

# Bringing Home Human Rights Standards: The Role of National Preventive Mechanisms

*European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy*

*Markus Möstl, Siniša Pejić, Maddalena Vivona, Veronika Apostolovski, Renate Kicker*

*April 2017*

## Research Paper 2

Unterstützt durch Fördergelder des  
Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank  
(Projektnummer: 16041)



## INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis .....	4
I. Einleitung .....	5
II. Prüfstandards für das präventive Monitoring durch den NPM.....	10
1. Problemaufriss.....	10
2. Die Prüfstandards des NPM .....	12
2.1. Nationales Recht und Rechtsprechung.....	12
2.2. Internationale (Rechts-)Quellen .....	14
2.3. Standards einschlägiger ExpertInnen(-organe) .....	16
2.4. Empfehlungen des MRB-alt.....	17
2.5. Fachstandards einschlägiger Berufsgruppen .....	18
2.6. Eigene Standards des NPM .....	19
3. Diskussion .....	20
3.1. Vielfältigkeit der Prüfstandards .....	20
3.2. Anwendungsbereiche der Prüfstandards .....	21
3.3. Autorität durch Expertise .....	22
3.4. Auswahl des Prüfstandards und Lückenfüllung.....	22
3.5. Einheitliche Prüfstandards für eine flächendeckende Kontrolle? .....	23
III. Die CPT-Standards als zentraler Prüfmasstab des NPM.....	24
1. Problemaufriss.....	24
2. Die Verwendung von CPT-Standards durch den NPM .....	25
2.1. CPT-Bezüge in den jährlichen Berichten an den Nationalrat und den Bundesrat ....	25
2.2. CPT-Bezüge in der Empfehlungsliste der VA und ihrer Kommissionen .....	28
2.3. CPT-Bezüge in den Abschlussgesprächen.....	28
2.4. CPT-Bezüge in den Besuchsprotokollen.....	29
2.5. CPT-Bezüge in der Kommunikation mit den obersten Organen und Trägern.....	30
3. Diskussion .....	30
3.1. Art der Bezüge zu CPT-Standards .....	30
3.2. Verbindlichkeit der CPT-Standards? .....	33

IV. Die Relevanz internationaler Standards für Präventionsmaßnahmen Österreichs.....	34
1. Problemaufriss.....	34
2. Relevanzebenen internationaler Standards in Österreich.....	35
2.1. Rechtliche Verbindlichkeit im nationalen Recht .....	35
2.1.1. Verbindlichkeit durch die Legislative .....	35
2.1.2. Verbindlichkeit durch die Exekutive.....	36
2.1.3. Verbindlichkeit durch die Judikative .....	37
2.2. Auslegungshilfe im nationalen Recht .....	38
2.3. Faktische Wirkung gegenüber den besuchten Einrichtungen .....	39
2.4. NPM-interne Verbindlichkeit.....	40
3. Diskussion .....	40
3.1. Zentrale Wirkungsfaktoren.....	40
3.2. Verbindlichkeit von Standards .....	42
V. Schlussfolgerungen .....	44
Literaturverzeichnis.....	47
Monografien, Artikel, Standards und Berichte .....	47
Normen und Gerichtsentscheidungen .....	49

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

APT	Association for the Prevention of Torture
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMJ	Bundesministerium für Justiz
CPT	Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
GÖG	Gesundheit Österreich GmbH
IOI	International Ombudsman Institute
iVm	in Verbindung mit
MRB	Menschenrechtsbeirat (ab 2012)
MRB-alt	Menschenrechtsbeirat alt (1999 bis 2012)
NPM	Nationaler Präventionsmechanismus
ÖBIG	Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen
OGH	Oberste Gerichtshof
OHCHR	Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte
SPG	Sicherheitspolizeigesetz
SPT	Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
VA	Volksanwaltschaft
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VN	Vereinte Nationen
VwGH	Verwaltungsgerichtshof

## I. EINLEITUNG

Seit 1. Juli 2012 agiert die Volksanwaltschaft (VA) mit ihren sechs regionalen Kommissionen als Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) in Umsetzung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT).<sup>1</sup> Der durch das OPCAT-Durchführungsgesetz<sup>2</sup> eingeführte Art. 148a (3) Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)<sup>3</sup> beauftragt den NPM ganz im Sinne des OPCAT, Orte, wo staatlich legitimierte Freiheitsentziehungen vollzogen werden, zu besuchen und zu überprüfen. Darüber hinaus ist der NPM durch diese Bestimmung berechtigt, das „Verhalten der zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe zu beobachten und begleitend zu überprüfen“, sowie in Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen,<sup>4</sup> Einrichtungen und Programme für Menschen mit Behinderungen zu kontrollieren. Artikel 4 OPCAT, auf welchen das Volksanwaltschaftsgesetz 1982 (VolksanwG)<sup>5</sup> in § 11 (1) Z 1 explizit verweist, definiert Freiheitsentziehung als „jede Form des Festhaltens oder der Inhaftierung oder die Unterbringung einer Person in einer öffentlichen oder privaten Gewahrsamseinrichtung, die diese Person nicht nach Belieben verlassen darf, auf Grund der Entscheidung einer Justiz-, Verwaltungs- oder sonstigen Behörde.“ Das sind in Österreich mehr als 4000 Einrichtungen, wie insbesondere Justizanstalten, Polizeianhaltezentren, Anhalteräume von Polizeidienststellen, psychiatrische Abteilungen in Krankenhäusern, aber auch Alten- und Pflegeeinrichtungen, sowie Einrichtungen der Jugendwohlfahrt.<sup>6</sup> Der NPM erfüllt dieses Mandat der routinemäßigen Prüfung seit 2012 durch zahlreiche (2012: 102; 2013: 465; 2014: 356; 2015: 423) zum Großteil unangekündigte, Kontrollbesuche.<sup>7</sup> Durch

<sup>1</sup> Generalversammlung der Vereinten Nationen, Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, 9.1.2003, A/RES/57/199, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx>.

<sup>2</sup> 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-Durchführungsgesetz, BGBl. I Nr. 1/2012 vom 10. Januar 2012, [http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA\\_2012\\_I\\_1/BGBLA\\_2012\\_I\\_1.html](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_1/BGBLA_2012_I_1.html).

<sup>3</sup> Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930, [www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138).

<sup>4</sup> Generalversammlung der Vereinten Nationen, Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, 24.1.2007, A/RES/61/106, [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx).

<sup>5</sup> Bundesgesetz über die Volksanwaltschaft (Volksanwaltschaftsgesetz 1982 - VolksanwG), BGBl. Nr. 433/1982, [www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000732](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000732).

<sup>6</sup> Siehe Website der VA, <http://volksanwaltschaft.gv.at/praeventive-menschenrechtskontrolle>.

<sup>7</sup> Siehe Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2012, Februar 2013, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/q3at/Jahresbericht%202012.pdf>, 46; Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2013, April 2014, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/8r3ft/37-PB.pdf>, 36; Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2014, Band 2: Präventive Menschenrechtskontrolle, März 2015,

diese Besuche sollen strukturelle Probleme aufgedeckt werden, die eine potentielle Gefährdung von Menschenrechten mit sich bringen könnten.<sup>8</sup>

Bis zum Inkrafttreten des OPCAT-Durchführungsgesetzes führte der bereits 1999 eingerichtete und im Bundesministerium für Inneres (BMI) angesiedelte Menschenrechtsbeirat-alt (MRB-alt) mit seinen Kommissionen ähnliche Kontrollen im Bereich der Schubhaft und der Sicherheitsexekutive durch. Die VA konnte dagegen als nachprüfende Kontrolleinrichtung nur infolge von monierten oder vermuteten Missständen tätig werden. Seit 2012 kommt die VA nun zusätzlich als NPM präventiv zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte von Personen in Anhaltung zum Einsatz. Als Kontrollorgane stehen der VA Kommissionen und ein Menschenrechtsbeirat (MRB) als Beratungsorgan zur Seite. Diese beiden Organe wurden namentlich und zum Teil auch in der Zusammensetzung vergleichbar von dem bis dahin agierenden Prüf- und Beratungssystem des BMI übernommen.<sup>9</sup>

Präventive Kontrollbesuche unterscheiden sich klar von Untersuchungen nach Beschwerden infolge von bereits geschehenen Menschenrechtsverletzungen.<sup>10</sup> Präventive Kontrollorgane wie der NPM werden ihrem Mandat nach zu einem Zeitpunkt tätig, an dem es (noch) zu keiner Verletzung von Menschenrechten gekommen ist. Während bei Maßnahmen der nachprüfenden Kontrolle die Einhaltung rechtlicher Bestimmungen *ex post* kontrolliert werden, sind präventive Monitoringorgane gefordert, Menschenrechtsverletzungen *ex ante* zu verhindern. Dazu soll der NPM den besuchten Einrichtungen und den zuständigen Behörden unter Rückgriff auf fachliche Expertise, konstruktive Vorschläge und Empfehlungen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte geben. Das zentrale Ziel dieser Arbeit ist die Beseitigung von Risikofaktoren und möglichen Ursachen für Folter oder unmenschliche Behandlung.<sup>11</sup> Die Präventionsarbeit des NPM ist somit von einem stark proaktiven Ansatz

---

<http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/b5cgi/Parlamentsbericht%202014%20Band%20II.pdf>, 10;  
Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2015, Präventive Menschenrechtskontrolle, März 2016,  
<http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/k2ma/PB39pr%C3%A4ventiv.pdf>, 15.

<sup>8</sup> Interview K1.

<sup>9</sup> Siehe zum neuen Menschenrechtsbeirat Vogl Mathias, Der neue Menschenrechtsbeirat bei der Volksanwaltschaft, in: Karim Giese, Gerhart Holzinger und Clemens Jabloner, Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat, Festschrift für Harald Stolzlechner zum 65. Geburtstag, Verlag Österreich (2013), 679-703.

<sup>10</sup> Siehe dazu näher Steinerte Elina und Murray Rachel, Same but Different? National human rights commissions and ombudsman institutions as national preventive mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture, [www.hrc.co.nz/files/7214/2550/8359/Steinerte\\_Murray\\_year\\_-\\_National\\_human\\_rights\\_commissions\\_and\\_ombudsman\\_institutions\\_as\\_NPMs\\_under\\_OPDAT.pdf](http://www.hrc.co.nz/files/7214/2550/8359/Steinerte_Murray_year_-_National_human_rights_commissions_and_ombudsman_institutions_as_NPMs_under_OPDAT.pdf), 65.

