

# AUS DEM INNEREN

## POLIZEI ALS MENSCHENRECHTS- SCHUTZORGANISATION

Fachgespräch mit Innenministerin Maria Fekter  
am 9. Dezember 2009



Aus dem Inneren

# POLIZEI.MACHT.MENSCHEN.RECHTE

9. Dezember 2009

Fachgespräch mit Innenministerin Maria Fekter

Presseunterlage



# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>5</b>
1.1 Die Beziehung von Polizei und Menschenrechten .....	6
1.2 Universelle Menschenrechte für Menschen aus unterschiedlichen Kulturen .....	7
1.3 Verpflichtung des Staates gegenüber Menschenrechten .....	8
1.4 Menschenrechtsbildung als Diskursforum für Polizei und Zivilgesellschaft.....	11
<b>2. DIE IMPLEMTIERUNG DER MENSCHENRECHTE IN DIE ÖSTERREICHISCHE RECHTSORDNUNG</b> .....	<b>13</b>
2.1 Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 .....	13
2.2 Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 .....	14
2.3 Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).....	15
2.4 Der Vertrag von Lissabon .....	16
<b>3. Polizei und Menschenrechte</b> .....	<b>17</b>
3.1 Differenzierte Betrachtung.....	17
3.2 Menschenrechte als Begrenzung des polizeilichen Handelns.....	18
3.3 Polizei als Subjekt von Menschenrechten .....	19
3.4 Der Eingriff in Menschenrechte .....	19
3.5 Verinnerlichung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes .....	24
3.6 Menschenrechtsschutz als primäre Aufgabe der Polizei .....	24
<b>4. GEGENWÄRTIGE MENSCHENRECHTSBILDUNG INNERHALB DER POLIZEI</b> .....	<b>25</b>
4.1 Positive Umsetzung in der Aus- und Fortbildung.....	25
4.2 Häufig gestellte Fragen und vorgebrachte Argumente .....	25
4.3 Menschenrechtsbildung in der Aus- und Fortbildung der österreichischen Polizei .	28
4.3.1 Ziele und Umsetzung der Menschenrechtsbildung .....	28
4.3.2 Umsetzung in der Grundausbildung.....	29
4.3.3 Umsetzung in der Berufsbildung.....	30
<b>5. PROJEKTDESCHEIBUNG</b> .....	<b>33</b>
5.1 Bericht des Menschenrechtsbeirates.....	33
5.2 Projektauftrag – Generelles Projektziel .....	33
5.2.1 Inhaltliche Ziele und Paradigmenwechsel.....	33
5.2.2 Arbeitsschritte .....	34
5.2.3 Arbeitsprinzipien .....	35
5.2.4 Projektstruktur .....	36
5.2.5 Orientierungssätze .....	37
5.2.6 Bisheriger Projektverlauf.....	50
5.2.7 Zusammenfassende Darstellung seit Projektbeginn April 2008.....	56
<b>6. AUSWIRKUNGEN AUF DIE ORGANISATIONSKULTUR</b> .....	<b>59</b>
<b>7. LITERATURVERZEICHNIS</b> .....	<b>61</b>



## 1. EINLEITUNG

„Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen“ (Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, 1948).

Das umfassende Verständnis von Menschenrechten sowohl als Regel für ein friedliches Zusammenleben als auch als Garantie gegen staatlichen und privaten Machtmissbrauch hat wesentliche Bedeutung für das Verständnis der Rolle der Polizei bei der Durchsetzung der Menschenrechte in einer demokratischen Gesellschaft.

Polizeiliche Aufgaben sind definiert als erste allgemeine Hilfeleistung, als Abwehr von gefährlichen Angriffen (öffentliche Sicherheit), als Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Verfolgung von Straftaten. Die Werte oder Schutzgüter, zu deren Schutz die Polizei dabei tätig wird – Leben, Gesundheit, körperliche Integrität, Freiheit, Eigentum - sind menschenrechtliche Werte. Wie wir sehen, bestehen umfangreiche menschenrechtliche Pflichten, diese menschenrechtlichen Werte aktiv zu schützen. Daher kann man sagen: Die primäre Aufgabe der Polizei besteht im Schutz der Menschenrechte: Die Polizei ist eine Institution zum Schutz und zur Verwirklichung der Menschenrechte.

Andererseits greift die Polizei der Natur ihrer Tätigkeit entsprechend immer wieder in Menschenrechte ein.

Ein derartiges umfassendes Verständnis des Verhältnisses von Menschenrechten und Polizei – Polizei sowohl zum Schutz als auch als Bedrohung der Menschenrechte – stützt sich auf die Judikatur des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes und setzt sich international immer mehr durch.

Dieses Selbstverständnis, dass die Polizei primär eine Institution zum Schutze und zur Verwirklichung der Menschenrechte ist, soll durch das Projekt POLIZEI.MACHT.MENSCHEN.RECHTE innerhalb der polizeilichen Organisation zu einem breiten Paradigmenwechsel innerhalb der Polizeikultur führen. Konkrete Zielsetzung dieses Paradigmenwechsels ist eine Verinnerlichung im Bewusstsein jeder Polizistin und in jedem Polizisten, dass sie bei jeder Amtshandlung durch ihr Handeln primär die Menschenrechte zu schützen und zu verwirklichen haben.

Dies ist sowohl die Erwartungshaltung der Bevölkerung gegenüber einer professionell handelnden Polizei, als auch die Erwartungshaltung der Polizistinnen und Polizisten an sich selbst.

### **1.1 Die Beziehung von Polizei und Menschenrechten**

In einem traditionellen Verständnis über die Beziehung von Polizei und Menschenrechten tritt oft ein reduziertes Bild zutage. Menschenrechte werden im Sinne ihrer historischen Entstehung vielfach auf die bürgerlich-politischen Rechte und als Abwehrrechte gegen staatliches Eingreifen definiert. Dem gegenüber wird Polizeiarbeit in der öffentlichen Diskussion oft auf den Aspekt der Kriminalitätsbekämpfung im Sinne des Ausforschens und Überführens krimineller Personen reduziert.

Konsequent müssen Abwehrrechte gegen staatliches Eingreifen, wie sie einem verkürzten Aspekt der Menschenrechte entsprechen, dabei als hindernd für effizientes und effektives Einschreiten der Polizei wahrgenommen werden. Aus dieser traditionellen, reduzierten Betrachtung leitet sich tendenziell eine bipolare Stellung ab.

Auf der einen Seite die Polizei mit dem Anspruch auf Durchsetzung gesetzlicher Befugnisse, im Interesse eines objektiv formulierten Sicherheitsbegriffs. Sicherheit im Sinne einer größtmöglichen Abwesenheit von Kriminalität wird hier absolut, als Norm gesetzt und in Fallzahlen gemessen, aus welchen sich vermeintlich eine objektive Beurteilung des Erfolgs von Polizeiarbeit ableiten lässt. Beschränkungen in der Durchsetzung von Befugnissen müssen in diesem Verständnis, das in letzter Konsequenz auf einen Zustand von Null-Kriminalität abzielt, zu Recht als hinderlich wahrgenommen werden. Daraus leitet sich (notwendigerweise) eine negative Konnotation zwischen Polizei und Menschenrechten ab.

Auf der anderen Seite findet sich eine Zivilgesellschaft, die das Agieren der Polizei aus der Perspektive der Abwehrrechte gegen staatliches Eingreifen beurteilt und polizeilichen Interventionen tendenziell kritisch gegenübersteht. Die moderne Entwicklung der Polizei legt eine Überwindung dieser bipolaren Stellung nahe.

Menschenrechte werden nicht mehr primär als Einschränkung der Polizeiarbeit definiert, sondern als deren wesentliche Grundlage sowie Zielsetzung. Menschenrechte als leitende Prinzipien des Verfassungsrechts definieren umfassende Garantien und Absichten für das Funktionieren des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Die Polizei als staatliche Ordnungsmacht hat hier nicht die bloße Funktion des Machterhalts und der



Machtdurchsetzung für die jeweiligen Autoritäten, sondern leistet vielmehr einen wesentlichen Beitrag für die Garantien des modernen Rechtsstaates und damit für die Umsetzung der Menschenrechte.

Das höhere Ziel der Gewaltfreiheit im gesellschaftlichen Zusammenleben erfordert eine Monopolisierung der Gewaltausübung. Dies ist die Verantwortung, der sich die Polizei zu stellen hat: Als einzige legitimierte Institution in einem Rechtsstaat Gewalt anzuwenden, um ein geordnetes Zusammenleben zu ermöglichen und gleichzeitig das Ausmaß der eigenen Gewalt so zurückhaltend zu bemessen, dass die eigene Intervention nicht in Widerspruch zum Ziel, der Sicherung und Wahrung der Menschenrechte im Generellen, kommt. Die Polizei kann sich für eine Verwirklichung der Menschenrechte demnach nicht nur passiv zurückhalten, sondern muss zum Schutz von Menschenrechten auch bisweilen aktiv in diese eingreifen. Aus der konsequenten Bindung des Rechtsstaates an die menschenrechtlichen Prinzipien leitet sich aus den Menschenrechten für die Polizei ein aktiver Gestaltungsauftrag ab.

Gerade weil ein zivilisiertes Zusammenleben mit größtmöglichen Menschenrechtsgarantien für alle eine Monopolisierung der Gewalt erfordert, kommt die Polizei überhaupt erst in die Lage, legitime Gewalt auszuüben. Die primäre Beziehung zwischen Polizei und Menschenrechten ist demnach eine aktive, auf die Verwirklichung der Menschenrechte hin gerichtete. Erst aus dieser Legitimität heraus ergibt sich sekundär überhaupt die Möglichkeit einer Illegitimität. Diese kann dann in einer Unverhältnismäßigkeit liegen, oder auch in einem Missbrauch der anvertrauten Befugnisse. Die Aufgabenstellung der Polizei per se bleibt jedoch zutiefst menschenrechtlich begründet.

## **1.2 Universelle Menschenrechte für Menschen aus unterschiedlichen Kulturen**

Schon dem Begriff nach sind Menschenrechte jene Rechte jedes/r Einzelnen, die unabhängig von Herkunft, Hautfarbe, Nationalität, Geschlecht etc., eben auf Grund der Tatsache, dass jemand ein Mensch ist, Geltung haben. Unter dem Schlagwort „alle Menschenrechte für alle“ erheben Menschenrechte also einen universellen Anspruch.

In der Wiener Erklärung der Weltmensenrechtskonferenz 1993 wird dazu formuliert: „Alle Menschenrechte sind universell, unteilbar, bedingen einander und hängen miteinander zusammen. Die internationale Gemeinschaft muss die Menschenrechte weltweit in fairer und gleicher Weise, auf derselben Basis und mit demselben Nachdruck behandeln. Zwar ist die Bedeutung nationaler und regionaler Besonderheiten und unterschiedlicher historischer,

kultureller und religiöser Voraussetzungen im Auge zu behalten, aber es ist die Pflicht der Staaten, ohne Rücksicht auf ihr jeweils politisches, wirtschaftliches und kulturelles System alle Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen.“

Hinter dieser Aussage steht ein intensiver Diskussionsprozess, ob die fundamentalen Grundwerte auf alle Staaten und Kulturen anwendbar sind oder eine „westlich-europäische“ Sichtweise darstellen. Denn die fundamentalen Grundwerte regeln das Zusammenleben aller Menschen und werden durch das Menschenrechtssystem geschützt.

### **1.3 Verpflichtung des Staates gegenüber Menschenrechten**

Die Menschenrechte fixieren Ansprüche von Menschen auf eine den Menschenrechten entsprechende Behandlungsweise. Diesen Rechten bzw. Ansprüchen stehen auf der anderen Seite bestimmte Verpflichtungen gegenüber. Zur Klärung der Frage, ob eine Verletzung eines Menschenrechts vorliegt, muss die logische Vorfrage gestellt werden, was denn die Pflichten in Bezug auf dieses Menschenrecht sind. In einem nächsten Schritt sind daher in detaillierter Form die folgenden Fragen zu klären:

1. Wer ist Träger dieser menschenrechtlichen Verpflichtungen?
2. Worin bestehen diese Verpflichtungen genau?



Die Menschenrechte verpflichten in direkter Form nur den Staat; alle Staatsgewalten – die Gesetzgebung, die Gerichtsbarkeit und Verwaltung – sind an die Menschenrechte gebunden. Das Parlament darf kein Gesetz erlassen, das die Menschenrechte verletzt, Verwaltungshandeln muss den Menschenrechten entsprechen und Gerichtsverfahren und -urteile sind ebenfalls an den Menschenrechten zu messen. Worin nun die Verpflichtungen der staatlichen Organe im Einzelnen bestehen, lässt sich nur auf Grund einer genauen Analyse der anwendbaren Menschenrechte bestimmen. Dennoch können in allgemeiner Form jedenfalls zwei von einander zu trennende staatliche Verpflichtungen erkannt werden:

Die „negative“ Pflicht, die Menschenrechte zu achten, das heißt etwas nicht zu tun, was die Menschenrechte verletzt.

Die „positive“ Pflicht, die Menschenrechte zu gewährleisten, das heißt etwas zu tun, um die Menschenrechte zu verwirklichen.

Rechtlich wird die Verpflichtung, etwas nicht zu tun, was die Menschenrechte verletzt, auch als Pflicht zur Achtung der Menschenrechte bezeichnet. Die Polizei darf Menschen nicht willkürlich festnehmen, darf nicht ohne Grund die Wohnung betreten und darf Menschen nicht unmenschlich behandeln.

Diese abwehrrechtliche Wirkung (Abwehr gegen staatliche Eingriffe) der Menschenrechte ist historisch eng mit dem Kampf gegen den absolutistischen Herrschaftsanspruch verbunden und war die wesentliche Stoßrichtung der Grundrechtsentwicklung im 19. Jahrhundert in Österreich. Weiters war diese Abwehr staatlicher Maßnahmen eng mit einer liberalen Staatskonzeption verbunden, nach der der Staat sich weitgehend zurückziehen sollte (der sogenannte Nachtwächterstaat). Wie schon oben angedeutet, ist die abwehrrechtliche Funktion besonders wesentlich gegenüber polizeilichen Übergriffen. Diese Abwehrfunktion der Menschenrechte wird bis in unsere Tage oft als die einzige Funktion der Menschenrechte angesehen.

Neben dieser Pflicht zur Achtung der Menschenrechte ist allerdings in den letzten Jahrzehnten vor allem in der internationalen Menschenrechtsentwicklung eine zweite wesentliche Funktion der Menschenrechte zunehmend klar geworden. Den Staat trifft eine Verpflichtung zur Gewährleistung der Menschenrechte, d.h. der Staat muss konkrete gesetzliche, administrative und sonstige Maßnahmen unternehmen, um die Menschenrechte Wirklichkeit werden zu lassen.

Die gebotenen Maßnahmen liegen auf unterschiedlichen Ebenen:

- Der Staat muss entsprechende Gesetze erlassen, um die menschenrechtlichen Werte zu schützen; etwa Mord unter Strafe zu stellen und damit das Recht auf Leben zu schützen. Er muss Vergewaltigung in der Ehe unter Strafe stellen, um das Recht auf Schutz vor Folter zu verwirklichen. Das österreichische Gewaltschutzgesetz 1997, durch das besondere polizeiliche Befugnisse v.a. zum Schutz der persönlichen Integrität geschaffen wurden, kann als ein Gesetz zum Schutz der Menschenrechte gesehen werden.
- Der Staat muss durch gesetzliche und andere Vorkehrungen ein funktionierendes Gerichtssystem aufbauen und erhalten, um den Zugang zu einem Gericht und faire Verfahren sicherzustellen, und er muss eine Sicherheitsexekutive erhalten, um Angriffe auf die menschenrechtlichen Güter abzuwehren (siehe Art. 12 der Französischen Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers: „Die Gewährleistung der Menschen- und Bürgerrechte erfordert eine öffentliche Gewalt. Diese Gewalt ist also zum

Vorteil aller eingesetzt und nicht für den besonderen Nutzen derer, denen sie anvertraut sind“).

- Die staatlichen Behörden, insbesondere die Polizei, müssen konkrete operative Maßnahmen setzen, um Demonstranten vor Gegendemonstranten zu schützen oder um einer Person bei ernst zu nehmenden Todesdrohungen Polizeischutz zur Verfügung zu stellen und damit Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen.
- Die staatlichen Behörden trifft eine besondere positive Sorgfaltspflicht aus Art. 3 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), Personen in Haft medizinisch in adäquater Form zu versorgen und zu betreuen.

