die Zahl der in Schubhaft angehaltenen Minderjährigen so gering wie möglich zu halten“*, weiterhin zu unterstreichen.

Aus der Statistik des BM.I lässt sich ablesen, dass im Jahr 2006 insgesamt 185, im Jahr 2007 163 Minderjährige in Schubhaft angehalten waren. Im Jahr 2008 wurden von 359 UMF Asylanträge gestellt und über 181 Minderjährige Schubhaft verhängt. Allein im Zeitraum zwischen Jänner und März 2009 wurden bereits 238 Asylanträge von UMF gestellt.

Exkurs:

Flugabschiebung von minderjährigen Personen

Anlässlich einer Beobachtung von Flugabschiebungen durch eine der Kommissionen des MRB wurde festgestellt, dass bei Kindern grundsätzlich keine Flugtauglichkeitsuntersuchung vorgenommen wird. Dies wurde dem BM.I mitgeteilt. Das BM.I hat in weiterer Folge am 9. Juli 2008 den Erlass zur „Medizinischen Untersuchung von Kindern im Rahmen von Abschiebungen auf dem Luftweg“ herausgegeben, worin festgehalten ist, dass alle Personen einer derartigen Untersuchung zu unterziehen sind.

ZEITTADEL

2000

Bericht des MRB zur Thematik „Minderjährige in Schubhaft“ inkl. 79 Empfehlungen

2003

Evaluierung der Empfehlungen zu Minderjährige in Schubhaft

2004

4 Empfehlungen des MRB zu Dringlichkeitsbericht der zuständigen Kommission des MRB zur Anhaltung Minderjähriger in Schubhaft

2007

Evaluierung der Empfehlungen zum Dringlichkeitsbericht aus dem Jahr 2004 zur Anhaltung Minderjähriger in Schubhaft

2008

2 Dringlichkeitsberichte von Kommissionen des MRB zur Anhaltung Minderjähriger in Schubhaft

Anhaltung von Frauen durch Organe der Sicherheitsexekutive

Aufgrund eines vorgelegten Dringlichkeitsberichtes einer seiner Kommissionen, beschloss der Beirat im September 2000, sich umfassender mit dem Thema der Anhaltung von Frauen durch Organe der Sicherheitsexekutive zu befassen. Zur Leistung der erforderlichen Vorarbeiten, insbesondere der Untersuchung allfälliger struktureller Mängel und Erarbeitung entsprechender Verbesserungsvorschläge, hat der Beirat eine Arbeitsgruppe eingerichtet.

Nach Auffassung des CPT ist zur Gewährleistung einer angemessenen und sicheren Anhaltung von Frauen die Beachtung folgender Aspekte erforderlich:

- geschlechtergemischte Personalstruktur
- separierte Unterkunft für Frauen in Anhaltung
- gleicher Zugang zu Beschäftigung
- Hygiene und Gesundheitsaspekte
- Gesundheitsvorsorge und medizinische Betreuung

Wie aus den Wahrnehmungsberichten des CPT, der Kommissionen sowie von NGOs hervorgeht, lassen sich die grundsätzlichen Probleme, die bei der Anhaltung von Frauen durch die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes auftreten, nach folgenden drei Schwerpunkten gliedern:

- Durchsuchung und Anhaltung von Frauen durch männliches Personal
- mangelnde bauliche Voraussetzungen für eine den oben erwähnten Standards entsprechende Anhaltung von Frauen, vor allem in Hinblick auf die von Männern getrennte Anhaltung und sanitäre Einrichtungen
- mangelnde Möglichkeiten der Körperpflege und der Versorgung mit Hygieneartikeln

Empfehlungen

Der Beirat hat auf Grund der Berichte dieser Arbeitsgruppe **insgesamt 23 Empfehlungen** abgegeben, die insbesondere folgende Themen betreffen:

- Erhebung der Kapazitäten für die Anhaltung von Frauen in den PAZ und sonstigen Anhalteorten, um den durchschnittlichen Bedarf von Anhalteplätzen für die Anhaltung von Frauen feststellen zu können.
- Sicherstellung, dass langfristig an Anhalteorten in ausreichendem Umfang die baulichen Voraussetzungen für die Unterbringung von Frauen geschaffen werden. Dabei sollen insbesondere getrennte Trakte für die Unterbringung, getrennte Sanitäreinrichtungen und Sichtschutz der Sanitäreinrichtungen geschaffen werden.
- Schaffung der personellen Voraussetzungen zur Anhaltung von Frauen, indem Frauen grundsätzlich nur dort untergebracht werden, wo weibliche Beamtinnen ihren Dienst versehen.
- Sicherstellung der hygienischen Versorgung durch ausreichende Duschkmöglichkeiten und der Zugang zur Hygieneartikel.