<sup>11</sup> Vgl. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Association for the Prevention of Torture und Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, Preventing Torture: An Operational Guide for National Human Rights Institutions, [www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Torture\\_Prevention\\_Guide.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Torture_Prevention_Guide.pdf), 3.

geprägt, der sich klar von nachprüfenden Missstandskontrollen unterscheidet. Im Wesentlichen ist bei der Präventionsarbeit zu hinterfragen, ob Strukturen und Verfahren geeignet sind, objektive oder objektivierbare subjektiv empfundene Beeinträchtigungen des situationsbedingt angemessenen Genusses von Menschenrechten zu verhindern.<sup>12</sup>

Dieser Ansatz wirft die grundlegende Frage auf, anhand welcher materiellen Standards der NPM die besuchten Einrichtungen kontrollieren soll.<sup>13</sup> Diese Frage ist zunächst für die sechs regional eingerichteten Besuchskommissionen der VA bedeutsam. Diese stehen regelmäßig vor der Aufgabe, verschiedenartige Anhaltessituationen in vergleichsweise kurzer Zeit auf das Risiko von Menschenrechtsverletzungen hin zu überprüfen. Materielle Prüfstandards können hierbei einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Anhaltspunkte für Risiken von Menschenrechtsverletzungen zu identifizieren. Prüfstandards können den Kommissionen auch als fundierte Grundlage für die Empfehlungen an AnstaltsleiterInnen und für die menschenrechtlichen Beurteilungen in den an die VA gerichteten Prüfprotokollen dienen. Darüber hinaus können materielle Prüfstandards als Instrument für die Vorbereitung und Planung von Besuchen zum Einsatz kommen. Die Frage nach den für die präventive Kontrolle anwendbaren Prüfstandards stellt sich aber auch den drei gemäß § 14 (3) der Geschäftsordnung der VA (GeO der VA 2012)<sup>14</sup> eingerichteten GeschäftsbereichsleiterInnen der VA.<sup>15</sup> Die VA ist angehalten, den Kommissionen generelle Schwerpunkte und damit Vorgaben für deren Prüftätigkeit in Österreich vorzugeben.<sup>16</sup> Es wäre dabei nur schwer zu rechtfertigen, warum eine Einrichtung in Wien anhand anderer Maßstäbe kontrolliert und beurteilt werden würde, als eine vergleichbare Einrichtung in der Steiermark. Eine beratende Funktion kommt dabei auch dem MRB zu, welcher der VA unter anderem Vorschläge zur Gewährleistung einheitlicher Vorgehensweisen und Prüfstandards erstatten kann.<sup>17</sup> Letztlich können materielle Prüfstandards auch ein wichtiger Anhaltspunkt für die kontrollierten

---

<sup>12</sup> Diese Definition wurde dem NPM von VertreterInnen des Europäischen Trainings- und Forschungszentrums für Demokratie und Menschenrechte (ETC-Graz) im Zuge eines Shadow-Monitorings der Kommissionen des NPM im September 2015 vorgeschlagen und wurde von den internationalen TrainerInnen auch als zutreffend angenommen.

<sup>13</sup> Ungeachtet dessen stellt sich ebenso die Frage, mithilfe welcher Methoden die Einrichtungen kontrolliert werden sollen. Diese Frage soll im Folgenden jedoch nur am Rande behandelt werden.

<sup>14</sup> Geschäftsordnung der Volksanwaltschaft, ihrer Kommissionen und des Menschenrechtsbeirates (GeO der VA 2012), BGBl. II Nr. 249/2012, [www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007920](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007920).

<sup>15</sup> Gemäß § 14 (1) der Geschäftsordnung der VA ist jedem Mitglied der VA zur Wahrnehmung der in ihrem/seinem Geschäftsbereich anfallenden Aufgaben die erforderliche Anzahl von Bediensteten beigegeben bzw. beizugeben. § 14 (3) der Geschäftsordnung der VA bestimmt weiter, dass jedes Mitglied der Volksanwaltschaft unbeschadet seiner Verantwortlichkeit eine/einen Bedienstete/Bediensteten mit der fachlichen Leitung seines Geschäftsbereiches betrauen kann.

<sup>16</sup> Vgl. § 13 (3) VolksanwG iVm § 9 (1) Z 8 GeO der VA 2012.

<sup>17</sup> Siehe § 14 OPCAT-Durchführungsgesetz.

Einrichtungen darstellen. Diese sollen vorhersehen können, anhand welcher Kriterien die Kontrollen des NPM durchgeführt werden und welche Maßnahmen von diesem als zur Risikoreduktion geeignet angesehen werden. Da die Rechtslage jedoch keine klare Auskunft darüber gibt, welche Standards vom NPM anzuwenden sind, widmet sich Kapitel II der Frage, welche Standards der NPM in der Praxis als Prüfstandards heranzieht.

Die Einrichtung des NPM wirft des Weiteren die Frage auf, ob und inwiefern dieser die Arbeiten des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) für seine Arbeit heranzieht. Schließlich verfolgt dieses durch die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (ECPT)<sup>18</sup> eingerichtete Expertenorgan in Österreich schon seit 1990 das Mandat, „durch Besuche die Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, [zu prüfen] um erforderlichenfalls den Schutz dieser Personen vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu verstärken“.<sup>19</sup> Aufbauend auf seine Tätigkeit in allen Staaten des Europarats hat das CPT eine reichhaltige Sammlung von präventiven Empfehlungen entwickelt, die auch für Österreich von Bedeutung sind. Eine eigene Arbeitsgruppe des CPT widmet sich der Weiterentwicklung dieser Standards.<sup>20</sup> Bedeutsame und verfestigte Empfehlungen werden als „CPT-Standards“ veröffentlicht.<sup>21</sup> Diese CPT-Standards sind in rechtlicher Hinsicht unverbindlich, und daher auch für den NPM keine zwingende Vorgabe. Die Arbeiten des CPT werden jedoch als maßgeblich für die Prävention von Folter und unmenschlicher Behandlung in klassischen Bereichen des Freiheitsentzugs angesehen. Daher soll in Kapitel III der Frage nachgegangen werden, inwiefern der NPM in seiner Arbeit auf die CPT-Standards zurückgreift.

Kicker und Möstl konnten zeigen, dass bestimmte, *a priori* unverbindliche, Standards internationaler Monitoringorgane auf unterschiedliche Weise Eingang in die nationale Rechtsordnung finden können.<sup>22</sup> Da der NPM zweifellos auch auf derartige internationale Standards zurückgreift, setzt sich Kapitel IV mit der Frage auseinander, zu welcher Relevanz der NPM internationalen Standards zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen in

---

<sup>18</sup> Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, CPT/Inf/C (2002) 1.

<sup>19</sup> Art. 1 der Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, CPT/Inf/C (2002) 1.

<sup>20</sup> Kicker Renate und Möstl Markus, Standard-setting through monitoring? The role of Council of Europe expert bodies in the development of human rights, Council of Europe Publishing (2012), 122.

<sup>21</sup> Die aktuellste Fassung ist in englischer Sprache verfügbar. Siehe European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Standards and tools, [www.coe.int/en/web/cpt/standards](http://www.coe.int/en/web/cpt/standards).

<sup>22</sup> Kicker Renate und Möstl Markus, Standard-setting through monitoring? The role of Council of Europe expert bodies in the development of human rights, Council of Europe Publishing (2012) 146ff.



Österreich verhelfen konnte. Dabei soll auch die Frage geklärt werden, inwiefern diese Standards Eingang in die nationale Rechtsordnung finden können.

Das abschließende Kapitel V widmet sich kapitelübergreifenden Schlussfolgerungen sowie der Frage, inwiefern dem NPM die Rolle als Bindeglied zwischen internationalen Standards und nationalen, allenfalls auch verbindlichen Maßnahmen zur Verbesserung des präventiven Menschenrechtsschutzes für Menschen in staatlich legitimer Anhaltung zukommt.

Die vorliegende Untersuchung präsentiert die Ergebnisse des zweiten Teils des Forschungsprojekts „Bringing Home Human Rights Standards: The Role of National Preventive Mechanisms“.<sup>23</sup> Sie knüpft an die Ergebnisse des ersten Projektteils an, welcher sich mit dem Zusammenspiel internationaler, regionaler und nationaler Monitoringorgane zur Folterprävention, sowie deren Ähnlichkeiten und Besonderheiten in Mandat und Praxis auseinandersetzt.<sup>24</sup> Diese Arbeit wird hier hinsichtlich der Frage nach den vom österreichischen NPM zur Anwendung gebrachten Standards vertieft. Am Beispiel Österreichs soll untersucht werden, welche Relevanz internationale Standards für die Präventionsmaßnahmen auf nationaler Ebene haben und welche Rolle sich diesbezüglich für den NPM ergibt. Diese Untersuchung basiert zunächst auf einer Analyse der relevanten Rechtsnormen, einer Auswertung bestehender Literatur, sowie der Auseinandersetzung mit den öffentlich zugänglichen Materialien der VA.<sup>25</sup> Um tiefere Einblicke darüber zu erlangen, welche Standards der NPM für seine Präventionsarbeit heranzieht, welche Bedeutung diese internationalen Vorgaben für seine Arbeit haben, und zu welcher Relevanz er internationalen Standards in Österreich verhelfen kann, wurden im Zeitraum von Juli bis Oktober 2016 insgesamt 11 leitfadengestützte Interviews mit KommissionsleiterInnen des NPM,<sup>26</sup> GeschäftsbereichsleiterInnen der VA,<sup>27</sup> VertreterInnen der betroffenen Ministerien<sup>28</sup> und ParlamentarierInnen<sup>29</sup> durchgeführt. Dieser methodische Ansatz ermöglichte es, einen näheren Einblick in den praktischen Umgang des NPM mit präventiven Standards zu erlangen. Die Rolle des MRB bei der Standardsetzung ergibt sich aus den veröffentlichten Stellungnahmen

---

<sup>23</sup> Unterstützt durch Fördergelder des Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank (Projektnummer: 16041).

<sup>24</sup> Siehe Apostolovski Veronika, Kicker Renate, Möstl Markus und Vivona Maddalena, Bringing Home Human Rights Standards: The Role of National Preventive Mechanisms, Research Paper I, <http://etc-graz.at/typo3/index.php?id=1327>.

<sup>25</sup> Insbesondere wurden die vorliegenden Jahresberichte und die auf der Website der VA verfügbaren Dokumente herangezogen.

<sup>26</sup> Interviews K1-4.

<sup>27</sup> Interviews V1-3.

<sup>28</sup> Interviews M1-2.

<sup>29</sup> Interviews P1-2.

auf der Webseite der VA und wird in dieser Untersuchung nicht vertiefend dargestellt.<sup>30</sup> Es ist dem Erkenntnisinteresse und dem methodischen Ansatz geschuldet, dass die hier präsentierten Ergebnisse die diesbezüglichen Wahrnehmungen und Einschätzungen der Interviewpartner widerspiegeln. Auf diesem Weg möchten sich die VerfasserInnen dieser Studie bei allen Personen bedanken, die für die Interviews zur Verfügung standen.<sup>31</sup>

## II. PRÜFSTANDARDS FÜR DAS PRÄVENTIVE MONITORING DURCH DEN NPM

### 1. PROBLEMAUFRISS

Die österreichische Rechtsordnung gibt keine eindeutige Auskunft darüber, welche Prüfstandards vom NPM konkret anzuwenden sind. Artikel 148 a (3) B-VG beauftragt den NPM ganz allgemein mit dem Schutz und der Förderung der „Menschenrechte“. Es ist jedoch fraglich, was hierbei unter dem Begriff der Menschenrechte zu verstehen ist.<sup>32</sup> Die Erläuternden Bemerkungen zu dieser Bestimmung nehmen Bezug auf die „internationalen Menschenrechtsstandards“, wobei auch hierzu nur knapp ausgeführt wird, was unter diesen zu verstehen sei. In einer demonstrativen Aufzählung wird wie folgt auf die Standards des Unterausschusses zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (SPT) und des CPT verwiesen: „[Die] Volksanwaltschaft und die von ihr eingesetzten Kommissionen [haben] insbesondere auch die vom UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (SPT) und die vom Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) entwickelten Standards hinsichtlich der Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, als Prüfungsmaßstab zu berücksichtigen [...]“.<sup>33</sup> Das Wort „insbesondere“ ist hier als eindeutiger Hinweis darauf zu verstehen, dass es sich hierbei nicht um eine taxative Aufzählung handelt.<sup>34</sup> Letztlich führt § 21 (2) 7 der GeO der VA 2012 aus, dass die Leitung der Kommissionen die Aufgabe hat „[...] die Protokolle über die Besuche und Überprüfungen der Mitglieder der Kommission der Volksanwaltschaft zu übermitteln und deren

---

<sup>30</sup> Interviews mit VertreterInnen des MRB wurden nicht durchgeführt, da die Vorsitzende des MRB gleichzeitig als Projektleiterin fungiert und ihre Erfahrungen an geeigneter Stelle in dieses Forschungspapier einbringen konnte.

