

**Patricia Hladschik / Fiona Steinert
(Hrsg. / eds.)**

**Menschenrechten
Gestalt und Wirksamkeit
verleihen**

~

Making Human Rights Work

—

**Festschrift
für
Manfred Nowak
und
Hannes Tretter**

**Menschenrechten
Gestalt und Wirksamkeit
verleihen**

~

Making Human Rights Work

**Festschrift
für
Manfred Nowak
und
Hannes Tretter**

Herausgegeben / edited

von / by

Patricia Hladschik

Fiona Steinert



Wien · Graz 2019

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt mit Unterstützung:



universität
wien



OESTERREICHISCHE NATIONALBANK
EUROSYSTEM



Ludwig Boltzmann Institut
Menschenrechte

Umschlag: Karl H. Schönswetter
Frontispiz: Foto, © Thomas Höhne

Alle Rechte vorbehalten.

ISBN 978-3-7083-1255-2
NWV Verlag GmbH
Seidengasse 9, 1070 Wien, Österreich
Tel.: +43 1 796 35 62-24, Fax: +43 1 796 35 62-25
E-Mail: office@nwv.at
Geidorfgürtel 24, 8010 Graz, Österreich
E-Mail: office@nwv.at
www.nwv.at

© NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien · Graz 2019

Alfred ZAUNER

Wirkungssensibles Monitoring. Rechtskontrolle und Innovationsanstoß¹

Inhaltsübersicht

| | | |
|------|--|-----|
| I. | Zum Erfahrungs- und Analysebereich: Der Menschenrechtsbeirat | 370 |
| A. | Multiprofessionelle Perspektive und struktureller Fokus | 370 |
| B. | Die Gestaltung des Menschenrechtsbeirats als Beratungsorgan | 371 |
| II. | Zielsetzung und Ansatzebenen einer wirkungsorientierten Umsetzung | 373 |
| A. | Ermessen und unbestimmter Gesetzesbegriff | 374 |
| B. | Erste organisationssoziologische Erweiterung des Blickfeldes | 375 |
| C. | Organisationsentwicklung als institutioneller Lernanstoß? | 377 |
| III. | Theoretische Zuspitzungen und Ausblicke | 378 |
| A. | Das Missverstehen von Organisationen als Vollzugsapparate | 379 |
| B. | Komplexitätsbewältigung durch den Aufbau interner Komplexität | 380 |
| C. | Monitoring als Eröffnung von Resonanzräumen | 381 |
| IV. | Perspektivische Schlussfolgerung | 382 |
| V. | Literatur | 383 |

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist die kritische Würdigung einer annähernd zehnjährigen menschenrechtlichen Monitoringpraxis, die ich gemeinsam mit Manfred Nowak und Hannes Tretter im Rahmen des Menschenrechtsbeirats (MRB) beim österreichischen Bundesminister für Inneres in den 2000er Jahren wirkungsorientiert entwickeln und gestalten konnte. Die hier in Ansätzen vorgelegten systemtheoretischen Analysen und handlungstheoretischen Überlegungen erscheinen nicht zuletzt deshalb nutzbringend, als ein darauf aufbauendes Monitoringverständnis das Potenzial in sich trägt, die klassische, juristisch geprägte Herangehensweise wirkungsvoll zu ergänzen.²

1 Der Autor dankt Walter Suttinger für ergänzende fachliche Hinweise zum internationalen Menschenrechtssystem und zur Arbeit des Menschenrechtsbeirats sowie Brigitte Halbmayr, Verena Winiwarer und Heinz Patzelt für eine kritische Durchsicht des Manuskripts.

2 Im beruflichen Werdegang des Autors lässt sich hier nicht zufällig eine analoge Entwicklungslinie nachzeichnen: Vom wissenschaftlichen Assistenten am Verfassungsgerichtshof über mehrere organisationssoziologische und betriebswirtschaftliche Lern- und Arbeitsfelder bis zum systemischen Organisationsberater.

I. Zum Erfahrungs- und Analysebereich: Der Menschenrechtsbeirat

Der Menschenrechtsbeirat (MRB) wurde 1999 nach dem qualvollen Erstickungstod des Abschiebehäftlings Marcus Omofuma eingerichtet. Rechtspolitische Überlegungen und Gestaltungsentwürfe für ein menschenrechtliches Monitoring im Handlungsfeld fremdenrechtlicher Polizeipraxis waren im Bundesministerium für Inneres (BMI) auf der Grundlage einschlägiger Empfehlungen des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter (CPT) vorgängig bereits angesetzt und modellhaft entworfen worden.³ Die Tragik und Publizität des Anlagesfalles eröffneten die politische Möglichkeit der gesetzlichen Einrichtung des Beirats einschließlich seiner verfassungsrechtlichen Bestandsgarantie. Die gesetzliche Aufgabe des Menschenrechtsbeirats war es, den Bundesminister für Inneres in Fragen der Wahrung der Menschenrechte zu beraten sowie die konsequente und systematische Orientierung der Polizei an den Menschenrechten durch Beobachtung und begleitende Überprüfung zu fördern.

A. Multiprofessionelle Perspektive und struktureller Fokus

Die Konstruktion des MRB war gekennzeichnet durch zwei zentrale Elemente eines innovativen Coaching-Verständnisses: Zum einen ist hier die strukturelle Einbindung von multi- und transdisziplinären Perspektiven in den bis dahin engen juristischen Diskurs- und Entscheidungsrahmen der Polizei als rechtsvollziehendes Organ des staatlichen Gewaltmonopols zu nennen. Auf die Notwendigkeit einer Öffnung der Polizei gegenüber der Zivilgesellschaft und der Führung eines „entdramatisierten“ Dialogs dort, wo es jenseits persönlicher Einzelverantwortung um die kritische Bewertung und Weiterentwicklung von Strukturen geht, hatte schon Wolf Szymanski, einer der legislatischen Gründungsväter der Beiratskonzeption, hingewiesen.⁴

Zum anderen bedeutet die Fokussierung der Beobachtungs- und Beratungstätigkeit auf über das Einzelereignis hinausgehende Handlungsmuster und Organisationsstrukturen eine Änderung der in der öffentlichen Verwaltung im allgemeinen und in der Sicherheitsexekutive im besonderen verbreiteten Neigung zur Einzelfallbetrachtung – und damit verbunden zur Personalisierung organisatorischer Problemlagen. Der Beobachtungsfokus des Menschenrechtsbeirats war demgegenüber – so die nähere Beschreibung des Mandats durch das Bundesministerium für Inneres selbst – in klarer Abgrenzung zur Strafjustiz nicht auf eine Kontrolle im Einzelfall oder von Einzelpersonen, sondern vielmehr auf die strukturelle und institutionelle Ebene gerichtet. Es ging in erster Linie also darum, die strukturellen Gegebenheiten der Polizeitätigkeit aus menschenrechtlicher Sicht zu analysieren. Oder, wie es in einer Broschüre des Beirats heißt, „die konsequente und systematische Orientierung der Sicherheitsexekutive an den Menschenrechten durch Beobachtung und begleitende Überprüfung zu fördern“.

