

Redebeitrag von Ass.-Prof. DDr. Renate Kicker – 10 Jahre MRB

Die Vorsitzende des Menschenrechtsbeirates sprach anlässlich der Feierlichkeiten der Volksanwaltschaft (VA) zu ihrem Jubiläum "10 Jahre OPCAT-Mandat" am 7. Juni 2022 im Plenarsaal des Parlaments, dem Großen Redoutensaal in der Hofburg.

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, dear Mister Field, geschätzte Festgäste,

Die Entwicklung von Überwachungssystemen zur Verhütung von Menschenrechtsverletzungen von Personen unter freiheitsentziehenden Maßnahmen, sowie in Programmen und Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen stellt einen Meilenstein im internationalen und nationalen Menschenrechtsschutz dar. Zusätzlich zur Behandlung von Beschwerden, die erhoben werden, wenn eine Menschenrechtsverletzung bereits erfolgt ist, hat die Volksanwaltschaft seit 10 Jahren die Aufgabe, proaktiv – durch das Aufzeigen von bedenklichen Situationen – Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Zur Erfüllung dieser Aufgabe wurde der Volksanwaltschaft, neben den vor Ort tätigen Kommissionen, ein Menschenrechtsbeirat zur Seite gestellt.

Im internationalen Vergleich ist der MRB, wie er in Österreich eingerichtet wurde, einmalig und jedenfalls ein Beispiel von „Good Practice“. Was die Stellung des MRB im Nationalen Präventionsmechanismus – in der Folge NPM – und seine Aufgaben betrifft, so lassen die Rechtsgrundlagen unterschiedliche Interpretationen zu. Der MRB sieht sich als Teil des NPM-Systems, dessen Mandat sich darüber hinaus aber auch auf den gesamten Aufgabebereich des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte, wie er der VA 2012 durch Verfassungsgesetz übertragen wurde, erstreckt. Diese Rechtsauffassung des MRB wurde auch durch ein von Vertretern der Zivilgesellschaft in Auftrag gegebenes Gutachten bestätigt. Danach ist der MRB (Zitat) „eine Einrichtung, die mit einer aus ihrer verfassungsrechtlichen Stellung folgenden Eigenständigkeit ausgestattet ist, ungeachtet des Umstands, dass sie der VA zugeordnet ist. ER ist ein Teil des NPM und funktionell mit den Aufgaben betraut, die mit dem Menschenrechtsmandat der VA verbunden sind. Staatsrechtlich ist der MRB wie die VA der Staatsfunktion Gesetzgebung zuzuordnen“ (Zitat Ende)

Als Teil des NPM hat der MRB bisher Aufgaben, die sich auf die Monitoringtätigkeit der Kommissionen bezogen haben, wie Beratung bei der Festlegung von Prüfschwerpunkten, Erstattung von Vorschlägen zur Gewährleistung einheitlicher Vorgehensweisen und Prüfstandards sowie der strukturellen Evaluierung der Feststellungen der Kommissionen wahrgenommen. Nach anfänglichen Verzögerungen in der Umsetzung dieser Aufgaben durch den NPM konnte der MRB durch konkrete Vorschläge zur methodischen Vorgangsweise dazu beitragen, dass nunmehr die systematische Festlegung, Abwicklung und Evaluierung von Prüfschwerpunkten in den verschiedenen Einrichtungsarten breit etabliert ist. Um zu weiteren Verbesserungen beratend beitragen zu können, haben sich die Themenarbeitsgruppen im MRB dazu aktuell neu organisiert.

Die bislang engere Auslegung der Volksanwaltschaft bezüglich der Stellung des MRB im NPM-System sowie seines Mandates, hängt wohl mit der langjährigen Tätigkeit der VA als Beschwerdeinstanz und der in diesem Zusammenhang erachteten Problematik einer allfälligen Befangenheit von Beiratsmitgliedern zusammen. Die 32 Mitglieder werden zur Hälfte von einschlägigen Ministerien sowie 2 LändervertreterInnen und zur anderen Hälfte von zivilgesellschaftlichen Organisationen nominiert. D.h. die Mitglieder sind zwar von Gesetzes wegen unabhängig, rekrutieren sich aber aus Personen, die zum Teil Einrichtungen zuzuordnen sind, die vom NPM kontrolliert werden. Diese Zusammensetzung mag im Hinblick auf die Behandlung von Beschwerden gegenüber diesen Einrichtungen problematisch erscheinen, für eine präventive Monitoringtätigkeit aber von Vorteil sein, wo Situationen verhindert werden sollen, die zu solchen Beschwerden führen. Gerade dieses Dialogforum zwischen Zivilgesellschaft und Ministerien erachte ich als zentral für die Qualität der zahlreichen auch veröffentlichten Stellungnahmen des MRB, die im Rahmen von themenbezogenen Gruppen

erarbeitet werden. Die oft über einen längeren Zeitraum geführten Diskussionen haben regelmäßig dazu geführt, dass die am Ende vorgeschlagenen und von allen Mitgliedern mitgetragenen Standards in ihren Organisationseinheiten rasch integriert werden können und daher mit hoher Praxisrelevanz und Umsetzungschance ausgestattet sind.

Als Erfolg zu verbuchen ist auch, dass wesentliche Stellungnahmen des MRB in eine Leichte Sprache übersetzt und veröffentlicht wurden. Dabei ist anzumerken, dass die Sichtbarkeit des Beirates auf der Homepage zukünftig verbessert werden sollte.