Dieses Thema wurde in den folgenden Jahren immer wieder anlassbezogen durch den Beirat aufgegriffen. Die *AG Evaluierung* hat zwei Mal die Umsetzung dieser Empfehlungen einer eingehenden Überprüfung unterzogen.

Follow up der Empfehlungen und aktueller Status quo

Die erste *Evaluierung* fand im Jahr **2004** statt und hat festgehalten, dass es durchaus punktuelle Verbesserungen gegeben hat:

So hat der MRB ausdrücklich begrüßt, dass in einigen **PAZ (Leoben und Steyr)**, welche die räumlichen Voraussetzungen für die Anhaltung von **Frauen** nicht erfüllten, Frauen generell **nicht mehr** untergebracht werden.

Auch hinsichtlich der Empfehlung, angehaltenen Frauen in ausreichendem Maße die Möglichkeit eines **warmen Brausebades** einzuräumen, ist die Entwicklung nach Auffassung des Beirats in die richtige Richtung gegangen.

Zum Evaluierungszeitpunkt hat es aber nach wie vor kein einheitliches Vorgehen in Fragen der Unterbringung, sondern beträchtliche (regionale) Unterschiede gegeben.

Weiters ist kritisiert worden, dass keine längerfristigen Pläne zur Gewährleistung einer befriedigenden personellen und baulichen Ausstattung einer ausreichenden Anzahl von für die Anhaltung von Frauen geeigneten Plätzen existieren. Das Fehlen eines Personal- und Bauentwicklungsplans, zur Erreichung einer regional gleichmäßigen Umsetzung der Empfehlungen wurde bemängelt.

Die Kommissionen haben in den vergangenen Jahren im Rahmen ihrer Monitoringtätigkeit immer wieder Mängel im Zusammenhang mit der Anhaltung von Frauen festgestellt. Beispielsweise wurden Durchsuchungen angehaltener Frauen von weiblichem Reinigungspersonal durchgeführt, weil keine Beamtinnen zur Verfügung gestanden sind. Daher hat der Menschenrechtsbeirat beschlossen, jene Empfehlungen, die bisher zu diesem Thema abgegeben wurden, einer nochmaligen Evaluierung zu unterziehen. Das Ergebnis dieser Untersuchung findet sich als Evaluierung im Anhang des Jahresberichtes des Jahres **2008**:

Im Vergleich zum Jahr 2004 kann festgehalten werden, dass in PAZ grundsätzlich eine Trennung der Bereiche für Frauen und Männer besteht. In den PI ist diese Trennung wegen der baulichen Gegebenheiten meist nicht möglich. Dies kann aufgrund der selten auftretenden Fälle und der kurzen Anhaltezeiten hingenommen werden.

In den letzten Jahren ist seitens des BM.I versucht worden, die offenen Stationen für Frauen zu erweitern. Eine wesentliche Verbesserung in diesem Zusammenhang ist die Schaffung eines „offenen Vollzugs“ für weibliche Angehaltene auf einem Stockwerk im PAZ Roßauer Lände.

Was die Verfügbarkeit von weiblichem Personal in PAZ anlangt, kann festgestellt werden, dass in fast allen PAZ-Beamtinnen systematisiert sind.

In Polizeiinspektionen wird dann, wenn keine Beamtin zur Verfügung steht, entweder eine Kollegin aus einer anderen PI angefordert oder die Verbringung, Überwachung oder Abholung durch zwei männliche Beamte vorgenommen. Es wird darauf geachtet, dass

männliche Bedienstete nie alleine mit weiblichen Häftlingen sind. Auf die Beiziehung von weiblichem Reinigungspersonal wird nunmehr weitgehend verzichtet.

