

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Ritter, Monika (2015):

Präventiver Menschenrechtsschutz. Menschenrechtsmonitoring der Sicherheitsbehörden in Österreich – Veränderungen durch die Umsetzung von OPCAT

SIAK-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (1),
12-27.

doi: 10.7396/2015_1_B

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Ritter, Monika (2015). Präventiver Menschenrechtsschutz. Menschenrechtsmonitoring der Sicherheitsbehörden in Österreich – Veränderungen durch die Umsetzung von OPCAT, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (1), 12-27, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2015_1_B.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2015

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 6/2015

Präventiver Menschenrechtsschutz

Menschenrechtsmonitoring der Sicherheitsbehörden in Österreich – Veränderungen durch die Umsetzung von OPCAT



MONIKA RITTER,
*Kommissionsmitglied der
Kommission 1 (Tirol und Vorarl-
berg) der Volksanwaltschaft.*

Um die Wahrung der Menschenrechte zu sichern, werden die Sicherheitsbehörden in Österreich seit 1999 präventiv beobachtet und begleitet. Diese Aufgabe nahm bis 2012 der beim Bundesministerium für Inneres (BMI) angesiedelte Menschenrechtsbeirat (MRBalt) mit seinen Kommissionen wahr. Im Jahr 2012 wurde in Österreich der präventive Menschenrechtsschutz wesentlich ausgebaut, indem ein nationaler Folterpräventionsmechanismus geschaffen und daraufhin das Fakultativprotokoll zur UN-Antifolterkonvention (OPCAT) ratifiziert wurde. Der Volksanwaltschaft (VA) wurde die Aufgabe übertragen als nationaler Präventionsmechanismus zu fungieren. Zusätzlich zu ihren bisherigen Aufgaben hat die VA seitdem den Auftrag, für Schutz und Förderung der Menschenrechte Orte einer Freiheitsentziehung zu besuchen und zu überprüfen, das Verhalten der zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe zu beobachten und begleitend zu überprüfen sowie Programme und Einrichtungen für Menschen mit Behinderung zu überprüfen bzw zu besuchen. Der folgende Artikel erläutert den völkerrechtlichen Hintergrund dieses Wandels sowie die neuen Aufgaben, die erweiterte Organisation und das Mandat der VA. Darauf aufbauend werden die daraus resultierenden Veränderungen des Menschenrechtsmonitorings der Sicherheitsbehörden analysiert. Wesentliche Ergebnisse des Artikels sind, dass sich die Besuche und Begleitungen der Kommissionen vor Ort kaum verändert haben. Der systemische Hintergrund und der Umgang mit den Ergebnissen aus den Besuchen haben sich jedoch grundlegend gewandelt. Insbesondere wie Empfehlungen zur Verbesserung entwickelt werden, welche Diskussionsprozesse diesen zu Grunde liegen und wie diese den zuständigen Verantwortungsträgerinnen und Verantwortungsträgern erstattet werden, ist vollkommen anders ausgestaltet. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Änderungen auch auf die Effektivität der Menschenrechtsarbeit auswirken.

I. ENTWICKLUNG DES MENSCHENRECHTSMONITORINGS IN ÖSTERREICH

Im Jahr 1999 wurde auf Grund eines Vorschlages des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Englisch

kurz: CPT¹) und nach dem Tod des Nigerianers Marcus Omofuma während einer Abschiebung durch österreichische Polizeibeamte der Menschenrechtsbeirat (MRBalt) beim Bundesministerium für Inneres (BMI) eingerichtet. Dieser hatte die Aufgabe, das BMI in Fragen der Wahrung

der Menschenrechte zu beraten, wobei es ihm hierzu oblag, die Tätigkeit der Sicherheitsbehörden, der sonst dem BMI nachgeordneten Behörden und der zu Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt (AuvBZ) ermächtigten Organe, zu beobachten und begleitend zu überprüfen (§ 15a Sicherheitspolizeigesetz [SPG] idF BGBl I 1999/146 aK²).

Diese Beratung in Fragen der Wahrung der Menschenrechte und der damit einhergehenden Beobachtung und Überprüfung wurde vom MRBalt und den dafür eingerichteten Kommissionen bis 30.06.2012 erfüllt. Mit der Übernahme des Großteils dieser Aufgaben durch die Volksanwaltschaft (VA; Novelle BGBl I 2012/1) stellte der MRBalt seine Arbeit ein bzw. wurde mit neuen Funktionen versehen in die Struktur der VA integriert (siehe insb. Punkt III.B.3. und IV.C.3.).

II. OPCAT: DAS FAKULTATIV-PROTOKOLL ZUR ANTIFOLTER-KONVENTION

Die UN-Antifolterkonvention (Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, CAT)³ wurde von Österreich 1987 ratifiziert. Die damit einhergehende Verpflichtung, präventiv Maßnahmen gegen Folter zu treffen, wird durch das im Jahr 2002 beschlossene und 2006 in Kraft getretene Fakultativprotokoll zur UN-Antifolterkonvention (OPCAT)⁴ ergänzt. Ziel des OPCAT ist, mit Hilfe eines Systems regelmäßiger Besuche, Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verhindern bzw. das Risiko dafür zu senken. Die Besuche werden von internationalen und nationalen unabhängigen Gremien an Orten durchgeführt, an denen Personen die Freiheit entzogen wird oder werden kann (Art 1 und Art 4 OPCAT).

Als internationales Gremium wurde dafür von den Vereinten Nationen der Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Subcommittee on Prevention of Torture, SPT) gebildet. Dieser ist dem UN-Ausschuss gegen Folter unterstellt, welcher die Umsetzung von CAT überwacht. Zusätzlich dazu verpflichtet OPCAT die Vertragsstaaten zur Schaffung von Präventionsmechanismen auf nationaler Ebene (Art 1 und 2 OPCAT).

Das Folterverbot sowie die Vorgabe, das Risiko von Folter durch präventive Maßnahmen zu senken, finden sich in einer Reihe völkerrechtlicher Quellen.⁵ Präventive Besuche durch ein internationales Gremium wurden für Europa schon 1987 durch die Europäische Antifolterkonvention eingerichtet.⁶ Neu an OPCAT ist jedoch zum einen, dass mit dem SPT ein Gremium installiert wurde, das nicht nur in einer bestimmten Region, sondern weltweit Besuche an Orten der Freiheitsentziehung durchführt, und zum anderen, dass die Vertragsstaaten sich dazu verpflichten, zusätzlich ein Besuchssystem auf nationaler Ebene einzurichten.⁷ Die Vertragsstaaten von OPCAT haben dabei die Möglichkeit, einen oder mehrere unabhängige Nationale Präventionsmechanismen (folgend: NPM) zu unterhalten, zu bezeichnen oder zu schaffen (Art 17 OPCAT). OPCAT gibt zudem vor, welche grundlegenden Kriterien diese NPMs erfüllen und welche Befugnisse diesen zugestanden werden müssen, um als Mechanismus im Sinne von OPCAT gelten zu können (Art 18–23 OPCAT).

Obwohl auf staatlicher Ebene eingerichtet, ist der NPM zur direkten Zusammenarbeit mit dem SPT als internationalem Organ berechtigt und verpflichtet (Art 11, 12, 16, 20 OPCAT). Auch als Prüfmaßstab hat der NPM nicht ausschließlich inner-

staatliches Recht heranzuziehen, sondern muss bei seinen Empfehlungen ebenso die einschlägigen Normen der Vereinten Nationen berücksichtigen (Art 19 OPCAT). Diese Konstruktion stellt nicht nur einen Meilenstein in der Entwicklung der Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen bei der Umsetzung internationalen Rechts auf nationaler Ebene dar⁸, sondern hat auch das Potential zu zeigen, wie eine neuartige systematische und systemische Verknüpfung der internationalen und nationalen Ebenen des Menschenrechtsschutzes funktionieren kann⁹.

Um den Vorgaben von OPCAT gerecht zu werden, wurde in Österreich das OPCAT-Durchführungsgesetz¹⁰ (BGBl I 2012/1) erlassen und OPCAT anschließend ratifiziert. Mit dem Inkrafttreten des OPCAT-Durchführungsgesetzes am 01.07.2012 nahm auch der damit eingerichtete NPM seine Arbeit auf.¹¹ Dabei wurde die VA als österreichische Version des parlamentarischen Ombudswesens¹² mit den Aufgaben des NPM betraut.