Zur Illustration der Beratungstätigkeit des MRB möchte ich ein paar wenige ganz konkrete Stellungnahmen erwähnen, die aus Sicht des MRB wegweisend waren und auch praktisch umgesetzt wurden:

Die MRB-Stellungnahme zu Netzbetten vom 13. Februar 2014 führte zum sogenannten „Netzbett-Verbot“ mittels Erlass des Gesundheitsministers vom 22. Juli 2014. Damit wurde die seit mehreren Jahrzehnten sehr heftig geführte Kontroverse bezüglich der Abschaffung von Netzbetten und anderen käfigähnlichen Betten in Heimen und der Psychiatrie beendet. Seit 1. Juli 2015 sind in diesen Einrichtungen keine derartigen Betten mehr im Einsatz. Dem „Netzbett-Erlass“ kommt insofern eine große Bedeutung zu, da Österreich im internationalen Vergleich eines der letzten Staaten war, wo derartige freiheitsbeschränkende Maßnahmen noch verwendet wurden.

Ein weiteres positives Beispiel ist die MRB Stellungnahme über Einheitliche Standards, Prüfkriterien (Prüfstandards) und Orientierungslinien zu „polizeilichen Großlagen“ – Demonstrationen und Versammlungen – vom 6.10.2015. Grundtenor dieser Stellungnahme ist es, Grundprinzipien und Handlungsweisen aufzuzeigen, um ein professionelles Vorgehen der Polizei sicherzustellen. Darin wird auch die sog. 3 D Strategie (Diskussion, Deeskalation, Durchsetzung) der Polizei unterstützt. Die darin enthaltenen Leitlinien wurden vom Innenministerium als Verordnung erlassen.

Die MRB Stellungnahme zum Rechtsschutz für Kinder und Jugendliche mit Behinderung bei altersuntypischen Maßnahmen führte zu einer Novellierung des Heimaufenthaltsgesetzes, sodass seit 1. Juli 2018 auch in Kinder- und Jugendeinrichtungen bei der Vornahme von freiheitsbeschränkenden Maßnahmen ein der Verfassung entsprechendes Rechtsschutzsystem gilt.

Der MRB hat sich in zahlreichen Stellungnahmen auch mit der zum Teil fehlenden Barrierefreiheit zwecks Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention befasst, denen hohe praktische Relevanz zukommen, wie zum Beispiel der Stellungnahme barrierefreie Kundensanitäreinrichtungen in Polizeiinspektionen einzurichten vom 9.1.2018.

Erwähnenswert sind tagesaktuelle Vernetzungstätigkeiten von MRB Mitgliedern im Rahmen der Covid19 Pandemie sowie die Erarbeitung mehrerer Stellungnahmen bzgl. der Einhaltung von Menschenrechten in Alten- und Pflegeeinrichtungen, in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen, in Psychiatrien und Krankenanstalten, im Maßnahmenvollzug sowie in Einrichtungen für Kinder- und Jugendliche. Letztere wird herangezogen um auf eine dem Kindeswohl entsprechende Umsetzung von altersadäquaten Quarantäne-Maßnahmen hinzuwirken. Stellungnahmen des MRB zu „Gesundheitlichen Maßnahmen gegen COVID-19 und Versammlungsrecht“ sowie in der Folge „Polizeiliche Maßnahmen bei „Corona-Demonstrationen“ hatten einen wesentlichen Einfluss auf die Debatte zwischen dem Innenministerium und dem Gesundheitsministerium, wie Versammlungen aufzulösen bzw. nicht aufzulösen wären.

Höchste Tagesaktualität hat neuerlich die MRB-Stellungnahme zur Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger Flüchtlinge vom 2. Juli 2020 bekommen. Diese Stellungnahme wird in nächster Zeit eine besonders hohe Relevanz für eine menschenrechtskonforme Unterbringung und Behandlung von aus der Ukraine geflüchteten „Heimkindern“ mit ihren Betreuerinnen haben.

Was aus diesem Rückblick deutlich wird ist, dass immer wieder neue Situationen entstehen, die zu Menschenrechtsverletzungen führen können und für die es präventive Standards zu

entwickeln gilt. Zum anderen sind – abgesehen von den Erfolgsgeschichten, über die ich berichtet habe – viele präventive Standards entwickelt worden, deren Umsetzung zum Teil noch nicht garantiert ist. Für die Zukunft wird es daher auch Aufgabe des NPM sein, sich mit den Ursachen für diesen Mangel an Umsetzung zu befassen. Der MRB schlägt dazu vor, dass sich alle Stakeholder gemeinsam mit der VA an einen Tisch setzen und den MRB als Beratungsorgan beiziehen. Der MRB ist aufgrund seiner Zusammensetzung für eine diesbezügliche Beratung, wie eingangs bereits illustriert, besonders ausgewiesen.

Aus Anlass der Neubewertung der VA als nationales Menschenrechtsinstitut mit A-Status empfiehlt GANHRI – neben der Verbesserung des Bestellmodus und der Diversität der VA – eine engere Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft anzustreben. Dafür bietet sich der MRB, in welchem 16 ausgewählte Vertreterinnen der Zivilgesellschaft versammelt sind, als geeignetes Forum an. Dem MRB käme dann auch die Rolle zu, die er für sich selbst in Anspruch nimmt, nämlich Beratungsorgan für den gesamten Bereich der menschenrechtlichen Agenden der VA als Menschenrechtshaus der Republik zu sein.

Im Verständnis der Breite des Mandates des MRB gibt es aus meiner Sicht für die Zukunft noch Entwicklungsmöglichkeiten mit dem Ziel das Beratungspotential des MRB entsprechend auszuschöpfen.

Renate Kicker

Vorsitzende des Menschenrechtsbeirates