



---

## Sachstand

---

### **Die Rolle der Volksanwaltschaft in Österreich im Bereich des Menschenrechtsschutzes**

unter besonderer Berücksichtigung ihrer Aufgaben im Rahmen des Fakultativprotokolls zur Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen (OPCAT)

**Die Rolle der Volksanwaltschaft in Österreich im Bereich des Menschenrechtsschutzes**

unter besonderer Berücksichtigung ihrer Aufgaben im Rahmen des Fakultativprotokolls zur Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen (OPCAT)

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 102/16  
Abschluss der Arbeit: 09. August 2016 (inkl. des Zugriffs auf Onlinequellen)  
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Grundlagen</b>	<b>4</b>
1.1.	Rechtsgrundlagen und Zusammensetzung der Volksanwaltschaft (VA)	4
1.2.	Aufgaben und Befugnisse	5
<b>2.</b>	<b>Die Rolle der VA im Bereich des Menschenrechtsschutzes</b>	<b>6</b>
2.1.	Vorbemerkung zu den völkerrechtlichen Grundlagen	6
2.2.	Die Funktion der VA als Nationaler Präventionsmechanismus (NPM)	8
2.2.1.	Aufgaben und Befugnisse der VA und ihrer Kommissionen	9
2.2.1.1.	Besuche an Orten der Freiheitsentziehung	10
2.2.1.2.	Besuche von Einrichtungen und Programmen für Menschen mit Behinderung	11
2.2.1.3.	Überwachung von Akten unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt	12
2.2.2.	Der Menschenrechtsbeirat als beratendes Gremium	12

## 1. Grundlagen

### 1.1. Rechtsgrundlagen und Zusammensetzung der Volksanwaltschaft (VA)

Die Volksanwaltschaft (VA) ist ein **Kollegialorgan** mit **drei Mitgliedern**, die für sechs Jahre vom Nationalrat gewählt werden (Art. 148g Abs. 1 S.1, 2, Abs. 2 S. 1 **Bundes-Verfassungsgesetz** [B-VG]<sup>1</sup>). Der Vorsitz wechselt jährlich (Art. 148g Abs. 3 B-VG). Eine Wiederwahl ist einmal möglich, die Abberufung von Mitgliedern oder deren Enthebung aus dem Amt jedoch nicht (Art. 148g Abs. 1 S. 3 B-VG). Die VA übt ihr Amt unabhängig aus (Art. 148a Abs. 6 B-VG). Derzeit sind Dr. Günther Kräuter, Dr. Gertrude Brinek und Dr. Peter Fichtenbauer Mitglieder der Volksanwaltschaft.<sup>2</sup>

Die verfassungsgesetzliche Verankerung der VA findet sich seit 1977 in den Art. 148a ff. B-VG. Seit 1982 regelt das **Volksanwaltschaftsgesetz** (VolksanwG)<sup>3</sup> auf Bundesebene Aufgaben und Befugnisse der VA. Nach § 1 Abs. 2 VolksanwG sind der VA bestimmte, besonders wesentliche Aufgaben als **Kollegialorgan** zugewiesen. Im Übrigen wird jedem Mitglied der VA ein **Geschäftsbereich** zugeordnet, der Aufgabengebiete auf Bundes- und Landesebene umfasst (vgl. § 14 **Geschäftsordnung** [GO]<sup>4</sup>). Hierfür beschließt die VA zu Beginn der Amtszeit einstimmig einen **Geschäftsverteilungsplan** (GVP; Art. 148h Abs. 4 B-VG<sup>5</sup>), wobei persönliche Expertisen ihrer Mitglieder berücksichtigt werden können.

Neben den drei **Geschäftsbereichen** verfügt die VA über eine Verwaltung und eine Abteilung für internationale Angelegenheiten, in der das Sekretariat des *International Ombudsman Institute* [IOI] angesiedelt ist. Die VA hat z.Zt. insgesamt rund **90 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter**. Hier von ist ungefähr die Hälfte in den Geschäftsbereichen der VA-Mitglieder beschäftigt.<sup>6</sup>

Seit dem 1. Juli 2012 setzt die VA darüber hinaus im Rahmen ihrer menschenrechtlichen Zuständigkeit sechs **Kommissionen** ein, die bestimmte Einrichtungen besuchen und verwaltungsrechtliche Zwangsakte beobachten, um die Einhaltung von Menschenrechten vor Ort zu kontrollieren

---

1 Bundes-Verfassungsgesetz vom 07.12.1929, (österr.) BGBl. 392/1929, aktuelle Fassung in BGBl. 65/2012, abrufbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/10000138/B-VG%2c%20Fassung%20vom%2005.08.2016.pdf>.

2 Vgl. dazu die Webseite der Volksanwaltschaft unter <http://volksanwaltschaft.gv.at/ueber-uns>.

3 Bundesgesetz über die Volksanwaltschaft von 1982, (österr.) BGBl. 433/1982, aktuelle Fassung in BGBl. I 1/2012, abrufbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000732>.