III. DIE VOLKSANWALTSCHAFT ALS ÖSTERREICHISCHER NPM

A. DIE AUFGABEN DER VOLKSANWALTSCHAFT

Die zentrale Aufgabe der Volksanwaltschaft als österreichische Ombudsmann-Einrichtung ist seit ihrer Schaffung 1977, Missstände in der Verwaltung des Bundes und der Verwaltung der Länder zu überprüfen (Art 148a Abs 1, Abs 2 B-VG, ausgenommen Tirol und Vorarlberg, wo eigene Landesvolksanwaltschaften bestehen, Art 148i Abs 1 B-VG). Sie kann dabei entweder auf Grund einer Beschwerde oder amtsweilig wegen vermuteter Missstände tätig werden. Zudem kann sich jedermann bei der VA darüber beschweren, dass ein Gericht mit der Vornahme einer Verfahrenshandlung säumig wäre (Art 148a Abs 4 B-VG).¹³

Zusätzlich zu dieser nachprüfenden Tätigkeit bei monierten oder vermuteten Missständen wurde der Volksanwaltschaft mit 01.07.2012 die Aufgabe übertragen, präventiv für Schutz und Förderung der Menschenrechte tätig zu werden. Die dafür zentrale Bestimmung findet sich in Art 148a Abs 3 B-VG (leicht erweitert § 11 Abs 1 VolksanwG)¹⁴:

„Zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte obliegt es der Volksanwaltschaft und den von ihr eingesetzten Kommissionen (Art 148h Abs 3), im Bereich der Verwaltung des Bundes einschließlich dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten

1. den Ort einer Freiheitsentziehung zu besuchen und zu überprüfen,
2. das Verhalten der zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe zu beobachten und begleitend zu überprüfen sowie
3. für Menschen mit Behinderungen bestimmte Einrichtungen und Programme zu überprüfen bzw zu besuchen.“

Ad 1: Besuche an Orten einer Freiheitsentziehung

Das Besuchen von Orten von Freiheitsentziehungen durch ein nationales unabhängiges Organ ist der Kernauftrag von OPCAT (siehe Punkt II.). Für die Definition, was Orte der Freiheitsentziehung sind, verweist § 11 Abs 1 Z 1 VolksanwG auf Art 4 OPCAT. Demnach sind dies alle der Hoheitsgewalt und Kontrolle eines Staates unterstehenden Orte, an denen Personen entweder auf Grund einer Entscheidung einer Behörde oder auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann.

Dass Justizanstalten, Polizeianhaltezentren, Polizeidienststellen mit Anhalteräumen, psychiatrische Krankenhäuser bzw

Abteilungen für Psychiatrie in Krankenhäusern und Anhalteräumen in Kasernen als Orte der Freiheitsentziehung gelten, ist unumstritten. Dass aber auch Einrichtungen für die außerfamiliäre Unterbringung Minderjähriger, Alten- und Pflegeheime sowie allgemeine Krankenhäuser in diese Prüfkompetenz der VA fallen, wurde und wird hingegen in Frage gestellt.¹⁵

Ob Grundversorgungseinrichtungen für Asylsuchende als Orte der Freiheitsentziehung zu qualifizieren sind, wurde zu Beginn der präventiven Kontrollen der VA sehr kontrovers diskutiert. So lange in diesen Beherbergungsbetrieben jedoch keine unrechtmäßigen Freiheitsentziehungen stattfinden, sind sie laut der VA nicht als Orte der Freiheitsentziehung zu sehen und fallen damit auch nicht unter die präventive Kontrolle.¹⁶ Dies schließt jedoch nicht aus, dass die Kommissionen im Rahmen eines monierten oder vermuteten Missstandes Einrichtungen der Grundversorgung kontrollieren.¹⁷

Ad 2: AuvBZ

Das Beobachten und begleitende Überprüfen des Verhaltens von Organen, die zur AuvBZ ermächtigt sind, geht über den Auftrag von OPCAT hinaus. Dabei handelt es sich insbesondere um das Beobachten und Überprüfen von Demonstrationen, Razzien, Abschiebungen und dergleichen.

Ad 3: Einrichtungen und Programme für Menschen mit Behinderung

Das Besuchen und Überprüfen von Einrichtungen und Programmen für Menschen mit Behinderungen gründet sich zum einen auf OPCAT, da diese Orte der Freiheitsentziehung sein können, und zum anderen auf die Behindertenrechtskonvention Art 16 Abs 3.¹⁸ Aus Gründen der Effizienz, Verwaltungsökonomie und Rechtssystematik erschien es laut Regierungsvorlage zweckmäßig, den NPM nach OPCAT mit

dem Gewaltpräventionsmechanismus gemäß der Behindertenrechtskonvention zu koppeln.¹⁹

B. ORGANISATORISCHE AUSGESTALTUNG

1. Allgemein

Für die präventiven Aufgaben der VA wurden in das bisherige System der nachprüfenden Kontrolle neue Organisationseinheiten – Menschenrechtsbeirat (MRB) und Kommissionen – integriert. Allgemein betrachtet ist die VA sowohl organisatorisch als auch funktionell ein Hilfsorgan der Staatsfunktion Gesetzgebung.²⁰ Zudem ist sie haushaltsleitendes Organ, wodurch sie ihre gesamte Personal- und Haushaltsrechtsverwaltung eigenständig zu besorgen und zu tragen hat.²¹

2. Die Mitglieder der VA

a) Zusammensetzung und Bestellung

Die VA ist ein Kollegialorgan mit drei Mitgliedern, von denen jeweils eines den Vorsitz ausübt. Die Mitglieder der VA werden vom Nationalrat gewählt, wobei die drei mandats- bzw. stimmenstärksten Parteien des Nationalrats das Recht haben, je ein Mitglied namhaft zu machen (Art 148g Abs 2 B-VG). Auch wenn eine Wahl der Mitglieder durch den Nationalrat mit Vorschlagsrecht der Parteien konzipiert ist, hat sich dieses System in der Praxis einem Entsendungsrecht der drei mandats- bzw. stimmenstärksten Parteien angenähert.²² Die Funktionsperiode der Volksanwältinnen und Volksanwälte beträgt sechs Jahre, wobei eine einmalige Wiederwahl zulässig ist (Art 148g Abs 1 B-VG).²³

b) Qualifikation der Mitglieder der VA

Neben der Anforderung, dass die Mitglieder der VA zum Nationalrat wählbar sein müssen, sollen diese seit der Novelle BGBl I 2012/1 auch über Kenntnisse der

Organisation und Funktionsweise der Verwaltung sowie Kenntnisse auf dem Gebiet der Menschenrechte verfügen (Art 148g Abs 5 B-VG). Durch diese unpräzise Regelung bleibt jedoch unklar, in welchem Ausmaß das erforderliche Wissen vorhanden sein sollte bzw wie dieses nachzuweisen wäre.²⁴

c) Abberufung/Unabhängigkeit

Die Unabhängigkeit der VA ist verfassungsmäßig verankert (Art 148a Abs 6 B-VG). Es ist keine gesetzliche Möglichkeit vorgesehen, die Mitglieder der VA abzuberufen. Volksanwältinnen und Volksanwälte unterliegen einem generellen Nebenberufsverbot. Zudem ist das Amt der Volksanwältin bzw. des Volksanwalts unvereinbar sowohl mit der Tätigkeit in einem allgemeinen Vertretungskörper oder dem Europäischen Parlament als auch mit der Mitgliedschaft in der Bundes- oder einer Landesregierung (Art 148g Abs 5 B-VG).

d) Aufgaben/Entscheidungsfindung

Die Volksanwältinnen und Volksanwälte geben sich selbst eine Geschäftsordnung (GeO der VA)²⁵ und Geschäftsverteilung (GeV der VA)²⁶; Art 148h Abs 4 B-VG). Eine kollegiale Beschlussfassung mit Mehrheitsbeschluss erfordern insbesondere förmliche Empfehlungen, Fristsetzungsanträge und Anregungen von Maßnahmen der Dienstaufsicht, Berichte an das Parlament und die Landtage, Anträge an den Verfassungsgerichtshof, Stellungnahmen in Begutachtungsverfahren von Gesetzen oder Verordnungen, Festlegung allgemeiner Prüfschwerpunkte und auch die Bestellung und Abberufung von Kommissionsmitgliedern und Mitgliedern des MRB (§ 1 VolksanwG, § 8 ff GeO der VA). Soweit keine kollegiale Beschlussfassung vorgesehen ist, haben die Volksanwältinnen und Volksanwälte ihre Aufgaben selbstständig wahrzunehmen. Welche Auf-

gaben welchem Geschäftsbereich obliegen, findet sich in der GeV der VA. Abgesehen von der kollegialen Leitung durch die drei Mitglieder der VA ist diese innerhalb der Geschäftsbereiche hierarchisch strukturiert.