3 Zur Entwicklung des MRB als ein über die Funktion eines „Haftbeirats“ hinausgehendes Beratungsgremium siehe Pöschl (2001), 47f.

4 Szymanski (2001).

B. Die Gestaltung des Menschenrechtsbeirats als Beratungsorgan

Kernelement des Beratungsorgans Menschenrechtsbeirat war zum einen der Beirat selbst. Er bestand aus einem vom Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs vorgeschlagenen Vorsitzenden und fünf von Zentralbehörden nominierten Mitgliedern, wobei drei seitens des Innenministeriums und je eines von Seiten des Justizministeriums sowie des Bundeskanzleramts entsandt wurden. Weitere fünf Beiratsmitglieder wurden von Nicht-Regierungs-Organisationen benannt und repräsentierten als solche die Zivilgesellschaft. Die Mitglieder des Beirats und die im gleichen Modus bestellten Ersatzmitglieder waren in der Ausübung ihrer Tätigkeit unabhängig gestellt.

Als zweites Kernelement der in dieser Zuordnung weltweit wohl einzigartigen Einrichtung sind jene sechs Besuchskommissionen zu nennen, die „als Auge und Ohr“ des Beirats landesweit die polizeiliche Handlungspraxis im Hinblick auf ihre menschenrechtliche Angemessenheit beobachten und dem Beirat berichten sollten. Im Fokus der Kontrolltätigkeit der Kommissionen standen dabei die Überprüfung der Anhaltung von Menschen an Dienststellen der Sicherheitsexekutive und die Beobachtung der Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt.

Der räumliche Zuständigkeitsbereich der Besuchskommissionen war regional klar festgelegt, ihre personelle Zusammensetzung sollte multidisziplinär unter Einbeziehung nicht nur juristisch-menschenrechtlicher, sondern auch medizinischer und sozialwissenschaftlicher Kompetenz erfolgen.

Die Kommission Wien 2, auf deren Aufgabenverständnis, Tätigkeit und Erfahrung dieser Beitrag aufbaut, war unter dem Blickwinkel der menschenrechtlichen Hotspots der 2000er Jahre räumlich wohl an den dichtesten Stellen menschenrechtlicher Herausforderungen engagiert: Sie war zuständig für den ersten Wiener Gemeindebezirk, also jenen Raum, in dem alle Aufmärsche und Demonstrationen, inklusive Opernball-Demo, ihren Ziel- und (oftmals auch gewaltförmigen) Höhepunkt fanden. In ihren Zuständigkeitsbereich fielen darüber hinaus das große Wiener Polizeigefangenenhaus an der Roßauer Lände, später in „Polizei-anhaltezentrum“ (PAZ) umbenannt, weiters die Wiener Stadtbezirke nördlich des Donaukanals wie auch die Bezirke Niederösterreichs nördlich der Donau, also auch die Grenzbezirke zur Tschechischen sowie zur Slowakischen Republik mit zu dieser Zeit häufigen illegalen Grenzübertritten von dort.

Der Beirat selbst war wesentlich als konsultatives Organ eingerichtet. Die Besuchskommissionen hingegen waren mit Monitoringaufgaben im engeren Sinn betraut. Es sollte genau diese unterschiedliche Funktionszuweisung sein, die die Kommission Wien 2⁵ unter dem Aspekt der Wirkungsorientierung ihres

5 Zum Leiter der Kommission war Manfred Nowak, renommierter Menschenrechtler und Co-Leiter des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte (BIM) bestellt worden. Über seinen Vorschlag wurden als weitere Kommissionsmitglieder der Menschenrechtler Hannes Tretter, mit Manfred Nowak Co-Leiter des BIM, sowie – in Entsprechung der gesetzlich geforderten professionellen Multidisziplinarität – die Fachärztin Elisabeth Hofmann, die entwicklungspolitische Expertin und frühere Politikerin Marijana Grandits, die Psychotherapeutin Ina Manfredini sowie Alfred Zauner, Verwaltungswissenschaftler und Organisationberater, berufen. Die Koordination und administrative Unterstützung der Kommissionsarbeit lag bei der Afrikanistin Bettina Frisslovics.

menschenrechtlichen Einsatzes weit interpretierte und durch Beraterische Elemente anreicherte. Diesen wirkungsorientierten Zugang werde ich im Weiteren theoretisch zu begründen suchen.

Das um den Aspekt konsultativen Handelns erweiterte Verständnis von Monitoring wurde konkret an folgenden Handlungsmustern sichtbar, die über die Jahre entwickelt und verfeinert wurden:

- Schon im ausführlichen Abschlussgespräch unseres ersten Kontrollbesuches im PAZ Roßauer Lände – das in der Folgezeit aufgrund seiner Größe und zentralen Position im Asyl- und Abschiebewesen immer wieder mit unangekündigten Kommissionsbesuchen zu rechnen hatte – stellten wir klar, dass es auch vor dem Hintergrund nicht verhandelbarer normativer menschenrechtlicher Standards und Anforderungen primär nicht darum ginge, beobachtete Probleme und Defizite berichtsmäßig an die übergeordneten Stellen weiterzuleiten. Vordringlicher und wirksamer erschien uns, wahrgenommene Problemfälle und Unzulänglichkeiten soweit wie eben möglich durch Konsultation mit den verantwortlichen Kommandanten einer unmittelbaren Lösung zuzuführen. Strukturell bedingte Problemlagen und ressourcenbedingte Defizite wurden selbstverständlich an den Beirat weiter berichtet, ebenso wie allfällige positive Problemlösungen vor Ort.

Es ging also eher darum, die bei einem Besuch gemachten Wahrnehmungen und unterschiedlichen professionellen Sichtweisen für unmittelbar vor Ort umsetzbare, wenn auch manchmal kompromisshafte Lösungen zu nutzen. Besprechungsthemen waren dabei regelmäßig nicht nur Fragen der medizinischen und allgemeinen Versorgung der Inhaftierten, sondern auch solche eines organisationskulturell vorherrschenden Umgangs mit manchmal schwierigen Menschen und Personengruppen; ein Umgang, der dem Gebot der Menschenwürde Rechnung tragen sollte.⁶

Von der Kommission in den Abschlussbesprechungen thematisierte und vor Ort durch die Leitung der Dienststelle einer Lösung zugeführte Probleme wurden im schriftlichen Besuchsbericht unter Hinweis auf die Kooperationsbereitschaft der besuchten Einheit kurz erwähnt. Nur jene von der Kommission wahrgenommenen Probleme, die vor Ort nicht lösbar waren, fanden ausführlichen Eingang in den schriftlichen Besuchsbericht. Der in jeder beauftragten Monitoring-Aktivität implizite „denunziatorische“ Aspekt konnte damit wesentlich zurücktreten. So gelang es über die Jahre, eine weitgehend tragfähige, verständigungs- und lösungsorientierte Gesprächskultur mit der operativen Leitungsebene des PAZ aufzubauen, ohne die unterschiedlichen Aufgaben und Verantwortlichkeiten zu verwischen.⁷

- Eine wirkungsvolle Ebene des dezentralen konsultativen Monitoring- und Beratungsansatzes der Besuchskommissionen boten die halbjährlichen Besprechungen mit der verantwortlichen organisatorischen Steuerungseinheit der Bundespolizeidirektion (BPD) Wien. Dies war der Begegnungsraum, in

6 Suntinger wies bereits 2007 in einer Analyse der Arbeit der Besuchskommissionen darauf hin, dass die Idee der Kooperation und des Dialogs zwischen dem Besuchsmechanismus und den Dienststellen ein wesentliches Charakteristikum des OPCAT Präventionsmechanismus bilde und ein wirksames Instrument der schrittweisen Verbesserung des Systems auf niederschwelliger Ebene darstelle (Siehe Menschenrechtsbeirat 2007, 29).