<sup>31</sup> Die VerfasserInnen möchten sich ebenso für alle Kommentare zu früheren Fassungen dieser Untersuchung bedanken. Besonderer Dank gilt diesbezüglich Walter Suntinger.

<sup>32</sup> Bertel Maria, Menschenrechtsschutz und Volksanwaltschaft, in: Spektrum der Rechtswissenschaft 2013, 69-88 (82).

<sup>33</sup> Erläuterungen zu Art. 1 Z 4 (Art. 148a (3) und Z 5 (Art. 148a (4) bis (6) neu) der Regierungsvorlage 1515 der 24. Gesetzgebungsperiode, [www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II\\_01515/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II_01515/index.shtml).

<sup>34</sup> Schon aus systematischen Erwägungen wäre diese Liste auch um die „Normen der Vereinten Nationen“ zu ergänzen, zumal Artikel 19 (b) OPCAT vorsieht, dass der NPM seine Präventionsarbeit „unter Berücksichtigung der einschlägigen Normen der Vereinten Nationen“ durchzuführen hat.

Vollständigkeit unter Abgabe der menschenrechtsrelevanten Beurteilung gemäß den nationalen und internationalen Prüfstandards zu vidieren [...].“

Aus diesen Vorgaben ergibt sich aber immer noch kein scharfes Bild der vom NPM anzuwendenden Prüfstandards. Zwei Grundsätze scheinen den vorhandenen Interpretationsspielraum zu prägen: Einerseits ist durch den Verweis auf „internationale Menschenrechtsstandards“ bzw. „internationale Prüfstandards“ klargestellt, dass bei der Präventionsarbeit nicht bloß rein innerstaatliches Recht zu berücksichtigen ist. Andererseits wird durch den Verweis auf die Standards des SPT und des CPT klar, dass der NPM seinen Prüfungen auch rechtlich unverbindliche Standards zu Grunde legen kann.<sup>35</sup> Auch der NPM selbst kam zu dem Schluss, dass alle „völkerrechtlich und innerstaatlich zum Schutz der Menschenrechte bestehenden Normen und entwickelten Grundsätze“ als Maßstab für die Prüfergebnisse heranzuziehen sind.<sup>36</sup>

Es ist zudem davon auszugehen, dass bestehende Standards nicht in jedem Fall eine hinreichende Grundlage für die Präventionsarbeit des NPM darstellen. So bilden die Empfehlungen des MRB-alt und die CPT-Standards nicht alle vom NPM besuchten Einrichtungen ab. Der Gesetzgeber hat dem NPM jedoch die Möglichkeit eingeräumt, auch eigene Prüfstandards zu entwickeln. Die Erläuternden Bemerkungen zum OPCAT-Durchführungsgesetz stellen diesbezüglich fest: „Bei Erfüllung der Aufgaben entsprechend des OPCAT und der UN-Behindertenrechtskonvention kann die Volksanwaltschaft auf Grund des eingeschränkten Mandats des bisherigen Menschenrechtsbeirates nur teilweise auf einschlägige Erfahrungswerte im nationalen Bereich zurückgreifen. Es sind daher die entsprechenden Standards und Prüfmaßstäbe zur Folter- und Gewaltprävention unter Einbeziehung der von der Volksanwaltschaft einzusetzenden Kommissionen und des neuen Menschenrechtsbeirates sowie von Betroffenen und Experten zu erarbeiten.“<sup>37</sup>

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die gesetzlichen Grundlagen den NPM beauftragen, für seine Arbeit einschlägige internationale und nationale, sowie rechtlich verbindliche und unverbindliche Standards heranzuziehen. Darüber hinaus verfügt der NPM in der Praxis auch über die Möglichkeit, bei Bedarf eigene Standards zu Prävention von Folter und Gewalt zu entwickeln. Für den NPM ergibt sich damit grundsätzlich ein sehr weites

---

<sup>35</sup> Vgl. dazu Kucsko-Stadlmayer Gabriele, Die Volksanwaltschaft als „Nationaler Präventionsmechanismus“, in: Österreichische Juristen-Zeitung 20 (2013), 913-921 (921).

<sup>36</sup> Volksanwaltschaft, Prüfschema, Methodik und Veranlassungen der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/a58gi/Pr%C3%BCfschema%20-%20Methodik%20-%20Veranlassungen.pdf>, 1.

<sup>37</sup> Erläuterungen zu Art.1 Z 4 (Art. 148a (3)) und Z 5 (Art. 148a (4) bis (6) neu) der Regierungsvorlage 1515 der 24. Gesetzgebungsperiode, [www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II\\_01515/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II_01515/index.shtml), 5.

Spektrum an denkbaren Prüfstandards. Daher soll ein Blick auf die Praxis des NPM klären, welche Standards der NPM tatsächlich für die Umsetzung seines Mandats heranzieht (II.2.). Die vom NPM zur Anwendung gebrachten Prüfstandards werfen eine Reihe von Fragen auf, denen im Anschluss (II.3.) nachgegangen werden soll. Dabei werden die Vielfältigkeit der Standards, deren konkrete Anwendungsbereiche und Autorität, sowie die Auswahl der Standards durch den NPM ebenso diskutiert wie die Frage nach der Einheitlichkeit der Standards für eine flächendeckende Kontrolle in Österreich.

## 2. DIE PRÜFSTANDARDS DES NPM

### 2.1. NATIONALES RECHT UND RECHTSPRECHUNG

Die vom NPM kontrollierten Einrichtungen agieren in Vollziehung der österreichischen Bundes- und Landesgesetze. Die einschlägigen Bestimmungen der nationalen Rechtsordnung bilden stets den zentralen Bezugsrahmen für die präventive Kontrolle von Einrichtungen durch den NPM.<sup>38</sup> Für Prüfungen von Justizvollzugsanstalten und Psychiatrien sind hier insbesondere das Strafvollzugsgesetz (StVG)<sup>39</sup>, das Jugendgerichtsgesetz 1988 (JGG)<sup>40</sup>, sowie das Unterbringungsgesetz (UbG)<sup>41</sup> relevant. Bei Kontrollen von Alten- und Pflegeheimen ist das Heimaufenthaltsgesetz (HeimAufG)<sup>42</sup> einschlägig. Daneben hat der NPM auch Schutznormen aus dem Gesundheits- und Krankenpflegegesetz (GuKG)<sup>43</sup> und die Bestimmungen zu Heimverträgen des Konsumentenschutzgesetzes (KSchG)<sup>44</sup> für seine Kontrollen zu beachten.

Die österreichische Rechtsordnung bietet dem NPM aber auch Anhaltspunkte für präventive Empfehlungen. Zunächst sind hier Prinzipien im Verfassungsrang zu nennen, die als grundlegende Standards herangezogen werden können. Ein Beispiel dafür ist das

<sup>38</sup> Interview K1.

<sup>39</sup> Bundesgesetz vom 26. März 1969 über den Vollzug der Freiheitsstrafen und der mit Freiheitsentziehung verbundenen vorbeugenden Maßnahmen (Strafvollzugsgesetz - StVG), BGBl. Nr. 144/1969, [www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002135](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002135).

<sup>40</sup> Bundesgesetz vom 20. Oktober 1988 über die Rechtspflege bei Straftaten Jugendlicher und junger Erwachsener (Jugendgerichtsgesetz 1988 - JGG), BGBl. Nr. 599/1988, [www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002825](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002825).

<sup>41</sup> Bundesgesetz vom 1. März 1990 über die Unterbringung psychisch Kranker in Krankenanstalten (Unterbringungsgesetz - UbG), BGBl. Nr. 155/1990, [www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002936](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002936).

<sup>42</sup> Bundesgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit während des Aufenthalts in Heimen und anderen Pflege- und Betreuungseinrichtungen (Heimaufenthaltsgesetz - HeimAufG), BGBl. I Nr. 11/2004, [www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003231](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003231).

<sup>43</sup> Bundesgesetz über Gesundheits- und Krankenpflegeberufe (Gesundheits- und Krankenpflegegesetz - GuKG), BGBl. I Nr. 108/1997, [www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011026](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011026).

<sup>44</sup> Diese Bestimmungen finden sich in §§ 27b bis 27i des KSchG. Siehe Bundesgesetz vom 8. März 1979, mit dem Bestimmungen zum Schutz der Verbraucher getroffen werden (Konsumentenschutzgesetz - KSchG), BGBl. Nr. 140/1979, [www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002462](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002462).

Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern.<sup>45</sup> Aufgrund dieser Bestimmung achtet der NPM etwa in Bezug auf Jugendwohlfahrtseinrichtungen insbesondere darauf, dass dem Kindeswohl stets eine vorrangige Erwägung zukommt.<sup>46</sup>

Der NPM zieht in der Praxis auch Verordnungen als Prüfstandards für seine Kontrollen heran. Als Beispiel ist hier etwa die Verordnung zum Wiener Kinder- und Jugendhilfegesetz zu nennen, welche Konzepte hinsichtlich der Gewaltprävention und Sexualpädagogik beschreibt.<sup>47</sup> Ebenso zieht der NPM Erlässe, also interne Verwaltungsvorschriften, die von einer übergeordneten an eine nachgeordnete Behörde gerichtet sind und deren Organisation oder Handeln näher bestimmen, als Prüfstandard heran. Als Beispiel lässt sich ein Erlass der Vollzugsdirektion anführen, demzufolge Insassinnen von Justizanstalten binnen zwei Wochen nach der ersten Haftverhandlung einer Fachärztin oder einem Facharzt für Frauenheilkunde vorzustellen sind.<sup>48</sup> Des Weiteren ist der vom Bundesministerium für Gesundheit (BMG) herausgegebene Erlass zu erwähnen, durch welchen die Verwendung von Netzbetten in psychiatrischen Krankenanstalten, Krankenanstalten mit psychiatrischen Abteilungen sowie Einrichtungen, die dem Heimaufenthaltsgesetz unterliegen, als unzulässig erklärt wird.<sup>49</sup>

Auch Erkenntnisse von österreichischen Höchstgerichten sind für die präventive Arbeit des NPM von Relevanz. Der Oberste Gerichtshof (OGH), der Verfassungsgerichtshof (VfGH) und der Verwaltungsgerichtshof (VwGH) weisen in ihren Erkenntnissen immer wieder auf Menschenrechtsverletzungen hin. Aus diesen Feststellungen leitet der NPM Standards ab, welcher für den präventiven Menschenrechtsschutz herangezogen werden können. Ein Beispiel dafür bildet die Entscheidung des OGH hinsichtlich des „Trennungsgebots“ für Jugendliche von Erwachsenen in psychiatrischen Krankenanstalten.<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup> Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern, BGBl. I Nr. 4/2011, [www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007136](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007136).

<sup>46</sup> Interview K3.

<sup>47</sup> Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2015, Präventive Menschenrechtskontrolle, März 2016, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/k2ma/PB39pr%C3%A4ventiv.pdf>, 69.

<sup>48</sup> Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2015, Präventive Menschenrechtskontrolle, März 2016, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/k2ma/PB39pr%C3%A4ventiv.pdf>, 100.

<sup>49</sup> Bundesministerium für Gesundheit, Erlass zum Einsatz von psychiatrischen Intensivbetten in Einrichtungen nach dem UbG und HeimAufG, BMG-93330/0002-II/A/4/2014, 22.7.2014, [www.bmgf.gv.at/cms/home/attachments/1/5/1/CH1452/CMS1409905112109/erlass\\_netzbetten.pdf](http://www.bmgf.gv.at/cms/home/attachments/1/5/1/CH1452/CMS1409905112109/erlass_netzbetten.pdf). Dieser Erlass geht unter anderem auf eine Empfehlung des CPT und der VA zurück. Dessen Einhaltung wird in weiterer Folge vom NPM kontrolliert.