3. Der Menschenrechtsbeirat der VA

Der MRB steht der VA in ihrer Funktion als NPM als unabhängiges Organ zur Erfüllung des menschenrechtlichen Schutz- und Förderauftrages beratend zur Seite.²⁷ Bei der Konstruktion des MRB wurde der MRBalt als Vorbild genommen. Die Aufgaben und Funktionen von MRBalt und dem MRB der VA sind jedoch vollkommen unterschiedlich (siehe Punkt IV.).

a) Zusammensetzung

Der MRB besteht aus einer bzw. einem Vorsitzenden, deren bzw. dessen Stellvertreter und weiteren 16 Mitgliedern sowie 16 Ersatzmitgliedern (wenn keines der Länder die VA für den Bereich der Landesverwaltung für zuständig erklärt hätte, wären es je 14) (Art 148h Abs 3 B-VG, § 15 VolksanwG).²⁸ Auch wenn alle Mitglieder von der VA selbst ernannt werden, ist diese dabei an Vorschlagsrechte gebunden: Die eine Hälfte der Mitglieder und Ersatzmitglieder schlagen Ministerien und Länder vor, die andere Hälfte Nichtregierungsorganisationen. Die VA kann bestimmen, welchen Nichtregierungsorganisationen ein Vorschlagsrecht zukommt.²⁹

b) Abberufung

Die VA kann ein Mitglied oder Ersatzmitglied des MRB vorzeitig nur auf eigenen Wunsch hin, wenn es aus gesundheitlichen Gründen die Aufgaben nicht mehr erfüllen kann oder bei grober Pflichtverletzung, abberufen (§ 15 Abs 6 VolksanwG, § 28 Abs 4 GeO der VA).

c) Aufgaben/Entscheidungsfindung

Die zentrale Aufgabe des MRB ist die Beratung der VA in Angelegenheiten des § 11 Abs 1 VolksanwG (Art 148a Abs 3 B-VG): Neben der Beratung bei der Festlegung genereller Prüfungsschwerpunkte und vor der Erstattung von Empfehlungen und Missstandsfeststellungen hat der MRB die Aufgabe, Vorschläge zur Gewährleistung einheitlicher Vorgehensweisen und Prüfstandards zu erstatten und die VA bei der Evaluierung der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beraten (§ 14 VolksanwG, § 26 Abs 1 GeO der VA). Zudem ist der MRB bei der Bestellung und Abberufung von Kommissionsmitgliedern und den Kommissionsleitungen anzuhören.

d) Unabhängigkeit und Finanzierung

In der Ausübung ihrer Tätigkeit sind alle Mitglieder des MRB weisungsfrei (Art 148h Abs 3 B-VG). Die erforderlichen Mittel werden von der VA bereitgestellt (§ 26 Abs 2 GeO der VA).

4. Die Kommissionen**a) Zusammensetzung**

Zur Besorgung der Aufgaben nach Art 148a Abs 3 B-VG hat die VA mindestens sechs Kommissionen einzurichten, die nach regionalen oder sachlichen Gesichtspunkten zu gliedern sind (Art 148h Abs 3 B-VG, § 11 Abs 2 B-VG). Derzeit sind sechs Kommissionen mit insgesamt 48 nebenberuflichen Kommissionsmitgliedern nach örtlichen Zuständigkeitsbereichen eingerichtet.³⁰

Die Kommissionen sind als Kollegialorgane konzipiert: Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit gefällt, bei Stimmengleichheit entscheidet die Leiterin bzw. der Leiter (§ 23 Abs 5 GeO der VA). Der Leitung der Kommissionen kommen insbesondere die Koordinierung aller Aufgaben und die administrative Betreuung der jeweiligen Kommission zu (§ 21 Abs 2 GeO der VA).

b) Bestellung und Funktionsdauer

Die Mitglieder werden nach Anhörung des MRB von der VA bestellt. Personen, die eine Tätigkeit ausüben, die Zweifel an der unabhängigen Ausübung ihrer Funktion als Mitglied der Kommission hervorrufen könnte, dürfen nicht bestellt werden (§ 12 Abs 2 VolksanwG). Die Bestellung der Mitglieder erfolgt für sechs Jahre, wobei eine (auch mehrmalige) Wiederbestellung zulässig ist (§ 12 Abs 3 VolksanwG). Den Kommissionsmitgliedern gebührt für die Erfüllung ihrer Aufgaben eine Entschädigung (§ 12 Abs 6 VolksanwG, § 13 Abs 3 VolksanwG, § 24 Abs 1 GeO der VA).

c) Abberufung

Die VA kann ein Mitglied schriftlich und begründet vorzeitig abberufen, und zwar auf eigenen Wunsch, wenn die Aufgabenerfüllung aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr möglich ist, bei grober Pflichtverletzung oder wenn eine Tätigkeit ausgeübt wird, die Zweifel an der Unabhängigkeit hervorruft (§ 12 Abs 4 VolksanwG, § 19 Abs 5 GeO der VA). Vor einer Abberufung ist der MRB anzuhören (§ 19 Abs 5 GeO der VA).

d) Aufgaben

Die zentrale Aufgabe der Kommissionen ist, durch einzelne oder mehrere von ihr bestimmte Mitglieder Besuche und Überprüfungen für die VA durchzuführen (§ 13 Abs 1 VolksanwG). Diese haben unter Berücksichtigung der generellen Prüfungsschwerpunkte der VA routinemäßig und flächendeckend sowie im Einzelfall auf Grund bekannt gewordener Umstände vorzugehen (§ 13 Abs 3 VolksanwG).

Anschließend berichten die Kommissionen der VA in Form eines Protokolls von ihren Wahrnehmungen und machen Vorschläge für Missstandsfeststellungen sowie Empfehlungen und Anregungen von Maßnahmen der Dienstaufsicht (§ 13 Abs 2 VolksanwG, § 22 Abs 5 GeO der VA).

C. MANDAT DER VOLKSANWALTSCHAFT

Für die Erfüllung ihrer Aufgaben sind der VA und ihren Kommissionen alle notwendigen Auskünfte zu erteilen und Einsicht in alle Unterlagen zu gewähren (auch den Krankheitsfall betreffende Unterlagen, § 11 Abs 5 VolksanwG). Die Kommissionsmitglieder haben Zutritt zu sämtlichen Anlagen von Orten einer Freiheitsentziehung und können vertrauliche Gespräche mit Angehaltenen, Personal oder sonstigen Auskunftspersonen führen (§ 11 Abs 3 VolksanwG). Niemand darf wegen der Erteilung von Auskünften an die VA und ihre Kommissionen mit Sanktionen belegt oder anders benachteiligt werden (§ 18 VolksanwG).

Alle Organe des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sind verpflichtet, die VA und ihre Kommissionen bei Besorgung der Aufgaben zu unterstützen, ihnen Akteneinsicht zu gewähren und auf Verlangen erforderliche Auskünfte zu erteilen (Art 148b Abs 1 B-VG). Gegenüber der VA und ihren Kommissionen besteht keine Amtsverschwiegenheit (Art 148b Abs 1 B-VG). Die VA, ihre Kommissionen und der MRB unterliegen der gleichen Amtsverschwiegenheit wie das geprüfte Organ (Art 148b Abs 2 B-VG).

Um dem Auftrag nachkommen zu können, Organe bei AuvBZ zu beobachten und begleitend zu überprüfen, sind die Organe des Sicherheitsdienstes durch Erlass des BMI verpflichtet, die VA ua über Schwerpunktaktionen, Großrazzien, Großveranstaltungen, Versammlungen sowie Flug- und Landabschiebungen zu informieren. Zudem ist die VA auch zu verständigen, wenn Misshandlungsvorwürfe gegen Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes erhoben wurden oder Todesfälle und Suizidversuche in Polizeigewahrsam stattfanden.³¹

Sowohl im Sinne der Prävention als auch, um sich einen möglichst realistischen Eindruck vor Ort machen zu können, sind die Besuche und Beobachtungen der Kommissionen idR unangekündigt. Die Kommissionen haben jedoch bei ihren Besuchen auf die Erfordernisse des Betriebs der Einrichtung Bedacht zu nehmen (§ 11 Abs 4 VolksanwG).