Tägliches Duschen ist wie die Zurverfügungstellung von Hygieneartikel mittlerweile Standard.

Auch wenn der Zustand für die Anhaltung Frauen noch nicht allen internationalen Anforderungen gerecht wird, lassen sich doch positive, wenn auch langsame Entwicklungen absehen. Erfreulich in diesem Zusammenhang ist auch der erkennbare Wille seitens des BM.I, diese Änderungen herbeizuführen.

ZEITTADEL

2001

Empfehlungen zu Anhaltungen von Frauen durch Organe der Sicherheitsexekutive

2004

Evaluierung der Empfehlungen

2008

nochmalige Evaluierung der Empfehlungen

ASYL- UND FREMDENRECHT

In Ausübung seiner Beratungsfunktion gegenüber der Innenministerin bzw. dem Innenminister wurde der Beirat insbesondere bei legislativen Vorhaben im Fremden- und Asylrecht tätig. Das Bestreben der Europäischen Union, einheitliche Standards zur Aufnahme und Rückführung von Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlingen zu setzen, haben den österreichischen Gesetzgeber in den letzten Jahren zur Anpassung der österreichischen Rechtslage an die europarechtlichen Vorgaben und somit zu mehrmaliger Novellierung des Asyl- und Fremdenrechts veranlasst. Der MRB hat seinen Standpunkt teils in Stellungnahmen zu den Gesetzesvorschlägen, teils in direktem Kontakt mit der Legistiksektion im BM.I vorgebracht.

Die größte legislative Umgestaltung des Asyl- und Fremdenrechtes der letzten Jahre erfolgte mit dem Fremdenrechtspaket 2005. Der Beirat hat sich in mehrfacher Hinsicht eingebracht und die für ihn menschenrechtlich bedenklichen Aspekte der Neuregelung aufgezeigt. Folgende **Problemfelder** sind damals genannt worden:

- Status der asylberechtigten Personen
- Rechte und Pflichten der asylwerbenden Personen
- Zurückschiebung traumatisierter Personen
- Ausschluss der aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln im Asylverfahren
- Sonderbestimmungen für Minderjährige im FPG
- Verfahrensfreie Maßnahmen im FPG
- Aufenthaltsverbot, insbesondere nach Aufenthaltsverfestigung
- Schubhaft: Dauer, Zwangsbehandlung, Zwangsernährung
- Scheinehen, Scheinoptionen
- Schlepperei und Beihilfe zum unbefugtem Aufenthalt

Bereits wenige Monate nach Inkrafttreten des Fremdenrechtspaketes hat der MRB erstmalig dessen Auswirkungen analysiert und dazu im Mai 2006 fünf Empfehlungen verabschiedet. Durch eine Ausweitung der Schubhafttatbestände im FPG war ein sprunghafter Anstieg der Schubhaftzahlen zu beobachten. Für die Kommissionen waren ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelung bedenkliche Auswirkungen auf die Anhaltebedingungen in den PAZ wahrnehmbar. Dies als Folge einer fehlenden Angleichung des Personalstandes an die gestiegene Zahl der Schubhaftverhängungen. Damit verbunden waren Verschlechterungen hinsichtlich der Betreuungsmöglichkeiten (Zugang zu Rechtsinformation, mangelnde Kommunikation, medizinische Betreuung, psychiatrische und psychologische Betreuung).

Im **Juli 2007** erfolgte sodann die Verabschiedung eines Empfehlungskataloges zum Thema „Das Fremdenrechtspaket 2005 im Spannungsverhältnis mit Grundrechten“.

Die **Empfehlungen** zeigen folgende Problemfelder des Fremdenrechtspaketes 2005 auf:

- Aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei integrierten Fremde ohne Aufenthaltsstatus
- In Schubhaftnahme von Asylwerberinnen und Asylwerbern (§ 76 Abs 2 FPG)
- Verstärkte Anwendung der Möglichkeit des Selbsteintrittsrechts Österreichs nach der Dublin II-VO in besonders berücksichtigungswürdigen Fällen
- drittstaatsangehörige Ehegatten von Österreicherinnen und Österreichern, EWR-Bürgerinnen und Bürger, sowie Schweizer Bürgerinnen und Bürger iSd. § 47 Abs 1 NAG.

Ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, ergibt sich durch den regelmäßigen Kontakt mit Schubhäftlingen in den PAZ für die Kommissionen auch ein Einblick in die Qualität von asyl- oder fremdenrechtlichen Bescheiden. Vielfach kritisiert wird dabei die mangelnde Berücksichtigung der Rechtssprechung des VfGH, VwGH und des EGMR (vor allem in Hinblick auf Art 8 EMRK). Der Menschenrechtsbeirat hat deshalb wiederholt auf die Notwendigkeit eines besonderen Schulungsangebotes für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesasylamtes und der Fremdenpolizei hingewiesen.

Im vergangenen Jahr hat sich der Beirat auch verstärkt mit der Umsetzung der höchstgerichtlichen Judikatur zu **Ausweisungen** im Allgemeinen und mit der Neuregelung des humanitären Aufenthaltsrechtes im Speziellen befasst.

In seinem Erkenntnis vom 27. Juni 2008 hob der VfGH Teile der §§ 72-73 NAG auf und räumte dem Gesetzgeber eine Frist zur Neuregelung des humanitären Aufenthaltsrechtes („Bleiberecht“) von 9 Monaten ein. Daraufhin erging im Dezember 2008 ein Begutachtungsentwurf zur Neuregelung. Der Menschenrechtsbeirat legte eine Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf vor bzw. führte anschließend positive Gespräche mit der Rechtssektion im BM.I. Einige der aufgezeigten Kritikpunkte am Entwurf wurden in der Regierungsvorlage berücksichtigt. Dazu zählen das umstrittene „Beiratsgesetz“, welches gänzlich entfiel, die Präzisierung der „Dauerhaftigkeit“ der Unzulässigkeit einer Ausweisung sowie die Präzisierung der „Unmöglichkeit“ der Auslandsantragsstellung.

Follow up der Empfehlungen und aktueller Status quo

Die Auswirkungen des Fremdenrechtspaketes 2005 sind 18 Monate nach dessen Inkrafttreten vom Menschenrechtsbeirat untersucht worden. Als Ergebnis ist die Anregung an den Innenminister ergangen in besonders sensiblen Bereichen eine Überarbeitung vorzunehmen. Die Änderungsvorschläge beziehen sich ua auf den Tatbestand des § 76 Abs 2 FPG (In Schubhaftnahme von Asylwerberinnen und Asylwerbern), die obligatorische Haftprüfung und die verpflichtende Auslandsantragstellung für drittstaatsangehörige Ehegatten von österreichischen Staatsangehörigen. Die Umsetzung dieser Empfehlungen ist bisher ausgeblieben.

Der Anregung zur stärkeren Berücksichtigung des Art 8 EMRK bei Ausweisungen wurde bereits Rechnung getragen. Dieses Erfordernis ergab sich nicht zuletzt durch das VfGH-Erkenntnis vom 27. Juni 2008.

ZEITTADEL

2003

Stellungnahme zur AsylG-Novelle 2003 inkl. 8 Empfehlungen

2005

Stellungnahme zum Fremdenrechtspaket 2005
Hearing im Innenausschuss des Nationalrates
Gespräche informeller Art mit dem BM.I

2006

1. Evaluierung der Auswirkungen des FRP 2005 inkl. 5 Empfehlungsvorschläge

2007

10 Empfehlungen zum FRP 2005

2008

- Auswertung der relevanten VfGH-Entscheidungen zum Bleiberecht
- Einladung zur Mitwirkung in der „Interessensgruppe Aus- und Fortbildung im Bundesasylamt“

2009

Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf zur Neuregelung des humanitären Aufenthalts