7 Auf dieses Anforderungsprofil hatte bereits frühzeitig Funk (2001) hingewiesen.

dem die beiden Wiener Besuchskommissionen⁸ in unmittelbarem Gespräch mit der versammelten Führungsmannschaft der Behörde ihre Wahrnehmungen in verdichteter Form einbringen und nach oft kontroversen Diskussionen auch zu strukturellen Verbesserungsmaßnahmen anstoßen konnten.

- Ein weiteres Element der hier beschriebenen konsultativen Konzeption des Monitorings ist in der über die schriftlichen Quartalsberichte hinausgehenden persönlichen Teilnahme der KommissionsleiterInnen an den Beratungen des Menschenrechtsbeirats im Innenministerium zu sehen.
- Das dialogisch-konsultative Prinzip der Präventionsarbeit fand schließlich Ausdruck auch in vielfachen, interdisziplinär und interorganisatorisch zusammengesetzten Arbeitsgruppen des Beirats zu spezifischen anlassbezogenen (Beispiel: „Problemabschiebungen“) oder weiterreichenden Menschenrechtsthemen (Beispiel: Umgang des Staates mit Misshandlungsvorwürfen).⁹

II. Zielsetzung und Ansatzebenen einer wirkungsorientierten Umsetzung

Auftrag des Menschenrechtsbeirats war es gemäß § 15a Abs. 1 SPG, „die Tätigkeit der Sicherheitsbehörden, 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“.

Wie aber kann eine systematische Orientierung an den Menschenrechten wirkungsvoll und nachhaltig gefördert werden? Wie kann ein Perspektivenwechsel im Selbstverständnis der Polizei angestoßen werden? Gemeint ist hier ein Umdenken, das Menschenrechte nicht zuerst als Einschränkung eines effizienten polizeilichen Einschreitens wahrnimmt, sondern die Menschenrechte aller durch einen situativ angemessenen, verhältnismäßigen Einsatz des Gewaltmonopols sichert und aktiv verwirklicht und darin die vornehmste Aufgabe der Polizei sieht, wie es das Schlagwort von der „Polizei als größter Menschenrechtsschutzorganisation“¹⁰ selbstbewusst in Anspruch nimmt. Womit lässt sich auch theoretisch die schon frühzeitig geäußerte, optimistisch-selbstbewusste Einschätzung Manfred Nowaks begründen, die Einrichtung des Menschenrechtsbeirats und seiner Besuchskommissionen stelle neben dem Ausbau des Individualrechtsschutzes durch das Sicherheitspolizeigesetz und entsprechende Fortbildungsmaßnahmen den „vielleicht wichtigsten Schritt in Richtung auf die Entwicklung einer *Menschenrechtskultur* innerhalb der österreichischen Sicherheitsexekutive dar“?¹¹

8 Der räumliche Wirkungsbereich der Kommission Wien 1 umfasste alle Wiener Stadtbezirke mit Ausnahme des 1. Bezirks, des PAZ Roßauer Lände und der vier Bezirke nördlich des Donaukanals, die der Kommission Wien 2 zugewiesen waren.

9 Siehe dazu im Einzelnen: www.bmi.gv.at/408/Menschenrechtsbeirat/start.aspx (zuletzt besucht: 12.06.2018), sowie Suntinger (2007), 33.

10 In diese Richtung auch der selbstbeschwörende Titel des vom BMI herausgegebenen Projektberichts anlässlich des Menschenrechtstages 2009. Siehe Bundesministerium für Inneres, „Aus dem Inneren. Polizei als Menschenrechtsschutzorganisation“, Wien 2009.

11 Nowak (2002), 76.

Diesbezüglichen Fragen nach wirkmächtigen Ansatzebenen und Steuerungsdimensionen soll im Folgenden unter verwaltungswissenschaftlichen und organisationssoziologischen Aspekten und abschließend auch in systemtheoretischer Zuspitzung nachgegangen werden.

A. Ermessen und unbestimmter Gesetzesbegriff

Die Menschenrechte sind ein normatives Konstrukt, das in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte einen politisch-moralischen, international anerkannten Ausdruck fand, sich aber heute rechtsverbindlich auch auf vielfache, teilweise in nationales Recht übernommene internationale Konventionen und Pakte stützen kann. Weiters sind Standards in internationalen Richtlinien zu finden, die zwar per se nicht verbindlich sind, aber dennoch als sogenanntes „soft law“ Wirkung entfalten. Über die *Kenntnis* zumindest der Kernaussagen der verbindlichen Rechtsquellen hinaus erfordert die praktische Verwirklichung der Menschenrechte im staatlichen und im weiteren gesellschaftlichen Handeln eine spezifische menschenrechtliche *Haltung* und oftmals auch spezifische kommunikative *Fähigkeiten*. (Die Menschenrechtsbildung spricht diesbezüglich auch vom menschenrechtlichen Dreieck.)¹²

Polizeiliches Handeln ist im Hinblick auf die praktische Umsetzung des staatlichen Gewaltmonopols menschenrechtlich hoch sensibel. Als rechtsvollziehende staatliche Aktivität steht es gleichwohl unter dem Gesetzesvorbehalt des Artikels 18 B-VG. Polizeiliches Handeln ist aber vermutlich weniger als viele andere Verwaltungsmaterien in seiner Vielfalt und Besonderheit rechtlich vollständig determinierbar. Dem trägt das Gesetz durch Einräumung besonderer *Ermessensspielräume* Rechnung, wie insbesondere durch das menschenrechtlich zentrale Prinzip der gebotenen Verhältnismäßigkeit des Einschreitens. Dieses Gebot kann für sich bereits als ein Ausdruck der Wirkungsorientierung in der Steuerung des polizeilichen Alltagshandelns verstanden werden.

In der Ausgestaltung der Ziel- und Orientierungsfunktion von Menschenrechten erscheint zum anderen eine weitere Rechtsfigur unverzichtbar: der „*unbestimmte Gesetzesbegriff*“: So stellt die Achtung der *Menschenwürde* zweifelsfrei den Ausgangs- und Bezugspunkt aller weiteren rechtlichen Ausdifferenzierungen der Menschenrechte dar.¹³ Eine unter dem Legalitätsprinzip wünschenswerte menschenrechtliche Feinjustierung kann jedenfalls dort nicht zureichend gelingen, wo wir es mit Lebensbereichen zu tun haben, die durch ein markantes strukturelles Machtgefälle der handelnden und betroffenen Personen gekennzeichnet sind.¹⁴ Hier entscheidet die praktische, lebensnahe Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs über Rechtmäßigkeit und Humanität des Handelns. In unterschiedlichen Rechtsbereichen, etwa den Kinder-

12 Siehe zum „Dreieck der Menschenrechtsbildung: Haltung – Wissen - Fähigkeiten“, das von Walter Suntinger erstellt und vom BMI herausgegebene Handbuch: Menschenrechte und Polizei, (2005), 22ff.