Wie oben beschrieben erhält die VA für die Erstattung von Empfehlungen sowie für Vorschläge oder Bemerkungen zu Rechtsvorschriften zunächst Vorschläge von den Kommissionen und muss auch den MRB zur Beratung hinzuziehen (§ 14 VolksanwG). Sie ist jedoch weder an die Vorschläge der Kommissionen noch an jene des MRB gebunden.

Die VA ist ein nach der hL der Gesetzgebung zugehöriges Organ³² und kann in Folge dessen Berichte über einzelne Wahrnehmungen an Nationalrat und Bundesrat erstatten und ist verpflichtet, diesem jährliche Tätigkeitsberichte vorzulegen (Art 148d B-VG). Alle Berichte sind nach deren Vorlage an das Parlament zu veröffentlichen (§ 3 Abs 3 VolksanwG). Zudem muss die VA ihrer Berichtspflicht an den Unterausschuss zur Verhütung von Folter nachkommen (Art 23 OPCAT, § 3 Abs 3 VolksanwG). Neben der Veröffentlichung der Berichte ist die VA dazu angehalten, die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu informieren und mit Wissenschaft, Lehre und Schulen sowie anderen Bildungseinrichtungen zusammenzuarbeiten (§ 7 Abs 3 VolksanwG).

IV. MENSCHENRECHTS-MONITORING DER SICHERHEITSBEHÖRDEN – MRBalt UND VA IM VERGLEICH

Das Menschenrechtsmonitoring der Sicherheitsbehörden wurde, wie oben beschrieben (Punkt I. und III.), durch die Novelle BGBl I 2012/1 vom MRBalt auf

die VA übertragen. Folgend wird daher das System des MRBalt und seinen Kommissionen mit dem System der VA und ihren Kommissionen sowie dem MRB verglichen. Die Analyse beschränkt sich auf ausgewählte Veränderungen des Menschenrechtsmonitorings aus Sicht der Sicherheitsbehörden.

A. SYSTEMISCHER HINTERGRUND

1. Völkerrechtlicher Hintergrund

Der MRBalt war – auch wenn seine Einrichtung durch das CPT angeregt wurde – eine ausschließlich nationale Einrichtung. Im Gegensatz dazu hat die VA OPCAT als völkerrechtlichen Hintergrund. Dies schlägt sich in der Auslegung des Gesetzestextes nieder.³³ Die VA hat nicht nur innerstaatliche Berichtspflichten, sondern auch gegenüber dem SPT (§ 3 Abs 3 VolksanwG). Diese völkerrechtliche Grundlage verleiht dem System VA gegenüber dem MRBalt eine verstärkte Legitimationsgrundlage.

Die VA hat schon immer Menschenrechtsverletzungen als massivste Form von Missständen untersucht und bei Vorliegen einer solchen weitere Schritte gesetzt.³⁴ Seit der Novelle BGBl I 2012/1 sind Menschenrechtsverletzungen jedoch explizit als Beschwerdegrund bei der VA in der Verfassung verankert und Menschenrechte ausdrücklicher Prüfmaßstab (Art 148a B-VG). Auch für den MRBalt waren die Menschenrechte der Prüfmaßstab (§ 15a SPG idF 1999 aK), wobei Uneinigkeit herrschte, ob darunter nur verfassungsgesetzlich gewährleistete subjektive Rechte³⁵ – also nur innerstaatliche „Menschenrechte“ – oder auch im Völkerrecht kodifizierte Menschenrechte und „soft law-Standards“ zu verstehen waren³⁶. Als Prüfmaßstab sind von der VA alle von Österreich verbindlichen, also ratifizierten, in

Völkerrechtsverträgen garantierten Menschenrechte heranzuziehen. Da in den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage „insbesondere“ SPT- und CPT-Standards als internationale Menschenrechtsstandards angeführt werden, können auch vergleichbare Standards, wie die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze oder UNO-Grundsatzkataloge, unter den Prüfmaßstab Menschenrechte subsumiert werden.

2. Mandat

Das Mandat der VA ist wesentlich breiter als jenes des MRBalt.³⁷ Die zu prüfenden Einrichtungen sind gegenüber dem MRBalt um das Vierfache auf über 4.000 angestiegen.³⁸ Das Ziel des MRBalt war eine intensiviertere und nachhaltige Auseinandersetzung aller dem BMI nachgeordneten Behörden mit den Menschenrechten. Der MRBalt war ermächtigt, jede Dienststelle der Sicherheitsbehörden präventiv zu besuchen, ebenso wie andere dem BMI nachgeordnete Behörden, wie zB das Bundesasylamt³⁹. Das wesentliche Aufgabengebiet des MRBalt wurde an die VA im Rahmen ihrer präventiven Tätigkeit, sicherheitsbehördliche Anhaltungen (Orte der Freiheitsentziehung) zu überprüfen und AuvBZ zu beobachten und zu begleiten, übertragen.⁴⁰ Die Einschränkung, dass dem BMI nachgeordnete Behörden, die keine Orte der Freiheitsentziehung sind, nicht unter die präventive Kontrolle der VA fallen, hat kaum praktische Auswirkungen.

3. Vom internen „Controlling-Organ“ zur externen Kontrolle

Während der MRBalt als internes „Controlling-Organ“ des BMI⁴¹ Verbesserungen vorschlagen konnte, hat die VA als externe Kontrolleinstanz die Aufgabe, Missstände festzustellen und Empfehlungen zu erteilen. Der gesetzliche Auftrag an die VA geht in dieser Hinsicht über den

Auftrag der Beratung des MRBalt deutlich hinaus.

Ein Vorteil und gleichzeitig auch Nachteil des MRBalt war dessen institutionelle Einbindung: Durch die direkte Mitarbeit bei der Ausarbeitung der Empfehlungen von hochrangigen Ressortvertreterinnen und -vertretern des BMI ist anzunehmen, dass Empfehlungen auch BMI-intern eine erhöhte Legitimation hatten.⁴² Gleichzeitig war durch die Einbindung hoher Repräsentanten der Sicherheitsbehörden dessen Unabhängigkeit gefährdet.⁴³

Ohne tiefgehende Analyse kann nicht beantwortet werden, welche der beiden Organisationsformen des Menschenrechtsmonitorings schnellere, mehr, qualitativ hochwertigere oder substantiellere Veränderungen herbeiführt.

4. Unabhängigkeit

Ein großer Kritikpunkt am MRBalt war dessen mangelnde Unabhängigkeit vom BMI.⁴⁴ Die VA ist von den von ihr überprüften Einrichtungen und Organen organisatorisch unabhängig. Auch die finanzielle Unabhängigkeit ist gesichert. Die drei Mitglieder der VA sind nicht abrufbar und auf einen Zeitraum von sechs Jahren nominiert.

Im Zentrum der allgemeinen Diskussion um die Unabhängigkeit der VA steht die Frage, ob der derzeitige Bestellmodus der Mitglieder der VA (siehe Punkt III.B.2.) die Unabhängigkeit der VA ausreichend gewährleistet.⁴⁵ Um diese Frage abschließend beantworten zu können, wäre sowohl zu untersuchen, welche Unabhängigkeitskriterien OPCAT verlangt, als auch welche für die Erfüllung der Aufgaben der VA notwendig wären, um die VA anschließend daran zu messen.

B. KOMMISSIONEN UND IHRE BESUCHSTÄTIGKEIT

1. Zusammensetzung der Kommissionen

Die Zusammensetzung der Kommissionen hat sich durch die Erweiterung der Aufgabengebiete geändert. So finden sich anders als bisher auch Expertinnen und Experten des Behindertenbereichs und auch solche für die Belange von Kindern und Jugendlichen in den Kommissionen. Insgesamt könnte man sagen, dass die Kommissionen weniger rechtswissenschaftlich ausgerichtet sind. Dies hat selbstverständlich auch Auswirkungen auf die Wahrnehmungen und daraus folgenden Empfehlungen der Kommissionen – so wird zB vermehrt die (häufig mangelhafte) Barrierefreiheit von Polizeidienststellen thematisiert.