Schließlich ist in den letzten Jahren klar geworden, dass vor allem aus dem Recht auf Leben (Art. 2 EMRK) und dem Recht auf Schutz vor Folter (Art. 3 EMRK) sowie aus dem Recht auf eine wirksame Beschwerde (Art. 13 EMRK) positive Untersuchungspflichten zur Aufklärung möglicher Menschenrechtsverletzungen folgen. Eine solche Untersuchung muss unverzüglich, unabhängig und unparteilich erfolgen.

Die Gewährleistungspflicht umfasst also konkrete Maßnahmen zum Schutz der Menschen gegenüber privaten Beeinträchtigungen (Horizontalwirkung der Menschenrechte, mittelbare „Drittwirkung“) der durch die Menschenrechte geschützten Werte bzw. Rechtsgüter. Über diese Gewährleistungspflicht des Staates vermittelt, gelten die Menschenrechte damit auch unter Privatpersonen.

Die konkrete Pflicht des Einzelnen zur Einhaltung der Menschenrechte ist in den einfachen Gesetzen, v.a. im Strafrecht, geregelt. Wesentliche Institutionen sind dabei die Polizei und die Gerichtsbarkeit.

Die Verpflichtungen des Staates gegenüber den Menschenrechten sind also umfassend, vielschichtig und miteinander verschränkt. Ganz zu Ende gedacht und zugleich an die Ursprünge der Menschenrechte erinnernd, könnte man sagen:

„Der Endzweck aller politischen Vereinigung ist die Erhaltung der natürlichen und unabdingbaren Menschenrechte“ (Französische Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers, 1789) oder: „Menschenrechte und Grundfreiheiten sind das Geburtsrecht aller Menschen; ihre Wahrung und Förderung ist die vorrangigste Pflicht der Regierungen“ (Erklärung der Weltmensenrechtskonferenz in Wien 1993).

#### **1.4 Menschenrechtsbildung als Diskursforum für Polizei und Zivilgesellschaft**

Eine besondere Bedeutung in der einleitend beschriebenen bipolaren Stellung zwischen Polizei und kritischer Zivilgesellschaft nimmt die Menschenrechtsbildung ein.

Regelmäßig ist festzustellen, dass der Diskurs über polizeiliche Interventionen, deren Rechtmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit, sich am Diskussionspunkt der polizeilichen Aus- und Fortbildung festmacht. Vielfach besteht das Anliegen darin, im Rahmen der Menschenrechtsbildung der Polizeibediensteten die Bedeutung der Menschenrechte zu erklären, ganz offensichtlich getragen von dem Wunsch, die Polizistinnen und Polizisten mögen sich anschließend den Bildungsinhalten gemäß verhalten.

Dieser Diskurs fußt meist auf der erläuterten negativen Konnotation zwischen Polizei und Menschenrechten und fordert von der Polizei tendenziell stärkere Zurückhaltung ein, zumeist unter Vernachlässigung des aktiven Gestaltungsauftrages, der sich aus einem modernen Verständnis der Beziehung von Polizei und Menschenrechten ableitet. Vielfach findet sich hier der Begriff der Sensibilisierung der Polizeibediensteten.



## 2. DIE IMPLEMENTIERUNG DER MENSCHENRECHTE IN DIE ÖSTERREICHISCHE RECHTSORDNUNG

### 2.1 Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867

Darin sind etwa die Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz, die Freizügigkeit der Person und des Vermögens innerhalb des Staatsgebietes, die Vereins-, Versammlungs- und Pressefreiheit, der Schutz des Hausrechts, des Eigentums, des Briefgeheimnisses, Religionsfreiheit, Erwerbsfreiheit und ähnliche liberale Grundrechte normiert. Auch einige andere Gesetze aus der Monarchie wurden übernommen, etwa das Gesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit oder das Gesetz zum Schutz des Hausrechtes.

Das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger war auf Initiative des Verfassungsausschusses zustande gekommen. Es enthielt einen Grundrechtskatalog, der wesentlich nach dem Vorbild der Märzverfassung von 1849 gestaltet war. Die Bestimmungen waren:

Art. 1: Staatsbürgerschaft für die Angehörigen Cisleithaniens

Art. 2: Gleichheit vor dem Gesetz

Art. 3: Gleiche Zugänglichkeit zu den öffentlichen Ämtern für alle Staatsbürger

Art. 4: Freizügigkeit der Person

Art. 5: Unverletzlichkeit des Eigentums

Art. 6: Aufenthaltsfreiheit

Art. 7: Aufhebung jedes Untertänigkeits- und Hörigkeitsverbandes und des geteilten Eigentums

Art. 8: Freiheit der Person (das Gesetz vom 27. Oktober 1862 zum Schutze der persönlichen Freiheit wurde zu einem Bestandteil dieses Staatsgrundgesetzes erklärt)

Art. 9: Hausrecht (das Gesetz vom 27. Oktober 1862 zum Schutze des Hausrechts wurde zu einem Bestandteil dieses Staatsgrundgesetzes erklärt)

Art. 10: Briefgeheimnis

Art. 11: Petitionsrecht

Art. 12: Vereins- und Versammlungsfreiheit

Art. 13: Pressefreiheit

Art. 14: Glaubens- und Gewissensfreiheit

Art. 15: Öffentliche Religionsausübung für die gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften

Art. 16: Private Religionsausübung für Anhänger sonstiger Religionsbekenntnisse

Art. 17: Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre

Art. 18: Freiheit der Berufswahl

Art. 19: Gleichberechtigung der Nationalitäten

Art. 20 gestattete die zeitweilige und örtliche Suspension der Artikel 8, 9, 10, 12 und 13 nach Maßgabe eines besonderen Gesetzes (welches am 5. Mai 1869 erlassen wurde).

Das Staatsgrundgesetz (StGG) über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger wurde als einziges der Staatsgrundgesetze auch in den Rechtsbestand der Republik Österreich übernommen und durch Art. 149 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) zu Bestandteil des Bundesverfassungsrechts gemacht. Nach herrschender Lehre wurde jedoch Art. 1 StGG durch Art. 6 B-VG und Art. 19 StGG durch die Art. 66-68 des Staatsvertrags von St. Germain derogiert. Art. 20 und das auf seiner Grundlage ergangene Gesetz von 1869 wurden durch Art. 149 Abs. 2 B-VG ausdrücklich aufgehoben.

1973 wurde das Staatsgrundgesetz um eine Bestimmung zum Schutze des Fernmeldegeheimnisses (Art. 10a), 1982 um eine Bestimmung zum Schutz der Freiheit der Kunst (Art. 17a) ergänzt.

Das Gesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit von 1862 (vgl. Art. 8 StGG) wurde 1988 durch ein neues Bundesverfassungsgesetz ersetzt.

## **2.2 Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948**

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (A/RES/217, UN-Doc. 217/A-(III)) ist das ausdrückliche Bekenntnis der Vereinten Nationen zu den allgemeinen Grundsätzen der Menschenrechte. Es wurde am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Palais de Chaillot in Paris genehmigt und verkündet.

Die Menschenrechtserklärung besteht aus dreißig Artikeln, die die grundlegenden Ansichten über die Rechte, die jedem Menschen zustehen, ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand und unabhängig davon, in welchem rechtlichen Verhältnis man zu dem Land steht und in dem man sich aufhält.

Mit Übersetzungen in nach Angaben des Office of the High Commissioner for Human Rights mehr als dreihundert Sprachen ist sie einer der am meisten übersetzten Texte.



Schon die Präambel erklärt als grundsätzliche Absicht „Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt“ und Glauben an die grundlegenden Menschenrechte, an die Würde und den Wert der menschlichen Person sowie an die Gleichberechtigung von Mann und Frau. Obwohl sie als Erklärung keinen völkerrechtlich verbindlichen Charakter besitzt, wird sie im Allgemeinen als Bestandteil des Rechts der Vereinten Nationen und als Völkergewohnheitsrecht angesehen. Sie wird auch nicht ausdrücklich unterzeichnet, sondern von neuen UNO-Mitgliedsstaaten automatisch mit dem Beitritt zu den Vereinten Nationen anerkannt. Österreich ist seit 14. Dezember 1955 Mitgliedsstaat der Vereinten Nationen.

### **2.3 Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)**

Die Europäische Menschenrechtskonvention bzw. Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten enthält einen Katalog von Grundrechten und Menschenrechten (Konvention Nr. 005 des Europarats). Über ihre Umsetzung wacht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg. Die Konvention wurde im Rahmen des Europarats ausgearbeitet, am 4. November 1950 in Rom unterzeichnet und trat am 3. September 1953 allgemein in Kraft.

Als so genannte geschlossene Konvention kann sie nur von Mitgliedern des Europarats unterzeichnet werden. Die Bereitschaft zur Unterzeichnung und Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention hat sich im Laufe der Zeit zu einer festen Beitrittsbedingung für Staaten entwickelt, die dem Europarat angehören möchten. Daher haben alle Mitgliedstaaten des Europarats die Konvention unterzeichnet und auch in innerstaatliches Recht transformiert.

Österreich ist seit dem 16. April 1956 Mitglied des Europarats und unterzeichnete die Europäische Menschenrechtskonvention am 13. Dezember 1957. Weiters hat Österreich die Europäische Menschenrechtskonvention in seinen Verfassungsbestand aufgenommen. Weitere Grundrechte wurden in der Folgezeit durch Verfassungsgesetze oder Verfassungsbestimmungen in einfache Gesetze eingeführt. Beispiele hierfür sind etwa das Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit von 1988, das Recht auf Datenschutz im Datenschutzgesetz oder das Recht auf Zivildienst im Zivildienstgesetz.

## 2.4 Der Vertrag von Lissabon

Der Vertrag von Lissabon (ursprünglich auch EU-Grundlagenvertrag bzw. Reformvertrag genannt) ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der am 13. Dezember 2007 unter portugiesischer Ratspräsidentschaft in Lissabon unterzeichnet wurde und am 1. Dezember 2009 in Kraft trat. Der Vertrag übernimmt wesentliche Inhalte des abgelehnten Verfassungsentwurfs für Europa. Im Gegensatz zur geplanten Verfassung ersetzt er aber nicht das bisherige Vertragswerk, sondern er ändert und ergänzt die bestehenden Vertragsgrundlagen des europäischen Integrationsverbandes (EG- und EU-Vertrag).

Eine bedeutende Neuerung besteht in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die durch den Vertrag von Lissabon rechtskräftig wird (Art. 6 Abs. 1 EUV). Sie bindet die Europäische Union sowie alle Mitgliedstaaten bei der Durchführung von europäischem Recht.

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union kodifiziert Grund- und Menschenrechte im Rahmen der Europäischen Union. Mit der Charta sind die EU-Grundrechte erstmals umfassend schriftlich und in einer verständlichen Form niedergeschrieben. Sie orientiert sich an der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Die Charta wurde ursprünglich vom ersten europäischen Konvent erarbeitet und unter anderem vom Europäischen Parlament und vom Rat der Europäischen Union gebilligt. Rechtskraft erlangte die zur Eröffnung der Regierungskonferenz von Nizza am 7. Dezember 2000 feierlich proklamierte Charta.

### 3. POLIZEI UND MENSCHENRECHTE

Die differenzierte Betrachtung des Bezugssystems zwischen Polizei und Menschenrechten wurde vom führenden österreichischen Menschenrechtsexperten Manfred Nowak erarbeitet. Er formulierte in den späten 1990er-Jahren erstmals explizit die aktive Funktion der Polizei als Menschenrechtsorganisation.

Mit der Einrichtung des Menschenrechtsbeirates und seinen Kommissionen im Bundesministerium für Inneres wurde die Empfehlung des CPT (Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) zur Einrichtung eines unabhängigen Kontrollorgans nachgekommen und fand mit der Novelle zum Sicherheitspolizeigesetz 1999 in den §§ 15a-c Sicherheitspolizeigesetz (verfassungs-)gesetzlich eine Verankerung. Die eigentliche Tätigkeit des Menschenrechtsbeirates startete im Juli 1999 und zielt nicht auf eine Kontrolle von Einzelfällen oder von Einzelpersonen sondern vielmehr auf strukturelle und institutionelle Ebenen ab. In erster Linie hat der Menschenrechtsbeirat die Aufgabe, strukturelle Gegebenheiten der Polizeitätigkeit aus menschenrechtlicher Sicht zu analysieren.

Entscheidend ist es für den Beirat jedoch, Missstände und Übergriffe nicht als isolierte Einzelvorkommnisse zu begreifen, sondern als solche, die ihre Ursachen im System haben. Somit fungiert der Menschenrechtsbeirat auch als Berater der Bundesministerin für Inneres in Fragen der Wahrung der Menschenrechte sowie die Beobachtung und begleitende Überprüfung der Vollziehung in diesem Bereich. Durch die Erstattung entsprechender Verbesserungsvorschläge wird der Beirat auch präventiv im Sinne des Menschenrechtsschutzes bei der Aufgabenbesorgung durch die Sicherheitsexekutive tätig. Dies zeugen 343 Empfehlungen seit 1999 über regelmäßige Folgeschulungen von ExekutivbeamtenInnen bis hin zum Behindertengleichbehandlungsgesetz über die Gestaltung behindertengerechter Gebäude.

#### 3.1 Differenzierte Betrachtung

Das Verhältnis von Polizei und Menschenrechten wird in der öffentlichen Diskussion im Wesentlichen als ein Verhältnis wechselseitiger Bedrohung gesehen. Die Polizei wird primär in ihrer Funktion als potentieller oder tatsächlicher „Verletzter“ menschenrechtlich geschützter Freiheit wahrgenommen und die Menschenrechte als potentielle oder tatsächliche Beschränkung polizeilicher Aufgabenerfüllung. Die Begründungen für diesen verengten und häufig stark vorurteilsbeladenen Dialog sind vielfältig und könnten nur durch

eine umfassende rechtssoziologische und politikwissenschaftliche Untersuchung geklärt werden.

Neben einer allgemeinen Verunsicherung, die durch die allmähliche Auflösung traditioneller Werte- und Ordnungssysteme im Zeitalter von Globalisierung, Neoliberalismus und Konkurrenzdemokratie bedingt ist, sowie damit zusammenhängender neuer tatsächlicher, aber auch vermeintlicher Bedrohungen wie des Terrorismus, der international organisierten Kriminalität, Umweltkatastrophen, ethnischen oder religiösen Konflikten, oder Migration trägt auch ein verengtes Verständnis und Selbstverständnis von Polizei einerseits und Menschenrechten andererseits zur Bildung von Vorurteilen und Feindbildern bei.

### **3.2 Menschenrechte als Begrenzung des polizeilichen Handelns**

Zur Erfüllung ihrer umfassenden menschenrechtlichen Schutzfunktionen werden die mit Polizeiaufgaben betrauten Behörden und Organe mit weitreichenden Befugnissen und einem rechtlichen Gewaltmonopol ausgestattet. Es liegt auf der Hand, dass die Sicherheitsorgane durch diese Machtfülle potentiell zu einer Bedrohung jener Menschenrechte auf Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit und Integrität, Freizügigkeit, Privatheit, Meinungs-, Vereins und Versammlungsfreiheit werden können, die sie durch die Androhung und den Einsatz von Befehls- und Zwangsgewalt zu schützen beauftragt und befugt sind.

Im demokratischen Verfassungsstaat wird einem möglichen Missbrauch dieser Gefahr durch ein komplexes System von Grundrechtsschranken, Notstandsklauseln, Gesetzesvorbehalten und Verfahrensgarantien einschließlich von Richtervorbehalten und rechtsstaatlichen Kontrollmechanismen begegnet. Zentraler Grundsatz zur Abwägung zwischen unterschiedlichen Menschenrechten einerseits sowie zwischen staatlicher Abwehr- und Schutzpflicht andererseits ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip, wie es in vielen menschenrechtlichen Gesetzesvorbehalten oder in § 29 des Sicherheitspolizeigesetzes verankert ist. Je nach der konkreten Ausgestaltung des von einer polizeilichen Maßnahme betroffenen Menschenrechts ist folglich abzuwägen, ob ein Eingriff in dieses Recht einem legitimen öffentlichen Interesse (wie dem Schutz eines Menschenrechts anderer Personen) dient und zur Erreichung dieses Zieles geeignet, erforderlich (im Sinne des gelindesten Mittels) und angemessen, das heißt verhältnismäßig im engeren Sinn, ist.