13 Siehe zur historisch-gesellschaftlichen Verschränkung von Menschenwürde und Menschenrechten und zum Empowerment der Menschenwürde in rechtlich verfassten Menschenrechten in erhellender begrifflicher Klarheit: Nowak (2018).

14 Das beherrschende Thema der Verletzung der Menschenwürde sei häufig in der Ohnmacht, der absoluten Machtlosigkeit der Opfer zu finden. So auch Nowak (2018, 74).

rechten oder den Rechten von Menschen mit Behinderung, konnten brauchbare Annäherungen durch die Normierung von Verletzungstatbeständen gefunden werden. So steht im Behindertenbereich der Ausschluss von Akten der Demütigung im Vordergrund; in ähnlicher Weise stellt die pädagogische Grundnorm im skandinavischen Schulbereich: „Kein Kind darf beschämt werden!“ eine orientierungsfähige Schranke gegen die Verletzung der Würde des Kindes dar.

Der unbestimmte Gesetzesbegriff räumt in der verwaltungsrechtlichen Theorie dem Vollzugsorgan einen Rahmen ein, der jeweils „im Sinne des Gesetzes“ auszulegen und zu vollziehen ist. Der Sinn einer rechtlichen, aus völkerrechtlich eingegangenen Verpflichtungen in den innerstaatlichen Rechtsbestand übernommenen Norm kann in wichtigen Teilbereichen polizeilichen Handelns durchaus aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und auch aus den vom Europarat fortlaufend publizierten Empfehlungen des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe erschlossen werden. Dennoch bleiben auch hier wesentliche Momente eines an der Menschenwürde orientierten Verhaltens von der Wahrnehmung und Bewertung vielfältiger situativer Elemente der Einsatzsituation abhängig.

Es kann im Weiteren zudem nicht übersehen werden, dass das Bild der Menschenwürde nur in seinen historischen, kulturellen und sozialen Kontexten angemessen erfasst werden kann. Daraus lässt sich aus einem organisations-theoretischen Blickwinkel schließen, dass wir es im Bereich des staatlich-administrativen Vollzugs der Menschenrechte (jenseits etwa der klar ausformulierten rechtlichen Bestimmungen staatsbürgerlicher Partizipation im Wahlrecht) oft nicht mit rechtlichen, aber doch mit *faktischen* Entscheidungsspielräumen – und damit auch Entscheidungslasten – zu tun haben.

B. Erste organisationssoziologische Erweiterung des Blickfeldes

Im Hinblick auf die Wirksamkeit des administrativen Gesetzesvollzugs erscheint ein weiterer Aspekt bedeutungsvoll. Unbestimmte Gesetzesbegriffe, rechtliche oder faktische Handlungsspielräume sind im Prozess der Rechtserkenntnis unter Bezugnahme auf grundsätzliche Erwägungen in Rechtsprechung und Lehre auszulegen. So die Rechtstheorie. Für den verwaltungspraktischen, also gleichsam alltäglichen Bereich der Rechtsauslegung und Rechtsanwendung hat allerdings schon 1980 – also noch vor der betriebswirtschaftlichen Hochkonjunktur des Begriffs der Organisationskultur – der Soziologe Klaus Türk mit Blick auf das Subjekt des Rechtsverständnisses und der entsprechenden Begründung des Verwaltungshandelns auf die Differenz von individuellem und kollektivem *Handlungsspielraum* hingewiesen.¹⁵

Für unseren engeren Betrachtungsfokus hat der Polizeiwissenschaftler Rafael Behr den sozial wirkmächtigen Charakter eines solchen dezentralen, kollektiven Selbstverständnisses samt seiner spezifischen Werthaltungen als „Cop Culture“, als gelebte Kultur der handarbeitenden PolizistInnen beschrieben und sie der offiziellen, bürokratiekompatiblen Polizeikultur gegenübergestellt.¹⁶ Polizeiliche Arbeit ist, so Behr, nicht immer, aber gelegentlich und unvorhersehbar Arbeit in schwierigen, ausgesetzten und gefährlichen Situationen. Dieses

15 Türk (1980), 160.

16 Siehe dazu Behr (2000 und 2006).

nicht ausschließbare Anforderungselement zählt zum beruflichen Identitätskern: Die Polizei versteht sich als „Gefahrgemeinschaft“, Rückhalt und Unterstützung der KollegInnen sind im Einsatz unverzichtbar. Das erklärt auch ein häufig zu beobachtendes, geradezu reflexartiges Abschotten des gesamten exekutiven Apparats im Fall medialer Aufdeckung oder gerichtlicher Aufarbeitung kritischer Vorfälle.

Selbst dann, wenn diese Einschätzung empirisch gesichert und einigermaßen plausibel erscheint, kann und darf der Staat nicht zuletzt aus menschenrechtlichen Gründen seinen Steuerungsanspruch gegenüber dem das staatliche Gewaltmonopol vollziehenden Polizeiapparat nicht aufgeben. Welche Steuerungsinstrumente zur Förderung und wirksamen Durchsetzung einer die Menschenwürde achtenden und sichernden Menschenrechtskultur stehen – ergänzend zum dafür viel zu grobmaschig-formellen Instrumentarium des Straf- und Disziplinarrechts – zur Verfügung?

Bevor wir uns dieser Frage in angemessener Breite und Differenzierung zuwenden, scheint es mir angebracht, die sich im Corpsgeist der Polizei manifestierenden Erscheinungsformen der „Cop Culture“ in den weiteren Rahmen der allgemeinen Verwaltungsentwicklung einzubinden und so systemisch zu entdramatisieren.

Die Verwaltungspraxis und eine ihr folgende, empirisch informierte Verwaltungswissenschaft kennen das Phänomen und die situationsspezifische, funktionale Notwendigkeit des „informellen Verwaltungshandelns“. Das Einziehen einer informellen Handlungsebene gilt in systemischer Perspektive als kreative Leistung der Vollzugspraxis, wodurch das Spannungsfeld der mitunter widersprüchlichen Anforderungen von Legalität und Effektivität durch Einbeziehen einer dritten Begründungsdimension „Akzeptanz“ entschärft wird. Metaphorisch ist dabei gewissermaßen eine Aufspaltung des Handelns auf einer offiziellen, rechtsförmigen „Vorderbühne“ und auf einer effizienz- und akzeptanzorientierten „Hinterbühne“ zu beobachten.¹⁷ Können wir nun die beschriebene „Cop Culture“ schlicht als Sonderform informellen Verwaltungshandelns im Spannungsfeld von Legalität und Effektivität sehen und als kreative Leistung mit menschenrechtlich bedenklichen Nebenwirkungen unbeachtet und unveränderbar außen vor lassen? Wohl kaum. Das hieße, den Rechtsstaat in seinem Hobbes'schen Kernelement, der Zivilisierung von Gewaltausübung, partiell für nicht durchsetzbar zu erachten. Über welche Instrumente der organisatorischen Steuerungsmedien verfügen wir, um eine „umfassende und verbindliche Menschenrechtskultur“ (Manfred Nowak) zu befördern und zu sichern? Folgen wir Edgar Schein, dem Begründer des Begriffs der Organisationskultur, so sind es weniger die in Leitbildern oder Festtagsreden beschworenen Werte und Führungsziele, sondern die personenbezogenen organisatorischen „Grenzentscheidungen“, an denen die MitarbeiterInnen ablesen, was in der Organisation wirklich zählt: Wer macht Karriere, wer nicht? Wer wird aufgenommen, von wem trennt man sich?¹⁸