2. Frequenz der Besuche

Die Kommissionen der VA haben viermal so viele Einrichtungen zu überprüfen und zu besuchen, als die Kommissionen des MRBalt. Trotzdem wurde in der Regierungsvorlage davon ausgegangen, dass die Anzahl der Einsätze der Kommissionen von ca 550 pro Jahr nur auf ca 700 ansteigen würde.⁴⁶ Tatsächlich waren es im Jahr 2013 530 Überprüfungen, also nicht mehr als durch die Kommissionen des MRBalt.⁴⁷ Die Frequenz der Besuche von Dienststellen der Sicherheitsbehörden hat also deutlich abgenommen. Schon im Vorfeld wurden Bedenken geäußert, dass dies zu einer Verschlechterung der Menschenrechtsstandards in der Arbeit der Sicherheitsbehörden führen könnte. Ein Nachweis für oder gegen diese Vermutung wurde bisher nicht erbracht.

3. Rückmeldung

Nach Besuchen durch die Kommissionen des MRBalt gaben diese den besuchten Dienststellen oder beobachteten Organen

direkt Rückmeldung über ihre Eindrücke und erstatteten Verbesserungsvorschläge.⁴⁸ Auch die Kommissionen der VA geben im Rahmen der Abschlussgespräche Rückmeldung über ihre Wahrnehmungen und sprechen Verbesserungsvorschläge aus. Diese von den Kommissionen direkt ausgesprochenen Empfehlungen haben den Vorteil, zu schnellen unbürokratischen Problemlösungen beitragen zu können. Gleichzeitig bergen sie die Gefahr mangelnder Kohärenz (sowohl innerhalb einer Kommission als auch überregional) und können auch – da sie ohne tiefere Analysen und Diskussionen erstattet werden – vorschnell und weniger qualitativ sein.

C. EMPFEHLUNGEN

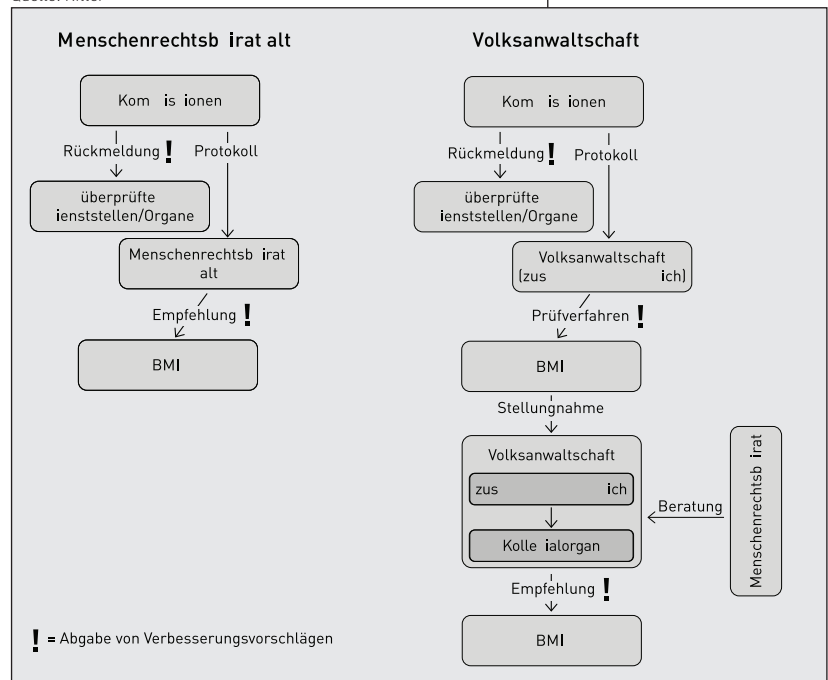
1. Formen der Empfehlung

Der MRBalt hatte die Aufgabe, das BMI zu beraten und diesem Verbesserungen vorzuschlagen (§ 15a Abs 1 SPG idF 1999 aK). Diese Verbesserungsvorschläge wurden vom MRBalt selbst als Empfehlungen bezeichnet.⁴⁹ Die VA hat – auch schon vor der Novelle BGBl I 2012/1 – die verfassungsgesetzlich verankerte Befugnis, den obersten Verwaltungsorganen Empfehlungen zu erteilen (Art 148c B-VG). Das betroffene Organ muss der Empfehlung innerhalb von acht Wochen entsprechen oder schriftlich begründen, warum der Empfehlung nicht entsprochen wurde (§ 6 VolksanwG).

Die folgende Grafik stellt gegenüber, wie in den beiden Systemen MRBalt und VA Empfehlungen entstanden sind bzw. entstehen sowie wie Verbesserungsvorschläge abgegeben wurden bzw. werden.

Die Grafik verdeutlicht, dass der Weg bis zu einer kollegialen Empfehlung der VA deutlich länger ist als bei der Entstehung von Empfehlungen bzw. Vorschlägen des MRBalt. Auf der Ebene der Kommis-

Quelle: Ritter



Monitoring der Sicherheitsbehörden, MRBalt und VA im Vergleich: Entwicklung von Empfehlungen und Stadien, in denen Verbesserungsvorschläge abgegeben werden

sionen wurden und werden direkte Rückmeldungen und damit verbunden auch Verbesserungsvorschläge den zuständigen Dienststellen oder Organen nach AuvBZ unterbreitet. Dies war bereits Praxis im System MRBalt (siehe Punkt IV.B.3.).

Anschließend wurden beim System MRBalt die Protokolle der Kommissionen gesichtet, Empfehlungen entwickelt, diskutiert und als solche dem BMI erstattet und veröffentlicht. Im System VA werden ebenfalls Protokolle der Kommissionen an die VA übermittelt. Anhand dieser wird – wenn es aus Sicht der zuständigen Volksanwältin bzw. des zuständigen Volksanwaltes bzw. ihrer Mitarbeiterinnen bzw. dessen Mitarbeitern notwendig erscheint und die Wahrnehmungen der Kommissionen ausreichend substantiiert sind – vorerst ein Prüfverfahren eingeleitet, in dessen Rahmen Verbesserungsvorschläge gegenüber den Verantwortungsträgerinnen bzw. Verantwortungsträgern ausgesprochen werden. Wie die Grafik zeigt, wäre

eine förmliche Missstandsfeststellung und Empfehlung durch die VA hingegen erst die nächste Stufe. Bevor eine solche erstattet wird, ist der MRB anzuhören und sie ist von den drei Volksanwältinnen und Volksanwälten als Kollegialorgan zu beschließen.

In Zahlen hat der MRBalt in seiner 13-jährigen Tätigkeit 384 Empfehlungen erstattet.⁵⁰ Das sind durchschnittlich 29 Empfehlungen pro Jahr. Im Vergleich dazu hat die Volksanwaltschaft in den letzten vier Jahren⁵¹ pro Jahr zwischen drei (2011) und zwölf (2010) kollegiale Empfehlungen und Missstandsfeststellungen abgegeben. Die Erweiterung des Mandats hat zu keinem erkennbaren Anstieg der kollegialen Empfehlungen und Missstandsfeststellungen geführt (2012: 7, 2013: 6). Würde man ausschließlich diese Fakten betrachten, käme man zu dem Schluss, dass die VA deutlich weniger Empfehlungen bzw. Verbesserungsvorschläge erstattet als der MRBalt. Da die VA mit einem vollkommen anderen System als der MRBalt arbeitet, sind diese Zahlen jedoch nicht vergleichbar.

Die präventive Monitoring-Tätigkeit der Kommissionen wurde in das in langjähriger Praxis für die nachprüfende Kontrolle angewandte System der Prüfverfahren eingefügt. Das bedeutet, dass sowohl auf Grund einer Beschwerde als auch auf Grund eines Protokolls einer Kommission ein Prüfverfahren eingeleitet wird, wenn die Beschwerden bzw. Wahrnehmungen ausreichend substantiiert sind. Im Rahmen des Prüfverfahrens wird im Fall der Sicherheitsbehörden das BMI ohne verpflichtende vorherige Befassung des MRB oder Kollegialorgans der drei Volksanwältinnen und Volksanwälte direkt durch den zuständigen Geschäftsbereich mit den Wahrnehmungen und Verbesserungsvorschlägen der Kommissionen konfrontiert. Es werden also in der Praxis der VA, wie die

Grafik auf Seite 21 zeigt, auf drei Ebenen der VA Empfehlungen erstattet: auf Ebene der Kommissionen, von Seiten des zuständigen Geschäftsbereichs im Rahmen der Prüfverfahren und förmliche Empfehlungen durch das Kollegialorgan der drei Mitglieder der VA.