### **3.3 Polizei als Subjekt von Menschenrechten**

Bei der Beurteilung des Verhältnisses von Polizei und Menschenrechten darf nicht außer Acht gelassen werden, dass auch Polizeibedienstete selbst den Schutz der Menschenrechte, wie alle anderen Menschen, genießen. Im demokratischen Verfassungsstaat ist kein Platz mehr für die Legitimierung von Beschränkungen der Menschenrechte, wie sie in der älteren Lehre und Rechtsprechung zum Beispiel aus der Theorie des „besonderen Gewaltverhältnisses“ abgeleitet wurden, das bezüglich öffentlich Bediensteter (insbesondere Angehörigen von Polizei und Militär), Schülerinnen und Schülern oder Strafgefangenen angenommen wurde. Sofern gesetzliche Beschränkungen wie zum Beispiel im Beamtendienstrecht weiter bestehen, sind sie wie andere Eingriffe in Menschenrechte an den allgemeinen Gesetzesvorbehalten und Schrankenklauseln zu messen. Nur ausnahmsweise gelten besondere Schranken.

Beispielsweise normieren Art. 11 Abs. 2 Europäische Menschenrechtskonvention oder Art. 22 Abs. 2 International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), dass die Ausübung der Vereins-, Versammlungs- und Gewerkschaftsfreiheit durch Angehörige der Polizei besonderen gesetzlichen Einschränkungen unterworfen werden darf. Allerdings hat die Parlamentarische Versammlung des Europarates in einer eigenen „Erklärung über die Polizei“ aus dem Jahr 1979 (Resolution 690) das Recht von Angehörigen der Polizei betont, Gewerkschaften und andere Vereinigungen zur Durchsetzung ihrer Interessen zu gründen und diesen beizutreten.

### **3.4 Der Eingriff in Menschenrechte**

Der Begriff des Eingriffs ist für die Menschenrechtsanalyse bei staatlichem Handeln zentral. Eingriffe im Sinne von aktiven Handlungen kommen gerade im Bereich der Polizeiarbeit vor. Die Befugnisse des 3. Teils des Sicherheitspolizeigesetzes sind Ermächtigungen, zur Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben in die Rechte von Menschen einzugreifen. Polizeiliche Befugnisse zum Eingriff in die Menschenrechte (genauer: in den Anwendungsbereich von Menschenrechten) finden sich in vielen anderen Gesetzen. Kriterium für die Beantwortung der Frage, ob ein Eingriff vorliegt oder nicht, ist regelmäßig die Intensität und/oder die Qualität der im Blick stehenden Maßnahmen.

Als hilfreiche Faustregel kann gelten: Gesetzliche Verbote, darauf gestützte Strafen sowie polizeiliche Maßnahmen, die sich auf das Strafprozessrecht oder auf das Sicherheitspolizeigesetz stützen, sowie (sonstige) Akte der unmittelbaren Befehls- und

Zwangsgewalt stellen im Allgemeinen wegen ihrer Intensität Eingriffe dar. Gerade die polizeiliche Tätigkeit ist in besonderem Maße eingriffsnah. Jede Festnahme durch einen Exekutivbeamten, jede Hausdurchsuchung etc. greift in die Menschenrechte ein. Das Sicherheitspolizeigesetz geht von der eingreifenden Qualität der Tätigkeit der mit dem Gewaltmonopol ausgestatteten Polizei aus und enthält detaillierte Bestimmungen über die Voraussetzungen, die Modalitäten und Begleitumstände der Ausübung von Befugnissen, die in die Grundrechtssphäre eingreifen. Bei der Beurteilung dessen, was einen Eingriff darstellt, vollzieht sich ein Wandel in Richtung größerer Sensibilität und einer kritischeren Betrachtung der Zulässigkeit von Zwangsmaßnahmen.

„Vieles von dem, was wir heute als Grundrechtseingriff verstehen, galt damals (nach 1867) nicht als eingreifendes bzw. sondern höchstens als eingriffsvorbereitendes Verhalten. Dazu gehören z.B. die Nachschau auf frei zugänglichen Liegenschaften, das Einholen von Auskünften, die Observation von Menschen, die formlose Befragung von Auskunftspersonen, die Durchführung von verwaltungspolizeilichen Revisionen (z.B. die Überprüfung einer Anlage) oder die Feststellung der Identität eines Menschen ... Die differenzierten Garantien und die engeren Eingriffsschranken der Menschenrechtskonvention haben das Verständnis von den Grundrechten und deren Garantiefunktion verändert. Manches, was früher nicht für einen Eingriff gehalten wurde, wird nun als solcher verstanden und hat damit grundrechtliche Relevanz bekommen. Die perspektivische Verschiebung ist ein langfristiger Prozess, der nach wie vor im Gang ist.“ (Funk, Bernd-Christian in: Fehervary, Janos, Stangl, Wolfgang: Menschenrecht und Staatsgewalt, Wien, 2000).

Zu dieser größeren Sensibilität gegenüber polizeilichen Eingriffen passt auch die Vorschrift in § 28a (2) Sicherheitspolizeigesetz, wonach die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes zur Erfüllung ihrer Aufgaben vorerst jene Mittel einsetzen müssen, die nicht in die Rechte eines Menschen eingreifen. Eingreifende Mittel dürfen erst dann ergriffen werden, wenn andere Mittel nicht ausreichen oder der Einsatz anderer, d.h. nicht eingreifender Mittel außer Verhältnis zum sonst gebotenen Eingriff steht.

Jede Beeinträchtigung der Menschenrechte muss auf der Grundlage eines Gesetzes, bei bestimmten Rechten ausdrücklich in Übereinstimmung mit der gesetzlichen Grundlage, erfolgen. Dieses Erfordernis der Legalität von Verwaltungshandeln, zieht sich wie ein roter Faden durch die einzelnen menschenrechtlichen Bestimmungen, auch wenn die Bestimmungen betreffend die Gesetzmäßigkeit je nach Menschenrecht variieren. So legen die menschenrechtlichen Verbürgungen der persönlichen Freiheit einen besonders strengen Maßstab an.

Art. 5 der Europäische Menschenrechtskonvention etwa sieht vor, dass die Freiheit einem Menschen nur in bestimmten, rechtlich fixierten Fällen und nur auf die gesetzliche vorgeschriebene Weise entzogen werden darf. Andere Menschenrechte, wie etwa das für die Polizeiarbeit wesentliche Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und der Korrespondenz, bestimmten, dass ein Eingriff einer staatlichen Behörde in diese Rechte nur dann statthaft ist, wenn er unter anderem gesetzlich vorgesehen ist. Diese Beispiele sollen genügen, um das den menschenrechtlichen Instrumenten zugrunde liegende Prinzip der Herrschaft des Rechts (nach der gängigen englischen Bezeichnung auch „rule of law“ genannt) zu verdeutlichen.

Diese rechtsstaatliche Dimension der Menschenrechte hat zweifellos einen wesentlichen Beitrag dazu geliefert, die sicherheitspolizeilichen Tätigkeiten durch das Sicherheitspolizeigesetz 1991 auf eine adäquate gesetzliche Grundlage zu stellen. Daneben bildet der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns auf Grund von Art. 18 Bundes-Verfassungsgesetz einen wesentlichen Eckpfeiler des Rechtsstaatlichkeitsprinzips als Bauprinzip der österreichischen Verfassung. Die Verwaltung ist auf Grund der Gesetze zu vollziehen.

Gerade im Bereich der Sicherheitspolizei ist dies besonders relevant. Das Legalitätsprinzip stellt also einen Schutz vor willkürlichem Handeln dar und gewährleistet Rechtssicherheit, in dem es bestimmt, dass jedes Verwaltungshandeln rechtlich festgelegt sein, jeder Eingriff in die Menschenrechte auf der Basis einer rechtlichen Grundlage erfolgen und die gesetzliche Grundlage darüber hinaus allgemein zugänglich und hinreichend bestimmt sein muss.

Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit ist oft der entscheidende Punkt einer Menschenrechtsprüfung. Gefahren und Bedrohungen muss mit angemessenen Mitteln begegnet werden. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bestimmt wesentlich die konkrete Anwendung der Menschenrechte sowie die gesamte Polizeiarbeit in einem demokratischen Rechtsstaat.

Was bedeutet aber nun Verhältnismäßigkeit im Konkreten?

Der für die Polizeiarbeit so wesentliche § 29 Sicherheitspolizeigesetz kann als Startpunkt genommen werden:

§ 29. (1) Erweist sich ein Eingriff in Rechte von Menschen als erforderlich (§ 28a Abs. 3), so darf er dennoch nur geschehen, soweit er die Verhältnismäßigkeit zum Anlass und zum angestrebten Erfolg wahrt.

(2) Insbesondere haben die Sicherheitsbehörden und die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes

1. von mehreren zielführenden Befugnissen jene auszuwählen, die voraussichtlich die Betroffenen am wenigsten beeinträchtigt;
2. darauf Bedacht zu nehmen, ob sich die Maßnahme gegen einen Unbeteiligten oder gegen denjenigen richtet, von dem die Gefahr ausgeht oder dem sie zuzurechnen ist;
3. darauf Bedacht zu nehmen, dass der angestrebte Erfolg in einem vertretbaren Verhältnis zu den voraussichtlich bewirkten Schäden und Gefährdungen steht;
4. auch während der Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt auf die Schonung der Rechte und schutzwürdigen Interessen der Betroffenen Bedacht zu nehmen;
5. die Ausübung der Befehls- und Zwangsgewalt zu beenden, sobald der angestrebte Erfolg erreicht wurde oder sich zeigt, dass er auf diesem Wege nicht erreicht werden kann.“

Bei der Verhältnismäßigkeit geht es vor allem um ein adäquates Verhältnis von staatlichen Maßnahmen, die in die Rechte von Menschen eingreifen, und dem angestrebten Ziel (Mittel – Ziel – Relation). Das Sprichwort „nicht mit Kanonen auf Spatzen schießen“ bringt den Kerngedanken der Verhältnismäßigkeit auf den Punkt. Die im § 29 genannten Abwägungsprinzipien spezifizieren den Grundsatz:

- Unter den zum Ziel führenden Befugnissen ist die angemessenste zu wählen.
- Nach Möglichkeit soll gegen den Verursacher vorgegangen werden.
- Die Größe des Erfolgs und die Größe des Schadens müssen in vertretbarem Verhältnis stehen.
- Es muss möglichst schonend und Maß haltend gehandelt werden.
- Eingreifendes Verhalten ist möglichst kurz zu halten und nur solange aufrecht zu erhalten, als das Ziel durch maßhaltende Mittel erreicht werden kann.

Für die Überprüfung eines Verhaltens im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit sind folgende Analyseschritte wesentlich, die sich auf die genannten Prinzipien stützen und in der Judikatur zur Polizeiarbeit herausgebildet wurden:

1. Eine Maßnahme muss zunächst auf ihre Tauglichkeit/Eignung zur Erreichung eines bestimmten Ziels überprüft werden. Untaugliche Mittel scheiden von vornherein aus.
2. Sodann muss die Erforderlichkeit der Maßnahme zur Zielerreichung überprüft werden. Dies bedeutet jedenfalls eine Auseinandersetzung mit Handlungsalternativen, die wohl Ziel erreichend, aber dennoch weniger intensiv eingreifend bzw. beeinträchtigend sind.



Das heißt, das gelindeste unter den zur Verfügung stehenden Mitteln muss ergriffen werden.

3. Bei Bejahung der Erforderlichkeit der Maßnahme ist schließlich zu überlegen, wie groß der möglicherweise verursachte Schaden und wie wichtig der angestrebte Erfolg ist. Das Verhältnis zwischen Schaden und Erfolg muss angemessen sein (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn). Dies kann auch dazu führen, dass eine Maßnahme abgebrochen werden muss. Diesem Aspekt hat der Menschenrechtsbeirat in seinen Überlegungen aus Anlass des Todes von Cheibani Wague besondere Aufmerksamkeit geschenkt: „Ist die Rechtsordnung zwar auf Durchsetzung angelegt und wird die staatliche Autorität durch die im Gesetz vorgesehenen Eskalationsstufen gestärkt, so bedeutet dies aber nicht, dass eine Amtshandlung in jedem Fall und um jeden Preis ihren Abschluss in etwas „Handfestem“ wie einer sofortigen Anzeige oder Festnahme finden muss. Den Beamtinnen und Beamten muss ein derartiger „Schritt zurück“ ohne Gesichtsverlust vor dem Vorgesetzten und den KollegInnen erlaubt sein.“

Teil des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist daher die Abwägung zwischen der Bedeutung der Durchsetzung einer Amtshandlung und den damit verbundenen Risiken in der konkreten Situation. Der Schaden, der in Folge der Anwendung von Zwangsgewalt entsteht und jener, der aus Folge eines Abbruchs, einer Verschiebung auf einen späteren Zeitpunkt bzw. einer Innehaltung der Amtshandlung resultiert, muss dabei einander gegenübergestellt werden.

4. Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit von eingreifendem Polizeihandeln ist nicht nur die unmittelbare Situation der Gewaltanwendung, oder genauer: das letzte Stadium der Amtshandlung einzubeziehen, sondern es ist vielmehr von einer Gesamtbetrachtung auszugehen, die die Planung, Organisation und konkrete Durchführung einer Polizeiaktion in den menschenrechtlichen Blick nimmt.
5. Polizeiarbeit ist komplex. Sehr oft bleibt wenig Zeit, um die Situation richtig zu erfassen und über die angemessenen Mittel nachzudenken. Daher muss auch bei der nachprüfenden Beurteilung von Ereignissen eine ex ante Perspektive eingenommen werden, d.h. dass sich die Beurteilenden in die Situation zum Zeitpunkt des Einschreitens versetzen müssen.

### **3.5 Verinnerlichung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes**

Auf Grund der Tatsache, dass diese Abwägung des rechten Maßes zwischen Ziel und Mitteln zur Zielerreichung in der unmittelbaren Situation nicht einfach durchzuführen ist, ist es umso bedeutender, im Rahmen der Aus- und Fortbildung die Kriterien und Prinzipien der Verhältnismäßigkeitsprüfung bewusst zu machen. Nur ein wirkliches Bewusstsein der überragenden Bedeutung des richtigen Maßes und vor allem die konkrete und praktische Einübung in das Erkennen und Ergreifen von Handlungsalternativen können im „Ernstfall“ dazu beizutragen, eine Fehlentscheidung zu vermeiden. Die Abwägungsfragen müssen sozusagen in „Fleisch und Blut“ übergehen.

### **3.6 Menschenrechtsschutz als primäre Aufgabe der Polizei**

Aus den bisherigen Ausführungen zur Bedeutung von Menschenrechten einerseits und Polizei andererseits folgt, dass die primäre Beziehungsebene zwischen beiden nicht in der Verletzung von Menschenrechten, sondern im Schutz von Menschenrechten durch die Polizei besteht. Nur ein extrem verkürztes Menschenrechtsverständnis hat diese Schutzfunktion der Polizei ausgeblendet. Diesem, auf reine Abwehransprüche verkürzten Menschenrechtsverständnis entspricht auf der Ebene der Polizei die ebenfalls weit verbreitete Auffassung, diese würde nicht subjektive Rechte von Menschen schützen, sondern lediglich objektive und abstrakte Interessen des Staates wie die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit bzw. von „Law and Order“.

Der Schutz von „Law and Order“ ist nur deshalb ein negativ besetzter Begriff, weil er Gesetz und Ordnung von dem dahinter stehenden Zweck des Schutzes von Menschenrechten abstrahiert und gleichsam zum Selbstzweck erhebt. Durch dieses abstrakte Ordnungsdenken ist auch im Bewusstsein der Bevölkerung die menschenrechtliche Schutzfunktion der Polizei oft verloren gegangen.

Erst wenn die staatliche Ordnung durch Bürgerkrieg, Katastrophen und/ oder ungehemmte Kriminalität weitgehend zusammenbricht, wie beispielsweise in Kolumbien, Somalia oder in Bosnien, wird den Menschen der Wert des Schutzes ihrer grundlegenden Menschenrechte auf Leben, Freiheit, Gesundheit, Eigentum oder Sicherheit durch die Polizei wieder bewusst.