4 Siehe dazu die **Geschäftsordnung** der Volksanwaltschaft, ihrer Kommissionen und des Menschenrechtsbeirates in der Fassung vom 14.07.2012, abrufbar unter <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/blehq/Gesch%25C3%25A4ftsordnung%2520%2528konsolidiert%2529-3.pdf>.

5 Siehe dazu den **Geschäftsverteilungsplan** der VA vom April 2014, abrufbar unter: [http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/cliija/gev\\_der\\_va\\_2014.pdf](http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/cliija/gev_der_va_2014.pdf). Die derzeitige Zuordnung der Geschäftsbereiche ist im **Organigramm** ersichtlich: [http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/60u3/organigramm\\_20160726.pdf](http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/60u3/organigramm_20160726.pdf).

6 Siehe hierzu die Internetpräsenz der Volksanwaltschaft unter <http://volksanwaltschaft.gv.at/ueber-uns>.

(Art. 148h Abs. 3, 148a Abs. 3 B-VG).<sup>7</sup> Beraten wird die VA im menschenrechtlichen Bereich ihres Mandats durch einen **Menschenrechtsbeirat** (MRB).<sup>8</sup> Organisation und interne Arbeitsabläufe der VA, der Kommissionen und des MRB regelt die GO (Art. 148h Abs. 4 B-VG).<sup>9</sup>

## 1.2. Aufgaben und Befugnisse

Der VA obliegen die **Kontrolle der öffentlichen Verwaltung**, die **Unterstützung des Gesetzgebers** und der **Schutz von Menschenrechten**.<sup>10</sup>

Sie kontrolliert die **öffentliche Verwaltung** (d.h. Ämter, Behörden, Dienststellen der Länder und des Bundes), entweder auf Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern hin oder von Amts wegen. Diese Beschwerden können wegen behaupteter Missstände der Verwaltung – insbesondere der Verletzung von Menschenrechten – oder bei Säumnis eines Gerichtes erhoben werden (vgl. Art. 148a Abs. 1, 4 B-VG). Die VA prüft sodann, ob sich die jeweils betroffene **Verwaltungsbehörde** (des Bundes oder Landes)<sup>11</sup> an die **Gesetze** hält und dabei die internationalen **Menschenrechtsstandards** einhält (Art. 148a Abs. 1, 2 B-VG). Diese Prüfungen werden von Juristinnen und Juristen durchgeführt, die ungefähr die Hälfte aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der VA ausmachen.<sup>12</sup> Kommt es zu einem **Prüfverfahren**<sup>13</sup> und werden hierbei Missstände festgestellt, kann die VA u. a. eine **konkrete Empfehlung** gegenüber dem obersten Verwaltungsorgan auf Bundesebene und u. U. auch gegenüber der betroffenen Behörde abgeben (Art. 148c S. 1, 2 B-VG). Korrigiert die Behörde ihren Fehler umgehend, wird das Verfahren eingestellt.<sup>14</sup> Ansonsten hat die Behörde acht Wochen Zeit (S. 3, § 6 S. 1 VolksanwG), um Argumente gegen die Empfehlung vorzubringen. Sog. **Misstandsfeststellungen** werden in die jährlichen **Berichte** an den Nationalrat und den Bundesrat bzw. an die jeweiligen Landtage aufgenommen (Art. 148d Abs. 2 B-VG).<sup>15</sup> Darüber

---

7 Siehe die genauen Erläuterungen hierzu unter 2.2.

8 Siehe zum MRB die Ausführungen unter 2.2.2.

9 Siehe Fn. 4.

10 Zu diesen drei Säulen siehe die Selbstdarstellung der VA unter <http://volksanwaltschaft.gv.at/ueber-uns>.

11 Die Bundesländer können nach Art. 148i Abs. 1 S. 1 B-VG die VA auch auf **Länderebene** für zuständig erklären. Dies haben alle Bundesländer bis auf Tirol und Vorarlberg getan, die eigene Landes-Volksanwältinnen und -anwälte eingesetzt haben (vgl. zu dieser Möglichkeit Art. 148i Abs. 2 und 3 B-VG).

12 Siehe hierzu <http://volksanwaltschaft.gv.at/ueber-uns#anchor-index-2957>.

13 Zunächst werden die Beschwerden **formell** geprüft, vgl. § 5 Abs. 1 VolksanwG. Nicht jede Beschwerde führt zu einem Prüfverfahren; umfassende Informationen hierzu sind abrufbar auf der Internetpräsenz der VA unter: <http://volksanwaltschaft.gv.at/hilfestellung-bei-problemen-mit-behoerden>.