In den Jahresberichten 2012 und 2013⁵² finden sich keine Auflistungen der förmlichen Empfehlungen gem Art 148c B-VG. Es ist lediglich festgehalten, dass es im Jahr 2013 sechs Empfehlungen gab, im Jahr 2012 sieben, welche nicht der präventiven Tätigkeit, sondern der Missstandskontrolle zugeordnet sind. Es wurden in diesem Zeitraum keine förmlichen Empfehlungen durch das Kollegialorgan auf Grund der präventiven Tätigkeit erstattet. Ob dieses Phänomen daran liegt, dass der NPM sich 2012 erst in der Aufbauphase befand oder ob dieses Instrument auch in Zukunft im Rahmen der präventiven Tätigkeit kaum Anwendung finden wird, wird sich weisen.

2. Konsequenzen des Systems der VA

Schon beim MRBalt lag die Gefahr darin, dass die direkten Empfehlungen der Kommissionen österreichweit nicht kohärent waren.⁵³ Dieses Problem wurde in der VA durch die gesetzlich vorgesehene Koordination der Leiterinnen und Leiter der Kommissionen im Vergleich zum MRBalt gemildert (§ 13 Abs 4 VolksanwG). Trotzdem besteht auf Grund der vielen Kommissionsmitglieder und deren nicht sehr ausgeprägten österreichweiten Vernetzung die Gefahr, dass die Kohärenz der Verbesserungsvorschläge nicht gewährleistet ist und widersprüchliche Verbesserungsvorschläge unterbreitet werden.

Die Zunahme der Bearbeitungsstufen im Vergleich MRBalt und VA birgt die Gefahr zunehmender Selektion der Vorschläge in sich: So kommt es in der Praxis durchaus vor, dass Vorschläge oder Empfehlungen von Kommissionen durch

die zuständige Volksanwältin oder den zuständigen Volksanwalt und deren Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern für nicht relevant oder nicht ausreichend substantiiert bewertet und deshalb nicht weiter verfolgt werden, ohne dass diese in einem größeren Rahmen diskutiert werden.

Ein umfassender Diskussionsprozess über die Wahrnehmungen der Kommissionen und die daraus resultierenden Verbesserungsvorschläge findet im System VA nur in Ausnahmefällen statt, da der MRB erst im Rahmen der Erstattung förmlicher Empfehlungen zur Beratung hinzugezogen werden muss und auch nur diese einen Beschluss des Kollegialorgans erfordern.⁵⁴

Geht man von den statistischen Daten zu den Empfehlungen der VA aus, ist der Regelfall, dass die Empfehlungen und Vorschläge der Kommissionen (sofern sie die Zustimmung von der zuständigen Geschäftsbereichsleitung bzw der oder dem VA finden) im Rahmen eines Prüfverfahrens ohne institutionalisierten Diskussionsprozess direkt an das BMI herangetragen werden. Dies birgt die Gefahr in sich, dass Vorschläge vorschnell den Verantwortungsträgerinnen und -trägern unterbreitet werden. Als Vorteil kann gesehen werden, dass die Zuständigen von Anfang an in einen Gesprächs- und Reflexionsprozess integriert werden.

Vergleicht man die beiden Systeme, muss auch beachtet werden, dass der Prozess zu förmlichen Empfehlungen des MRBalt als schwerfällig beschrieben wurde.⁵⁵ Die im System VA im Rahmen von Prüfverfahren dem BMI direkt vom zuständigen Geschäftsbereich unterbreiteten Verbesserungsvorschläge sind entsprechend weniger schwerfällig in ihrer Entstehung, förmliche Empfehlungen im Rahmen der VA haben jedoch einen noch umfangreicheren Prozess vor sich als im alten System.

3. Der institutionalisierte Dialog

Als große Stärke des Systems MRBalt galt der institutionalisierte Dialog zwischen Behördenvertreterinnen bzw. -vertretern und NGO-Vertreterinnen bzw. -Vertretern. Die Schaffung des MRB im Rahmen des Systems VA hatte zum Ziel, dieses bewährte System in die VA zu integrieren.⁵⁶ Wie weiter oben bereits erläutert, ist ein Vergleich des Systems MRBalt und MRB im Rahmen der VA nur sehr eingeschränkt möglich, da deren Funktionen trotz der Namensgleichheit vollkommen unterschiedlich sind bzw waren. Während der MRBalt selbst anhand der Protokolle Empfehlungen erstattete, hat der MRB im Rahmen der VA ausschließlich die Funktion, die Volksanwältinnen bzw Volksanwälte als jenes Organ, das Empfehlungen erstattet, zu beraten. Er ist vor dem Ausspruch förmlicher Empfehlungen, welche kaum erstattet werden, anzuhören, ist aber nicht für deren Erarbeitung zuständig. Ob mit dem neuen MRB die Qualität des institutionalisierten Dialogs des MRBalt in das System der VA integriert werden konnte, ist zweifelhaft.

4. Veröffentlichung der Ergebnisse der Tätigkeit

Die Vorschläge des MRBalt waren inklusive der Minderheitsmeinungen und der vom BMI getroffenen Maßnahmen in den jährlichen Sicherheitsbericht aufzunehmen (§ 93 Abs 2 idF 1999).⁵⁷ Auch die VA hat die Möglichkeit von Wahrnehmungsberichten und die Pflicht, jährlich einen Bericht zu verfassen, welchem auch ein Minderheitsbericht angeschlossen werden kann (siehe Punkt III.C.). Da sowohl der MRBalt als auch die VA keine Durchsetzungsmechanismen hatte bzw hat,⁵⁸ ist die Veröffentlichung ihrer Empfehlungen und die daraus resultierenden Reaktionen der Verantwortungsträgerinnen und -träger das einzige bestehende Druckmittel.

Auch hier zeigen sich die Konsequenzen der oben dargestellten Praxis, dass es kaum förmliche Erledigungsvorschläge durch die VA gibt: Die VA veröffentlicht nicht jeden einzelnen der im Rahmen der Prüfverfahren getätigten Verbesserungsvorschläge, sondern fasst diese nach Themen gebündelt zusammen und illustriert sie mit ausgewählten Einzelfällen.⁵⁹ Eine detaillierte Gegenüberstellung findet sich für die im Rahmen von Prüfverfahren getätigten Verbesserungsvorschläge nicht. Im Gegensatz dazu können alle Erledigungsvorschläge des MRBalt eingesehen werden.

Die Veröffentlichungspflicht besteht für die VA nur bezüglich ihrer Tätigkeit (Art 148d B-VG; § 3 VolksanwaltG). Wie die VA diese Berichtspflicht ausgestaltet, ist ihr selbst überlassen. Da aber die im Rahmen von Prüfverfahren erstatteten Verbesserungsvorschläge nicht einzeln aufgeführt sind, ist die Transparenz nicht in vollem Umfang gegeben. Ebenso ist es auf diese Weise schwieriger, unter den Kommissionen eine österreichweite Kohärenz zu erreichen (Punkt IV.B.3. und IV.C.2.).

5. Evaluierung der Umsetzung der Empfehlungen

Der MRBalt hat im Rahmen seiner Präventionsarbeit der Evaluierung der Umsetzung der Empfehlungen einen hohen Stellenwert beigemessen.⁶⁰ Wie in Zukunft die Umsetzung der Empfehlungen (sowohl der förmlichen als auch der direkten Verbesserungsvorschläge durch die Kommissionen oder im Rahmen von Prüfverfahren) durch die VA systematisch evaluiert werden kann, ist noch unklar. Da es sich dabei um ein wichtiges Element der Präventionsarbeit handelt, sollte dieser Frage in Zukunft jedoch ausreichend Aufmerksamkeit gewidmet werden.

V. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Eine wesentliche Änderung zwischen dem Menschenrechtsmonitoring durch den MRBalt und der VA liegt im völkerrechtlichen Hintergrund der präventiven Arbeit der VA als NPM nach OPCAT. Das praktische Menschenrechtsmonitoring der Sicherheitsbehörden vor Ort hat sich durch die Übernahme der Konzeption der Kommissionen vom MRBalt kaum verändert. Lediglich durch die veränderte Zusammensetzung der Expertinnen und Experten werden zT neue oder andere Themen mehr beleuchtet und die Frequenz der Besuche und Begleitungen bei Sicherheitsbehörden ist gesunken.

Wesentliche Veränderungen haben jedoch im systemischen Aufbau des Menschenrechtsmonitorings der Sicherheitsbehörden stattgefunden. So hat sich wesentlich geändert, wie Empfehlungen entstehen bzw in welchem Diskussionsprozess diese entwickelt werden. Förmliche Empfehlungen werden von Seiten der VA im Verhältnis zum MRBalt kaum ausgesprochen. Stattdessen wird der Großteil der Verbesserungsvorschläge schon im Rahmen der Prüfverfahren ausgesprochen. Das hat sowohl Auswirkungen auf deren Transparenz als auch auf die Gewährleistung der Kohärenz zwischen den Kommissionen. Während der MRBalt der Evaluierung der Verbesserungsvorschläge eine wichtige Rolle zugesprochen hat, ist noch unklar, wie die VA diese in Zukunft gestalten wird.

Welche Auswirkungen diese Systemveränderungen auf die Effektivität der Menschenrechtsarbeit haben, könnte nur nach sehr eingehenden Analysen beantwortet werden.

¹ CPT (1991) § 87.

² SPG-Novelle 1999, BGBl I 1999/146, §§ 15a-c SPG seit 30.06.2012 außer Kraft (aK). In der Folge erging eine Verordnung des BMI mit der Geschäftsordnung des Menschenrechtsbeirates (MRB-GO, BGBl II 1999/395), welche seit 30.06.2012 auch mangels gesetzlicher Grundlage außer Kraft ist.

³ Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), A/Res/39/46 (1984), BGBl 1987/492 idF BGBl III 2013/290. Von Österreich 1987 ratifiziert.

⁴ OPCAT, Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Optional Protocol to the Convention against Torture), A/RES/57/199 (2002), BGBl III 2012/190 idF BGBl III 2013/290.

⁵ Internationale Folterverbote im Rahmen der Vereinten Nationen sind neben CAT auch in Art 5 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, A/RES/217 (1948) und Art 7 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR [1966], BGBl 1978/591 idF BGBl III 2014/28) zu finden. Durch die UN-Menschenrechtskommission wurde zudem mit der Resolution 1985/33 die Position des UN-Sonderberichterstatters über Folter geschaffen. Dieser hat die Aufgabe, Foltervorfälle weltweit zu dokumentieren und jährlich darüber zu berichten. Er bedient sich ua der Methode von Fact Finding Missions – also Untersuchungen von Folter vor Ort.

⁶ Die für Europa wichtigste regionale Konvention gegen Folter ist die Europäische Antifolterkonvention des Europa-

rats (European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT/Inf/C [2002] 1 [EN] – Strasbourg, 26.XI.1987, BGBl 1989/74 idF BGBl III 2002/199), mit welcher auch das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Committee for the prevention of torture, CPT) geschaffen wurde. Zudem findet sich in Art 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarates (EMRK, European Convention on Human Rights, 1950), BGBl 1958/210 idF BGBl III 2010/47, und in Art 4 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2010/C 83/02) ein wortgleiches Folterverbot.

⁷ Das SPT hat die gleichen Besuchs-, Einsichts- und Informationsrechte, wie die VA und ihre Kommissionen – dem österreichischen NPM (Art 11 ff OPCAT, § 17 VolksanwG).

⁸ Carver (2011) 1.

⁹ Suntinger (2007) 50 ff.

¹⁰ Bundesgesetz zur Durchführung des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, OPCAT: Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, BGBl I 2012/1.

¹¹ Der Begriff Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) findet sich weder in der österreichischen Verfassung noch dem Volksanwaltschaftsgesetz. Durch die Neuregelungen der Volksanwaltschaft wurden jedoch die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass OPCAT ratifiziert und die Volksanwaltschaft völkerrechtlich als NPM notifiziert werden konnte (Kucsko-Stadlmayer [2013] 915).

¹² Kofler (2008) 319.

¹³ Da dieser Aspekt für die Arbeit der Sicherheitsbehörden nicht relevant ist, wird er im Folgenden nicht weiter beleuchtet.

¹⁴ Bundesgesetz über die Volksanwaltschaft (VolksanwG) BGBl 1982/433 idF BGBl I 2012/1.

¹⁵ So wurde durch Georg Schärmer (Caritasdirektor Diözese Innsbruck) bei der Fachtagung „Demenzfreundlich statt gewALTig überfordert“ (04.06.2014) die Subsumtion von Alten- und Pflegeheimen unter den Terminus Orte der Freiheitsentziehung nach OPCAT in Frage gestellt. Videolink: <http://www.gewaltimalter.eu/index.php?mact=News%2Ccntnt01%2Cdetail%2C0&cntnt01articleid=13&cntnt01pagelimit=5&cntnt01returnid=58> (02.09.2014).

¹⁶ Volksanwaltschaft (2013) 51.

¹⁷ Kucsko-Stadlmayer (2013) 917 ff.

¹⁸ Behindertenrechtskonvention (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD), Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, <http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>, A/61/611 (2006), BGBl III 2008/155 idF BGBl III 2013/280.

¹⁹ RV 1515 BlgNR XXIV. GP, 4. Da diese Aufgabe der VA nicht im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Sicherheitsbehörden steht, wird sie im weiteren Artikel nicht näher erläutert.

²⁰ Hiesel (2013) 245.

²¹ RV 1515 BlgNR XXIV. GP, 5.

²² Thienel (2002) 7.

²³ Die derzeit amtierende Volksanwältin und die amtierenden Volksanwälte sind Günther Kräuter (SPÖ), Gertrude Brinek (ÖVP) und Peter Fichtenbauer (FPÖ). VA Kräuter und VA Fichtenbauer üben ihre Funktion seit Juli 2013 aus, VA Brinek befindet sich in ihrer 2. Amtsperiode.

²⁴ Hiesel (2013) 246 f. In der Praxis werden idR ehemalige Nationalratsabgeordnete als Volksanwältinnen und Volks-

anwälte „entsendet“, so wie auch die derzeit amtierende Volksanwältin und die amtierenden Volksanwälte. Die Qualifikationserfordernisse scheinen, zumindest was den Kurzlebensläufen zu entnehmen ist, insbesondere auf dem Gebiet der Menschenrechte praktisch nicht sehr hoch angesetzt zu werden.

²⁵ Geschäftsordnung der Volksanwaltschaft, ihrer Kommissionen und des Menschenrechtsbeirates (GeO der VA 2012), BGBl II 2012/249.

²⁶ Geschäftsverteilung der Volksanwaltschaft, ihrer Kommissionen und des Menschenrechtsbeirates (GeV der VA 2014), BGBl II 2014/70.

²⁷ Ausführlich zum MRB bei der VA siehe Vogl (2013) 679 ff.

²⁸ Vorsitzende ist derzeit Renate Kicker, Rechtswissenschaftlerin Universität Graz, langjähriges CPT-Mitglied. Stellvertretender Vorsitzender ist Andreas Hauer, Rechtswissenschaftler Johannes Kepler Universität Linz.

²⁹ Kriterien für die Zusammensetzung des MRB sowie die Qualifikationserfordernisse für den oder die Vorsitzende, deren Stellvertreterin oder dessen Stellvertreter sowie der MRB-Mitglieder finden sich in §§ 27, 28 Abs 2, 31 Abs 1 GeO der VA, § 15 Abs 2 VolksanwG.

³⁰ Die genauen örtlichen Zuständigkeitsbereiche finden sich in § 7 GeV der VA. Eine Auflistung der Mitglieder und Leitungen der Kommissionen findet sich im Organigramm der Volksanwaltschaft, Online: http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/bddhm/va-organigramm_20140827.pdf (30.08.2014). Für die Qualifikationserfordernisse als auch die Kriterien für die Zusammensetzung der Kommissionen siehe § 12 VolksanwG und § 18 GeO der VA.

³¹ Volksanwaltschaft (2013) 38 f.

³² Öhlinger/Eberhard (2012) 306; Walter ua (2007) 580.