## 4. GEGENWÄRTIGE MENSCHENRECHTSBILDUNG INNERHALB DER POLIZEI

### 4.1 Positive Umsetzung in der Aus- und Fortbildung

Hier zeigt sich am Beispiel der besonderen Aus- und Fortbildung bei der „Durchführung von Abschiebungen“ in den letzten Jahren eine ganz konkrete Verbesserung und Weiterentwicklung im polizeilichen Handeln. Durch das Einrichten eigens dafür speziell ausgebildeter und geschulter Beamtinnen und Beamte für Abschiebungen wurde in diesem Bereich ein hoher Professionalisierungsgrad erreicht.

Für die Polizei ist in diesem Zusammenhang die Bestimmung des § 27 Sicherheitspolizeigesetz wesentlich, welche sie ausdrücklich dazu verpflichtet, die Menschenrechte und deren Wertungen bei der sicherheitspolizeilichen Aufgabenerfüllung im Bereich der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung ständig mitzudenken und sie ihren Bemühungen um Konfliktlösungen zugrunde zu legen.

### 4.2 Häufig gestellte Fragen und vorgebrachte Argumente

Wie die Erfahrungen aus Trainings mit Polizistinnen und Polizisten zeigen, werden häufig ähnliche Fragen bzw. Argumente in Bezug auf die Menschenrechte vorgebracht, die oft mit einer gewissen Ablehnung der Menschenrechte oder negativen Erfahrungen mit diesem Thema verbunden sind. Wie wird aber konkret damit umgegangen? Hier eine mögliche Beantwortung, darüber hinaus kennen Sie wahrscheinlich weitere Argumente.

#### **„Haben Polizisten keine Menschenrechte?“ oder „Uns schützt niemand!“**

Diese Frage gehört zu den häufigsten im Trainingskontext und ist eine sehr wichtige und verständliche. Ihre zufriedenstellende Beantwortung kann mitunter wesentlich für den weiteren Verlauf eines Trainings sein. Zunächst die einfache und grundsätzliche Antwort: Natürlich haben Polizistinnen und Polizisten Menschenrechte. Die Menschenrechte sind unteilbar.

Alle Menschen haben Grund- und Menschenrechte, Angehörige der Polizei sind keine Ausnahme. Eine mittlerweile überholte Theorie hatte früher für Menschen, die in „besonderen Gewaltverhältnissen“ stehen (Schülerinnen und Schüler, öffentliche Bedienstete, Strafgefangene), angenommen, dass besondere Beschränkungen der Menschenrechte für diese Gruppen gelten. Letztlich aber gilt bei diesen Gruppen wie bei

allen anderen Menschen, dass sie Menschenrechte haben und dass diese nur unter bestimmten Bedingungen beschränkt werden dürfen. Die spezifischen Bedingungen des öffentlichen Dienstes sind bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung natürlich zu berücksichtigen.

Aus dem Europäischen Kodex der Polizei-Ethik Art. 31: „In aller Regel genießen Polizistinnen und Polizisten dieselben bürgerlichen und politischen Rechte wie andere Bürger. Diese Rechte dürfen nur dann eingeschränkt werden, wenn dies notwendig ist, damit die Funktionen der Polizei in einer demokratischen Gesellschaft erfüllt werden, dies in Übereinstimmung mit dem Gesetz erfolgt und im Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention steht.“

Der **Europäische Kodex der Polizeiethik** wurde am 19. September 2001 vom Ministerkomitee des Europarates als Empfehlung Nr. 10/2001 an die Mitgliedstaaten verabschiedet. Die Ziele des Kodex sehen unter anderem vor:

- Die Förderung der Rechtsstaatlichkeit.
- Das Einrichten einer wirksamen Kriminalitätsbekämpfung auf nationaler und internationaler Ebene.
- Das Fördern der polizeilichen Arbeit gemeinsam mit der Öffentlichkeit.
- Die Polizeiarbeit sowohl als soziale als auch als Dienstleistungsfunktion in der Gesellschaft wahrzunehmen und insbesondere das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Polizei zu stärken.
- Die Achtung der Menschenwürde und der Grundrechte des Einzelnen, wie sie in der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert sind.

Menschenrechte sind natürlich auch im Bezug auf die sozialen Arbeitsbedingungen anwendbar. Art. 32 des Europäischen Kodex für Polizei-Ethik formuliert dazu wie folgt: „Polizistinnen und Polizisten genießen als Beamte (öffentliche Bedienstete) im größtmöglichen Umfang soziale und wirtschaftliche Rechte. Insbesondere haben die Bediensteten das Recht, eigene Vertretungsorganisationen zu gründen und sich daran zu beteiligen, eine angemessene Vergütung und Sozialleistungen zu erhalten, und dass ihnen unter Berücksichtigung des besonderen Wesens der Polizeiarbeit eine besondere Gesundheitsversorgung und Absicherung gewährt wird.“

Menschenrechtsschutzorgane befassen sich auf der Grundlage einer menschenrechtlichen Gesamtsicht (unter Heranziehung vor allem sozial-psychologischer Ansätze) zunehmend mit den Rahmenbedingungen, die menschenrechtlich problematisches Verhalten wahrscheinlicher bzw. unwahrscheinlicher machen. In diesem Zusammenhang interessiert

man sich nunmehr systematisch für das Arbeitsumfeld der Beamtinnen und Beamten (hohe Stressbelastung, psychologische Betreuung nach Extremsituationen, unzureichende Personalausstattung etc.) und deren Auswirkungen auf die Amtshandlungen. Der österreichische Menschenrechtsbeirat bezieht die Situation der Bediensteten in seine Beobachtungen mit ein und hat an verschiedenen Stellen Empfehlungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen abgegeben (z.B. Empfehlungen zu Frauen in der Sicherheitsexekutive, psychologische Betreuung nach traumatisierenden Erfahrungen, Supervision etc.).

Auf Grund der besonderen Stellung der Polizistinnen und Polizisten in Ausübung des Gewaltmonopols genießen diese einen speziellen Schutz im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften. So dienen Sonderbestimmungen des Strafrechts dem Schutz der Beamtinnen und Beamten (siehe z.B. Widerstand gegen die Staatsgewalt, tätlicher Angriff auf Beamte).

Die besonders verantwortungsvolle Stellung verlangt ein besonders hohes Maß an Professionalität und eine Hintanstellung der persönlichen Situation, zu Gunsten einer professionellen Handhabung der Arbeit, besonders in heiklen Situationen. Das kann etwa dazu führen, dass Polizistinnen und Polizisten, die zum Schutz einer Demonstration abgestellt sind und dort bespuckt und beschimpft werden, ihre Rechte zugunsten einsatztaktischer Erwägungen zurückstellen müssen. Andererseits bedeutet dies gerade nicht, dass sie sich nicht in verhältnismäßiger Form gegen Angriffe zur Wehr setzen dürfen.

### **„Die Menschenrechte machen es uns unmöglich, überhaupt noch einzuschreiten“**

Zunächst sieht dieser Satz die Menschenrechte lediglich als Schranken polizeilichen Handelns. Entsprechend dem oben skizzierten umfassenden Verständnis der Menschenrechte, besteht gerade die Aufgabe der Sicherheitsexekutive, im Schutz der Menschenrechte.

Menschenrechte haben aber jedenfalls die Funktion, polizeiliches Handeln strikt an gesetzliche Vorgaben sowie an die Verhältnismäßigkeit des Vorgehens zu binden. Die strikte menschenrechtliche Bindung ist notwendig, um die Macht, die der Polizei nun mal auf Grund des Gewaltmonopols zukommt, auszugleichen. Diese strikte Bindung ist ein unverzichtbares Element der Polizei in einer demokratischen Gesellschaft.

Tatsächlich stellen die Menschenrechte sehr hohe Anforderungen an das polizeiliche Handeln. Die Polizei muss handeln, um die Menschenrechte zu schützen, sie darf aber nicht überzogen oder gesetzwidrig handeln, da sonst wiederum die Menschenrechte verletzt

werden. Dazu kommt, dass der gesellschaftliche Zusammenhang, in dem die Polizei heutzutage handelt, auf Grund verschiedenster Umstände (z.B. Migration,) viel komplexer ist als noch vor zwanzig Jahren.

Allerdings – und dies ist wichtig zu betonen – sind die menschenrechtlichen Anforderungen an die Polizeiarbeit keine theoretischen, sondern stimmen weitgehend mit den Standards einer professionellen Polizeiarbeit überein. Einfach gesagt: Eine professionell agierende Polizei handelt zugleich menschenrechtskonform. Die Menschenrechte stellen keine höheren Anforderungen als notwendig und praktisch möglich. Zumeist ist daher ein Beherrschen und Bedenken der Verhältnismäßigkeit ausreichend, um diesen Anforderungen zu entsprechen.

#### **4.3 Menschenrechtsbildung in der Aus- und Fortbildung der österreichischen Polizei**

Die Ausbildungslandschaft der österreichischen Sicherheitsexekutive wurde insbesondere im letzten Jahrzehnt verschiedenen Änderungen unterzogen, um den bestehenden Herausforderungen in sicherheits-, gesellschafts-, aber auch bildungspolitischer Hinsicht gewachsen zu sein.

Der Menschenrechtsbeirat des österreichischen Innenministeriums hat sich im Jahre 2005 eingehend mit den Strukturen und Inhalten der polizeilichen Aus- und Fortbildungen sowie insbesondere mit den Bezug habenden Strukturen und Inhalten der Menschenrechtsbildung in der Polizei beschäftigt und zieht insgesamt eine positive Bilanz.

##### **4.3.1 Ziele und Umsetzung der Menschenrechtsbildung**

Ziel ist die Umsetzung der Menschenrechte als organisationsimmanentes Anliegen, kommt doch der Exekutive eine wesentliche Rolle in diesem Zusammenhang zu.

Es wird betont, dass nur ein positiver Zugang zu den Menschenrechten im Sinne eines Verständnisses der Exekutive, die dem Schutz der Menschenrechte verpflichtet ist, tatsächlich tragfähig sein kann. Eine qualifizierte Menschenrechtsbildung innerhalb der Exekutive soll den erhöhten Stellenwert der Menschenrechte in der gesamten Organisation zum Ausdruck bringen, und so die Organisationskultur insgesamt beeinflussen.

Die Umsetzung dieses menschenrechtlichen Strukturkonzepts an der Sicherheitsakademie erfolgt bereits seit dem Jahre 2003 sowohl in der Grundausbildung als auch im Rahmen der

berufsbegleitenden Fortbildung. In letzterer werden Menschenrechte vor dem Hintergrund der hohen praktischen Relevanz sowohl in verbindlicher Form berücksichtigt und sind auch als Zusatzangebot für Interessierte frei wählbar.

Neben der bereits verwirklichten Umsetzung dieses Ziels im Bereich der Aus- und Fortbildung der Polizistinnen und Polizisten, wollen wir mit dem Projekt POLIZEI.MACHT.MENSCHEN.RECHTE die Verwirklichung der Menschenrechtsbildung im Sinne einer Menschenrechtsverwirklichungsorganisation der gesamten Sicherheitsexekutive zum Durchbruch verhelfen.

#### **4.3.2 Umsetzung in der Grundausbildung**

Menschenrechtlich relevante Inhalte sind an unterschiedliche Lehrgegenstände adressiert, daher werden Menschenrechte als Schnittpunkte in verschiedenen Unterrichtszusammenhängen angesprochen. Das betrifft den Bereich der Persönlichkeitsbildung (Angewandte Psychologie, Kommunikationstechnik und Konfliktmanagement), aber auch die Sicherheitspolizeiliche Handlungslehre, den Unterricht im Strafrecht, im gesamten Bereich des Einsatztrainings sowie in der Kriminologie und Kriminalistik.

Damit wird gewährleistet, dass über das bloße Vermitteln von theoretischem Wissen (Grund- und Freiheitsrechte, Aufgaben und Befugnisse der Exekutive, Rechte von Betroffenen etc.) hinaus, wie es im expliziten Lehrgegenstand Menschenrechte beinhaltet ist, auch die persönliche Ebene (Haltung, Menschenbild, ethische Fragen) angesprochen und die praktische Relevanz von Menschenrechten in der Polizeiarbeit sichtbar werden. Die folgende Aufstellung umfasst in diesem Sinne nur jene Einheiten, die Menschenrechte schwerpunktmäßig beinhalten:

##### Berufsethik (12h)

Ziel dieses Trainings ist es, den ExekutivbeamtenInnen ethische Aspekte polizeilicher Aufgaben zu vermitteln, über das Berufsfeld des Exekutivdienstes kritisch zu reflektieren und Erwartungen hinsichtlich der späteren Aufgaben zu diskutieren.

##### Gesellschaftslehre (50h)

In diesem Training sollen die Exekutivbediensteten ein zeitgeschichtliches und soziologisches Grundverständnis entwickeln und sich der Bedeutung ihrer Rolle in einem demokratischen Rechtsstaat bewusst werden. Neben geschichtlichen Hintergründen sowie

Grundlagen der Soziologie wird auch auf die Herausforderungen in der heutigen Gesellschaft eingegangen. In diesem Zusammenhang wird der Umgang mit Fragestellungen betreffend die Migration erörtert und damit eine Bewusstseinsbildung hergestellt.

#### Menschenrechte (56h)

Ziel dieser Einheit ist es, bei den ExekutivbeamtInnen ein Bewusstsein für Menschenrechte zu schaffen, deren Bedeutung zu vermitteln, sowie die Menschenwürde als eigene Handlungsmaxime in den Vordergrund zu stellen.

Im Basisteil soll in drei Teilen „Menschenwürde – Menschenrechte“, „Fremd bei uns“ und „Menschenrechte – Exekutive“ grundsätzliches menschenrechtliches Wissen vermittelt, ein gegenseitiges kulturelles Verständnis sowie polizeiliche Handlungslehre näher gebracht werden. Im Hauptteil werden Menschenrechte an Hand von Fallstudien bearbeitet. Durch Exkursionen zur KZ-Gedenkstätte Mauthausen, in geschützte Werkstätten, zu Kulturvereinen und religiösen Zentren wird verdeutlicht, dass Menschenrechte in den verschiedensten Bereichen von Bedeutung sind.

#### Verfassungsrecht (58h)

In diesem Lehrgegenstand werden die rechtlichen Aspekte des Themas Menschenrechte als Teil des österreichischen Verfassungsrechts vermittelt. Insbesondere werden die verfassungsrechtlichen Garantien der Grund- und Freiheitsrechte, wie die Europäische Menschenrechtskonvention, die Antifolterkonvention oder das Staatsgrundgesetz vorgestellt.

#### ADL-Trainings (Anti-Defamation League - Trainings) - (24h)

ADL-Trainings sind ein verbindlicher Teil der Grundausbildung und werden von allen Auszubildenden durchlaufen. Seit 1. Mai 2009 ist das ADL-Training in der Grundausbildung verpflichtend eingeführt worden. Seitdem haben mehr als 250 Polizistinnen und Polizisten daran teilgenommen.

### **4.3.3 Umsetzung in der Berufsbildung**

Folgende Seminare mit explizit menschenrechtlichem Focus standen und stehen im Programm der zentralen Fortbildung:

#### Grund- und Menschenrechte (24h)

Die Zielgruppe dieses Seminars sind die Bediensteten der Sicherheitsexekutive, die mit den Fragen der Grund- und Menschenrechte befasst sind. Im Rahmen dieses Seminars werden



aktuelle Entwicklungen in der Menschenrechts- und Grundrechtsjudikatur an Hand von Fallbeispielen erörtert. Weiters werden Systeme zur Verhütung von Menschenrechtsverletzungen vorgestellt.

#### Allgemeine Berufsethik und Berufsethik für ExekutivbeamtInnen (40h)

Im Rahmen dieser Seminare soll eine Sensibilisierung dahingehend erreicht werden, dass gesetzliche Regelungen polizeiliches Handeln nicht vollständig erfassen können und daher durch die eigene Wahrnehmung der Berufsethik abgedeckt werden sollten. Das moralische Bewusstsein zur Entscheidungsbegründung soll gesteigert werden. Als rechtliche Grundlagen werden der UN-Verhaltenskodex und der Polizeiethik-Kodex des Europarates vorgestellt.