14 Siehe hierzu <http://volksanwaltschaft.gv.at/hilfestellung-bei-problemen-mit-behoerden>.

15 Aktuelle **Feststellungen** sind ferner auf der Internetpräsenz der VA nachlesbar: <http://volksanwaltschaft.gv.at/berichte-und-pruefergebnisse/aktuelle-misstaende>. Die **Berichte der VA** finden sich unter <http://volksanwaltschaft.gv.at/berichte-und-pruefergebnisse>.

hinaus kann die VA dem Parlament über einzelne Vorfälle nach eigenem Ermessen jederzeit Bericht erstatten; die Berichte werden veröffentlicht (Abs. 1).

Im sog. **Begutachtungsverfahren** kann die VA selbst Stellungnahmen zur Gesetzgebung entwerfen und dem Nationalrat oder Landtag zuleiten.<sup>16</sup> Sie kann außerdem den Gesetzgeber auf **problematische Normen** hinweisen und Gesetzes- und Verordnungsentwürfe sowie Änderungsentwürfe unterbreiten (sog. **legislative Anregung**, § 7 Abs. 1, 2 VolksanwG)<sup>17</sup>. Zudem ist die VA dazu verpflichtet, durch Stellungnahmen bei der Erledigung von **Petitionen und Bürgerinitiativen**, die an den Nationalrat gerichtet sind, mitzuwirken (Art. 148a Abs. 5 B-VG). Die VA ist unter bestimmten Voraussetzungen berechtigt, den **Verfassungsgerichtshof** anzurufen. Dies gilt insbesondere bei Meinungsverschiedenheiten mit der Bundesregierung in Auslegungsfragen oder bei Zweifel an der Gesetzmäßigkeit von Verordnungen von Bundesbehörden (Art. 148e und f B-VG).

Als **dritte Säule** ihrer Tätigkeit obliegt der VA seit dem 1. Juli 2012 auch der **Schutz und die Förderung von Menschenrechten** (Art. 148a Abs. 3 B-VG, § 11 Abs. 1 VolksanwG; Näheres hierzu unter 2.).<sup>18</sup>

Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ist die VA **unabhängig und weisungsfrei** (Art. 148a Abs. 6 B-VG). Sie verfügt über umfangreiche **Akteneinsichts-** und **Auskunftsrechte** gegenüber Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden (Art. 148b Abs. 1 B-VG). Ferner hat sie die Befugnis, **Untersuchungen** vor Ort durchzuführen (§ 54 Allgemeines Verwaltungsgesetz [AVG] i. V. m. § 5 VolksanwG).

## 2. Die Rolle der VA im Bereich des Menschenrechtsschutzes

### 2.1. Vorbemerkung zu den völkerrechtlichen Grundlagen

1984 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) das **Anti-Folter-Übereinkommen (CAT)**<sup>19</sup>, welches Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe als weitreichende Eingriffe in Menschenrechte bezeichnet und die Staaten verpflichtet, Regelungen zu Verhinderung, Verfolgung und Bestrafung von Folter zu schaffen

---

16 Vgl. hierzu die Selbstdarstellung unter <http://volksanwaltschaft.gv.at/ueber-uns> sowie die Stellungnahmen der letzten acht Jahre unter <http://volksanwaltschaft.gv.at/berichte-und-pruefergebnisse/stellungnahmen>.

17 Diese legislativen Anregungen sind auch Bestandteil der Jahresberichte, die unter <http://volksanwaltschaft.gv.at/berichte-und-pruefergebnisse#anchor-index-1607> eingesehen werden können.

18 Sie versteht sich daher auch als „**Menschenrechtshaus der Republik**“, vgl. etwa den Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und den Bundesrat für das Jahr 2015, Band II: Präventive Menschenrechtskontrolle, S. 9, abrufbar unter: <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/8n2qb/PB39pr%C3%A4ventiv.pdf>.

19 Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 10.12.1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, abrufbar unter: [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Pakte\\_Konventionen/CAT/cat\\_de.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CAT/cat_de.pdf).

(vgl. Präambel und Art. 2 CAT). Um diesen Schutz (v. a. durch spätere Sanktionierung) auszubauen und derartige Menschenrechtsverletzungen durch vorbeugende Maßnahmen zu verhindern, wurde 2002 das **Fakultativprotokoll** zum Anti-Folter-Übereinkommen (OPCAT) verabschiedet.<sup>20</sup> Dieses sieht ein **internationales System** zur Inspektion von Haftorten und anderen Einrichtungen mit freiheitsentziehenden Maßnahmen vor. Zur Überwachung wurde der VN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (*Subcommittee on the Prevention of Torture*, SPT) eingesetzt (Art. 2, 5 ff. OPCAT).<sup>21</sup> Darüber hinaus verpflichteten sich die Vertragsstaaten dazu, ein **unabhängiges und effektives innerstaatliches Besuchssystem** zu schaffen (Art. 3 OPCAT), welches als sogenannter **Nationaler Präventionsmechanismus (NPM)** bezeichnet wird. Die näheren **Vorgaben für diesen NPM** bestimmen die **Art. 17 ff. OPCAT**. Hier wird bspw. geregelt, dass bei den zuständigen nationalen Stellen Fachkenntnisse sicherzustellen sind, Orte der Freiheitsentziehung regelmäßig überprüft werden und Zugriff auf notwendige Informationen gewährt wird. Wie genau der Mechanismus ausgestaltet ist und welche Form er annimmt, ist dem jeweiligen Vertragsstaat überlassen.<sup>22</sup>