<sup>50</sup> Oberster Gerichtshof, 7Ob107/14g, 9.7.2014, [www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT\\_20140709\\_OGH0002\\_00700B001\\_07\\_14G0000\\_000](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT_20140709_OGH0002_00700B001_07_14G0000_000).

## 2.2. INTERNATIONALE (RECHTS-)QUELLEN

Der NPM zieht eine Reihe internationaler (Rechts-)Quellen als Prüfstandard heran. So nutzt der NPM die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) in einer Resolution verabschiedeten „Beijing Rules“, <sup>51</sup> welche Minimumstandards für den Bereich der Jugendstrafanstalten beinhalten, sowie die vom Wirtschafts- und Sozialrat der VN vorgeschlagenen „Bangkok Rules“, welche Standards für den Umgang mit Frauen in Anhaltesituationen festschreiben.<sup>52</sup> Weitere vom NPM herangezogene Standards finden sich in den Ergebnissen des „Universal Periodic Review“<sup>53</sup> und (den Schlussbemerkungen) der Österreichberichte einschlägiger Ausschüsse der VN. Hierbei sind insbesondere der VN-Ausschuss gegen Folter, der VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, und der VN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderung zu nennen.<sup>54</sup> Zudem konsultiert der NPM die Berichte des VN-Sonderberichterstatters über Folter, um daraus Prüfstandards für seine eigene Arbeit abzuleiten.<sup>55</sup>

Ein prominentes Beispiel für vom NPM herangezogene internationale Quellen stellen die vom Ministerkomitee des Europarats verabschiedeten Europäischen Strafvollzugsgrundsätze <sup>56</sup> dar. Diese beinhalten insbesondere Standards in Bezug auf Haftbedingungen (z.B. Kleidung und Bettzeug, Hygiene, Ernährung, Rechtsberatung, Außenkontakte, Gestaltung des Vollzugs, Arbeit, Bewegung und Erholung, Aus- und Weiterbildung, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, persönliche Gegenstände), Gesundheit (z.B. Ärztliches und sonstiges medizinisches Personal, Organisation und Leistungen der Gesundheitsfürsorge, geistige Gesundheit), Ordnung (z.B. Sicherungsmaßnahmen, Durchsuchungen und Kontrollen, Disziplinarmaßnahmen, Zwangsmittel), Auswahl und Ausbildung der Vollzugsbediensteten, sowie spezielle Vorgaben in Bezug auf Untersuchungsgefangene. Ebenso werden die Stellungnahmen und

---

<sup>51</sup> Generalversammlung der Vereinten Nationen, United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice, Adopted by General Assembly resolution 40/33 of 29 November 1985, [www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/beijingrules.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/beijingrules.pdf).

<sup>52</sup> Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders; 45th Plenary Meeting, 22.7.2010, [www.un.org/en/ecosoc/docs/2010/res%202010-16.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/docs/2010/res%202010-16.pdf).

<sup>53</sup> Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte, Universal Periodic Review, [www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx).

<sup>54</sup> Interview V2.

<sup>55</sup> Interview V2.

<sup>56</sup> Ministerkomitee des Europarats, Empfehlung Rec(2006)2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, [www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/EPR/Rec\(2006\)2%20German%20version.pdf](http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/EPR/Rec(2006)2%20German%20version.pdf).



Empfehlungen des Menschenrechtskommissars des Europarates herangezogen.<sup>57</sup> Der NPM bezieht relevante Informationen zu Standards auch aus dem regelmäßig vom Europarat veröffentlichten „European NPM Newsletter“. Diese seit 2010 erscheinende Publikation stellt den NPMs aus der Region des Europarats aktuelle Informationen zu ihrem Wirkungsbereich zur Verfügung.<sup>58</sup>

Der NPM verweist in seinen Prüfungen auch immer wieder auf den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der umfassende Judikatur zu Artikel 3 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) entwickelt hat. So bezog sich der NPM beispielsweise auf eine Entscheidung aus dem Jahr 2003, in welcher der EGMR festhält, dass jede Fesselung an ein Krankenbett nur solange andauern darf, als dies nach den Umständen unabdingbar ist.<sup>59</sup>

Auch der fachliche Austausch mit NPMs anderer Staaten ist als Quelle für Prüfstandards anzusehen, insbesondere für den Bereich der vom NPM besuchten Heime und der Psychiatrie.<sup>60</sup> Die Kooperation mit europäischen NPMs ist dem österreichischem NPM hierbei ein besonderes Anliegen. So unterhält der österreichische NPM eine enge Kooperation mit südosteuropäischen NPMs im Rahmen des „South-East Europe NPM Network“<sup>61</sup> und nimmt an Treffen im Rahmen des Netzwerkes von NPMs im deutschen Sprachraum (Deutschland, Schweiz, Österreich) teil.<sup>62</sup> Darüber hinaus steht der NPM auch mit dem International Ombudsman Institute (IOI) im Informationsaustausch in Bezug auf Standards. Seit 2009 befindet sich das Generalsekretariat des IOI bei der VA in Wien.

---

<sup>57</sup> Für die Stellungnahmen des Menschenrechtskommissars des Europarates siehe [www.coe.int/de/web/commissioner/opinions](http://www.coe.int/de/web/commissioner/opinions). Für die Empfehlungen des Menschenrechtskommissars des Europarates siehe [www.coe.int/de/web/commissioner/recommendations](http://www.coe.int/de/web/commissioner/recommendations).

<sup>58</sup> Seit 2015 wird diese Publikation vom Human Rights Policy and Co-operation Department des Europarates herausgegeben.

<sup>59</sup> Siehe Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte Hénaf/Frankreich, Appl 65.436/01 Z 52, 27.11.2003 und Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2014, Band 2: Präventive Menschenrechtskontrolle, März 2015, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/b5cgi/Parlamentsbericht%202014%20Band%20II.pdf>, 111.

<sup>60</sup> Interview V3.

<sup>61</sup> Siehe Kooperationsübereinkommen des South-East Europe NPM Network, [http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/30c7g/Declaration\\_of\\_Cooperation\\_of\\_the\\_SEE\\_NPM-Network\\_%28EN%29\\_.pdf](http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/30c7g/Declaration_of_Cooperation_of_the_SEE_NPM-Network_%28EN%29_.pdf).

<sup>62</sup> Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2015, Präventive Menschenrechtskontrolle, März 2016, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/k2ma/PB39pr%C3%A4ventiv.pdf>, 26.

### 2.3. STANDARDS EINSCHLÄGIGER EXPERTINNEN(-ORGANE)

Die Standards einschlägiger ExpertInnen(-organe) stellen für den NPM eine substantielle Quelle für Prüfstandards dar. So findet etwa das Istanbul Protokoll<sup>63</sup> häufige Verwendung durch den NPM.<sup>64</sup> Hierbei handelt es sich um eine von einem ExpertInnenkonsortium entwickelten und vom Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) veröffentlichten Publikation zur effektiven Untersuchung und Dokumentation von Fällen, in denen Personen behaupten, Folter oder unmenschlicher bzw. erniedrigender Behandlung ausgesetzt gewesen zu sein. Das Handbuch beinhaltet eine Zusammenstellung von einschlägigen normativen Vorgaben, relevanten Ethikrichtlinien, sowie in methodischer Hinsicht Vorgaben für das Führen von Interviews.

Das CPT wird von NPM aufgrund seiner langjährigen Erfahrung und Expertise im Bereich der Prävention von Menschenrechtsverletzungen durchwegs als federführend eingestuft. Das CPT hat umfangreiche Standards im Bereich der „traditionellen Orte des Freiheitsentzugs“, also insbesondere für Justizvollzugsanstalten, Polizeianhaltezentren und psychiatrische Einrichtungen, entwickelt.<sup>65</sup> Aufgrund seines im Vergleich zum österreichischem NPM eingeschränkten Mandats hat das CPT für den Bereich der „weniger-traditionellen Orte des Freiheitsentzugs“, also für Alten- und Pflegeheime und Heime für Menschen mit Behinderung und Wohneinrichtungen im Bereich der Sozialpädagogik weniger bzw. überhaupt keine Standards entwickelt.<sup>66</sup>

Der NPM greift auch auf veröffentlichte (Forschungs-)Ergebnisse des SPT<sup>67</sup> und der Association for the Prevention of Torture (APT)<sup>68</sup> zurück und leitet daraus Prüfstandards insbesondere im Bereich des Strafvollzugs ab.<sup>69</sup> Der NPM nimmt damit von anderen ExpertInnen in Bezug auf andere Länder verwendete Standards auf und wendet diese bei der präventiven Arbeit in Österreich an.

---

<sup>63</sup> Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte, Istanbul-Protokoll: Handbuch für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung oder Strafe, HR/P/PT/8/Rev.1, [www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1en.pdf) (englische Fassung).

<sup>64</sup> Interviews V1, V2 und K3.

<sup>65</sup> European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Standards and tools, [www.coe.int/en/web/cpt/standards](http://www.coe.int/en/web/cpt/standards).

<sup>66</sup> Kapitel III erläutert im Detail, inwiefern der NPM in seiner Arbeit Bezug auf das CPT nimmt.

<sup>67</sup> Ein Beispiel wäre das vom SPT angenommene Dokument zum Thema medizinische Behandlung ohne Einwilligungserklärung. Siehe Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Approach of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment regarding the rights of persons institutionalized and treated medically without informed consent, CAT/OP/27/2, 26.1.2016.

<sup>68</sup> Für die Website der Association for the Prevention of Torture siehe [www.apr.ch](http://www.apr.ch).

<sup>69</sup> Vgl. auch Berichte des APT zu „Detention Monitoring“ unter [www.apr.ch/en/categories\\_res/detention-monitoring-2/](http://www.apr.ch/en/categories_res/detention-monitoring-2/) und zu „NPMs“ unter [www.apr.ch/en/categories\\_res/npm-1/](http://www.apr.ch/en/categories_res/npm-1/).



Als weitere von ExpertInnen erstellte Prüfstandards wird vom NPM selbst das „ITHACA-Toolkit“ angeführt.<sup>70</sup> Dabei handelt es sich um eine im Rahmen eines von der Europäischen Union (EU) geförderten Projekts entstandene Anleitung zur Kontrolle von Menschenrechten in psychiatrischen Anstalten und sozialen Betreuungseinrichtungen.<sup>71</sup>

Weiters verwendet der NPM Vorgaben der „Europäischen Charta der Rechte und Pflichten älterer hilfe- und pflegebedürftiger Menschen“<sup>72</sup> als Prüfstandard. Diese von ExpertInnen im Rahmen des Daphne III Programms der EU entwickelte Charta ist eine Zusammenstellung grundlegender Prinzipien und Rechte, um das Wohlbefinden all jener zu steigern, die wegen Alter, Krankheit oder Behinderung von der Hilfe, Pflege und Betreuung anderer abhängig sind.<sup>73</sup> Gestützt auf Artikel 25 der Charta der Grundrechte der EU bietet diese Charta eine Anleitung, wie der Zugang älterer Menschen zu ihren Grundrechten gesichert werden kann.

Letztlich zieht der NPM wissenschaftliche Projektergebnisse und von ExpertInnen erstellte Gutachten zu Spezialthemen als Prüfstandards heran.<sup>74</sup> Als bedeutsames Beispiel kann die Publikation „Verletzungen von Menschenrechten vermeiden: Prävention am Beispiel von Pflegeheimen und psychiatrischen Abteilungen“<sup>75</sup> angeführt werden, die sich eingehend mit der diesbezüglichen Situation in Österreich auseinandersetzt.