#### Seminar Menschen – Rechte (24h)

Zielgruppe dieses Seminars sind alle Bediensteten der Sicherheitsexekutive, die im täglichen Dienstbetrieb Befehls- und Zwangsgewalt ausüben. Im Hinblick auf praxisnahe Situationen soll das Spannungsfeld zwischen Menschenrechten und Effizienz des exekutiven Einschreitens thematisiert werden.

#### Polizei und AfrikanerInnen (32h)

Das Seminarangebot fußt auf einem Begegnungsprojekt der Polizei Wien. Durch die Begegnung von Polizeibediensteten mit Menschen afrikanischer Herkunft sollen Berührungängste und gegenseitige Vorurteile abgebaut und ein besseres Verständnis für einander entwickelt werden.

#### Staat und Menschenrechte (24h)

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollen einen Einblick insbesondere in das juristische Konzept und den Gesamtzusammenhang des Menschenrechtssystems gewinnen und auf diesem Weg ihr Menschenrechtsverständnis weiter entwickeln. Ein besonderer Schwerpunkt wird auf die Arbeitsweise menschenrechtlicher Besuchseinrichtungen gelegt, wobei insbesondere die Tätigkeit und Funktion des Menschenrechtsbeirats und des Antifolterkomitees diskutiert werden.

#### Lehrgang „Polizeiliches Handeln in einer multikulturellen Gesellschaft“ (152h)

Mit dem zweisemestrigen Lehrgang „Polizeiliches Handeln in einer multikulturellen Gesellschaft“ soll Bediensteten, die in ihrem beruflichen Alltag häufig Kontakt zu Menschen mit Migrationshintergrund haben, die Möglichkeit geboten werden, ihre Erfahrung und ihr Wissen in Theorie und Praxis zu vertiefen.

Der Lehrgang besteht aus einer Abfolge von inhaltlich definierten Seminaren, die von einem partnerschaftlichen „Tandem-Prinzip“ begleitet werden. Diesem Prinzip folgend werden zwischen den teilnehmenden Polizeibediensteten und Menschen mit Migrationshintergrund Paare gebildet, die bis zum Abschluss des Lehrganges eine gemeinsame Projektarbeit erstellen.

#### Projekt „Interkurlotse“ (16h)

Vorerst abgeschlossen sind die Schulungen die im Zusammenhang mit dem Projekt „Interkurlotse“ gestanden sind. Ziel dieses Projekts war es, Polizistinnen und Polizisten als sogenannte Interkurlotsen auszubilden, die als Ansprechpersonen für Migrantinnen und Migranten agieren und gezielt bei Einsätzen herangezogen werden. Die 48 ausgebildeten Interkurlotsen sind in Grenzgebieten sowie in urbanen Ballungsräumen mit hohem Migrantenanteil tätig.

#### Anti-Defamation-League-Trainings (24h)

ADL-Trainings werden im Rahmen einer mehrjährigen Kooperation seit dem Jahre 2000 mit der weltweit agierenden Bürgerrechtsorganisation Anti-Defamation-League angeboten und zielen darauf ab, den bewussten Umgang mit eigener und fremder Identität erfahrbar zu machen. Darauf aufbauend soll die persönliche Kompetenz im Umgang mit Differenz und unterschiedlichen Formen von Diskriminierung und Rassismus erweitert werden. Die von Anti-Defamation-League entwickelte Methode setzt an den persönlichen Erfahrungswerten an.

ADL-Seminare sind mittlerweile seit 1. Mai 2009 verpflichtender Bestandteil der Grundausbildung und der Fortbildung. Zu letzteren haben die Behörden einem Verteilerschlüssel entsprechend den Bediensteten zu den Seminaren zu entsenden.

#### Interkulturelles Konfliktmanagement (40h)+(16h)

Der Lehrgang „Interkulturelles Konfliktmanagement“ wurde vom Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) mit zwei Expertinnen für Konfliktmanagement entwickelt. Inhalte des aus sechs Modulen bestehenden Diplomlehrgangs sind das Erlernen von Interventions- und Fragetechniken sowie die Anwendung geeigneter Methoden zur interkulturellen Konfliktbearbeitung, wie z.B. Mediation, Konfliktmoderation, Konfliktcoaching, Partizipationsverfahren und Großgruppeninterventionen. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Reflexion der eigenen Werte, die eigene Haltung und auf die Sensibilisierung für Kulturunterschiede gelegt. Dazu kommen Diskussionsrunden mit Expertinnen und Experten mit Migrationshintergrund zu aktuellen Themen.

## **5. Projekt POLIZEI.MACHT.MENSCHENRECHTE**

### **5.1 Bericht des Menschenrechtsbeirates**

Aufgrund der Empfehlung des Menschenrechtsbeirates durch den Bericht von 2005, neben dem bereits bestehenden Ausbildungskonzept „Menschenrechte in der Aus- und Fortbildung der Sicherheitsexekutive“, die Einrichtung eines Schwerpunktprogramms „Exekutive als Menschenrechtsschutzorganisation“ in allen Bereichen umzusetzen, wurde im April 2008 durch den damaligen Innenminister Günther Platter offiziell das Projekt POLIZEI.MACHT.MENSCHEN.RECHTE ins Leben gerufen und so der Empfehlung des Menschenrechtsbeirates entsprochen.

### **5.2 Projektauftrag – Generelles Projektziel**

Die Analyse und Konzipierung der Polizei in ihrem Selbstverständnis und ihrer Aufgabenerfüllung als Menschenrechtsverwirklichungsorganisation unter Berücksichtigung

- der Aufgaben- und Handlungsumfelder der Polizei
- der Interessen der Zivilgesellschaft und
- internationaler Erfahrungen

durch Einbindung von Vertretern und Vertreterinnen der Zivilgesellschaft sowie internationaler Expertinnen und Experten.

#### **5.2.1 Inhaltliche Ziele und Paradigmenwechsel**

Aufbauend auf den mehrjährigen Vorarbeiten der Arbeitsgruppe des Menschenrechtsbeirates wurde das Projekt POLIZEI.MACHT.MENSCHEN.RECHTE zur weiteren Professionalisierung der polizeilichen Arbeit eingerichtet. Dazu wurde ein aus organisationsinternen und -externen Mitgliedern zusammengesetztes, interdisziplinäres und internationales Expertenteam damit beauftragt,

1. das Berufsbild der Polizei unter besonderer Berücksichtigung menschenrechtlicher Kriterien neu zu definieren
2. die inhaltlichen Ebenen Personal, Organisationsstrukturen und Organisationsabläufe hinsichtlich ihres Entsprechens zu diesem Berufsbild zu analysieren und

3. konkrete Konzepte für die konsequente Umsetzung des Berufsbildes auf allen inhaltlichen und strukturellen Organisationsebenen zu erarbeiten.“

Ziel des Projektes ist in diesem Sinne eine systematisch an der Sicherung und Verteidigung der Menschenrechte orientierte Polizei zu verwirklichen.

Eine wirksame Umsetzung dieser grundlegenden Ausrichtung in der polizeilichen Alltagspraxis erfordert es zudem, jene organisationskulturell verfestigten Denk- und Verhaltensmuster im Polizeiapparat kritisch zu überprüfen und zu verändern, die in den Menschenrechten eher eine Einschränkung effizienten polizeilichen Handelns sehen und nicht dessen Zielsetzung.

Vor dem Hintergrund ihrer geschichtlichen Entwicklung werden Polizei und Menschenrechte tendenziell in einem problematischen Verhältnis gesehen. Polizeiliche Eingriffe werden dabei vielfach als potenziell gefährdend für die Menschenrechte, Menschenrechte als einschränkend für polizeiliches Handeln beschrieben. Das moderne Verständnis dieses Bezugssystems, das sich als Paradigmenwechsel international immer weiter durchsetzt, weist der Polizei hingegen eine aktive Rolle in der Umsetzung und im Schutz der Menschenrechte zu.

Entsprechende Studien hinterlegen diesen Wechsel wie zum Beispiel in Deutschland mit dem Projekt „Menschenrechtsbildung für die Polizei“. In diesem Sinne wird die Funktion der Polizei nicht zuletzt darin gesehen, dass sie in der Form, in der sie ihr legitimes Gewaltmonopol ausübt oder auch bewusst auf den Einsatz von Zwangsmaßnahmen verzichtet, Menschenrechte verwirklicht.

### **5.2.2 Arbeitsschritte**

Im Anschluss an den Entwurf eines Selbstverständnisses und Berufsbildes der Polizei aus menschenrechtlicher Perspektive werden die strukturellen Ebenen der Organisation wie auch die wirksamen organisationskulturellen Gegebenheiten darauf hin untersucht, wieweit sie menschenrechtlich konformes Verhalten im polizeilichen Alltagshandeln unterstützen beziehungsweise dieses tendenziell weniger wahrscheinlich machen. In einem weiteren Schritt geht es darum, konzeptionelle Veränderungen zu entwerfen und konkrete Maßnahmen vorzuschlagen, in denen wirkungsvolle Hebel gesehen werden, um menschenrechtlich konformes Verhalten künftig zu unterstützen.

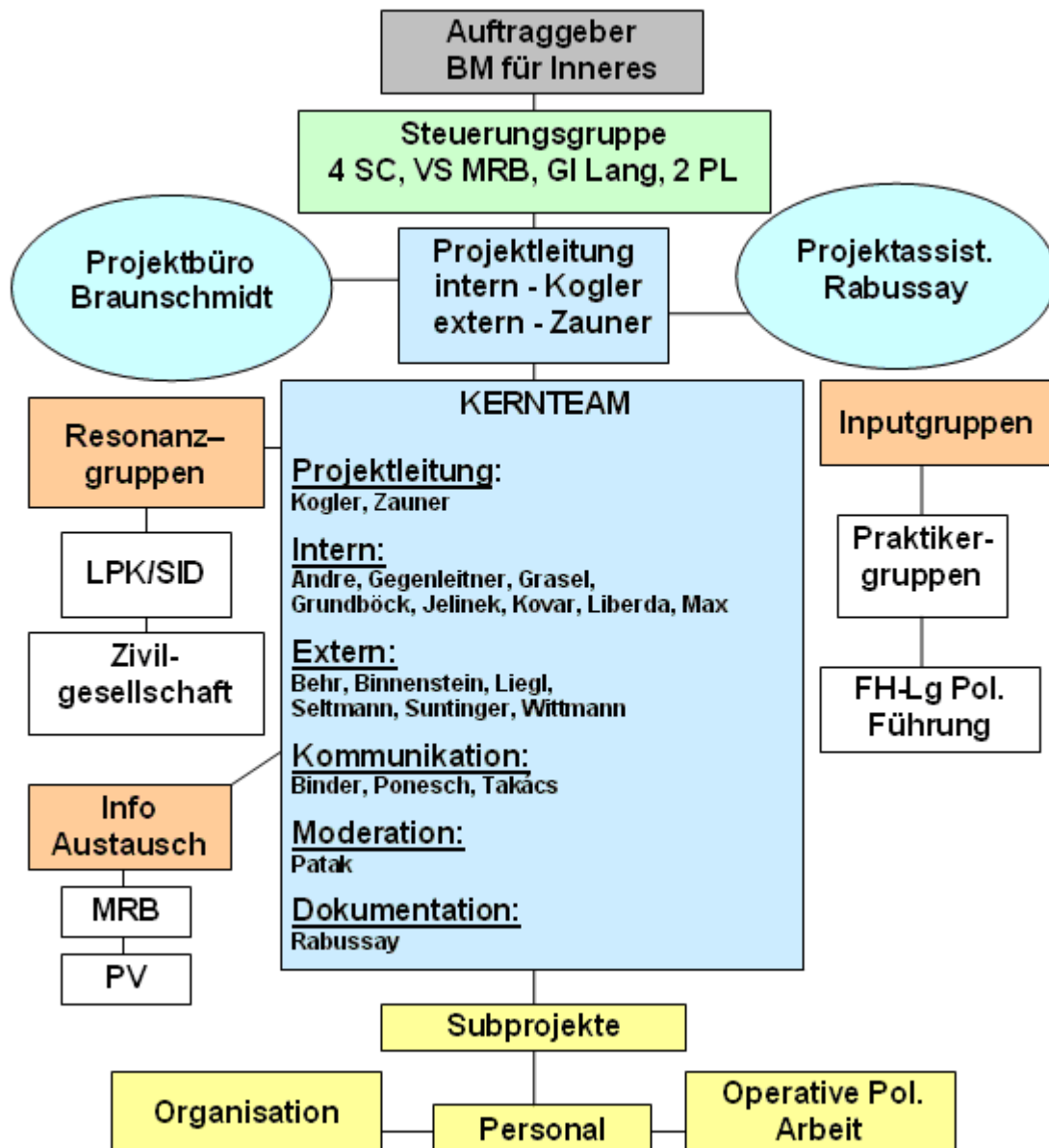
### **5.2.3 Arbeitsprinzipien**

Die Trägerschaft des Projektes liegt – unabhängig vom seinem Ausgangspunkt und entsprechenden Vorarbeiten im Menschenrechtsbeirat – beim Bundesministerium für Inneres unter Einbeziehung aller Ebenen des Polizeiapparates. Das Projekt sieht einen hohen Grad der Einbeziehung von Stakeholdern vor. In professionell moderierten Beratungseinheiten wurden die unterschiedlichen Hierarchieebenen der Polizei, die Personalvertretung, der Menschenrechtsbeirat wie auch externe Repräsentanten der Zivilgesellschaft eingeladen, ihre Sichtweisen und kritischen Vorbehalte einzubringen.

Die zentrale Struktur besteht aus dem Kernteam, das den eingerichteten inhaltlichen Arbeitsgruppen Aufträge erteilen kann. Beide Arbeitsgruppen greifen auf die Erfahrung der polizeiinternen sowie auf externe und internationale Expertinnen und Experten zurück. Dies spiegelt sich auch in der kooperativen Leitung des Projekts durch einen internen und einen externen Projektleiter wider.

## 5.2.4 Projektstruktur

Im Sinne der oben beschriebenen Arbeitsprinzipien gliedert sich die Projektstruktur in interne und externe Anspruchsgruppen.



### POLIZEI.MACHT.MENSCHEN.RECHTE

Professionelle Verwirklichung der Menschenrechte als Kernaufgabe der Polizei

## 5.2.5 Orientierungssätze

Diese im Projekt entwickelten Orientierungssätze richten sich unmittelbar an die Polizistinnen und Polizisten sowie an die Führungs- und Organisationsverantwortlichen der Sicherheitsexekutive. Sie bringen ein menschenrechtlich gebotenes Verhalten gegenüber der Bevölkerung und innerhalb der Organisation zum Ausdruck.

Diese Orientierungssätze stellen jene grundsätzlichen Werte außer Streit, die im Rahmen der Diskussionen im Kernteam, in den moderierten Gruppen und den Führungskräften des Bundesministeriums für Inneres erarbeitet wurden. Sie dienen vor allem dazu, die weitere Arbeit des Projektes in der Form einer „Lücken-Analyse“ anzuregen und wirksame Hebel für eine weitere Professionalisierung der Polizeiarbeit zu identifizieren. Sie sind nicht als ein weiteres „Leitbild“ der Polizei gedacht, auch wenn die Darstellungsform Ähnlichkeiten aufweist.

### Zielsetzung

- 1. Ziel unseres Handelns ist es, die Menschenrechte zu schützen und zu achten, und für alle Menschen das größtmögliche Vertrauen in ihre Freiheit und Sicherheit zu schaffen.**

Der Polizei ist gesetzlich aufgetragen, bei Gefährdungen wesentlicher Rechtsgüter – Leben, Gesundheit, körperliche Integrität, Freiheit, Eigentum – zu intervenieren. Diese Rechtsgüter sind auch menschenrechtliche Werte, die der Staat zu achten, zu schützen und zu gewährleisten hat.

Die primäre Aufgabe der Polizei besteht somit im Schutz und in der Gewährleistung der Menschenrechte, indem sie konkrete Maßnahmen der ersten allgemeinen Hilfeleistung sowie zur Prävention und Aufklärung von Rechtsverletzungen unter Privaten trifft. Dabei muss sie immer wieder in die Rechte von Menschen eingreifen und die Verhältnismäßigkeit des Handelns wahren. Erst ein unverhältnismäßiger Eingriff stellt eine Verletzung der Menschenrechte dar. Diese Unterscheidung ist fundamental.