- 
- 20 Fakultativprotokoll der Vereinten Nationen vom 18.12.2002 zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (*Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment [OPCAT]*), abrufbar unter: [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Pakte\\_Konventionen/CAT/cat\\_op\\_de.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CAT/cat_op_de.pdf).
- 21 Das SPT beaufsichtigt und unterstützt die jeweiligen Stellen des Nationalen Präventionsmechanismus (NPM, vgl. Art. 11 b ii, iii OPCAT). Diese Stellen sind dazu verpflichtet, dem SPT unbeschränkten Zugang zu Informationen und Berichten zu gewähren und einen jährlichen Bericht abzugeben; vgl. Art. 4 Abs. 1 11 ff. OPCAT.
- 22 Auch **Deutschland** hat das **Fakultativprotokoll** am 20.09.2006 unterzeichnet und es mit Zustimmungsgesetz vom 26.08.2008 (BGBl. II 2008, Nr. 23) in innerstaatliches Recht umgesetzt. Geschaffen wurde als deutscher NPM die **Nationale Stelle zur Verhütung von Folter**. Sie beinhaltet auf Bundesebene die **Bundesstelle zur Verhütung von Folter**, die am 01.05.2009 ihre Arbeit aufnahm, und auf Länderebene die **Länderkommission**, die als NPM auf Länderebene am 25.06.2009 eingerichtet wurde; ferner verfügt sie über eine **Geschäftsstelle** in Wiesbaden. Für nähere Informationen siehe die Internetpräsenz der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter unter: <http://antifolter.devmelone.de/de/home.html>. **Rechtsgrundlage** für die **Bundesstelle** ist der Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20.11.2008 (Bundesanzeiger Nr. 182, S. 4277), für die **Länderkommission** der Staatsvertrag über die Einrichtung eines nationalen Mechanismus aller Länder nach Artikel 3 des Fakultativprotokolls vom 18.12.2002 zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 25.06.2009 (s. z. B. GBl. BW vom 07.12.2009, S. 681), beide erhältlich unter <http://www.nationale-stelle.de/de/nationale-stelle/rechtsgrundlagen0.html>. Zur **Ausgestaltung und Ausstattung dieser Stelle** siehe die Publikationen des Deutschen Institutes für Menschenrechte, abrufbar unter <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/folterverbot/folterpraevention/>, zuletzt insbesondere Petra Follmar-Otto, Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter fortentwickeln! Zur völkerrechtskonformen Ausgestaltung und Ausstattung, Policy Paper Nr. 20 (2013), abrufbar unter [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/migrated/tx\\_commerce/Policy\\_Paper\\_Die\\_Nationale\\_Stelle\\_zur\\_Verhuetzung\\_von\\_Folter\\_fortentwickeln.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/migrated/tx_commerce/Policy_Paper_Die_Nationale_Stelle_zur_Verhuetzung_von_Folter_fortentwickeln.pdf). Zusammenfassend zur **Kritik des SPT** am deutschen NPM dies., Verhinderung von Folter und Misshandlung – kein Thema für Deutschland?, aktuell / 04/2014, [http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/39281/ssoar-2014-follmar-otto-Verhinderung\\_von\\_Folter\\_und\\_Misshandlung.pdf?sequence=1](http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/39281/ssoar-2014-follmar-otto-Verhinderung_von_Folter_und_Misshandlung.pdf?sequence=1).

Österreich hat sowohl CAT als auch OPCAT ratifiziert<sup>23</sup> und war daher verpflichtet, einen nationalen NPM einzurichten. Zudem ist Österreich als Vertragsstaat der **VN-Behindertenrechtskonvention** (VN-BRK)<sup>24</sup> nach Art. 16 Abs. 3 VN-BRK auf völkerrechtlicher Ebene dazu verpflichtet, sicherzustellen, dass alle Einrichtungen und Programme für Menschen mit Behinderung wirksam von unabhängigen Behörden überwacht werden. Dies soll jede Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch verhindern (Art. 16 Abs. 3 VN-BRK).