---

## 2.4. EMPFEHLUNGEN DES MRB-ALT

Der bis 2012 im BMI eingerichtete MRB-alt konnte mit seinen Kommissionen schon vor der Einrichtung des NPM umfangreiche Erfahrungen bei der Menschenrechtskontrolle im Bereich der Schubhaft und Sicherheitsexekutive sammeln. Dieses Gremium wurde 1999 durch eine der Novelle zum Sicherheitspolizeigesetz (SPG) eingerichtet, nachdem ein Asylwerber bei seiner Abschiebung im Polizeigewahrsam zu Tode kam. Gemäß seinem Mandat beriet der MRB-alt das BMI in Fragen der Wahrung der Menschenrechte und beobachtete und

---

<sup>70</sup> Interview V2, Interview K3.

<sup>71</sup> ITHACA Project Group, ITHACA Toolkit for Monitoring Human Rights and General Health Care in Mental Health and Social Care Institutions, 2010, [http://mdac.info/sites/mdac.info/files/ithaca\\_toolkit\\_english.pdf](http://mdac.info/sites/mdac.info/files/ithaca_toolkit_english.pdf).

<sup>72</sup> European Association for Directors and Providers of Long-Term Care Services for the Elderly (EDE), Europäische Charta der Rechte und Pflichten älterer hilfe- und pflegebedürftiger Menschen, [www.ede-eu.org/pdf/projects/DE\\_European\\_Charter\\_Daphne.pdf](http://www.ede-eu.org/pdf/projects/DE_European_Charter_Daphne.pdf).

<sup>73</sup> Ibid., 5.

<sup>74</sup> Interview K2. Als Beispiel dafür kann das von der Universität Innsbruck erstellte Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen Behinderungen erwachsenden Verpflichtungen Österreichs genannt werden. Siehe Universität Innsbruck, Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen Behinderungen erwachsenden Verpflichtungen Österreichs, 2014, [www.sozialministerium.at/cms/site2/attachments/2/3/0/CH3434/CMS1450782156141/fakultaetsgutachten\\_pflichten\\_osterreichs\\_2014.pdf](http://www.sozialministerium.at/cms/site2/attachments/2/3/0/CH3434/CMS1450782156141/fakultaetsgutachten_pflichten_osterreichs_2014.pdf).

<sup>75</sup> Niederhametner Petra, Verletzungen von Menschenrechten vermeiden: Prävention am Beispiel von Pflegeheimen und psychiatrischen Abteilungen, facultas Verlag (2016).

überprüfte die Vollziehung in diesem Bereich. Diese Arbeit trug auch zur Standardsetzung bei. Der MRB-alt veröffentlichte seine von Juni 1999 bis Juni 2012 ausgearbeiteten Empfehlungen, welche dem NPM heute als wichtige Grundlage für seine Prüfungen dienen.<sup>76</sup> Inhaltlich erstrecken sich die insgesamt 76 Empfehlungen des MRB-alt beispielsweise auf die Gesundheitsvorsorge und Rechtsinformation in der Schubhaft, die medizinische Betreuung von angehaltenen Personen, den Sprachgebrauch der Sicherheitsexekutive, Mindeststandards von Anhaltebedingungen, sowie Beschäftigungsmöglichkeiten in Polizeianhaltezentren.

---

## 2.5. FACHSTANDARDS EINSCHLÄGIGER BERUFSGRUPPEN

Der NPM nutzt Standards einschlägiger Fachgesellschaften und Berufsgruppen als Prüfmaßstab für seine präventiven Kontrollen.

Hier sind die Quality4Children-Standards<sup>77</sup> als prominentes Beispiel zu nennen, welche darauf abzielen die allgemeine Lebenssituation und Entwicklungschancen von Kindern und jungen Erwachsenen in außerfamiliärer Betreuung zu sichern und zu verbessern. Die insgesamt 18 Quality4Children-Standards wurden auf Grundlage von guten Praktiken aus 32 Ländern entwickelt.<sup>78</sup>

Für Kontrollen im Bereich des Gesundheitswesens bezieht der NPM seine Prüfstandards auch aus unverbindlichen Vorgaben des Österreichisches Bundesinstituts für Gesundheitswesen (ÖBIG).<sup>79</sup> Ebenso verwendet der NPM sogenannte „Consensus Statements“ und andere Standards einschlägiger Berufsgruppen, wie etwa der Psychiatrie oder der Psychologie,<sup>80</sup> sowie Informationen aus einschlägigen medizinischen Regelwerken<sup>81</sup> und Ratgebern. Als Beispiel für letzteres kann der von dem Fonds Soziales Wien herausgegebene Ratgeber zum Thema Demenz genannt werden.<sup>82</sup>

---

<sup>76</sup> Menschenrechtsbeirat (alt), Empfehlungen des Menschenrechtsbeirats, [www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_MRB/mrb/empfehlungen/files/empfehlungen\\_gesamt\\_juni\\_2012.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_MRB/mrb/empfehlungen/files/empfehlungen_gesamt_juni_2012.pdf).

<sup>77</sup> Projekt Q4C, Quality4Children Standards in der außerfamiliären Betreuung in Europa, [www.quality4children.ch/media/pdf/q4cstandards-deutschschweiz.pdf](http://www.quality4children.ch/media/pdf/q4cstandards-deutschschweiz.pdf).

<sup>78</sup> Ibid., 13ff.

<sup>79</sup> Die Berichte sind auf der Website des Gesundheit Österreich GmbH abrufbar. Siehe [www.goeg.at/de/BerichteListing/berichte/v/oebig.html](http://www.goeg.at/de/BerichteListing/berichte/v/oebig.html).

<sup>80</sup> Interview K3.

<sup>81</sup> Interview V3. Etwa zum Thema Ernährungszusammensetzung im Altersheim. Siehe Bundesministerium für Gesundheit, Wissenschaftliche Aufbereitung für Empfehlungen „Ernährung im Alter in verschiedenen Lebenssituationen“, 2013, [www.bmgf.gv.at/cms/home/attachments/4/2/3/CH1048/CMS1382972406587/ernaehrungimalter\\_20131031.pdf](http://www.bmgf.gv.at/cms/home/attachments/4/2/3/CH1048/CMS1382972406587/ernaehrungimalter_20131031.pdf).

<sup>82</sup> Interviews V2 und K2. Fonds Soziales Wien, Demenz: Ratgeber für den Alltag, 2014, [http://fsw.at/downloads/broschueren/pflege\\_betreuung/DemenzRat.pdf](http://fsw.at/downloads/broschueren/pflege_betreuung/DemenzRat.pdf).

## 2.6. EIGENE STANDARDS DES NPM

Sind zu einem bestimmten für den NPM relevanten Thema keine einschlägigen Standards greifbar, erarbeitet der NPM in gängiger Praxis eigene Prüfstandards.<sup>83</sup> Im Dokument „Prüfschema, Methodik und Veranlassungen der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen“<sup>84</sup> zeichnet die VA einen Weg vor, wie der NPM eigene Standards für seine Prüftätigkeit festlegen kann. Dieses Prozedere sieht vor, dass eine Kommissionsleitung oder die Volksanwaltschaft im Zuge eines Anlassfalls vorschlagen kann, einen gemeinsamen Entwurf einer „Empfehlung gemäß Artikel 148c B-VG“ auszuarbeiten. Diese Empfehlung umfasst einen „Leitsatz“, mit dem der zur Anwendung gebrachte menschenrechtliche Standard festgelegt wird. Der Entwurf soll sodann dem MRB vorgelegt und nach dessen Beratung den obersten Organen der Verwaltung und damit den zuständigen Ministerien übermittelt werden. Die Empfehlungen und die darin enthaltenen Leitsätze sollen ab Beschlussfassung für den NPM intern Verbindlichkeit erlangen und fortan für Besuche beachtet werden. Es ist jedoch nicht dokumentiert, inwieweit der NPM diesem Prozedere zur Standardsetzung in der Praxis folgt. Der MRB hat bisher jedenfalls 16 inhaltliche Stellungnahmen zu Themen wie „Schranken der Befugnisse von privaten Sicherheitsdiensten in psychiatrischen Einrichtungen“, oder „Rechtsschutz für Kinder und Jugendliche mit Behinderung bei altersuntypischen freiheitsbeschränkenden Maßnahmen“ veröffentlicht.<sup>85</sup> Inhaltlich decken sich viele dieser Stellungnahmen mit den auf der Website der VA veröffentlichtem Dokument „Empfehlungsliste der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen“.<sup>86</sup> Die Empfehlungsliste ist im Vergleich zu den Stellungnahmen des MRB jedoch wesentlich umfangreicher und beinhaltet materielle Standards zur baulichen Ausstattung der Einrichtungen, den Lebens- und Aufenthaltsbedingungen, dem Kontakt nach Außen, den Bildungs-, Arbeits- und Beschäftigungsangeboten, dem Zugang zu Informationen innerhalb der Einrichtung, dem Beschwerdemanagement, freiheitsbeschränkenden Maßnahmen, Sicherungsmaßnahmen, zum Gesundheitswesen und Personal der besuchten Einrichtungen. Auch wenn dies nicht explizit festgehalten wurde, ist davon auszugehen, dass die Empfehlungsliste den aktuellen „acquis“ der für den NPM intern verbindlichen Prüfstandards darstellt. Durch die Veröffentlichung sollen auch die besuchten Einrichtungen

---

<sup>83</sup> Interview V1.

<sup>84</sup> Volksanwaltschaft, Prüfschema, Methodik und Veranlassungen der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/a58gi/Pr%C3%BCfschema%20-%20Methodik%20-%20Veranlassungen.pdf>.

<sup>85</sup> Menschenrechtsbeirat, Stellungnahmen des Menschenrechtsbeirats, <http://volksanwaltschaft.gv.at/praeventive-menschenrechtskontrolle/der-menschenrechtsbeirat#anchor-index-2445>.

<sup>86</sup> Volksanwaltschaft, Empfehlungsliste der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen, [http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/34ck2/empfehlungsliste\\_201608\\_update.pdf](http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/34ck2/empfehlungsliste_201608_update.pdf).

eine Orientierung finden, woran sie vom NPM gemessen werden.<sup>87</sup> Dies soll zugleich zu einer Stärkung des präventiven Menschenrechtsschutzes führen.<sup>88</sup>

Diese Empfehlungsliste wird im Lichte neuer Herausforderungen und neuer Erkenntnisse erweitert, bzw. vertieft.<sup>89</sup> Sowohl die Kommissionen als auch die einzelnen Geschäftsbereiche der VA entwickeln diese Prüfstandards aus der Praxis der präventiven Besuchstätigkeit und werden dabei durch Stellungnahmen des MRB beraten. In der Praxis musste dieser Beratungsprozess erst im Rahmen einer gemischten Arbeitsgruppe zwischen den Geschäftsbereichsleitungen der VA und dem MRB erarbeitet werden. Neue Standards werden seit 2013 zunächst in den jährlichen Berichten an den Nationalrat und den Bundesrat grau hinterlegt veröffentlicht, bevor sie in die aktualisierte Version der Empfehlungsliste einfließen.<sup>90</sup>

### 3. DISKUSSION

#### 3.1. VIELFÄLTIGKEIT DER PRÜFSTANDARDS

Die Auflistung von Prüfstandards zeigt, welche Standards der NPM in der Praxis heranzieht, um „Menschenrechte“ im Sinne des Artikel 148 a (3) B-VG zu schützen und zu fördern. Die Vielfalt der verwendeten Standards offenbart, dass der NPM die gesetzliche Vorgabe, hierfür „internationale Menschenrechtsstandards“ heranzuziehen, durchaus extensiv interpretiert. So werden neben den selbst entwickelten Standards, eine Vielzahl von Prüfstandards sowohl nationalen als auch internationalen Ursprungs verwendet. In Bezug auf die rechtliche Qualität dieser Standards ist festzustellen, dass diese zum Teil rechtsverbindlicher, zu einem größeren Teil jedoch formaljuristisch nicht rechtsverbindlicher Natur sind. In der praktischen Anwendung machen Unterscheidungen nach Herkunft oder Verbindlichkeit des Standards jedoch keinen erkennbaren Unterschied. Vielmehr wendet der NPM für seine präventive Arbeit unverbindliche Standards auf gleiche Weise an, wie etwa verbindliche Erlässe oder höchstgerichtliche Judikatur.<sup>91</sup> Da es in vielen Bereichen nur wenige zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen geeignete verbindliche Standards gibt, ist es für den NPM ein klarer Vorteil auch nichtverbindliche Vorgaben für seine Kontrollen und Beurteilungen heranziehen zu können. Diese, rechtlich zweifellos gedeckte, Möglichkeit auf ein breites

---

<sup>87</sup> Interview K1. Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2015, Präventive Menschenrechtskontrolle, März 2016, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/k2ma/PB39pr%C3%A4ventiv.pdf>, 11.