³³ So wird zB für die Interpretation von „Orte der Freiheitsentziehung“ auf OPCAT Bezug genommen.

³⁴ Hiesel (2013) 231.

³⁵ Hauer/Keplinger (2001) 170.

³⁶ Nowak (2002) 62.

³⁷ Klaushofer (2014) 104.

³⁸ Volksanwaltschaft (2013) 39.

³⁹ Nowak (2002) 61; Pöschl (2001) 57. Seit 01.01.2014 ersetzt das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) das Bundesasylamt.

⁴⁰ Klaushofer (2014) 104.

⁴¹ Nowak (2002).

⁴² Nowak (2002) 69; Klaushofer (2014) 105.

⁴³ Nowak (2002) 70.

⁴⁴ Nowak (2002) 68 ff.

⁴⁵ Siehe sehr kritisch bzgl dem Bestellvorgang der Mitglieder der VA zB Nowak (2012). Umfassende Kritik zum Bestellmodus der Mitglieder der VA und deren mangelnde Unabhängigkeit äußerte auch das Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM [2011] 6 ff). Laut Mayer (Mayer [2007] 516) ist durch den Bestellmodus eine objektive, neutrale Kontrolle nicht ausreichend sichergestellt, da die großen politischen Parteien auch die oberste Bundesverwaltung dominieren. Dass die Unabhängigkeit der VA einwandfrei durch den derzeitigen Bestellmodus sichergestellt ist, vertritt Geistlinger in seiner Stellungnahme zum Ministerialentwurf für das OPCAT-Durchführungsgesetz (Geistlinger [2011]).

⁴⁶ RV 1515 BlgNR XXIV. GP, 3.

⁴⁷ Volksanwaltschaft (2014) 10.

⁴⁸ Klaushofer (2014) 106.

⁴⁹ Auf der Homepage des BMI sind weiterhin alle Berichte, Stellungnahmen, Empfehlungen und Evaluierungen des MRBalt auffindbar, Online: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_MRB/start.aspx (02.09.2014).

⁵⁰ Für die genaue Auflistung der Empfehlungen siehe <http://www.bmi.gv.at/>

cms/BMI_MRB/mrb/empfehlungen/files/empfehlungen_gesamt_juni_2012.pdf (29.08.2014).

⁵¹ Siehe Parlamentsberichte der Volksanwaltschaft, <http://volksanwaltschaft.gv.at/berichte/berichte-bund> (29.08.2014).

⁵² Volksanwaltschaft (2014); Volksanwaltschaft (2013).

⁵³ Klaushofer (2014) 106 f.

⁵⁴ Der MRB kann durch die VA auch unabhängig von förmlichen Empfehlungen zur Beratung hinzugezogen werden. Weiters besteht auch die Möglichkeit, dass der MRB ohne Anfrage durch die VA von sich aus tätig wird.

⁵⁵ Klaushofer (2014) 105.

⁵⁶ Kucsko-Stadlmayer (2012).

⁵⁷ Der MRBalt verfasste jährlich einen Bericht über seine Tätigkeit und jene der Kommissionen, wobei dieser auch die Reaktionen der Sicherheitsbehörden enthalten hat (§17 MRB-GO). Die Berichte sind abrufbar unter: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_MRB/mrb/jahresberichte/start.aspx.

⁵⁸ Kucsko-Stadlmayer (2013) 914.

⁵⁹ Volksanwaltschaft (2014) 47 ff.

⁶⁰ Siehe auf der Homepage des BMI: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_MRB/mrb/evaluierungen/start.aspx (08.09.2014).

Quellenangaben

Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM), Stellungnahme zur OPCAT-Umsetzung, 04.07.2011.

Carver, Torture, International Law and the enigma of prevention, Conference Paper, Universidad de Palermo, Buenos Aires, Dezember 2011.

CPT, Bericht an die österreichische Bundesregierung über den Besuch des europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Österreich vom 20.-27.5.1990, CPT/Inf (91) 10. Geistlinger, Stellungnahme zu 286/ME XXIV. GP-B-VG-Novelle, 02.07.2011.

- Hauer/Keplinger, *Sicherheitspolizeigesetz, Kommentar*² (2001).
- Hiesel, *Die Aufwertung der Volksanwaltschaft, Fragen des öffentlichen Rechts 2012, Jahrbuch Öffentliches Recht* (2013).
- Klaushofer, *Grundrechtsschutz durch die Volksanwaltschaft*, in Pabel/Raschauer (Hrsg), *Die Organisation des Grundrechtsschutzes* (2014) 103.
- Kofler, *Österreich*, in Kucsko-Stadlmayer (Hrsg), *Europäische Ombudsman-Institutionen* (2008) 319.
- Kucsko-Stadlmayer, *Statement der stellvertretenden Vorsitzenden des Menschenrechtsbeirats* (10.07.2012), Online: <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/ad9nm/Der%20Menschenrechtsbeirat.pdf> (02.09.2014).
- Kucsko-Stadlmayer, *Die Volksanwaltschaft als „Nationaler Präventionsmechanismus“*, *Österreichische Juristenzeitung* 20/2013, 913.
- Mayer, *B-VG*⁴ (2007) Art 148g B-VG.
- Nowak, *Verhütung von Menschenrechtsverletzungen durch präventives Besuchssystem: Controlling der Sicherheitsexekutive durch Menschenrechtsbeirat in Österreich*, in Donatsch/Forster/Schwarzenegger (Hrsg), *FS Stefan Trechsel* (2002).
- Nowak, *VA neu: Meilenstein mit Pferdefuß, Kommentar, Der Standard* (04.12.2012).
- Öhlinger/Eberhard, *Verfassungsrecht*⁹ (2012).
- Pöschl, *Der Menschenrechtsbeirat, Journal für Rechtspolitik* 9/2001, 47.
- Süntinger, *Nationale Präventionsmechanismen – Kategorien und Bewertung*, in *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hrsg), *Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland* (2007).
- Thienel, *Art 148g B-VG in Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), *Rill-Schäffer-Kommentar* (2002).
- Vogl, *Der neue Menschenrechtsbeirat bei der Volksanwaltschaft, Festschrift Stolzlechner* (2013) 679.
- Volksanwaltschaft, *Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2012* (2013), Online: [http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/q3at/Jahresbericht 2012.pdf](http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/q3at/Jahresbericht%202012.pdf).
- Volksanwaltschaft, *Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2013* (2014), Online: <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/8r3ft/37-PB.pdf>.
- Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*¹⁰ (2007).
- http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_MRB/mrb/empfehlungen/files/empfehlungen_gesamt_juni_2012.pdf.
- http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_MRB/mrb/evaluierungen/start.aspx.
- http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_MRB/mrb/jahresberichte/start.aspx.
- http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_MRB/start.aspx.
- <http://www.gewaltimalter.eu/index.php?mact=News%2Ccntnt01%2Cdetail%2C0&cntnt01articleid=13&cntnt01pagelimit=5&cntnt01returnid=58> (02.09.2014).
- <http://volksanwaltschaft.gv.at/berichte/berichte-bund>.
- http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/bddhm/va-organigramm_20140827.pdf.

Weiterführende Literatur und Links

- Bertel, *Menschenrechtsschutz und Volksanwaltschaft, Spektrum der Rechtswissenschaft* (2013) 69.
- Dearing, *Sicherheitspolizeigesetz (SPG) und wichtige Nebengesetze und Verordnungen mit Kommentar in der ab 1. Jänner 2000 geltenden Fassung* (1999).
- Funk, *Der Menschenrechtsbeirat. Präsentation und erste Ergebnisse, Zeitschrift für Verwaltung* 2001, 571.
- Funk, *Menschenrechtsbeirat, OPCAT und Nationaler Präventionsmechanismus in Österreich. Entwicklungen im kommissarischen Grundrechtsschutz*, in Bammer/Holzinger et al (Hrsg), *FS Machacek – Matscher* (2008) 121.
- Kicker, *Der Menschenrechtsbeirat der Volksanwaltschaft – ein neues Gremium mit Beratungsfunktion für menschenrechtliche Standardsetzung in Österreich* (10.07.2012), Online: <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/ad9nm/DerMenschenrechtsbeirat.pdf> (30.08.2014).
- OPCAT: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIndex.aspx>.
- Volksanwaltschaft: www.volksanwaltschaft.gv.at.