## 2.2. Die Funktion der VA als Nationaler Präventionsmechanismus (NPM)

Zur Umsetzung dieser Verpflichtungen ergänzt das **Bundesgesetz zur Durchführung des OPCAT (OPCAT-DFG)**<sup>25</sup> von Juli 2012 den Auftrag der VA um die Kontrolle der Einhaltung und Förderung von Menschenrechten (nunmehr Art. 148a Abs. 3 B-VG).<sup>26</sup> Damit fungiert die VA nunmehr auch als NPM für Österreich.<sup>27</sup> Nach Art. 148h Abs. 3 B-VG setzt die VA (mindestens, § 12 Abs. 1 S. 1 VolksanwG) **sechs regionale und interdisziplinäre Kommissionen** sowie einen **MRB**<sup>28</sup> ein. Die Kommissionsmitglieder müssen über die erforderlichen **Fachkenntnisse und Fähigkeiten** verfügen und werden nach Anhörung des MRB und eigener Zustimmung von der VA bestellt (§ 12 Abs. 2 VolksanwG). Sie arbeiten nebenberuflich und ehrenamtlich, haben jedoch Anspruch auf eine Entschädigung (§§ 12 Abs. 6, 13 Abs. 3 S. 3 VolksanwG). Die Mindestanzahl der Kommissionsmitglieder beträgt 42 (§ 12 Abs. 1 S. 2 VolksanwG).

- 
- 23 Ratifikation von CAT am 29.07.1987, (österr.) BGBl. 1987/492, von OPCAT am 04.12.2012 (Hinterlegung der Urkunde), (österr.) BGBl. III 2012/190. Siehe hierzu Gabriele Kucsko-Stadlmayer, Die Volksanwaltschaft als „Nationaler Präventionsmechanismus“, ÖJZ 2013, S. 913-921, 914 f.
- 24 Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 31.12.2008 über die Rechte von Menschen mit Behinderung, deutsche Übersetzung abrufbar unter: [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Pakte\\_Konventionen/CRPD\\_behindertenrechtskonvention/crpd\\_b\\_de.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CRPD_behindertenrechtskonvention/crpd_b_de.pdf).
- 25 Bundesgesetz zur Durchführung des Fakultativprotokolls vom 18.12.2002 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (**OPCAT-Durchführungsgesetz**; [österr.] BGBl. I 2012, Nr. 1), abrufbar unter: <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/alaha/OPCAT%2520Durchf%25C3%25BChrungsgesetz.pdf>.
- 26 Zur Bedeutung dieser Reform siehe ausführlich Kucsko-Stadlmayer, Fn. 23, S. 913-921, mit zahlreichen weiteren Nachweisen.
- 27 Der Bezug zum OPCAT und den daraus resultierenden völkerrechtlichen Pflichten Österreichs wird in § 11 Abs. 1 Nr. 1 VolksanwG hergestellt. Die **Angliederung des NPM an eine bestehende Ombudsstelle** ist dabei international durchaus gebräuchlich; zahlreiche Vertragsstaaten, die – anders als Deutschland – über Ombudsstellen auf nationaler Ebene verfügen, haben ihren NPM dort angesiedelt. Vgl. hierzu die Nachweise und Erläuterungen bei Kucsko-Stadlmayer, Fn. 23, S. 915 f., insbesondere Fn. 31–33.
- 28 Siehe die Ausführungen zum MRB unter 2.2.2.



Mit dieser Konstruktion baute Österreich auf seinem bis dato **bestehenden System zur Folterprävention** auf, das aus einem Menschenrechtsbeirat im Bundesministerium für Inneres und sachverständigen Kommissionen bestand.<sup>29</sup> Mit dem OPCAT-DFG erhielt die VA darüber hinaus eine Reihe **weiterer Befugnisse**, etwa zur Erstattung von Sonderberichten (Art. 148d Abs. 1 B-VG), zur Abgabe legislativer Anregungen (§ 7 VolksanwG) und zur Zusammenarbeit mit dem SPT (§§ 3, 17 VolksanwG).<sup>30</sup> Bei ihrer Arbeit berücksichtigen VA und Kommissionen nunmehr die internationalen Standards des SPT und des *European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (CPT) und arbeiten mit diesen Ausschüssen sowie mit anderen internationalen Einrichtungen und Organisationen zusammen.<sup>31</sup>

Die frühere stellvertretende Vorsitzende des (alten und neuen MRB), *Gabriele Kucsko-Stadlmayer*,<sup>32</sup> benennt eine Reihe von Stärkungen, die das System der VA aus ihrer Sicht durch das OPCAT-DFG erfahren habe. Sie betont insbesondere die Möglichkeit, **Strukturmängel** der Verwaltung und ihre **Ursachen** rein faktisch, unabhängig von nationalen und einklagbaren Rechtsnormen, von Amts wegen umfassend zu untersuchen und sich dabei auch auf nicht-juristische Standards (etwa des CPT) zu stützen.<sup>33</sup> Dies erreiche die VA insbesondere durch die Kommissionsberichte und durch die ihr zustehenden Befugnisse zur **Mängelbeseitigung** (siehe dazu 2.2.1.).<sup>34</sup> Umgekehrt schreibt sie dem **NPM** aufgrund seiner Verbindung mit der VA und seiner guten Ausstattung eine „**internationale Vorreiterrolle**“ zu.<sup>35</sup>

### 2.2.1. Aufgaben und Befugnisse der VA und ihrer Kommissionen

VA und Kommissionen nehmen **drei Hauptaufgaben** wahr:

- Überprüfungsbesuche an Orten der Freiheitsentziehung (2.2.1.1.)
- Überprüfungsbesuche in Einrichtungen für Menschen mit Behinderung (2.2.1.2.)