<sup>88</sup> Interview K4.

<sup>89</sup> Interview K4.

<sup>90</sup> Interview V1.

<sup>91</sup> Interview V1.

Spektrum eigener, internationaler, nationaler, rechtsverbindlicher und nicht rechtsverbindlicher Standards zurückgreifen zu können, versetzt den NPM überhaupt erst in die Lage, adäquate präventive Empfehlungen für die unterschiedlichen Anhaltesituationen formulieren zu können. Folgendes Beispiel vermag dies zu illustrieren: Einrichtungen der Psychiatrie müssen ihrem Personal aufgrund gesetzlicher Bestimmungen die Möglichkeit zur Supervision bieten.<sup>92</sup> Es gibt jedoch keine verbindlichen Vorgaben dazu, wie viel Angebot an Supervision vorhanden sein muss, bzw. vom Personal auch tatsächlich in Anspruch genommen werden muss. Hier kommt den Kommissionen des NPM die Rolle zu, unter Rückgriff auf unverbindliche Standards das aus menschenrechtlicher Sicht erforderliche und erwünschte Ausmaß zu bestimmen. Stellt eine Kommission sodann im Zuge einer Kontrolle fest, dass Supervisionen nicht in diesem Umfang angeboten oder angenommen werden, kann die Kommission dies als Risikofaktor hinsichtlich eines potentiellen Verstoßes gegen Menschenrechte einstufen.

---

### 3.2. ANWENDUNGSBEREICHE DER PRÜFSTANDARDS

Die Interviews mit Vertretern des NPM zeigen klar, dass die oben dargestellten Prüfstandards von zentraler Bedeutung für diese präventive Arbeit des NPM sind und bei einer Reihe von Arbeitsschritten zur Anwendung gebracht werden. Die Besuchskommissionen nutzen diese Prüfstandards für die Schwerpunktsetzung bei Kontrollbesuchen und die inhaltliche Besuchsvorbereitung. Zentrale Bedeutung haben die Standards für die Kommissionen sodann bei der Erstellung der Besuchsprotokolle und hierbei insbesondere für die menschenrechtliche Beurteilung und den daraus resultierenden Erledigungsvorschlägen an die VA.<sup>93</sup> Die Besuchskommissionen nutzen die Prüfstandards auch für die Formulierung von konkreten Empfehlungen gegenüber den EinrichtungsleiterInnen im Zuge der Gespräche am Ende eines Kontrollbesuchs. Hierbei haben direkte Bezugnahmen auf diese Prüfstandards in der Praxis jedoch eine eher untergeordnete Rolle, zumal hier praktische Vorschläge zur unmittelbaren Beseitigung festgestellter Defizite im Vordergrund stehen.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Siehe § 11c KAKuG: „Die Landesgesetzgebung hat die Träger der nach Anstaltszweck und Leistungsangebot in Betracht kommenden Krankenanstalten zu verpflichten, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, daß den in der Krankenanstalt beschäftigten und einer entsprechenden Belastung ausgesetzten Personen im Rahmen ihrer Dienstzeit im erforderlichen Ausmaß Gelegenheit zur Teilnahme an einer berufsbegleitenden Supervision geboten wird.“ Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten sieht vor (KAKuG), BGBl. Nr. 1/1957, [www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010285](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010285).

<sup>93</sup> Interviews V1, V3, K1, K2 und K3.

<sup>94</sup> Interviews V1, V3, K3, und K4.

Die VA nutzt die dargestellten Prüfstandards für die Endbeurteilung der von den Kommissionen vorgelegten Besuchsprotokolle.<sup>95</sup> Eine mindestens ebenso wichtige Rolle nehmen die Standards für die VA bei der Konfrontation der Ministerien mit den Prüfergebnissen des NPM ein. Sollten die Protokolle der Kommissionen sich nicht ohnehin bereits auf Standards beziehen, ergänzt die VA solche Bezüge allenfalls auch für die inhaltliche Argumentation gegenüber den Ministerien.<sup>96</sup>

---

### 3.3. AUTORITÄT DURCH EXPERTISE

Die Prüfstandards stellen das von den multidisziplinär zusammengesetzten Besuchskommissionen und der VA herangezogene Fachwissen dar, auf dessen Grundlage Maßnahmen zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen innerhalb des rechtlichen „Korsetts“ empfohlen werden. Die Standards belegen und begründen die vom NPM vorgebrachten Empfehlungen, welche damit gegenüber den Trägern der besuchten Einrichtungen und den obersten Behörden an Gewicht gewinnen. Die Autorität der Empfehlungen des NPM hängt somit primär von der darin zum Ausdruck gebrachten Expertise ab.<sup>97</sup> In der Praxis bezieht sich der NPM oftmals zusätzlich auch auf internationale Standards, um seinem Standpunkt und seiner Argumentation mehr Nachdruck zu verleihen. Dies einerseits, weil das Vorbringen mehrerer gleicher oder ähnlich gelagerter Standards eine stärkere Überzeugungskraft gegenüber den adressierten Einrichtungen oder Behörden entfalten kann. Andererseits, weil die Bezugnahme auf ein international anerkanntes Gremium, wie insbesondere dem CPT, dem Standpunkt des NPM zusätzliche Legitimation verleiht.<sup>98</sup>

---

### 3.4. AUSWAHL DES PRÜFSTANDARDS UND LÜCKENFÜLLUNG

Der NPM räumt keinem bestimmten Typus von Prüfstandard grundsätzlichen Anwendungsvorrang ein. Die Auswahl eines Standards wird vielmehr von inhaltlichen Gesichtspunkten aus getroffen. Gibt es zu einem Thema eines Kontrollbesuchs mehrere relevante Standards, zieht der NPM jenen Standard heran, der entweder inhaltlich am weitesten geht, am weitesten verbreitet ist, oder am besten auf die konkrete Situation anwendbar ist.<sup>99</sup> Für die Kontrolle von Einrichtungen des klassischen Bereichs der Freiheitsentziehung (Gefängnisse und Polizeianhaltezentren) kann der NPM aus einer Fülle

---

<sup>95</sup> Interview V3.

<sup>96</sup> Interview V1.

<sup>97</sup> Interview V2.

<sup>98</sup> Interview V1. Siehe dazu auch Kapitel III.3.2.

<sup>99</sup> Interviews K2 und K4.

von Standards auswählen, nicht zuletzt aufgrund der diesbezüglichen Standards des CPT und der Empfehlungen des MRB-alt. Die Identifikation und Anwendung von relevanten Prüfstandards für Alten- und Pflegeheime, sowie für Einrichtungen für Kinder und Jugendliche war und ist für den NPM hingegen ungleich schwieriger. Hier existieren auf allen Ebenen nur wenige unmittelbar relevante Standards. Daher musste die VA hier umfassende Arbeiten aufnehmen, um Standards zu identifizieren, bzw. solche aus unterschiedlichsten Vorgaben abzuleiten.<sup>100</sup> Standards entwickeln sich oftmals auch direkt aus der Besuchstätigkeit heraus. Im Zuge von Kontrollbesuchen festgestellte Missstände bilden dabei die Ausgangsbasis für Empfehlungen und damit Standards, wie solche Defizite in Zukunft verhindert werden können.<sup>101</sup> Standardsetzung durch den NPM ist ein weiterhin andauernder, dynamischer Prozess. Da es gerade im weniger-traditionellen Bereich der Freiheitsentziehung nur vereinzelt einschlägige Standards gibt, ist der NPM insbesondere hier gefordert, eigene Standards zu erarbeiten.<sup>102</sup>

### 3.5. EINHEITLICHE PRÜFSTANDARDS FÜR EINE FLÄCHENDECKENDE KONTROLLE?

Jährlich in Rücksprache mit den Kommissionen festgelegte „Prüf Schwerpunkte“ sollen zur flächendeckend gleichförmigen Kontrolle von Einrichtungen in ganz Österreich beitragen. Ein Prüf schwerpunkt widmet sich stets einem bestimmten Themenbereich, der im Laufe des nächsten Jahres bei der Prüftätigkeit aller Kommissionen Berücksichtigung finden soll. Dadurch sollen österreichweit strukturelle Probleme und häufig auftretende Risikofaktoren erhoben werden. Über eine interne elektronische Bibliothek können die Mitglieder des NPM auf alle von der VA für den festgelegten Prüf schwerpunkt relevanten Standards zurückgreifen. Die Kommissionen sollen diese als Grundlage für ihre Prüftätigkeit heranziehen. Die Vorgabe von Prüf schwerpunkten bietet den Kommissionen eine „Stütze, aber kein Korsett“ für die tagtägliche Kontrolltätigkeit.<sup>103</sup> Es steht den Kommissionen nämlich frei, weitere Themen und/oder Schwerpunkte für die eigenen Besuche in den unterschiedlichen Einrichtungen festzulegen. Verbindliche Vorgaben, welche Prüfstandards von den Kommissionen für diese weiteren Themenbereiche anzuwenden sind, werden seitens der VA nicht gemacht. Vielmehr geht die VA davon aus, dass die Kommissionen diese Prüfstandards für ihre eigene Tätigkeit erarbeiten, bzw. zusammenstellen. Schließlich sollen

---

<sup>100</sup> Interview V2.

<sup>101</sup> Interview V2 und K1.

<sup>102</sup> Interview V2.