Diese Doppelrolle der Polizei - Schutz der Menschenrechte und Eingriffe in die Menschenrechte - bringt ein Spannungsfeld mit sich, das die gesamte Polizeiarbeit prägt. Zudem ist die Polizei mit dem staatlichen Gewaltmonopol ausgestattet und hat damit eine besondere Machtposition und entsprechende Machtmittel inne.

Diese menschenrechtliche Sicht auf die Ziele und die Rolle der Polizei fußt auf dem Konzept der Verpflichtungen, die dem Staat aus den einzelnen Menschenrechten im konkreten erwachsen. Nicht zuletzt auf Grund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ist es mittlerweile unumstritten, dass Menschenrechte nicht nur eine abwehrende Funktion, sondern auch eine Gewährleistungs- und Schutzfunktion haben.

Konkreter: Menschenrechte ziehen einerseits die „negative“ Pflicht nach sich, die Menschenrechte zu achten, d.h. etwas nicht zu tun, was die Menschenrechte verletzt. Menschenrechte enthalten andererseits auch die „positive“ Pflicht, die Menschenrechte zu gewährleisten, das heißt etwas zu tun, konkrete aktive Schritte zu setzen, um die Menschenrechte zu verwirklichen.

**2. Wir sorgen für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und orientieren uns dabei an den Bedürfnissen aller Teile der Bevölkerung. In Konfliktsituationen suchen wir aktiv nach Lösungen auf Basis der Menschenrechte aller Konfliktparteien.**

Polizeiliche Tätigkeiten zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung dienen dem friedlichen und gedeihlichen Zusammenleben der Menschen. Dabei ist sich die Polizei der Vielfältigkeit der Bedürfnisse der Menschen in unserer Gesellschaft bewusst und orientiert sich an den menschenrechtlichen Vorgaben.

Es ist wesentliche Aufgabe des Staates, Konflikte, die sich aus den unterschiedlichen Bedürfnissen der Bevölkerung ergeben, professionell zu lösen. Dabei fällt der Polizei eine entscheidende Rolle zu, in emotional schwierigen Situationen den unterschiedlichen Bedürfnissen und Rechten aller Beteiligten auf der Grundlage der Nichtdiskriminierung und Unparteilichkeit in annähernd gleicher Weise gerecht zu werden. Diese Aufgabe stellt sich zunehmend vor dem Hintergrund einer multikulturellen Gesellschaft. Dieser Ausgleich ist auf Grundlage der Menschenrechte mit den Methoden professioneller Konfliktlösung herzustellen.

**3. In Gefahrensituationen bieten wir Schutz und Unterstützung für gefährdete Personen.**

Das primäre Augenmerk der polizeilichen Intervention in Gefahrensituationen ist auf die Bedürfnisse der Personen gerichtet, die konkret gefährdet sind. Diese Orientierung hat im



Zweifelsfall Vorrang gegenüber dem Vorgehen gegen Personen, von denen eine Gefahr ausgeht.

#### **4. Wir sichern die Handlungsfähigkeit der staatlichen Institutionen auf Grundlage der demokratischen Rechtsordnung.**

Die Sicherung der Handlungsfähigkeit der demokratisch legitimierten staatlichen Institutionen stellt eine wesentliche Aufgabe der Polizei dar. In Staaten wie Österreich ist die Handlungsfähigkeit staatlicher Institutionen eine Selbstverständlichkeit geworden und daher nicht mehr stark im öffentlichen Bewusstsein verankert. Internationale Erfahrungen sogenannter „failed states“, in denen staatlichen Strukturen zusammengebrochen sind, haben dagegen klar gemacht, dass funktionierende staatliche Strukturen unabdingbar für eine geordnetes und friedvolles Zusammenleben der Menschen und damit eine wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung der Menschenrechte sind.

#### **Grundsätze für die Aufgabenerfüllung**

#### **5. Unter Maßgabe der Verhältnismäßigkeit suchen wir durch vorausschauende Maßnahmen die Gefährdung von Menschen zu verhindern. Wir sind jederzeit ansprechbar und bieten unmittelbare Hilfestellung.**

Wann und warum auch immer Menschen sich an die Polizei wenden, wird dies im weitesten Sinne als Ausdruck eines Bedürfnisses nach Unterstützung zu werten sein. Die gesellschaftliche Dienstleistung der Polizei besteht im Unterstützen ohne Ansehen der Person. Unabhängig von einem formalen Zuständigkeitsbereich der Polizei, sind subjektive Bedürfnisse ernst zu nehmen und so weit wie möglich Unterstützung zu leisten. Wenn die formale Zuständigkeit bei einer anderen Stelle liegt, wird der Kontakt mit der formal zuständigen Stelle herzustellen sein. Die Polizei als erste Anlaufstelle wird jedenfalls dafür Sorge tragen, dass diese Menschen sich nach der Kontaktnahme mit der Polizei subjektiv sicherer fühlen können.

#### **6. Egal in welcher Situation und wem gegenüber, agieren wir kompetent. Wir treten allen Menschen mit Respekt gegenüber und sind uns unserer Macht und Verantwortung bewusst.**

Für Polizistinnen und Polizisten ist der Kontakt mit Menschen Arbeitsalltag und Routine. Gleichzeitig wird für die einzelnen Menschen, die mit der Polizei in Kontakt kommen, dies

eher eine Ausnahmesituation darstellen. Egal, ob sie von sich aus den Kontakt mit der Polizei suchen, oder ob die Polizei in einer konkreten Angelegenheit gegen jemanden vorgeht, ist durch kompetentes Vorgehen auf die Vertrauensbildung als übergeordnetes Ziel hinzuwirken. In diesem Zusammenhang ist es für die Polizei von größter Bedeutung, ein generelles Bewusstsein über die eigene Macht und Verantwortung zu haben. Der Grundsatz des Respekts und der Kompetenzvermittlung ist nicht teilbar und gilt auch jenen Menschen gegenüber, gegen die die Polizei einschreitet. Respekt bedeutet daher eine grundlegende Haltung der Anerkennung des Anderen als Person, auch wenn er machtlos oder im Unrecht ist oder selbst mit Nichts Respekt einfordern kann.

#### **7. Unsere Befugnisse üben wir unter Bindung an die konkrete Aufgabe und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus.**

Der Polizei sind spezielle Befugnisse für die Erfüllung ihrer Aufgaben eingeräumt. Die Ausübung dieser Befugnisse ist für die Polizei aber kein Recht an sich, sondern an das Erreichen eines bestimmten legitimen Zieles gebunden. Nur wenn eine konkrete Aufgabenstellung nicht in anderer Weise erfüllt werden kann, rechtfertigt dies die Anwendung polizeilicher Befugnisse. Dabei sind immer jene Mittel zu wählen, die jeweils am Wenigsten in die Rechte der Betroffenen eingreifen, im Sinne der im Rahmen der EURO 2008 entwickelten 3 D-Strategie (Dialog, Deeskalation und Durchsetzung).

#### **8. Wenn wir in der Durchsetzung von Befugnissen Gewalt anwenden müssen, orientieren wir uns am Grundsatz: „Soviel wie nötig, so wenig wie möglich“.**

Die Anwendung von Gewalt als stärkste und unmittelbarste Form der Durchsetzung von Befugnissen unterliegt im Besonderen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die gewaltsame Durchsetzung einer polizeilichen Intervention kommt nach dem Prinzip der „ultima ratio“ erst dann in Frage, wenn – nach Abwägung zwischen Zielerreichung und Rechtseingriff – andere Vorgehensweisen nicht zum Ziel führen würden. Bei einer gewaltsamen Durchsetzung von Befugnissen ist diese sofort zu beenden, wenn das Ziel erreicht wird oder die Verhältnismäßigkeit nicht mehr gegeben ist.

#### **9. Auch in Ausnahmesituationen bewahren wir kühlen Kopf. Wir sind uns unserer Emotionen bewusst und gehen professionell damit um.**

Insbesondere in Konfliktsituationen ist es naheliegend, dass sich Polizistinnen und Polizisten nicht nur funktional in ihrer beruflichen Tätigkeit, sondern auch persönlich, emotional

betroffen fühlen. Hier ist es Teil der Professionalität, das berufliche Handeln nicht von individuellen Emotionen beeinflussen zu lassen. Das erfordert von den Polizistinnen und Polizisten die Fähigkeit zur Reflexion eigener Emotionen, Selbstkontrolle und eine emotionale Stabilität.

Die den einzelnen Exekutivbediensteten in schwierigen Einsatzsituationen zugemuteten Anforderungen an emotionaler Distanzierung sind von der Organisation durch geeignete Maßnahmen im Vorfeld, in der Durchführung und nach solchen Ereignissen zu unterstützen. Entsprechende Instrumente sind beispielhaft zu finden im geplanten Positionswechsel während des Einsatzes im Rahmen des Großen Sicherheits- und Ordnungsdienstes, in der post-shooting-Betreuung oder in ähnlichen Maßnahmen.

#### **10. Wir legen der Öffentlichkeit und den legitimierten staatlichen Organen Rechenschaft über unser Handeln ab und übernehmen Verantwortung.**

Verantwortung ist insbesondere im Sinne des Antwortgebens und des Ablegens von Rechenschaft zu verstehen. Die machtvollen Befugnisse der Polizei erfordern gleichzeitig Transparenz und Kontrolle, um das allgemeine Vertrauen in die Polizeiarbeit aufrecht zu erhalten.

Polizeibedienstete trachten daher generell danach, ihr Handeln nicht alleine aus der Rechtsordnung zu begründen, sondern individuell so offen wie möglich Gründe und Ziele ihres Einschreitens darzulegen. Diese Verpflichtung besteht gegenüber der Öffentlichkeit im Allgemeinen sowie im Besonderen gegenüber Personen, die von polizeilichem Einschreiten betroffen sind.

Die Kontrolltätigkeit legitimierter staatlicher Organe, die innerhalb wie außerhalb der Polizei organisiert sein kann, unterstützt dieses Wahrnehmen von Verantwortung und Ablegen von Rechenschaft. Die Offenheit der Polizeibediensteten muss sich daher auch konsequent auf diese Organe beziehen, soweit es das Gebot der Amtsverschwiegenheit gebietet. Legitime Kontrolle ist nicht als Misstrauen gegen die Polizeibediensteten, sondern als notwendiges Element eines stabilen, vertrauensvollen Verhältnisses zwischen Polizei und Bevölkerung zu verstehen.

## **Grundsätze im Miteinander**

### **11. Menschenrechte sind unteilbar und gelten auch für uns.**

Menschenrechte gelten auch für Polizeibedienstete. Ihre Rechte dürfen – wie in anderen menschenrechtlichen Kontexten auch – nur unter bestimmten Bedingungen beschränkt werden. Eine früher vertretene Auffassung, wonach Polizistinnen und Polizisten (wie auch öffentliche Bedienstete, Strafgefangene, Schüler) besonderen Gewaltverhältnissen unterliegen und daher keine Menschenrechte hätten, ist mittlerweile überholt.

Die Tatsache, dass Polizeibedienstete für eine lebenslange berufliche Tätigkeit ausgebildet werden und die Möglichkeiten eines gleichwertigen Wechsels in andere Organisationen praktisch kaum verfügbar sind, unterstreicht im Gegenteil die Forderung, dass Menschenrechte für Polizistinnen und Polizisten insbesondere zu gelten haben. Diese Einschätzung sollte zum Einen ihren praktischen Ausdruck finden in einer hinreichenden Eigensicherung zum Schutz für Leben und Gesundheit der Exekutivkräfte bei gefährlichen Einsätzen durch Training, spezifische Vorbereitung und hochwertige Ausrüstung. Zum Anderen verlangt die lebenslange Berufsperspektive in einer Organisation mehr als in anderen Berufsgruppen nach einem fairen und respektvollen Umgang innerhalb der Organisation selbst.

### **12. Menschenrechte bestimmen auch innerhalb der Organisation den Umgang miteinander und das Führungsverhalten auf allen Ebenen.**

Die nach außen proklamierten Werte müssen auch im Innenverhältnis gelten und in Anspruch genommen werden, und zwar vertikal (Instanzenzug), wie horizontal (gegenüber anderen Dienstsparten/Funktionsträgern etc.). Eine nach Innen autoritäre und rigide Organisation kann nicht nach Außen glaubhaft als Hüterin der Menschenrechte auftreten. Deshalb ist der Umgang zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern, aber auch unter den Mitarbeitern, mit einem Verhaltenskodex einzurahmen, der eine Orientierungshilfe für einen respektvollen Umgang miteinander bietet.

### **13. Wir begegnen einander intern mit jenem Respekt, den wir von den anderen erwarten und den wir im Außendienst anderen Menschen entgegenbringen.**

Respekt wird als Haltung der grundlegenden Wertschätzung wirksam, die unabhängig von der eigenen oder der fremden Anschauung entgegengebracht wird. Respekt heißt, den

anderen in jeder Situation als eine mit Vernunft und Würde ausgestattete Person zu begreifen, unabhängig von deren Status oder „Drohpotential“. Im Außenverhältnis handeln Polizisten dann professionell, wenn sie auch denjenigen respektieren, der es ihnen schwer macht, der nicht drohen kann, der so, wie er angetroffen wird, möglicherweise wenig respektabel erscheint.

Im Innenverhältnis gilt Ähnliches: Ein gutes Betriebsklima setzt voraus, dass auf allen Ebenen respektvoll miteinander umgegangen wird. Es verbessert sich dort, wo darüber gesprochen wird, was unter Respekt zu verstehen ist und wie er im Alltag gelebt werden kann.

**14. Wir unterstützen uns gegenseitig, wenn es um das Erreichen unserer Ziele und um das Beachten unserer Grundsätze geht. Wir sind solidarisch, besonders in schwierigen und gefährlichen Situationen.**

**15. Unsere Solidarität hat dort ihre Grenzen, wo Angehörige unserer Organisation gegen geltendes Recht verstoßen oder nachhaltig von Ziel und Grundsätzen abweichen.**

Der Kern jeder Gefahrengemeinschaft ist die Solidarität. In der Polizei ist das Vertrauen auf Unterstützung eine tief verankerte Bedingung, ohne die die Einsatzbereitschaft und die Leistung der Gruppe in Frage gestellt wären. Es muss aber auf allen Ebenen der Organisation frühzeitig und eindeutig kommuniziert werden, unter welchen Bedingungen Solidarität und Unterstützung gewährt wird und was nicht geduldet wird.

Damit soll die Notwendigkeit einer starken Bindung innerhalb von Gefahrengemeinschaften nicht geleugnet oder gering geschätzt werden. Sollte aber ein Klima entstehen, in dem nicht mehr über die Grenzen von solidarischer Unterstützung gesprochen werden kann, dann entwickelt sich das positive Kameradschaftsdenken zur bloßen Kameraderie. Dann ginge es nicht mehr um Professionalität, Werte und Inhalte, sondern um die bloße Tatsache, dass man einer gemeinsamen Gruppe angehört. So ist im Polizeidienst das Verhältnis von Nähe und Distanz immer wieder neu zu bestimmen.

Diese Bedingungen von Solidarität im einzelnen zu bestimmen und dabei in der Praxis oft als selbstverständlich erachtete Erwartungshaltungen und Handlungsmuster in offenem Gespräch mit den Polizisten und Polizistinnen kritisch zu beleuchten, erscheint damit als eine wichtige und unerlässliche Führungsaufgabe.

Die Besonderheit von professionalisierten Gefahrengemeinschaften besteht darin, dass sie die Handlungsfähigkeit in brisanten Situationen üben. Dadurch wird die individuelle Angst und die instinktiven Reaktionen begrenzt und durch überlegte und eingeübte Handlungen ersetzt. Gefahrengemeinschaften tragen auch ein latentes Gefährdungspotenzial in sich. Dort, wo Kräfte aktiviert werden, besteht stets die Gefahr der Verselbständigung und des Übermaßes. Eine Gefahren(-Abwehr-)Gemeinschaft wird zu einer Gefahren(-Such-)Gemeinschaft.