---

29 Dieser MRB im BMI sowie die bis dahin bestehenden Strafvollzugskommissionen wurden im Zuge des OPCAT-Durchführungsgesetzes durch den MRB als verfassungsrechtlich vorgesehenes Organ der VA ersetzt (Art. 148h Abs. 3 B-VG). Vgl. hierzu Mathias Vogl, Der neue Menschenrechtsbeirat bei der Volksanwaltschaft, in: Karim Giese/ Gerhart Holzinger/ Clemens Jabloner (Hrsg.), *Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat: Festschrift für Harald Stolzlechner zum 65. Geburtstag*, Verlag Österreich (2013), S. 684.

30 Vgl. hierzu Kucsko-Stadlmayer, Fn. 23, S. 921, für eine strukturierte Aufstellung der Änderungen S. 915.

31 Siehe hierzu ausführlich <http://volksanwaltschaft.gv.at/internationale-aktivitaeten>.

32 Siehe dazu den Lebenslauf unter <http://www.kucsko-stadlmayer.at/cv.html>.

33 Kucsko-Stadlmayer, Fn. 23, S. 921.

34 Kucsko-Stadlmayer, Fn. 23, S. 917, siehe ferner die weiteren Praxisbeispiele auf den Folgeseiten.

35 Kucsko-Stadlmayer, Fn. 23, S. 921. Auch das **Deutsche Institut für Menschenrechte** zieht den österreichischen NPM bei seinen **Empfehlungen** als positives Beispiel heran, s. etwa Follmar-Otto (2013), Fn. 22, S. 9, 12-15; dies. (2014), Fn. 22, S. 2, 4.

- Überwachung von Situationen, in denen unmittelbare verwaltungsbehördliche Zwangsgewalt ausgeübt wird (2.2.1.3.).

Zudem übernimmt die VA weitere Aufgaben, so etwa die Unterstützung der Bundesregierung bei der Ausarbeitung eines **Nationalen Aktionsplans Menschenrechte (NAP-Menschenrechte)**.<sup>36</sup>

Grundsätzlich können VA und Kommissionen im Rahmen der dritten Säule auf die unter 1.2. aufgeführten **Befugnisse** zurückgreifen. Der dritte Abschnitt des VolksanwG (§§ 11 ff. VolksanwG) sieht jedoch für den Bereich des Menschenrechtsschutzes – also der **präventiven Kontrolle – Konkretisierungen** und teilweise **Erweiterungen** ihrer Rechte vor (vgl. § 11 Abs. 3, 5, § 17 VolksanwG). So enthält etwa § 11 Abs. 5 ein spezifisches und umfassendes Recht auf Zugang zu medizinischen Unterlagen.<sup>37</sup>

#### 2.2.1.1. Besuche an Orten der Freiheitsentziehung

Die Kommissionen **besuchen** für die VA diejenigen öffentlichen und privaten Einrichtungen, die als „**Orte der Freiheitsentziehung**“ im Sinne des Art. 4 OPCAT gelten (Art. 148a Abs. 3 Nr. 1 B-VG; §§ 11 Abs. 1 Nr. 1, 13 Abs. 1 VolksanwG).<sup>38</sup> Typischerweise sind dies Justizanstalten, Polizeiinspektionen, polizeiliche „Anhaltezentren“ und sonstige Hafträume, Psychiatrien, Krankenanstalten, Alten- und Pflegeheime und Kinder- und Jugendeinrichtungen.<sup>39</sup> Um die Effektivität der Prüfverfahren zu erhöhen, legen VA und Kommissionen gemeinsam **Prüfschemata, Methodik und Veranlassungen** fest.<sup>40</sup> Außerdem werden für die Besuche besondere **Prüf Schwerpunkte** gesetzt. Diese Prüf Schwerpunkte aktualisiert die VA in Abstimmung mit ihren Kommissionen und dem MRB jährlich. Sie enthalten Themen, auf die besonders geachtet werden soll, wie bspw. Gewaltprävention in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, Wahrung der Autonomie und Selbstbestimmung in Alten- und Pflegeheimen oder Menschenwürde in Justizanstalten.<sup>41</sup>

---

36 Siehe hierzu etwa <http://volksanwaltschaft.gv.at/praeventive-menschenrechtskontrolle/nationaler-aktionsplan-menschenrechte-1>.