17 Die grundlegenden systemischen Leistungen dieser tradierten Doppelbödigkeit der staatlichen Hoheitsverwaltung wie auch deren vielfache dysfunktionale Nebenwirkungen habe ich vor geraumer Zeit am Beispiel der ministeriellen Hochschulverwaltung beschrieben. Siehe dazu: Die „Kultur des Intervenierens“. Zur Funktionsanalyse eines vermeintlichen Mißstandes (Zauner 1992).

18 Pointierter mündlicher Hinweis Scheins, Privatseminar in Frankfurt 1988.

Die öffentliche Verwaltung verfügt zudem über keine Tradition der kritischen Selbstbeobachtung. Die Mehrheit der Mitglieder des Menschenrechtsbeirats war sich der weithin verbreiteten Neigung zur Personalisierung strukturell bedingter Probleme in der österreichischen Verwaltung bewusst – eine Neigung, die etwa auch im polizeispezifischen Begriff der anlassbezogenen „Beschulung“ als Lösungsmuster nachgewiesenen Fehlverhaltens zum Ausdruck kommt.¹⁹ Solche Überlegungen führten schließlich zu einer strukturfokussierten Initiative des Beirats.

C. Organisationsentwicklung als institutioneller Lernanstoß?

Auf der Grundlage der über mehrere Jahre im Menschenrechtsbeirat verdichteten und diskutierten Erfahrungsberichte der Besuchskommissionen sowie der Arbeit einer Arbeitsgruppe zum Thema „Menschenrechtsbildung“ entschied sich der Beirat, dem Bundesminister für Inneres im Jahr 2008 die Einrichtung eines Organisationsentwicklungsprojekts zu empfehlen. In diesem sollte überprüft werden, ob und wieweit die gegebenen Strukturen, Prozesse und Handlungsrountinen die Umsetzung der grundlegenden menschenrechtlichen Zielsetzungen in der Alltagspraxis des polizeilichen Handelns unterstützen oder eher behindern.

Das über vier Jahre laufende Projekt gab sich das Akronym P.M.M.R (Polizei.Macht.Menschen.Rechte) und postulierte die professionelle Verwirklichung der Menschenrechte als Kernaufgabe der Polizei.²⁰ Ziel war die weitere – diesfalls eben menschenrechtliche – Professionalisierung der polizeilichen Arbeit.

Aus den oftmaligen mit PolizistInnen auch der unteren Hierarchieebenen geführten Gesprächen zur Bewertung der 24 im Kernteam konsensual entwickelten Orientierungssätze²¹ erschienen unter dem hier gegenständlichen Aspekt eines wirkungssensiblen Monitorings zwei vielfach geäußerte Rückmeldungen von besonderem Interesse:

Die grundsätzliche Ausrichtung wurde weitgehend geteilt, an der Selbstbeschreibung der Polizeiorganisation als lernendem System aber größter Zweifel geäußert.

Die stärkste Resonanz rief der Orientierungssatz 11 hervor, in dem es heißt: „Menschenrechte sind unteilbar und gelten auch für uns.“ Hier fühlten sich die BeamtInnen offenbar als Subjekte im Spannungsfeld ihrer praktischen Herausforderungen und in Beziehung zur polizeilichen Führung angesprochen.

Nach Abschluss dieses Projekts arbeitete ein polizeiinternes Entwicklungsteam am Entwurf struktureller Hebel zur Umsetzung des in den Orientierungs-

19 Die Tendenz zur Personalisierung von strukturellen Problemlagen immunisiert die zuständige Führungsebene vor zurechenbarer Verantwortung, man hat ja Schuldige. Organisationen mit diesem Wahrnehmungs- und Zuschreibungsmuster erweisen sich damit als wenig lernfähig und „strukturkonservativ“.

20 In diesem Projekt kooperierten interne RepräsentantInnen aller Hierarchieebenen und Funktionsbereiche mit einem externen, interdisziplinär und international zusammengesetzten ExpertInnenteam. In einem strukturierten Dialogverfahren wurden alle Ebenen der Sicherheitsexekutive in die inhaltliche Arbeit einbezogen.

21 Siehe zu den im Projekt entwickelten 24 Orientierungssätzen: Bundesministerium für Inneres, „Aus dem Inneren. Polizei als Menschenrechtsschutzorganisation“, Wien 2009.

sätzen ausgeführten menschenrechtlichen Leitbilds. In einem Beratungsgespräch wurde dieser Gruppe die Aufgabe empfohlen, ein System verlässlicher und zeitnaher Beobachungskriterien (menschenrechtlicher Indikatoren) im Inneren der Polizei und in spezifisch relevanten Umwelten, etwa allen Schichten der Bevölkerung, zu entwickeln. Mit dem Ziel des Aufbaus eines menschenrechtlichen Controlling-Systems wäre dabei strukturell abzusichern, dass die Ergebnisse solcher regelmäßig erhobenen und aussagefähigen Daten der Selbst- und Fremdbeobachtung in entscheidungsbefugten Gremien reflektiert und als Basis organisatorischer Lernschritte bearbeitet werden.

III. Theoretische Zuspitzungen und Ausblicke

Der Menschenrechtsbeirat im BMI beendete mit 30. Juni 2012 seine Tätigkeit. Als Nachfolgeorganisation wurde bei der österreichischen Volksanwaltschaft ein Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) gemäß dem OPCAT-Durchführungsgesetz eingerichtet, der zur Verhinderung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe sowie zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte Besuche an Orten der Freiheitsentziehung durchführt.

Vor dem Hintergrund des erörterten Erfahrungsbereichs des Menschenrechtsbeirats beim BMI ist in Hinblick auf das Ziel eines wirkungssensiblen menschenrechtlichen Monitorings auch weiterhin zu fragen: Wo, auf welchen Ebenen und wie, mit welcher Methodik wäre anzusetzen, um eine möglichst breite und nachhaltige Menschenrechtskultur und Praxis auf den Weg zu bringen? Dabei sollte auch der Frage nicht ausgewichen werden, wie einer partiell vorfindbaren und kulturell verfestigten Skepsis bis hin zur Ablehnung auf der informellen Hinterbühne des Organisationshandelns begegnet werden kann, um einen grundlegenden Perspektivenwechsel und Kulturwandel schrittweise anzustoßen und zu unterstützen.