Folgende Faktoren verstärken erfahrungsgemäß die hier angesprochene, problematische Entwicklungstendenz:

- Relative Abgeschlossenheit gegenüber der eigenen Organisation und der Öffentlichkeit
- die Dominanz junger Männer
- wenig oder einseitige Kommunikation über Affekte und Emotionen
- das Vorherrschen von Siegesgeschichten
- die einseitige Definition von Erfolg mit der Überwältigung des Gegners
- die Überreizung bzw. Überhitzung des Gefahrenbegriffs
- die Idealisierung der Gefahr

**16. Wir schätzen das offene Gespräch über unsere Arbeit mit Kolleginnen und Kollegen sowie mit Führungskräften. Wir scheuen uns nicht, konstruktive Kritik zu äußern und uns ihr zu stellen.**

Kollegialität und Solidarität gibt es in Berufsorganisationen nicht bedingungslos, auch wenn es in einzelnen Untergruppen (z.B. Streifendienst) durchaus so ist. So wichtig es ist, sich aufeinander verlassen zu können, so wichtig ist es auch, die Grenzen der Solidarität transparent zu machen. Kritik muss möglich sein, ohne dass es sofort zu einem Bruch in der Beziehungsstruktur unter den Kolleginnen und Kollegen kommt. Wenn Kritik verunmöglicht wird, sterben die vitalen Beziehungen in Organisationen ab und es entsteht eine Schein-Harmonie.

Wer Kritik nicht erträgt, erträgt auch andere Konflikte und Spannungen nicht und wird damit zu einem Unsicherheitsfaktor in der Organisationseinheit. Kritik annehmen und in einer nicht erniedrigenden Form üben zu können, ist wesentlicher Bestandteil einer professionellen Haltung gegenüber dem Beruf und der Organisation. Kritik muss mit dem Ziel geübt werden, strikt zwischen Person und Handlung, zwischen Beschreibung und Bewertung unterscheiden zu können.

## Organisation

### **17. Unsere Organisationsstrukturen sind so gestaltet, dass sie menschenrechtliches Handeln ermöglichen und unterstützen. Ansprechbarkeit und Dialogfähigkeit auf allen Organisationsebenen sind dafür wesentliche Kriterien.**

Die Polizei ist jene Organisation des Staates, der zur Erfüllung ihrer Aufgaben weitgehende Befugnisse eingeräumt sind. Das staatliche Gewaltmonopol legitimiert die machtvolle Position der Polizei, damit diese wirkungsvoll die ihr übertragenen Aufgaben erfüllen kann. Dies erfordert auf der anderen Seite Transparenz und Kontrolle der Machtausübung, um zu gewährleisten, dass mit den eingeräumten Machtbefugnissen maßhaltend und mit Bindung an die konkrete Aufgabe umgegangen wird. Die wichtigsten organisatorischen Bedingungen einer menschenrechtlich orientierten Polizei sind daher demokratische Kontrolle über die Ausübung der Machtkompetenzen, Transparenz des Handelns und eine dialogische Beziehung mit der Bevölkerung.

Transparenz und Dialog sollen ein größtmögliches Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei garantieren. Das Schaffen von offenen, gleichrangigen Foren der Begegnung, der kontinuierliche Austausch zwischen Polizei und Bevölkerung in organisierter Form, helfen einerseits der Bevölkerung, ihre Erwartungen zu formulieren und ihre Sicherheitsbedürfnisse zu artikulieren, und andererseits der Polizei, ihre Erfahrungen und Überlegungen weiterzugeben und Rückmeldung zu ihrer Arbeit zu erhalten.

### **18. Die Einheit von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung unterstützt verantwortungsvolles Handeln auf allen hierarchischen Ebenen und verringert bürokratische Blockaden und Leerläufe.**

Die Verantwortung für individuelles polizeiliches Handeln und die Befehlsketten müssen klar zuzuordnen und nachvollziehbar sein. Jede polizeiliche Intervention sollte auf der niedrigstmöglichen organisatorischen Ebene geplant und umgesetzt werden. Entscheidungsprozesse und Ressourcenverantwortung sind dafür soweit wie möglich dezentralisiert gehalten. Dezentrale Entscheidungsbefugnisse ermöglichen eine der jeweiligen Situation angemessene und vorausschauende polizeiliche Arbeit und verhindern bürokratische Blockaden und Leerläufe.

Übergeordnete Hierarchieebenen sind ausschließlich unter dem Aspekt zu beurteilen, inwieweit sie für die Optimierung von Handlungsabläufen auf der nachgeordneten

Organisationsebene zwingend notwendig sind. Generell ist eine klare Trennung zwischen der operativen, der strategischen und der politischen Ebene, sowie eine transparente und nachvollziehbare Kommunikation zwischen diesen Ebenen anzustreben.

## **Führung**

**19. Wir nehmen unserer Führungsverantwortung professionell wahr und sichern dadurch qualitatives und menschenrechtskonformes Handeln. Als Führungskräfte sind wir ansprechbar für die Anliegen und Argumente der uns unterstellten MitarbeiterInnen. Wir vermitteln den Sinn unseres Entscheidungshandelns nachvollziehbar und stärken dadurch die Eigenmotivation unserer Leute.**

Auch die internen Handlungs- und Kommunikationsabläufe sind entsprechend den Grundsätzen von Transparenz und Dialog auszurichten. Entscheidend ist dabei auch auf welche Weise Entscheidungen zu Stande kommen und wie diese kommuniziert werden. Auch wenn Entscheidungen schnell und effektiv umgesetzt werden müssen, sollten diese auch den anderen Ebenen nachvollziehbar begründet werden können. Grundsätzlich ist eine sozial-kommunikative Ausrichtung einer Organisation eher geeignet menschenrechtskonformes Handeln zu fördern als eine militärisch orientierte Organisationsstruktur.

Weiters bedarf es Regelungen zur Ahndung von diskriminierenden Redensarten. Ein beherztes Engagement für Menschenrechte kann nicht erwartet werden, wenn intern diskriminierende Redensarten geduldet oder gefördert werden. Solche Regelungen müssen als „Top-Down“-Verfahren implementiert und klar angewendet werden.

**20. Wir schätzen die Erfahrung und nützen das Wissen aller unserer MitarbeiterInnen und beziehen diese, soweit es die Situation erlaubt, in unsere Entscheidungsfindung ein.**

Aufgabe von Vorgesetzten ist es, die strukturellen Bedingungen herzustellen, unter denen eine wertschätzende Haltung gegenüber den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen, fachliche und soziale Kommunikation sowie die kontinuierliche Reflexion des Berufshandelns sichergestellt sind. Die Dominanz des sogenannten „Einsatzparadigmas“ (es müssen Entscheidungen ohne Diskussion durchgesetzt werden) erfüllt nicht die Anforderungen an eine weitgehende dialogische Führung in der polizeilichen Alltagspraxis.



## Lernen

**21. Wir lernen als Einzelne und als Organisation aus Erfolgen und aus Fehlern. Gelungenes, Beschwerden und Fehlermeldungen betrachten wir als wichtige Informationen über die Wirkung unserer Tätigkeit. Wir nehmen sie zum Anlass – unabhängig von persönlicher Verantwortung – an der Optimierung unserer Organisationsstrukturen und Handlungsrouninen zu arbeiten.**

Nicht jede Beschwerde oder Fehlermeldung ist von gleicher Relevanz. Der Begriff des Fehlers sollte breiter verstanden werden und ist sicher nicht gleichzusetzen mit „rechtswidriger Handlung“. Vielmehr fallen auch Fehlentscheidungen und unprofessionell ausgeführte Handlungen in diese Begrifflichkeit.

Es ist in jedem Fall zu prüfen, ob und in wie weit individuelle Schuld bzw. ein organisatorischer Mangel vorliegt. Der Umgang mit Fehlverhalten kann sich daher nicht auf individuelle Verantwortlichkeit und Sanktionierung reduzieren; diese ist losgelöst von organisatorischen Fragen zu beurteilen. Insgesamt gilt es, tatsächlich festgestellte Fehler nicht zu verleugnen oder zu beschönigen, sondern als Anregung zu organisatorischer Reflexion und Weiterentwicklung produktiv zu nutzen. Jede Einsatznachbereitung schafft Raum für einen produktiven Umgang mit Fehlern und gibt Gelegenheit aus positiven Beispielen im Sinne von „good practices“ zu lernen. Insbesondere im Fall wiederkehrender Fehler erscheint es geboten, auch vorgegebene Strukturen und praktizierte Handlungsmuster auf ihre Fehleranfälligkeit hin zu überprüfen.

**22. Wir schaffen Zeit, Raum und geeignete Mittel für die kritische Selbstbeobachtung und Reflexion unseres Handelns und für lösungsorientierte Weiterentwicklung unserer Strukturen und operativen Handlungsrouninen. Zu diesem Zweck erheben wir systematisch von Außen wie von Innen Rückmeldungen zur Qualität unserer Arbeit.**

Interne Selbstbeobachtung und Selbstbewertung wie auch externe Evaluation tragen zur Transparenz und zur Professionalisierung bei. Insbesondere im Hinblick auf das Gewaltmonopol darf nicht auf die systematische Einholung von Rückmeldungen zur Qualität der Arbeit verzichtet werden. Wichtig erscheint darüber hinaus, Evaluationen nicht nur nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu betreiben. Internationale Untersuchungen weisen darauf hin, dass selten die fachliche Seite des polizeilichen Handelns kritisiert wird, sehr oft aber die „sozial-kommunikative“. Opfer fühlen sich nicht dann sicher, wenn sie

erfolgreich eine Anzeige erstattet und eine Aktenzahl bekommen haben, sondern wenn sie im Verlauf des Anzeigeverfahrens kompetent und zugewandt behandelt worden sind und das Übel wenn möglich abgestellt worden ist.

Die Offenheit der Organisation ist ein wesentliches Qualitätsmerkmal und gleichzeitig Voraussetzung für eine Orientierung der Polizeiarbeit nach den Erwartungen und Bedürfnissen der Bevölkerung. Rückmeldungen aus der Bevölkerung an die Polizei sollten in diesem Sinne nicht bloß passiv entgegen genommen, sondern aktiv eingeholt werden.

## **Personal**

### **23. In der persönlichen Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen unserer Organisation sehen wir das wichtigste Kriterium für die Auswahl, Aufnahme, Ausbildung und Beförderung.**

Bei der Frage der Personalauswahl und der Personalgewinnung, die zu den sensibelsten Themen der Organisationskultur gehört, zeigt sich, ob menschenrechtlich relevante Kriterien ernsthaft herangezogen werden. Transparenz und Nachvollziehbarkeit ist auch bei allen Personalentscheidungen von höchster Bedeutung. Jede ungerechtfertigte Diskriminierung ist zu vermeiden.

Die zunehmende ethnische und kulturelle Diversität in der Gesellschaft muss sich notwendiger Weise auch auf die Zusammensetzung des Polizeipersonals auswirken. Eine unterdurchschnittliche Repräsentanz gesellschaftlicher Diversität innerhalb der Polizei sollte zu einer Überprüfung der Aufnahmekriterien und zu gezielten Werbemaßnahmen führen.

Sind die internen Organisationsbedingungen eher auf Homogenität ausgerichtet wirkt sich das auf Arbeitsklima, Arbeitsergebnisse und Konfliktlösungspotential aus. Überdies sollen Polizistinnen und Polizisten mit den gesellschaftlich produzierten Rändern umgehen können. Die Institution und ihr Personal ist also gleichzeitig integraler Bestandteil der gesellschaftlichen Mitte. Man mutet Polizisten zu, sich mit dem so bezeichneten Bösen zu befassen, ohne sich davon allerdings infizieren lassen zu dürfen. Dieses Bild mag den eher nüchternen Teil des Alltags der Polizei nicht korrekt wiedergeben, der bekanntermaßen mehr mit Routinen und Bürokratie durchsetzt ist als mit Abenteuern. Aber es spiegelt die Vorstellungen wider, die mit dem Polizeiberuf verbunden sind.

**24. Unsere Stärken sind sowohl unsere fachliche als auch unsere soziale Kompetenz.  
Wir sind uns unserer persönlichen und professionellen Verantwortung bewusst  
und gut auf unsere Rolle und unsere Aufgaben vorbereitet.**

Die komplexen und wechselnden Herausforderungen der Polizeiarbeit erfordern eine permanente Weiterentwicklung der individuellen Kompetenzen. Dafür bedarf es einer Haltung, die diese kontinuierliche Entwicklung reflektiert. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, Möglichkeiten für Polizeibedienstete zu schaffen, um ihre Erfahrungen zu reflektieren und insbesondere negative Ereignisse zu bearbeiten.

Weiters braucht es eine kompetente Ausbildung vor dem Berufseinstieg, die alle notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten vermittelt, sowie eine regelmäßige, kontinuierliche Fortbildung, um die individuellen Kenntnisse und Fertigkeiten den sich ändernden Ansprüchen anzupassen. Im Übrigen gehört auch eine adäquate Arbeitsumgebung, Ausstattung und Ausrüstung mit dem polizeilichen Handwerkszeug zu einer menschenrechtsschützenden und professionellen Vorbereitung auf den Beruf.

Ausbildung und Weiterbildung sind ebenfalls zentrale Steuerungsgrößen für eine demokratische und gleichzeitig effektive Polizei. Ausbildung ist nicht nur eine Lehre im Sinne des Erlernens eines Handwerks, sondern findet im Austausch von Theorie und Praxis auf wissenschaftlicher Grundlage statt. Es geht darum, prinzipiell offene, nicht standardisierbare und immer wieder neue Situationen in gedanklicher Vorwegnahme zu erfassen. Erfahrung und Fachwelt sind sich darin einig, dass man polizeiliche Lagen nicht nach feststehenden Handlungsmustern abarbeiten kann. Deshalb braucht es ein differenziertes System der Vorbereitung, in dem es nicht zuletzt um das Aushalten und Bewältigen von schwierigen Situationen geht, mit denen Polizistinnen und Polizisten konfrontiert sind.

Von Seiten der polizeilichen Führung wäre unter diesem Aspekt Bewusstsein dafür zu schaffen, dass die supervisorische Begleitung oder Nachbearbeitung emotional belastender Arbeitssituationen nicht als Schwäche, sondern – wie heute im Management von Wirtschaftsorganisationen auch – als normaler Bestandteil sozial und psychisch anspruchsvoller Berufsarbeit gilt. Eine professionelle und sorgsame Begleitung schwieriger beruflicher Arbeitssituationen von Polizistinnen und Polizisten sollte aber nun keinesfalls dazu verleiten, die im Bereich der öffentlichen Verwaltung weit verbreitete Neigung zur Personalisierung organisatorischer Problemlagen und Defizite weiter zu pflegen oder gar zu verstärken.

Es bleibt Aufgabe der polizeilichen Führung auf allen Hierarchiestufen, über die individuellen Anteile solcher Belastungssituationen hinaus organisatorische Wege der Problemverarbeitung und Entlastung aufzuzeigen und anzubieten. Idealerweise sollten dabei individuelle und organisatorische Lernschritte einander in undramatischer und wirkungsvoller Weise ergänzen.

### **5.2.6 Bisheriger Projektverlauf**

Folgende Schritte wurden seit dem Einrichten des Projektes im April 2008 umgesetzt:

#### **1. Sitzung der Praktikerguppe**

Polizistinnen und Polizisten des Außendienstes der Polizeiinspektionen aus ganz Österreich lieferten für das Projekt als Praktikerguppe wichtige Informationen von der Basis. Zweck der Einbindung dieser Gruppe war mit dem Auftrag verbunden

- offenes Feedback aus Sicht der polizeilichen Praxis zu geben
- Mitwirkung bei der Definition des Selbstverständnisses der Polizei
- Mitwirkung der Schaffung höherer Professionalität

Zu Beginn dieses Projekts war es uns besonders wichtig, diese Gruppe einzubinden und die Meinung der Basis einfließen zu lassen. Das Feedback dieser Gruppe brachte wertvolle Erkenntnisse und Anregungen für die Entwicklung und Umsetzung konkreter Projektinhalte.

#### **2. Einrichtung moderierter Gruppen**

250 Polizistinnen und Polizisten aus ganz Österreich und aus allen Hierarchieebenen hielten mehrtägige Workshops zum Projekt POLIZEI.MACHT.MENSCHEN.RECHTE ab. Die Moderation dieser Gruppen gestalteten die Absolventinnen und Absolventen des FH-Studiengangs „Polizeiliche Führung“ und Mitglieder des Kernteams gemeinsam. Erfahrene Führungskräfte der Polizei begleiteten diese Workshops als Mentoren für die FH-Absolventinnen und -Absolventen.