<sup>103</sup> Interview V2.



die Kommissionsleitungen durch ihre Qualifikationen ausreichend befähigt sein, sodass diesbezüglich keine Vorgaben seitens der VA erforderlich sind.<sup>104</sup> Die Kommissionen sind bei der Auswahl und Anwendung von Prüfstandards daher weitgehend autonom. In der Praxis führt diese Autonomie dazu, dass die unterschiedlichen Professionen der KommissionsleiterInnen die Themenwahl und Schwerpunktsetzung der Kommissionen beeinflussen.<sup>105</sup>

*De facto* bestehen bundesweit einheitliche Prüfstandardstandards somit derzeit nur in Bezug auf die jährlichen Prüfungsschwerpunkte. Ein kommissionsübergreifender Austausch in Bezug auf Prüfstandards zu weiteren Themen ist in der Praxis kaum vorhanden.<sup>106</sup> Die in § 21 (2) Z 11 GeO der VA 2012 vorgeschriebene Verpflichtung der KommissionsleiterInnen, sich untereinander zu koordinieren, wird offenbar nicht für einen solchen Wissenstransfer genutzt. Ein solcher Austausch fand 2015 im Rahmen eines Shadow-Monitorings statt, bei dem neben der methodischen Vorgangsweise bei der Besuchsvorbereitung und -durchführung auch die Frage der anzuwendenden Standards behandelt wurde. Dieser Erfahrungsaustausch wurde vom Großteil der TeilnehmerInnen als hilfreich für die weitere Arbeit eingestuft. Die Mehrheit der TeilnehmerInnen sah weiteren Vertiefungsbedarf hinsichtlich der Prüfstandards und der menschenrechtlichen Beurteilung.<sup>107</sup>

### III. DIE CPT-STANDARDS ALS ZENTRALER PRÜFMASSTAB DES NPM

#### 1. PROBLEMAUFRISS

Die Erläuternden Bemerkungen zu Artikel 148 a (3) B-VG stellen klar, dass der NPM die CPT-Standards als Prüfungsmaßstab zu berücksichtigen hat.<sup>108</sup> Was dabei unter „berücksichtigen“ zu verstehen ist, wird jedoch nicht näher ausgeführt. Daher soll hier nun der Frage nachgegangen werden, wie der NPM diesen gesetzlichen Auftrag in der Praxis umsetzt. Wobei werden die CPT-Standards vom NPM für das präventive Monitoring herangezogen (III.2)? Im Anschluss daran wird diskutiert, welche Bezüge der NPM zu den CPT-Standards herstellt und ob diese Standards vom NPM sogar als verbindlich angesehen werden (III.3)?

---

<sup>104</sup> Interview V1 und V3.

<sup>105</sup> Interview V1.

<sup>106</sup> Interview K1.

<sup>107</sup> Das Shadow-Monitorings wurde im September 2015 von VertretInnen des ETC-Graz vorbereitet und mit internationalen ExpertInnen und der VA durchgeführt. Die Auswertung der Rückmeldungen der TeilnehmInnen liegen dem ETC-Graz und der VA vor.

<sup>108</sup> Erläuterungen zu Art.1 Z 4 (Art. 148a (3)) und Z 5 (Art. 148a (4) bis (6) neu) der Regierungsvorlage 1515 der 24. Gesetzgebungsperiode, [www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II\\_01515/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II_01515/index.shtml).



## 2. DIE VERWENDUNG VON CPT-STANDARDS DURCH DEN NPM

Die Durchsicht der vom NPM veröffentlichten Dokumente und Berichte, sowie die Ergebnisse der Interviews zeigen klar, dass der NPM in seiner Arbeit immer wieder explizit auf das CPT verweist. Solche Verweise beziehen sich einerseits auf die Berichte, die das CPT im Anschluss an einen Besuch in Österreich verfasst hat und andererseits auf die vom CPT veröffentlichten Standards. Im Folgenden werden die typischen CPT-Bezüge in den Jahresberichten des NPM, der Empfehlungsliste der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen, den Abschlussgesprächen, den Prüfprotokolle, sowie in der Kommunikation mit den Trägern der besuchten Einrichtungen und Ministerien dargestellt.

### 2.1. CPT-BEZÜGE IN DEN JÄHRLICHEN BERICHTEN AN DEN NATIONALRAT UND DEN BUNDESRAT

Gemäß Art. 148d (1) B-VG<sup>109</sup> hat die VA dem Nationalrat und dem Bundesrat jährlich über ihre Tätigkeit zu berichten. Diese Berichte werden regelmäßig auf der Website der VA veröffentlicht.<sup>110</sup> Die Jahresberichte enthalten auch Informationen zur Arbeit der VA als NPM, wobei diese Arbeit seit 2014 in einem eigenen Parlamentsbericht unter dem Titel „Präventive Menschenrechtskontrolle“ veröffentlicht wird. Die folgende Übersicht stellt die Bezüge zum CPT in den vier bisher vorliegenden Jahresberichten des NPM dar und zeigt auf, wann, wie oft und zu welchen Themen explizit auf das CPT verwiesen wurde. Diese Bezüge zum CPT sind in der Regel Verweise auf die etablierten CPT-Standards, sowie auf abgeschlossene CPT-Besuche in Österreich und die damit einhergegangenen Empfehlungen. Daneben beinhalten die Jahresberichte vereinzelt auch allgemeinere Verweise, etwa zu mit ehemaligen CPT-Mitgliedern abgehaltenen Workshops.

#### Bezugnahmen auf das CPT in den Jahresberichten des NPM

Jahr	Anzahl	Zentrale Themenbereiche
2012	6	<b>Strafvollzug:</b> Einschlusszeiten <b>Psychiatrien/ Pflegeheime:</b> freiheitsbeschränkende Maßnahmen/ Fixierungen, Netzbetten
2013	19	<b>Strafvollzug:</b> Unterrepräsentanz von Frauen in Justizwache, Einschlusszeiten, Gesundheitswesen

<sup>109</sup> Vgl. auch § 3 (1) VolksanwG.

<sup>110</sup> Website der VA, Präventive Menschenrechtskontrolle, <http://volksanwaltschaft.gv.at/praeventive-menschenrechtskontrolle>.

		<b>Psychiatrien/ Pflegeheime:</b> freiheitsbeschränkende Maßnahmen/ Fixierungen, Netzbetten
2014	43	<b>Strafvollzug:</b> Gesundheitswesen, Bildung, Belegung von Hafträumen <b>Psychiatrien/ Pflegeheime:</b> freiheitsbeschränkende Maßnahmen/ Fixierungen, Netzbetten, Kinder in der Erwachsenenpsychiatrie <b>Polizeianhaltezentren:</b> Rufklingeln/ Kontakt zu Wachpersonal
2015	66	<b>Strafvollzug:</b> Gesundheitswesen, Haftverhältnisse, Arbeit, Kontakt zur Außenwelt, Beschwerdemöglichkeiten, Jugendliche. <b>Psychiatrien/ Pflegeheime:</b> Kinder in der Erwachsenenpsychiatrie, freiheitsbeschränkende Maßnahmen/ Fixierungen <b>Polizeianhaltezentren:</b> Suizidprävention, psychiatrische Versorgung, Zellengestaltung, Beschäftigungs- und Freizeitsituation

Aus dieser Tabelle wird ersichtlich, dass der NPM von Jahr zu Jahr öfter und zu mehr Themen Bezug auf das CPT genommen hat. Einige ursprünglich vom CPT aufgebrachten Kritikpunkte wurden dabei vom NPM so lange auf nationaler Ebene vorgebracht, bis der geforderte Standard umgesetzt wurde. Ein prominentes Beispiel dafür bildet die Abschaffung der psychiatrischen Intensivbetten, den sogenannten „Netzbetten“, in Einrichtungen nach dem UbG und HeimAufG. Hier hat der NPM in seinen Jahresberichten aus 2012 und 2013 eingemahnt, dass der CPT-Empfehlung, Netzbetten nicht zu verwenden, nicht durchgehend Rechnung getragen wurde.<sup>111</sup> Im Jahr 2014 würdigte der NPM sodann den Erlass zu Abschaffung der Netzbetten und mahnte für den Zeitraum bis zum Inkrafttreten des Verbots präventive Begleitmaßnahmen ein.<sup>112</sup> Im Jahr 2015 konnten die Kommissionen bei ihren Besuchen sodann immer wieder feststellen, dass der Erlass zur Beendigung des Einsatzes von Netzbetten von den verantwortlichen Rechtsträgern fristgerecht umgesetzt wurde.<sup>113</sup>

In anderen Fällen wurden die Standards des CPT in Österreich noch nicht umgesetzt und werden daher wiederholt vom NPM aufgenommen. Ein Beispiel dafür stellt die grundlegende Forderung des CPT dar, in Krankenhäusern und psychiatrischen Einrichtungen

<sup>111</sup> Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2012, Februar 2013, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/q3at/Jahresbericht%202012.pdf>, 53; Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2013, April 2014, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/8r3ft/37-PB.pdf>; 56.

<sup>112</sup> Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2014, Band 2: Präventive Menschenrechtskontrolle, März 2015, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/b5cgi/Parlamentsbericht%202014%20Band%20II.pdf>; 45.

<sup>113</sup> Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2015, Präventive Menschenrechtskontrolle, März 2016, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/k2ma/PB39pr%C3%A4ventiv.pdf>; 51.

Zentralregister zur Dokumentation von Art, Grund und Dauer jeglicher Freiheitsbeschränkungen zu etablieren.<sup>114</sup> Dies forderte das CPT im Anschluss an seinen Besuch im Jahr 2009 auch von Österreich ein.<sup>115</sup> Im Jahresbericht aus 2012 zog der NPM diese Empfehlung des CPT als Ausgangspunkt für seine Kritik heran und stellte fest, dass die vom CPT geforderte Maßnahme nicht umgesetzt wurde.<sup>116</sup> Im nächsten Jahresbericht griff der NPM das Thema erneut auf und forderte, dass ein solches Register als Mittel zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen in allen betroffenen Einrichtungen Österreichs einzurichten sei. Darüber hinaus solle damit die Anwendung und Häufigkeit freiheitsbeschränkender Maßnahmen österreichweit evaluiert werden können.<sup>117</sup> Zugleich dokumentierte der NPM die diesbezüglichen Fortschritte auf der nationalen Ebene, indem er berichtete, dass die VA die Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) ersucht hat, dieses Thema in Gesprächen mit den LeiterInnen der psychiatrischen Einrichtungen zu thematisieren.<sup>118</sup> Ebenso wurde dokumentiert, dass das BMG die Zusage gemacht hat, zur Umsetzung der Empfehlung an die Länder heranzutreten und mit dem Bundesministerium für Justiz (BMJ) mögliche legislative Schritte abklären wird. Im Jahresbericht 2014 berichtete der NPM sodann, dass die Kommissionen noch immer keine flächendeckenden Aufzeichnungen freiheitsbeschränkender Maßnahmen in Krankenhäusern und Psychiatrien feststellen konnten. Lediglich eine Klinik für Psychiatrie habe die geforderte Maßnahme umgesetzt und wurde dementsprechend als positives Beispiel hervorgehoben.<sup>119</sup> Der NPM forderte daher wieder die Umsetzung des Standards in allen betroffenen Einrichtungen ein.<sup>120</sup> Im Jahr 2014 besuchte das CPT erneut Österreich und wiederholte seine Kritik und Forderungen aus 2009.<sup>121</sup> In seinem Jahresbericht

---

<sup>114</sup> Für die aktuelle Fassung dieses Standards siehe European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Standards and tools: Involuntary placement in psychiatric establishments, Extract from the 8th General Report of the CPT, Rz 50, [www.coe.int/en/web/cpt/standards](http://www.coe.int/en/web/cpt/standards).

<sup>115</sup> Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) an die österreichische Regierung über seinen Besuch in Österreich vom 15. bis 25. Februar 2009, CPT/Inf (2010) 5, [www.cpt.coe.int/documents/aut/2010-05-inf-deu.pdf](http://www.cpt.coe.int/documents/aut/2010-05-inf-deu.pdf), 51, Rz 139.

<sup>116</sup> Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2012, Februar 2013, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/q3at/Jahresbericht%202012.pdf>, 53.

<sup>117</sup> Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2013, April 2014, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/8r3ft/37-PB.pdf>, 57.

<sup>118</sup> Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2013, April 2014, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/8r3ft/37-PB.pdf>, 57.

<sup>119</sup> Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2014, Band 2: Präventive Menschenrechtskontrolle, März 2015, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/b5cgi/Parlamentsbericht%202014%20Band%20II.pdf>.