Im Folgenden sollen die eben gestellten Fragen entlang zweier sozialwissenschaftlicher Theoriestränge reformuliert werden. Auf der Grundlage der dort vertretenen und teils für das Alltagsverständnis durchaus sperrigen Theoreme sollte es möglich sein, Einsichten in die grundlegenden Probleme organisatorischer Veränderungsintentionen zu gewinnen wie auch die eine oder andere Bedingung der Möglichkeit wirkungsvoller Veränderungen zu benennen.

Die hier zu Rate gezogenen Theoriegebäude sind zum einen die in ihren Kernelementen von Niklas Luhmann²² ausformulierte soziologische Systemtheorie, die seit Jahrzehnten das Verständnis von Management und Beratung maßgeblich beeinflusst. Zum anderen lassen sich aus der jüngeren, als Soziologie der Weltbeziehung vorgelegten handlungstheoretischen Resonanztheorie Hartmut Rosas²³ wichtige Einsichten und Anregungen gewinnen.

22 Eine kompakte Darstellung der hier themenspezifischen Anknüpfungspunkte an das äußerst umfangreiche Werk Niklas Luhmanns findet sich in Frank Boos und Gerald Mitterer, Einführung in das systemische Management (2012).

23 Hartmut Rosa, Resonanz. Eine Theorie der Weltbeziehung (2016).

A. Das Missverstehen von Organisationen als Vollzugsapparate

Die Funktionsbestimmung der öffentlichen Verwaltung ist verfassungsrechtlich als „Vollzugsapparat“ des legislativ gebildeten und seitens eines Ministers als oberstes Organ zu steuernden und zu verantwortenden politischen Willens festgeschrieben.

Dem Bild eines selbst willenslosen Apparats widerspricht das Organisationsverständnis der jüngeren Systemtheorie grundsätzlich. Ihr zufolge gelten Organisationen als eigenständige, „nicht-triviale“ soziale Systeme. Biologische, psychische und auch soziale Systeme sind lebende Systeme und keine „trivialen Maschinen“ (Heinz v. Foerster), die im schlichten Bild von Input – Output, Ursache – Wirkung etc. wie ein mechanischer Apparat von außen gesteuert werden könnten. Auch Organisationen zeichnen sich durch operative Geschlossenheit in ihren Kernprozessen der Kommunikation und Entscheidung aus, sind aber zugleich vielfältig von ihren relevanten Umwelt-Systemen abhängig, mit denen sie durch spezifische Formen einer strukturellen Koppelung verbunden sind.

Oder, um es alltagssprachlich auszudrücken: Organisationen hören als lebende Systeme primär auf sich selbst und entscheiden selbst, durch welche Steuerungsimpulse der Umwelt sie sich beeindrucken lassen oder was als bloßes Rauschen an ihnen vorbeizieht. Dies schließt mit ein, dass sie dort, wo sie relevante Umweltentwicklungen ausblenden und in ihren Entscheidungsprozessen unberücksichtigt lassen, ihren eigenen Untergang riskieren und verantworten. Ihre Reaktionen auf äußere Anstöße sind nicht unveränderlich festgelegt und damit letztlich nicht vorhersehbar.

Entgegen dem verbreiteten Alltagsverständnis gelten konkrete Personen als MitarbeiterInnen in Organisationen nicht als Teil des Systems, sondern als dessen innere Umwelt. Zur Organisation zählt also – um es in altjuristischer Sprache auszudrücken – das Amt, nicht aber der Amtswalter. Dieser Differenzierung folgend argumentiert Luhmann drastisch, Organisationen würden sich nicht über das Bewusstsein ihrer MitarbeiterInnen verändern, da Organisationen selbst über ein solches nicht verfügten, sondern über die Veränderung ihrer Kommunikations- und Entscheidungsmuster.²⁴ So ließe sich auch erklären, dass ein verändertes Bewusstsein der Organisationsmitglieder oft eine notwendige, selten aber eine hinreichende Voraussetzung für nachhaltige Verbesserungen ist.

Für die hier zentrale Frage nach den Möglichkeiten, eine dem Gebot der Achtung der Menschenwürde entsprechende und umfassende Menschenrechtskultur innerhalb der Polizei und ebenso an Orten des Freiheitsentzugs anzustoßen und nachhaltig zu sichern, lässt sich aus systemtheoretischer Sicht somit eine erste Antwort geben: Demzufolge gelte es, über qualifizierte personenbezogene Schulungsmaßnahmen hinaus verbindliche Prozesse der menschenrechtlichen Selbstbeobachtung einzurichten und deren Erkenntnisse in den verantwortlichen organisatorischen Gremien zu thematisieren und verantwortlich zu entscheiden.

24 Konkret handelnde Personen kommen für Luhmann allerdings als relevante innere Organisationsumwelt und letztlich als Entscheidungsprämissen, „die dem Entscheidungsbetrieb Körper und Geist, Reputation und persönliche Kontakte zur Verfügung stellen“, ins Spiel (1988,77). Siehe in strategischer Perspektive dazu auch Zauner (1999).

B. Komplexitätsbewältigung durch den Aufbau interner Komplexität²⁵

Alle gesellschaftlichen Teilsysteme, so die Systemtheorie, wie etwa das Rechtssystem, Gesundheitssystem, Wirtschaftssystem, Wissenschaftssystem, aber auch das politisch-administrative Teilsystem erleben in der Moderne eine hochgradige Ausdifferenzierung und Leistungssteigerung. Zu beobachten sei dabei auch die Entwicklung einer jeweils systemspezifischen Logik und eigenständiger Fachsprachen. Dies mindere aber in keiner Weise die funktionale Abhängigkeit von Vorleistungen der übrigen Teilsysteme.

In diesem Zusammenhang werden im systemtheoretisch informierten Diskurs zwei Problembereiche hervorgehoben: Zum einen die Tendenz des global agierenden Wirtschaftssystems, sich der gesamtgesellschaftlichen Einbindung und Verantwortung zu entziehen. Zum anderen würde das demokratiepolitisch wünschenswerte Festhalten am gesellschaftlich-übergreifenden Steuerungsanspruch des politisch-administrativen Systems allein mit den Mitteln rechtlicher Detailregulierung zu Erscheinungsformen der Steuerungsillusion und zur Selbstüberforderung des politischen Systems führen.

Die Lösungsperspektive der zuletzt genannten Problematik sehen namhafte Vertreter der Systemtheorie²⁶ in der Erhöhung der Eigenkomplexität des politischen Systems selbst, indem etwa der Rückzug des zentralistischen Steuerungsanspruchs auf Rahmensteuerung und die Einrichtung dauerhafter oder auch anlassbezogener Verhandlungssysteme unter Einbeziehung von VertreterInnen der Zivilgesellschaft als Reflexions- und Entscheidungseinheiten vorgeschlagen werden. Die produktive Einbindung unterschiedlicher Systemlogiken in solche Verhandlungssysteme verlange aber, so betont Willke, von einer ertragsorientierten und ergebnisoffenen Leitung „kunstvolle Steuerungsleistungen“. Ohne solche „verkommen Verhandlungssysteme schnell zu bloß marktformigen Austauschbeziehungen, in denen jeder seinen kurzfristigen Vorteil sucht“.²⁷

Was lässt sich daraus für die Frage eines wirkungsvollen menschenrechtlichen Monitorings gewinnen? Hier wäre wohl klar zu unterscheiden: Die Sicherstellung und Beachtung der menschenrechtlich verbürgten Rechtspositionen sind als solche nicht verhandelbar. Wie diese aber unter konkreten räumlichen, wirtschaftlichen und personellen Rahmenbedingungen bestmöglich verwirklicht werden können, ist damit noch nicht festgelegt. Insbesondere in Anstalten des gesetzlich legitimized Freiheitsentzugs könnte eine periodische, aktive Einbeziehung der Perspektiven des relevanten Umfeldes – man denke an die Angehörigen, aber auch an VertreterInnen der Zivilgesellschaft – in lösungsorientierte Reflexions- und Entwicklungsprozesse dem Aspekt einer gesellschaftlich verantworteten Achtung der Menschenwürde dienlich sein.