### **3. Bundesländertour und Vorstellung des Projekts**

Die Mitglieder der Projektleitung und des Kernteams tourten in alle Bundesländer und stellten dort das Projekt POLIZEI.MACHT.MENSCHEN.RECHTE vor. Mit den Führungskräften der Bundesländer (Landespolizeikommanden und Sicherheitsdirektionen) wurden so projektrelevante Themen erarbeitet. Damit war die Akzeptanz innerhalb der Führungskräfte in Österreich auf eine breite Basis gestellt. Zu dieser Bundesländertour kam die aktive Einbindung der Steuerungsgruppe.

### **4. Einrichtung der Subgruppen**

Im Sinne einer Entwicklung ganz konkreter umzusetzender Maßnahmen, folgte die Errichtung von Subgruppen. Diese Subgruppen unterteilen sich in die Bereiche Organisation, Personal und Operatives. An diese Teams wurden vom Kernteam ganz konkrete Themen- und Arbeitsaufträge erteilt, die diese in Abstimmung mit den Mitgliedern des Kernteams zu erarbeiten und umzusetzen haben.

Aus den Ergebnissen der beteiligten Anspruchsgruppen und den Beratungsergebnissen des Kernteams folgte die Entwicklung und Bearbeitung der relevanten Themen, die für ein menschrechtlich konformes polizeiliches Handeln von Bedeutung sind.

### **5. Themenentwicklung - Konkrete Arbeitspakete**

Aus den Bereichen

- Lernen aus Erfolgen und Fehlern
- Wertschätzung
- Selbstachtung
- Definition des richtigen Maßes
- Diversität – Homogenität
- Zielsetzung polizeilichen Handelns und Kommunikation dieser Ziele

entwickelten sich Themen für die Subgruppen wie z.B.: Rekrutierung, Führung, Anerkennung, psychosoziale Betreuung, Fehlerkultur, Verantwortung und Befugnisse, Kommunikation und Verhalten im Alltag, Nachvollziehbarkeit, Umgang mit Emotionen, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Organisationskultur, Motivationsanreize, Lernen in der Organisation. Aus diesen Themen entstanden 31 Arbeitspakete, von denen 13 konkretisiert und fünf priorisiert wurden.

Folgende konkrete Arbeitspakete liegen zur Ausarbeitung vor:

- Erstkontakt
- Auswahl
- Grundausbildung
- Qualitätsmanagement im Bereich Menschenrechte
- Transparente und nachvollziehbare Anforderungen
- Menschenrechtspreis
- Menschenrechte in der berufsbegleitenden Fortbildung
- Reflexion nach Einsätzen
- Unterstützung bei fachlicher Wissensdefinition
- Evaluierungserlass
- Kennenlernen anderer Fähigkeiten
- Einzelsupervision
- Coaching

Die fünf priorisierten Arbeitspakete

- Erstkontakt
- Qualitätsmanagement im Bereich Menschenrechte
- Transparente und nachvollziehbare Anforderungen
- Reflexion nach Einsätzen
- Evaluierungserlass

## **ERSTKONTAKT ( Bewerbung, Transparenz, Aktive Werbung und Anforderungsprofil)**

### Bewerbung

In einem ersten Schritt erfolgt eine Stuserhebung, also eine Durchforstung der Bewerbungsunterlagen auf Diversitätsmerkmale, insbesondere auf Genderaspekte und kulturelle Aspekte. Gleichzeitig werden einheitliche Standards für den Bewerbungsverfahren und die Evidenzhaltung von Bewerbungsunterlagen erfolgen, die auf einheitlichen Homepages mit Onlinebewerbung der Bundesländer eine einheitliche Information für alle definierten Zielgruppen beinhaltet. Diese Bewerbungen sollen in einer zentralen Aufnahmewerberinnen- und Aufnahmewerberdatei zur Verfügung stehen. Die Stuserhebung ist bereits abgeschlossen. Die weiteren Schritte werden bis April 2010 umgesetzt.

### Transparenz

Diese Informationen werden Online und in Papierform einheitlich und transparent zur Verfügung stehen. Dabei ist es uns besonders wichtig erkennbar zu machen, für welche

Werte die Polizei steht. Hier sollen die Orientierungssätze, ein realistisches Berufsbild, die Beschreibung der Aufnahmetests sowie die Ankündigungen von Werbeveranstaltungen die notwendige Transparenz schaffen. In einer Diskussionsplattform wollen wir die Kommunikation und den Diskurs mit der Zivilgesellschaft fördern. Diese Punkte werden bis April 2010 umgesetzt.

#### Aktive Werbung und PR

Die Polizei wird durch aktives Personalrecruiting, Abhalten von Informationsveranstaltungen, den Besuch von Berufsmessen und mit einer medialen Begleitung aktiv auf mögliche Bewerberinnen und Bewerber zugehen. Hier geht es um die gezielte Ansprache von Frauen, Angehörige verschiedener Volksgruppen und Menschen mit Migrationshintergrund. Diese Punkte sind gegenwärtig Gegenstand der Umsetzung und sollen bis April 2010 abgeschlossen sein.

#### Anforderungsprofil

Ziel ist die Gestaltung und Umsetzung eines Anforderungsprofils für den Polizeidienst, das einer breit gefächerten Bevölkerungsstruktur Rechnung trägt, um aus diesem Wissen hohe Handlungskompetenz zu erreichen. Zum Beispiel wollen wir mit speziellen Fremdsprachenkenntnissen und kulturellen Kompetenzen das Vertrauen aller in Österreich aufhältigen Menschen stärken und dadurch eine höhere Akzeptanz beim Einschreiten erzielen.

Diese Punkte sind gegenwärtig Gegenstand der Umsetzung und sollen bis März 2010 abgeschlossen sein.

### **QUALITÄTSMANAGEMENT IM BEREICH MENSCHENRECHTE**

#### Einrichtung einer Analysestelle

Das Qualitätsmanagement im Bereich Menschenrechte soll organisatorisch verankert werden. Eine Umsetzung soll bis Mai 2010 erfolgen.

#### Aufgaben des Qualitätsmanagements

- Auswertung von Daten im Sinne von Häufigkeiten und Erkennen von Handlungsbedarf.
- Auskunft an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie an Vorgesetzte zu menschenrechtlichen Fragen
- Beratung bei exekutivdienstlichen Einsätzen mit Menschenrechtsbezug. Externe Kommunikation und Dialog mit Vertretern der Zivilgesellschaft

- Weitergabe und Bekanntmachung dieser Erkenntnisse an die zuständigen Stellen, wie Landespolizeikommanden, Sicherheitsdirektionen, Bundespolizeidirektionen und Bezirksverwaltungsbehörden. Hier besteht eine Unterstützungsverpflichtung für alle Organisationen

## **TRANSPARENTE UND NACHVOLLZIEHBARE ANORDNUNGEN**

Im Bereich der mittels elektronischer Medien bekanntgemachten Anordnungen wird die Möglichkeit eines Feedbacks eingeführt.

### Vorgesehener Verlauf

Nach Erlass der Anordnung soll es eine qualitative Messung geben. Dieses Messergebnis fließt wiederum in den Evaluierungsprozess ein. Die daraus gewonnen Erkenntnisse münden dann abermals in neue Vorgaben. In dieser Abfolge sollen nachvollziehbare und transparente Anordnungen geschaffen werden.

Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben die Möglichkeit über ein elektronisches Formular im Intranet Feedback zu geben. Die Evaluierung erfolgt unter Mitwirkung des die Anordnung erlassenden Sachbearbeiters. Die Umsetzung ist im Gange und ist bis April 2010 abgeschlossen.

## **REFLEXION NACH EINSÄTZEN**

Mit der Reflexion von Einsätzen wird verbindlich Raum und Zeit für Einssatzreflexion nach belastenden Einsätzen geschaffen. Dadurch entsteht eine Ventilfunktion für betroffene Einsatzbeamte, die einen wesentlichen Beitrag zur inneren und äußeren Konfliktbewältigung leisten. Dies bedeutet die Möglichkeit des Stillens eines abschließenden Infobedürfnisses für alle Beteiligten (Vorfälle, Maßnahmen im Einsatz). Dadurch resultiert ein Erkennen von Evaluierungsbedarf unmittelbar nach Einsätzen. Gleichzeitig soll dies auch zu einer Qualitätssteigerung führen, da sowohl gute Praktiken als auch Fehlleistungen unmittelbar erkannt werden. Die Ausarbeitung ist abgeschlossen. Die Inhalte werden bis März 2010 umgesetzt.

## **EVALUIERUNGSERLASS**

Durch die Neugestaltung des Evaluierungserlasses wird die Evaluierung von Amtshandlungen nachhaltig und strukturell in die gesamte Organisation verankert. So werden die Voraussetzungen für die Verbesserung der kritischen und konstruktiven Auseinandersetzung mit Schwachstellen und Fehlern in der Organisation geschaffen. Dabei



erfolgt eine verstärkte Nutzung der Web-Anwendung und Annahme der zur Verfügung stehenden Informationen.

Damit verbunden ist eine Qualitätssteigerung bei polizeilichem Einschreiten. Im Bereich der Innenwirkung führt dies zur Steigerung der Handlungssicherheit durch Information, Transparenz und Feedback. Dadurch erreichen wir eine Steigerung der Wertschätzung gegenüber den Bediensteten der Organisation im Tun und Handeln. Dieser Punkt steht in der Umsetzung und wird bis Februar 2010 abgeschlossen sein.

## **6. Einbeziehung der Anspruchsgruppen**

Neben der laufenden Einbindung der internen Anspruchsgruppen und der externen Vertretern im Kernteam des Projekts, stehen der Austausch und die Kommunikation mit der Zivilgesellschaft an oberster Stelle. Die eingerichtete Zivilgesellschaftliche Resonanzgruppe setzt sich aus Personen verschiedener Unternehmen, Organisationen und Schichten der Gesellschaft zusammen.

Ein wichtiger Grund dieser Kommunikation mit der Zivilgesellschaftlichen Resonanzgruppe ist die Öffnung und Teilnahme der Polizei im gesellschaftlichen Diskurs. Aus den stattfindenden Dialogen mit dieser Gruppe ergeben sich wichtiges Feedback für die Inhalte und Umsetzung des Projekts.

## **7. Kommunikation**

Mit einem umfassenden Kommunikations- und Medienkonzept unter Einbindung externer Berater soll der durch das Projekt herbeizuführende Paradigmenwechsel in der Polizeiorganisation begleitet und in der breiten Öffentlichkeit bekannt gemacht werden. Durch die mediale Begleitung von Vorhaben und Veranstaltungen des Projekts möchten wir den Bürgerinnen und Bürgern die Weiterentwicklung der Menschenrechtsbildung innerhalb der Polizei und die tägliche Gewährung und der Schutz von Menschenrechten durch unserer Polizistinnen und Polizisten näher bringen.

## **8. Weitere Schritte**

Die 13 bereits konkretisierten Arbeitspakete werden inhaltlich vollständig ausgearbeitet und in die Organisationsstruktur implementiert. Mit der Einführung dieser Maßnahmen, insbesondere des Qualitätsmanagements für den Bereich der Menschenrechte, soll eine

nachhaltige Veränderung in den menschenrechtlichen Denk- und Verhaltensmustern der Polizistinnen und Polizisten im polizeilichen Handeln hin zum primären Schutz von Menschenrechten führen. Klare Zielsetzung ist es, die 13 Arbeitspakete bis 31. Dezember 2011 umzusetzen.

### **5.2.7 Zusammenfassende Darstellung seit Projektbeginn April 2008**

#### Eine konstituierende Projektsitzung im April 2008

Teilnehmer: Bundesminister Günther Platter, alle Landespolizeikommandanten und Stellvertreter, Sicherheitsdirektoren und deren Stellvertreter, alle Mitglieder des Kernteams und Projektleitung

#### Zehn Kernteamsitzungen bis heute

Teilnehmer: Projektleitung und die externen und internen Kernteammitglieder, Kommunikationsteam.

#### Eine Arbeitssitzung mit Praktikergruppe der Polizeiinspektionen

Vertreter des Kernteams und Polizistinnen und Polizisten der Polizeiinspektionen aus ganz Österreich.

#### Drei Arbeitssitzungen mit den MentorInnen und ModeratorInnen

Teilnehmer: Führungskräfte aus ganz Österreich sowie die Absolventen des Fachhochschulstudienganges Wr. Neustadt (Polizeiliche Führung) E1.

#### Zehn Arbeitssitzungen (pro Bundesland eine; Wien zwei) der ModeratorInnen

Teilnehmer: Moderatorinnen und Moderatoren und 250 Polizistinnen und Polizisten.

#### Bundesländertour (9 Sitzungen)

Mitglieder des Kernteams und Führungskräfte der Landespolizeikommanden und Sicherheitsdirektoren.

#### Eine Arbeitssitzung mit der Zivilgesellschaftlichen Resonanzgruppe

Teilnehmer: Vertreter der Zivilgesellschaft aus verschiedenen Organisationen und Unternehmen, Projektleitung und Kommunikationsteam.

#### Vier Arbeitssitzungen der Steuerungsgruppe

Teilnehmer: Sektionsleiter, Vorsitzender des Menschenrechtsbeirates, Projektleitung.

### Neun Arbeitssitzungen der drei Subgruppen

Teilnehmer: Subgruppenleiter und deren Stellvertreter, Polizistinnen und Polizisten der Polizeiinspektionen, Referentinnen und Referenten der jeweiligen Fachabteilungen.

Die operative Umsetzung des Projekts begann im September 2009 mit der konkreten Ausarbeitung der fünf priorisierten Arbeitspakete durch die drei Subgruppen Organisation, Personal und Operatives.



## 6. AUSWIRKUNGEN AUF DIE ORGANISATIONSKULTUR

Die Zielsetzung der Menschenrechtsbildung in der Polizei liegt somit im Fördern einer menschenrechtskonformen Haltung zum polizeilichen Handeln, und damit letztlich in einer Beeinflussung des individuellen Verhaltens von Polizeibediensteten. Gerade in diesem Verständnis wäre es aber zu kurz gegriffen, individuelles Verhalten ausschließlich aus Bildungsveranstaltungen abzuleiten und zu erklären. Im Gegensatz zur allgemeinen Menschenrechtsbildung, die am Individuum ansetzt, mit der Zielsetzung des Empowerments des Individuums in einer offenen und unbestimmten Umwelt, hat die Menschenrechtsbildung in der Polizei einen konkreten organisatorischen und handlungsspezifischen Rahmen, den es zu berücksichtigen gilt.

Das Verhalten von Individuen in Organisationen wird nicht ausschließlich von ihren Bildungswegen bestimmt, sondern sehr wesentlich von der herrschenden Organisationskultur, die mit Bildungsinhalten im Einklang, aber auch im Widerspruch stehen kann. Menschenrechtsbildung unterscheidet sich insofern von klassischer Polizeiausbildung, als es hier primär um die innere Haltung, um Wertefragen und das Menschenbild geht und weniger um operative Handlungskompetenzen, die es für unmittelbares polizeiliches Einschreiten konkret zu erlernen gilt. Wirkung und mögliche Wirkung von Menschenrechtsbildung in der Polizei kann daher nicht losgelöst vom organisationskulturellen Rahmen betrachtet werden.

Mit dem Projekt POLIZEI.MACHT.MENSCHEN.RECHTE und dessen konkreten Inhalten entwickelt die Polizei ihre Organisationskultur im Sinne ihrer primären Aufgabe, nämlich den Schutz und die Verwirklichung von Menschenrechten, positiv weiter.



## 7. LITERATURVERZEICHNIS

- 1) Menschenrechtsbeirat: Menschenrechte in der Aus- und Fortbildung der Sicherheitsexekutive, Wien, 2005.
- 2) Grundböck, Karl-Heinz: Die Bedeutung der Menschenrechtsbildung für die österreichische Polizei, Wiener Neustadt, 2009.
- 3) Suntinger, Walter: Menschenrechte und Polizei, Handbuch für TrainerInnen, Wien, 2005.
- 4) Zauner, Alfred, Lang, Franz: Kurzinformation zum Projekt Polizei.Macht.Menschen.Rechte, Wien, 2008.
- 5) Lang, Franz: Information über den Projektauftrag, Wien, 2008.
- 6) Abt I/5, Bundesministerium für Inneres: Polizei und Menschenrechte, Wien, 2009.
- 7) Schicht, Günter: Menschenrechtsbildung für die Polizei, Berlin, 2007.