37 Zur Bedeutung dieses Rechts für die Arbeit des NPM siehe Kucsko-Stadlmayer, Fn. 23, S. 920.

38 Kucsko-Stadlmayer, Fn. 23, S. 920, geht ferner davon aus, dass die Kommissionen mit ihren umfassenden Betreuungsbefugnissen auch in den übrigen Kernbereichen bei der Vermutung von Missständen eingesetzt werden können. Dies gelte etwa für den Zugang zu Grundversorgungseinrichtungen des Bundes und der Länder für Flüchtlinge und Asylsuchende, die nicht als „Orte der Freiheitsentziehung“ eingeordnet werden (S. 920).

39 Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und den Bundesrat für das Jahr 2015, Fn. 18, S. 9.

40 Zuletzt in einer Grundsatzentscheidung im Juli 2015, abrufbar unter <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/a58gi/Pr%C3%BCfschema%20-%20Methodik%20-%20Veranlassungen.pdf>.

41 Siehe hierzu beispielhaft die Prüf Schwerpunkte der Kommissionen für das Jahr 2015 auf der Internetpräsenz der Volksanwaltschaft unter: <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/cvjqv/Pr%C3%BCfschwerpunkte%20der%20Kommissionen%20f%C3%BCr%202015.pdf>.

Für jeden Besuch wird ein klar umgrenztes **Besuchsthema** (meist schon vor dem ersten Besuch) festgelegt; jeder Besuchs- und Arbeitsschritt wird genau **dokumentiert**. Zur Überprüfung der Einrichtungen haben die Kommissionen **Auskunftsrechte** – bspw. über Anzahl und Behandlungen von Personen – das Recht auf Einsicht in Unterlagen und auf Zutritt zu den Einrichtungen. Auf Wunsch ist ihnen der Kontakt zu den betreffenden Personen zu gewähren (§ 11 Abs. 3–5 VolksanwG). Die jeweilige Kommission **berichtet** der VA nach Rücksprache mit dem MRB (§ 14 S.1 VolksanwG) über ihre Besuche, Überprüfungen und Missstandsfeststellungen und macht **Vorschläge** für Empfehlungen und ggf. **Anregungen** für Dienstaufsichtsmaßnahmen (§ 13 Abs. 2 S. 1 VolksanwG). Setzt die VA die Vorschläge oder Empfehlungen der Kommissionen nicht gegenüber den entsprechenden Ministerien, Aufsichtsbehörden der Länder oder Einrichtungen um, können die Kommissionen den Berichten der VA **Bemerkungen** zu ihrer Arbeit beifügen (§ 13 Abs. 2 S. 2 VolksanwG). Deshalb dürfen die Leitungen der jeweiligen Kommissionen an den entsprechenden Beratungen der VA mit Rederecht teilnehmen (§ 13 Abs. 2 S. 3 VolksanwG).

Die **Ergebnisse** der Kommissionsbesuche werden mit den verantwortlichen Behörden und den Einrichtungen erörtert; hierzu wird das Augenmerk insbesondere auf **strukturelle Defizite** gelegt.<sup>42</sup> Mit dem Bundesministerium für Inneres besteht hierzu eine **ständige Arbeitsgruppe**.<sup>43</sup> Als zentral bewertet *Kucsko-Stadlmayer* neben dem informellen Gespräch die Möglichkeit, Beweise zu erheben (§ 5 VolksanwG i. V. m. AVG). Aufgrund der umfangreichen behördlichen **Unterstützungspflichten** (Art. 148b B-VG) könne die VA die **Behebung von Mängeln und Verstößen** gegen rechtliche und sonstige internationale Standards umgehend **bereits im Vorfeld einer Missstandsfeststellung** verlangen (Art. 148c B-VG).<sup>44</sup> Die jeweiligen Missstandsfeststellungen und Empfehlungen sind im **Jahresbericht** an den Nationalrat und den Bundesrat sowie (in englischer Sprache) an das SPT enthalten.<sup>45</sup>

#### 2.2.1.2. Besuche von Einrichtungen und Programmen für Menschen mit Behinderung

Nach der gleichen Methodik werden von den Kommissionen Besuche in **Einrichtungen und Programmen für Menschen mit Behinderung** durchgeführt (Art. 148a Abs. 3 Nr. 3 B-VG, § 11 Abs. 1 Nr. 3 VolksanwG<sup>46</sup>).<sup>47</sup>

---

42 Vgl. hierzu die völkerrechtliche Verpflichtung der Behörden zum Dialog mit dem NPM in Art. 22 OPCAT.

43 Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und den Bundesrat für das Jahr 2015, Fn. 18, S. 10.

44 Kucsko-Stadlmayer, Fn. 23, S. 917.

45 Zur Arbeitsweise des NPM siehe den Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und den Bundesrat für das Jahr 2015, Fn. 18.