25 Zum notwendigen Aufbau von Eigenkomplexität zur Bewältigung von Umweltkomplexität vgl. unter Berufung auf Ross Ashby's „Law of requisite variety“ insb. auch Baecker (1992).

26 Willke (1994, 1995), Scharpf (1993).

27 Willke (1995, 116).

C. Monitoring als Eröffnung von Resonanzräumen

Der akademische Menschenrechtsdiskurs fokussiert in seiner staats- und völkerrechtlichen Perspektive weitgehend auf die Bereiche der staatlichen Rechtssetzung und deren administrativrechtliche wie justizielle Kontrolle. Ein rechtsförmig gesteuerter und kontrollierter Vollzug menschenrechtlich sensibler Rechtsmaterien vermag aber systematisch einen konstitutiven Aspekt menschenrechtlich normierten Handelns nur unzureichend erfassen: Jene Seite, die jenseits der „hard facts“ im Bereich der menschenrechtlich angemessenen Begegnungsform, der Achtung der Würde des Einzelnen in machtbasierten Handlungsräumen im Allgemeinen und an Orten des Freiheitsentzugs im Besonderen liegt.

Die sozialwissenschaftliche Systemtheorie baut, wie oben kurz angesprochen, auf der Annahme der operativen Geschlossenheit lebender Systeme auf, das heißt, auf deren grundlegenden Autonomie selbst zu bestimmen, wovon sie sich beeinflussen lassen, wovon eher nicht. Im Hinblick auf den Versuch einer gezielten Einflussnahme hat sich in diesem Zusammenhang die Frage nach bzw. das Erfordernis der „Anschlussfähigkeit“ der Kommunikation begrifflich durchgesetzt. Was eröffnet die Chance, welcher Sprache, welchen Rahmens bedarf es, um vom System als relevant wahrgenommen und ernsthaft in weitere Überlegungen einbezogen zu werden? Für das soziale System Organisation würden wir hier systemisch sagen: um in den internen Entscheidungsprozessen weiter verarbeitet zu werden.

Eine hilfreiche gedankliche Stütze in der Suche nach weiterführenden Argumenten finden wir in der dreipoligen systemischen Aufspannung wirksamen Beratungshandelns. Demnach wäre es wenig erhellend, die beratende Einheit und das beratene Klientensystem schlicht gegenüber zu stellen. Die systemische Beratungstheorie erachtet das Beratungsgeschehen selbst, seine Strukturen (Beratungsarchitektur) und Interventionsschritte (Design) von Beraterorganisation und Klientenorganisation getrennt als eigenständiges temporäres Kommunikationssystem.²⁸ Am Beispiel des Menschenrechtsbeirats beim BMI wären demzufolge das System MRB mit seinen Besuchskommissionen als BeraterInnensystem wie auch das zu beobachtende und zu kontrollierende System (BMI, BPD Wien, PAZ) als Klientensystem vom temporären Kommunikationssystem der Beratung zu unterscheiden. Dieses konstituierte sich in Form von Besuchen, Abschlussbesprechungen und Beratungen in der Polizeidirektion und war in wirkungsorientierten Gesprächsdesigns kommunikativ zu gestalten.

Mit dieser Konzeption ließe sich die Bedeutung eines über die initiale Zuschreibung von Kompetenz und/oder Positionsmacht hinausreichenden Aufbaus von Vertrauen, Offenheit und wechselseitiger Lernbereitschaft in der Nutzung der unterschiedlichen Erfahrungshintergründe und Wahrnehmungsperspektiven besser verstehen. Auch die Empfehlungen des von der Europäischen Union finanzierten Forschungsprojekts „Enhancing Impact of NPMs“ weisen in diese Richtung. Dort heißt es explizit: „NPMs operate under the

28 Königswieser/Hillebrand (2004, 36ff) beschreiben für dieses temporäre Klienten-Berater-System spezifische Resonanzphänomene und deren beraterische Nutzung. Der Resonanzbegriff wird hier aber noch sehr eng im Sinne der Widerspiegelung von Wahrnehmungsmustern und Konflikten im Beratersystem gefasst.

principle of *cooperation* and should play the role of a 'critical friend'²⁹.

Hier kommt nun der von Hartmut Rosa entwickelte und umfassend zu einer Theorie der Weltbeziehung ausgearbeitete Begriff der *Resonanz* ins Spiel.³⁰ Lässt sich wirkungssensibles Monitoring im Bild eines temporären Resonanzraumes erfassen? Viele von Rosas Sprachbildern legen dies nahe. So kann die nicht-zurückweisende und aktive Resonanz auf eine kritische, menschenrechtlich argumentierende Außensicht im Prozess des Monitorings, die in der Folge die selbstbestimmte Entwicklung einer Menschenrechtskultur anstoßen mag, trefflich mit dem begrifflichen Bild der *Anverwandlung* erfasst werden. Anverwandlung, so Rosa, schließe mit ein, aktiv und mit eigener Stimme Antwort auf einen kommunikativen Impuls zu geben. Im Kontext hochgradig werthaltiger menschenrechtlicher Normen und Haltungen erscheinen solche modulierenden, kognitiven und emotionalen Leistungen für die Weiterentwicklung des organisatorischen Wert- und Selbstverständnisses, letztlich der organisationalen Identität unerlässlich.

IV. Perspektivische Schlussfolgerung

Monitoring kann mit Klaushofer³¹ als objektiver Menschenrechtsschutz verstanden und dem individuellen, durch rechtliche Durchsetzungsgarantien gesicherten Menschenrechtsschutz zur Seite gestellt werden. Berger und Paar weisen in ihrem Erfahrungsbericht aus dem Kinder- und Jugendhilfebereich darauf hin, dass „Betroffene weder das Wissen noch die faktische Möglichkeit einer Beschwerde haben und menschenrechtliche Probleme oft unentdeckt bleiben“.³² Ähnliches ist auch für den Bereich der geschlossenen Betreuung von Menschen mit Behinderung anzunehmen. Klaushofer resümiert schlüssig: „Grundrechtsschutz durch Präventionsmechanismen kann individuelle Rechtsansprüche nie ersetzen, aber oft viel schneller und breitenwirksamer zu einer Verbesserung der Menschenrechtssituation beitragen als dieser es je vermag.“³³

Wir können annehmen, dass der hier systemisch begründeten Dimension der organisatorischen Selbststeuerung in den geschlossenen Bereichen der Freiheitsentziehung erhebliches Gewicht zukommt. Gerade in diesen Bereichen sollte die Wirkmacht „weicher“, die Würde des Menschen tangierender und von der spezifischen Organisationskultur getragener Haltungen von hoher menschenrechtlicher Bedeutung sein.