ANHANG

Mitglieder des MRB und seiner Kommissionen

Mitglieder des Menschenrechtsbeirates

Name	Institution	Funktion
Univ. Prof. Dr. Gerhart Klaus Wielinger	Verfassungsgerichtshof	Vorsitzender
Univ. Prof. Dr. Gabriele Kucsko-Stadlmayer	Verfassungsgerichtshof	Stv. Vorsitzende
Mag. Dr. Anna Sporrer	Bundeskanzleramt	Mitglied
Mag. Dr. Angela Julcher	Bundeskanzleramt	Ersatzmitglied
Mag. Christian Pilnacek	BMJ	Mitglied
DDr. Wolfgang Bogensberger	BMJ	Ersatzmitglied
GD Mag. Dr. Herbert Anderl	BM.I	Mitglied
Mag. Johann Bezdeka	BM.I	Mitglied
Mag. Dr. Franz Ruf	BM.I	Mitglied
Mag. Peter André	BM.I	Ersatzmitglied
Bgdr. Willibald Liberda	BM.I	Ersatzmitglied
Dr. Michaela Pfeifenberger	BM.I	Ersatzmitglied
Mag. Wilfried Embacher	Caritas	Mitglied
Univ. Prof. Dr. Wolfgang Benedek	Caritas	Ersatzmitglied
Univ. Prof. Dr. Benjamin Kneih	SOS Menschenrechte	Mitglied
Dr. Metin Akyürek	SOS Menschenrechte	Ersatzmitglied
Günter Ecker	Verein Menschenrechte Ö.	Mitglied
Mag. Vesna Kolic	Verein Menschenrechte Ö.	Ersatzmitglied

Univ. Prof. DDr. Nikolaus Dimmel	Diakonie	Mitglied
Mag. Martin Schenk	Diakonie	Ersatzmitglied
Ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Alois Birklbauer	Volkshilfe	Mitglied
Mag. Michael Weiss	Volkshilfe	Ersatzmitglied

Leitung der Kommissionen des Menschenrechtsbeirates

Kommission	Leitung
Kommission OLG Wien I	Mag. Georg Bürstmayr
Kommission OLG Wien II	Univ. Prof. Dr. Manfred Nowak
Kommission OLG Wien III	Dr. Peter Reinberg
Kommission OLG Linz	Dr. Reinhard Klaushofer
Kommission OLG Innsbruck	Dr. Helga Neuberger
Kommission OLG Graz	Mag. Angelika Vauti-Scheucher

Publikationen des Menschenrechtsbeirates

Alle angeführten Berichte stehen als pdf-Download auf unserer Homepage zur Verfügung bzw. können über die Geschäftsstelle des Menschenrechtsbeirates auch in gebundener Form angefordert werden.¹

Themenberichte

- 1999 – Problemabschiebungen
- 2000 - Minderjährige in Schubhaft
- 2001 - Menschrechtliche Fragen zum Zusammenhang mit der Anhaltung von Frauen
- 2002 - Information von angehaltenen Personen
- 2002 - Medizinische Betreuung von angehaltenen Personen
- 2004 - Sprachgebrauch in der österreichischen Sicherheitsexekutive
- 2004 - Einsatz polizeilicher Zwangsgewalt - Risikominimierung in Problemsituationen
- 2004 - Reaktion auf behauptete Menschenrechtsverletzungen
- 2005 - MenschenrechtsverteidigerInnen
- 2005 - Menschenrechte in Aus- und Fortbildung der Sicherheitsexekutive
- 2007 - Gesundheitsversorgung in der Schubhaft
- 2007 - Polizei als Täter? Umgang des Staates mit Misshandlungsvorwürfen
- 2007 - Resümee der OPCAT - Veranstaltung vom 14. September 2007
- 2008 - Haftbedingungen in Anhalteräumen der Sicherheitsbehörden
- 2008 - Rechtsschutz für Schubhäftlinge

Jahresberichte

- 1999/2000 Doppeljahresbericht
- 2001 Jahresbericht
- 2002 Jahresbericht
- 2003 Jahresbericht
- 2004 Jahresbericht
- 2005 Jahresbericht
- 2006 Jahresbericht
- 2007 Jahresbericht
- 2008 Jahresbericht

¹ Themenberichte:

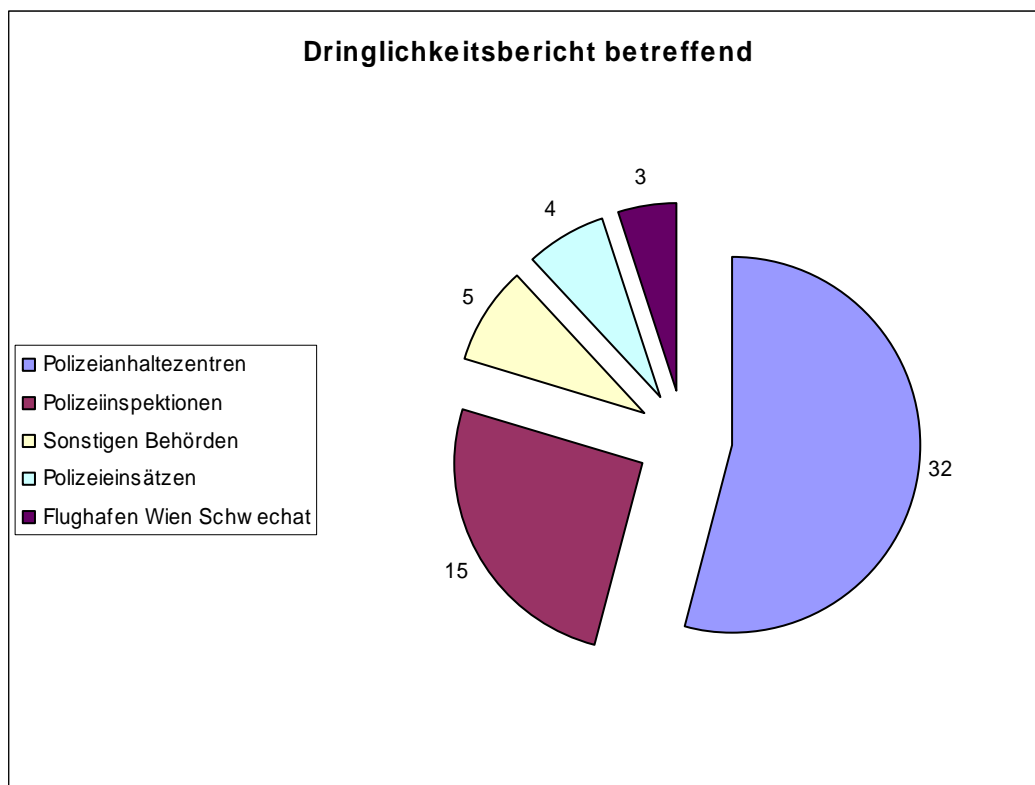
http://www.menschenrechtsbeirat.at/cms/index.php?option=com_content&task=category§ionid=10&id=45&Itemid=74

Jahresberichte:

http://www.menschenrechtsbeirat.at/cms/index.php?option=com_content&task=category§ionid=10&id=48&Itemid=77

Dringlichkeitsberichte der Kommissionen

Zwischen Juli 2000 und Mai 2009 haben die Kommissionen dem Beirat insgesamt **59 Dringlichkeitsberichte** vorgelegt. Auf dieses Instrument greifen die Kommissionen immer dann zurück, wenn aus menschenrechtlicher Sicht ein rasches Tätigwerden des Beirates geboten scheint. Der Dringlichkeitsbericht wird mit dem Ersuchen um Stellungnahme ferner dem BM.I übermittelt. Zumeist wird diese Stellungnahme abgewartet, bevor der MRB eine Entscheidung über die zu ergreifende Reaktion (zB Empfehlung) vornimmt.



Besuchsstatistik

Folgende Besuche und Beobachtungen wurden von den Kommissionen seit Aufnahme ihrer Tätigkeit im Juli 2000 bis 31.12.2008 durchgeführt.²

Jahr	PAZ	PI	Beobachtungen ³
2000	24	118	4
2001	58	370	11
2002	76	320	34
2003	89	276	25
2004	82	309	46
2005	112	325	56
2006	107	317	38
2007	130	324	113
2008	119	324	131
Gesamt	797	2.683	458

² Nicht erfasst sind in dieser Statistik Besuche in Justizanstalten (100 Beobachtungen) und in Flüchtlingsbetreuungseinrichtungen/Erstaufnahmestellen/Flüchtlingsheimen.

³ Beobachtungen bei Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt (Razzien, Demonstrationen, AGM, Großveranstaltungen, Problemabschiebungen).

**Geschäftsstelle des Menschenrechtsbeirates
Bundesministerium für Inneres**

Minoritenplatz 9

1014 Wien

Tel: +43 (1) 53126 – 3501

Fax: +43 (1) 53126 – 3504

E-Mail: office@menschenrechtsbeirat.at

Internet: www.menschenrechtsbeirat.at