46 Diese Vorschriften dienen der Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs aus Art. 16 Abs. 3 UN-BRK sowie aus Art. 3 OPCAT (vgl. 2.1.).

47 Siehe hierzu ausführlich den Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und den Bundesrat für das Jahr 2015, Fn. 18, S. 78 ff.

### 2.2.1.3. Überwachung von Akten unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt

Zusätzlich überprüfen die sechs eingesetzten Kommissionen nach Art. 148a Abs. 3 Nr. 2 B-VG und § 11 Abs. 1 Nr. 2 VolksanwG die **Ausübung von unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt** durch die Verwaltung (z.B. Organe der Bundespolizei, Strafvollzugsbedienstete und militärische Wachdienste, etwa bei Demonstrationen, Versammlungen, Abschiebungen etc.<sup>48</sup>). Sie sind während der entsprechenden Vorgänge anwesend, **beobachten** die Situation und geben – wie auch nach Besuchen bei den unter 2.2.1.1. und 2.2.1.2. genannten Einrichtungen – Rückmeldungen an die VA, die wiederum **Empfehlungen und Stellungnahmen** an die jeweiligen (Aufsichts-)Behörden abgibt (§ 13 VolksanwG).<sup>49</sup>

### 2.2.2. Der Menschenrechtsbeirat als beratendes Gremium

Im Bereich der präventiven Prüftätigkeit steht der MRB<sup>50</sup> der VA als **eigenständiges Kollegialorgan** beratend und mit besonderem **Fachwissen im Bereich Menschenrechtsschutz** zur Seite. Er besteht aus einer/einem Vorsitzenden und einer Stellvertretung, die jeweils über besondere Fachkenntnisse im Verwaltungs- und Verfassungsbereich verfügen sollen, sowie grundsätzlich 14 weiteren Mitgliedern und ebenso vielen Ersatzmitgliedern (§ 15 Abs. 1 und 2 VolksanwG).<sup>51</sup> Hierzu bestellt die VA paritätisch Mitglieder der Ministerien und Bundesländer einerseits und Vertreterinnen und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen (NGO), die in einem moderierten Dialog von den NGO benannt werden.<sup>52</sup> Die Mitglieder sind im Rahmen ihrer Beiratstätigkeit ausdrücklich **nicht weisungsgebunden** (Art. 148h Abs. 3 S. 4 B-VG).

Der MRB **berät** hinsichtlich der in § 11 Abs. 1 VolksanwG aufgeführten **Aufgaben der VA**, insbesondere bei der Festlegung der Besuchsthemen, der Entwicklung einheitlicher Prüfschwerpunkte

---

48 So die Erläuterungen von Vogl, Fn. 29, S. 700.

49 Siehe zu den Aktivitäten – insbesondere der Beobachtung von Abschiebungen und Rückführungen – umfassend den Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und den Bundesrat für das Jahr 2015, Fn. 18, S. 154 ff.

50 Ein solches Gremium gibt es bei der **Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter** in Deutschland nicht. Hier arbeiten die Bundes- bzw. Landesstelle alleine. Siehe hierzu beispielhaft und mit genaueren Erläuterungen den Bericht für das Jahr 2015, S. 12 ff., abrufbar unter: [http://antifolter.devmelone.de/fileadmin/dateiablage/Dokumente/Berichte/Jahresberichte/Jahresbericht\\_2015\\_Nationale\\_Stelle.pdf](http://antifolter.devmelone.de/fileadmin/dateiablage/Dokumente/Berichte/Jahresberichte/Jahresbericht_2015_Nationale_Stelle.pdf).

51 Zu den derzeit 16 weiteren Mitgliedern siehe <http://volksanwaltschaft.gv.at/praeventive-menschenrechtskontrolle/der-menschenrechtsbeirat>. Auch Kucsko-Stadlmayer, Fn. 23, S. 916, geht von 16 Mitgliedern aus.

52 Zum Verfahren s. Abs. 3 und Kucsko-Stadlmayer, Fn. 23, S. 916.

und Prüfstandards sowie bei der Feststellung von Missständen und der Erarbeitung von Empfehlungen nach den jeweiligen **Besuchen der Kommissionen** (§ 14 VolksanwG, s. a. § 26 GO).<sup>53</sup> An Empfehlungen, Vorschläge und Stellungnahmen des MRB ist die VA nicht gebunden.<sup>54</sup>

Ende der Bearbeitung

---

53 Siehe die Erläuterungen zu den Besuchen und Kontrollen unter 2.2.1. Die **Stellungnahmen des Beirats** sind unter <http://volksanwaltschaft.gv.at/praeventive-menschenrechtskontrolle/der-menschenrechtsbeirat> abrufbar. Siehe ferner Vogl, Fn. 29, S. 697.

54 So dazu Vogl, Fn. 29, S. 702.