Eine auf Erfahrungen des Menschenrechtsbeirats beim BMI aufbauende kooperative Konzeption des Menschenrechtsmonitorings sollte neben der Beobachtung und klaren Anmahnung rechtlicher und ökonomischer Rahmen-

29 Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights/University of Bristol (2015, 21) (Hervorhebung im Original).

30 Die systemtheoretischen Grundannahmen von der operativen Geschlossenheit aller lebenden, also auch sozialen Systeme und dem daraus folgenden Erfordernis der Anschlussfähigkeit von Kommunikation eröffnen eine gedankliche Brücke zu dem von Rosa handlungstheoretisch elaborierten Begriff der Resonanz als aktiver Anverwandlung. Dies kann hier nicht in gebotener Differenzierung weiter ausgeführt werden.

31 Klaushofer (2014).

32 Berger/Paar (2017, 141).

33 Klaushofer (2014, 113).

bedingungen unter dem letztgenannten Blickwinkel darauf hinarbeiten, in periodischem Austausch von Innen- und Außenwahrnehmung vertrauensgestützte Resonanzräume zu eröffnen und so eine aktive Anverwandlung menschenrechtlicher Sensibilität und Haltung befördern.³⁴ Von Seiten des intervenierenden BeraterInnensystems, also des Nationalen Präventionsmechanismus und seiner AkteurInnen, wären dafür, um auf Willke zurückzugreifen, „kunstvolle“ kommunikative Steuerungsleistungen einzubringen. Eine solche kooperative und resonanz-sensible Konzeption des präventiven Menschenrechtsschutzes zielt über die oben beschriebene Breitenwirkung hinaus auf nachhaltige *Tiefenwirkung*. Kooperatives Menschenrechtsmonitoring sollte in diesem Verständnis als Anstoß-Investition in den Aufbau und in die organisationsstrukturelle Verankerung einer lebendigen und nachhaltigen Menschenrechtskultur gesehen werden.

V. Literatur

- Baecker, Dirk: Fehldiagnose „Überkomplexität“, in: *gdi-impuls* 4, 1992, 55–62
- Behr, Rafael: *Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2000
- Behr, Rafael: *Polizeikultur. Routine – Rituale – Reflexionen*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2006
- Berger, Ernst/Caroline Paar: *Menschenrechtsmonitoring im Kinder- und Jugendbereich*. Open-Access-Publikation. Springer, 2017
- Boos, Frank/Gerald Mitterer: *Einführung in das systemische Management*. Heidelberg: Carl Auer Verlag, 2012
- Bundesministerium für Inneres: *Aus dem Inneren. Polizei als Menschenrechtsschutzorganisation*, Wien, 2009
- Funk, Bernd-Christian: *Der Menschenrechtsbeirat. Präsentation und erste Ergebnisse*, in *Zeitschrift für Verwaltung (ZfV)* 2001/1216, 2001, 570–574
- Klaushofer, Reinhard: *Grundrechtsschutz durch die Volksanwaltschaft. Ein Bericht aus der Praxis des objektiven Grundrechtsschutzes*. In: Katharina Pabel/Nicolas Raschauer (Hrsg.): *Die Organisation des Grundrechtsschutzes. Nationale und europäische Perspektiven*. Wien: Verlag Österreich, 2014, 103–113
- Königswieser, Roswita/Martin Hillebrand: *Einführung in die systemische Organisationberatung*. Heidelberg: Carl Auer Verlag, 2004
- Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights/University of Bristol: *Enhancing Impact of NPMs. Strengthening the follow-up on NPM recommendations in the EU: strategic development, current practices and the way forward*, Wien, 2015

34 Suntinger (2007, 35) weist darauf hin, dass nach Art. 22 OPCAT Behörden und Dienststellen verpflichtet seien, in einen Dialog mit dem Nationalen Präventionsmechanismus (NPM) über mögliche Durchführungsmaßnahmen einzutreten. Notwendig erachtete „Follow-up“ Maßnahmen fänden darin ihre explizite rechtliche Grundlage.

- Luhmann, Niklas: Organisation. in: Willi Küpper/Günther Ortmann (Hrsg.): Mikropolitik, Opladen: Springer, 1988, 165–185
- Menschenrechtsbeirat im BM.I: Ein Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) für Österreich – die Umsetzung des OPCAT, Protokoll der Fachtagung, 14. September 2007
- Nowak, Manfred: Verhütung von Menschenrechtsverletzungen durch präventives Besuchssystem: Controlling der Sicherheitsexekutive durch Menschenrechtsbeirat in Österreich, in: Andreas Donatsch/Mark Forster/Christian Schwarzenegger (Hrsg.): Strafrecht, Strafprozessrecht und Menschenrechte. Festschrift für Stefan Trechsel zum 65. Geburtstag, Zürich: Verlag Schulthess, 2002, 55–78
- Nowak, Manfred: Menschenwürde und Menschenrechte, Wien: Picus Verlag, 2018
- Pöschl, Magdalena: Der Menschenrechtsbeirat, in: Journal für Rechtspolitik 9, Springer-Verlag, 2001, 47–63
- Rosa, Hartmut: Resonanz. Eine Theorie der Weltbeziehung. Berlin: Suhrkamp Verlag, 2016
- Scharpf, Fritz: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. PSV-Sonderheft 24/1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, 1993, 75–83
- Süntinger, Walter: Menschenrechte und Polizei. Handbuch für TrainerInnen, hrsg. von Bundesministerium für Inneres, Wien, 2005
- Süntinger, Walter: Nationale Präventionsmechanismen – Kategorien und Bewertung, in: Deutsches Institut für Menschenrechte: Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2007, 27–56
- Szymanski, Wolf: Der Menschenrechtsbeirat – Berater des Bundesministers für Inneres in Menschenrechtsfragen, in: Österreichische Juristenkommission (Hrsg.): Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat, Wien: Verlag Österreich, 2001, 75–80
- Türk, Klaus: Handlungsräume und Handlungsspielräume rechtsvollziehender Organisationen, in: Eberhard Blankenburg/Klaus Lenk (Hrsg.), Organisation und Recht, Opladen, 1980, 153–168
- Willke, Helmut: Systemtheorie II: Interventionstheorie, Stuttgart u. Jena: Gustav Fischer Verlag, 1994
- Willke, Helmut: Systemtheorie III: Steuerungstheorie, Stuttgart u. Jena: Gustav Fischer Verlag, 1995
- Zauner, Alfred: Die Kultur des „Intervenierens“. Zur Funktionsanalyse eines vermeintlichen Mißstandes, in: Zeitschrift für Personalforschung, München und Mering: Rainer Hampp Verlag, 1992, 504–514
- Zauner, Alfred: Personalpolitik als systemische Intervention, in: Wolfgang Elsik/Wolfgang Mayrhofer (Hrsg.): Strategische Personalpolitik, München und Mering: Rainer Hampp Verlag, 1999, 47–65