<sup>120</sup> Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2014, Band 2: Präventive Menschenrechtskontrolle, März 2015, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/b5cgi/Parlamentsbericht%202014%20Band%20II.pdf>.

<sup>121</sup> Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) an die österreichische Regierung über seinen Besuch in Österreich vom 22.

aus 2015 schloss sich der NPM dieser Kritik an und berichtete aus der Besuchstätigkeit der Kommissionen, dass die geforderten Zentralregister trotz aller Bemühungen nach wie vor weitgehend fehlen. Der NPM regte daher an, die Krankenanstalten bei weiterem „Stillstand“ durch eine legislative Änderung des UbG zur Einrichtung eines entsprechenden Registers zu verpflichten. Die Anregung legislativer Maßnahmen wird somit als *ultima ratio* zur Umsetzung eines geforderten (CPT-)Standards in den Raum gestellt.<sup>122</sup>

## 2.2. CPT-BEZÜGE IN DER EMPFEHLUNGSLISTE DER VA UND IHRER KOMMISSIONEN

Der NPM veröffentlicht seine gesammelten Empfehlungen in der „Empfehlungsliste der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen“ in kompilierter Form.<sup>123</sup> Implizit hat eine Vielzahl der dort aufgelisteten Empfehlungen mit CPT-Standards und CPT-Erkenntnissen infolge von Österreichbesuchen zu tun. Explizit nimmt die Empfehlungsliste drei Mal Bezug auf das CPT. Einmal im Zusammenhang mit der Feststellung, dass Kinder und Jugendliche nicht in der Erwachsenenpsychiatrie behandelt und untergebracht werden dürfen und zwei Mal im Zusammenhang mit mechanischen Fixierungen von PatientInnen. Dabei wird auf die Forderung des CPT verwiesen, dass PatientInnen nach erfolgter mechanischer Fixierung ständig, unmittelbar und persönlich überwacht werden müssen. Letztlich erfolgt ein Verweis im Zusammenhang mit der Forderung eines Zentralregisters zur Erfassung aller freiheitsbeschränkenden Maßnahmen in Krankenhäusern und psychiatrischen Einrichtungen.<sup>124</sup>

## 2.3. CPT-BEZÜGE IN DEN ABSCHLUSSGESPRÄCHEN

Die Kommissionen des NPM verweisen auch bei den Abschlussgesprächen mit den EinrichtungsleiterInnen auf CPT-Standards. Solche Bezüge zum CPT erfolgen in der Praxis vor allem dann, wenn seitens der besuchten Einrichtung kein Verständnis, bzw. keine Einsicht hinsichtlich eines vom NPM festgestellten Defizites oder der entsprechenden Empfehlung aufgebracht wird.<sup>125</sup>

---

September bis 1. Oktober 2014, CPT/Inf (2015) 34, 2015, [www.cpt.coe.int/documents/aut/2015-34-inf-deu.pdf](http://www.cpt.coe.int/documents/aut/2015-34-inf-deu.pdf), 52, Rz 124.

<sup>122</sup> Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2015, Präventive Menschenrechtskontrolle, März 2016, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/k2ma/PB39pr%C3%A4ventiv.pdf>, 54.

<sup>123</sup> Volksanwaltschaft, Empfehlungsliste der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen, [http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/34ck2/empfehlungsliste\\_201608\\_update.pdf](http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/34ck2/empfehlungsliste_201608_update.pdf).

<sup>124</sup> Volksanwaltschaft, Empfehlungsliste der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen, [http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/34ck2/empfehlungsliste\\_201608\\_update.pdf](http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/34ck2/empfehlungsliste_201608_update.pdf), 7.

<sup>125</sup> Interviews V1 und K2.

Der explizite Bezug auf CPT-Standards ist bei den Abschlussgesprächen jedoch nicht die Regel. Dies einerseits, weil die EinrichtungsleiterInnen nicht die passenden Adressaten für viele CPT-Standards sind. So hat ein/e KommandantIn einer Polizeiinspektion keinen Einfluss auf die bauliche Größe einer Zelle, weshalb das Einmahlen eines CPT-Standards keine unmittelbare Wirkung hätte.<sup>126</sup> Andererseits arbeiten die Kommissionen vor Ort viel mehr nach sozialpsychologischen und organisationspsychologischen Aspekten.<sup>127</sup> Demzufolge werden weniger die einzuhaltenden Standards thematisiert, sondern wird der Fokus viel stärker auf die vorgefundene Sachlage und konkrete Lösungsvorschläge für Defizite gelegt. Beispielsweise wird bei einem defekten Alarmtaster auf den Umstand verwiesen, dass dieser nicht funktioniert und dass dieser zu ersetzen ist und nicht primär auf diesbezügliche Standards.<sup>128</sup> Ebenso wird etwa bei verschmutzten Zellen darauf hingewiesen, dass diese hygienisch bedenklich sind, und nicht auf den entsprechenden Standard eingegangen.<sup>129</sup> Durch derartig angelegte Gespräche will der NPM vor Ort rasch zu Ergebnissen gelangen und Umwege unter Einbindung der VA und der zuständigen Ministerium vorerst vermeiden.<sup>130</sup> Das Personal soll zudem sensibilisiert werden, welche Maßnahmen zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen beitragen können.<sup>131</sup> Diese Arbeit vor Ort, wird vielfach als maßgeblicher Beitrag zur Prävention gesehen.<sup>132</sup>

---

#### 2.4. CPT-BEZÜGE IN DEN BESUCHSPROTOKOLLEN

Im Anschluss an einen Besuch erstellen die Kommissionen ein Besuchsprotokoll, welches mit einer menschenrechtlichen Beurteilung und entsprechenden Erledigungsvorschlägen an die VA schließt.<sup>133</sup> Da CPT-Standards einen maßgeblichen Bezugspunkt für die Arbeit der Kommissionen und insbesondere für die menschenrechtliche Beurteilung im Protokoll darstellen, werden diese regelmäßig in den Erledigungsvorschlägen erwähnt.<sup>134</sup> Da sich CPT-Standards vorwiegend auf die klassischen Bereiche des Freiheitsentzugs beziehen, finden diese bei Besuchsprotokollen zu Einrichtungen im Kinder- und Jugendbereich naturgemäß weniger Anwendung.<sup>135</sup>

---

<sup>126</sup> Interview V1.

<sup>127</sup> Interview K1.

<sup>128</sup> Interview V1.

<sup>129</sup> Interview V1.

<sup>130</sup> Interviews V1 und K1.

<sup>131</sup> Interview K1.

<sup>132</sup> Interview K1.

<sup>133</sup>

Volksanwaltschaft,

Besuchsprotokoll

(Vorlage),

<http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/dvnqf/Besuchsprotokoll.pdf>.

<sup>134</sup> Interviews K1, K2 und K3.

<sup>135</sup> Interview K2.

## 2.5. CPT-BEZÜGE IN DER KOMMUNIKATION MIT DEN OBERSTEN ORGANEN UND TRÄGERN

Sofern sich aus dem Besuchsprotokoll ergibt, dass weitere Veranlassungen erforderlich sind, konfrontiert die VA „das für die Aufsicht und Führung verantwortliche oberste Organ und gegebenenfalls auch den Träger der Einrichtung mit den Wahrnehmungen der Kommission (Konsultationsverfahren bzw. Vorhalteverfahren).“<sup>136</sup> Die VA nimmt dabei regelmäßig Bezug auf CPT-Standards. Die Bezugnahme auf diese Standards erleichtert die Überzeugungsarbeit gegenüber den Ministerien und Trägern und hat somit stark legitimatorischen Charakter. Auch VertreterInnen der Ministerien begrüßen diese Verwendung von internationalen Standards, zumal dadurch in der Regel sehr klar zum Ausdruck kommt, auf welche Weise die menschenrechtliche Situation verbessert werden soll.<sup>137</sup> In der Praxis finden sich derartige CPT-Bezüge gegenüber dem BMG im Vergleich zum BMJ und BMI seltener, da die CPT-Standards in diesem Kompetenzbereich weniger einschlägig sind.<sup>138</sup>

## 3. DISKUSSION

### 3.1. ART DER BEZÜGE ZU CPT-STANDARDS

Der NPM nimmt bei vielen seiner Arbeitsschritte und Ergebnisse Bezug auf CPT-Standards. Wie im Folgenden näher erläutert wird, können in der Praxis drei Arten von Bezugnahmen unterschieden werden: (1) der NPM verweist direkt auf einen CPT-Standard und übernimmt diesen für seine Arbeit vollinhaltlich; (2) der NPM verweist auf einen CPT-Standard und entwickelt diesen weiter, bzw. konkretisiert diesen im Lichte der vorgefundenen Situation; (3) der NPM zieht einen CPT-Standard als Ausgangspunkt für eine analoge Anwendung heran.

In vielen Fällen verweist der NPM direkt auf einen CPT-Standard und zieht diesen vollinhaltlich für seine Arbeit heran. So hat er beispielsweise in seinem Jahresbericht von 2015 direkt auf das CPT verwiesen, indem er festgehalten hat, dass „fixierte Patientinnen und Patienten kontinuierlich und direkt in Form einer Sitzwache von einem Mitglied des medizinischen Personals überwacht werden müssten.“ Dieser zwischenmenschliche Kontakt mit PatientInnen soll Angstgefühle reduzieren und den Beistand beim Trinken und der Nahrungsaufnahme gewährleisten. Daher sei die Überwachung fixierter Personen mittels

<sup>136</sup> Volksanwaltschaft, Prüfschema, Methodik und Veranlassungen der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/a58gi/Pr%C3%BCfschema%20-%20Methodik%20-%20Veranlassungen.pdf>, 3.

<sup>137</sup> Interview M1.

<sup>138</sup> Interview V2.



Kameras in diesen Fällen nicht ausreichend.<sup>139</sup> Mit dieser Feststellung bezog sich der NPM direkt und vollinhaltlich auf einen etablierten CPT-Standard<sup>140</sup> und folgert aus diesem für den österreichischen Kontext, dass die „Nichterfüllung menschenrechtlich gebotenen Schutzes der Menschenwürde in Zwangskontexten“ nicht hingenommen werden kann.<sup>141</sup> Ebenso direkt bezog sich der NPM auf einen CPT-Standard bei der Forderung nach einem Zentralregister zur Erfassung freiheitsbeschränkender Maßnahmen, welches sowohl als „Voraussetzung als auch Bestandteil einer effektiven und systematischen Präventionsstrategie zur Reduktion von freiheitsbeschränkenden Maßnahmen“<sup>142</sup> erachtet wird.<sup>143</sup> In diesen Fällen war ein CPT-Standard ausreichend konkret formuliert und inhaltlich direkt auf die vorgefundene Situation anwendbar.

In manchen Fällen legt der NPM auch näher aus, wie ein CPT-Standard in Österreich konkret anzuwenden ist. So ziehen KommissionsleiterInnen etwa einen CPT-Standard bei der menschenrechtlichen Beurteilung der vorgefunden Situation als Ausgangspunkt heran und vertiefen diesen dann qualitativ in der eigenen Begründung.<sup>144</sup> Allgemein formulierte CPT-Standards werden auf diese Weise für den österreichischen Kontext konkretisiert. Die vom CPT festgelegten Standards werden vom NPM in der Regel als einzuhaltendes Minimum angesehen. In manchen Fällen kann die österreichische Praxis aber bereits über dem Niveau der Forderungen des CPT liegen. Der NPM unterlässt in solchen Fällen oft einen Verweis auf den CPT-Standard.<sup>145</sup> Vertreter des NPM sehen es in solchen Fällen auch als ihre Aufgabe an, bestehende CPT-Standards über die Forderungen des CPT hinaus inhaltlich weiterzuentwickeln.<sup>146</sup> Dies geschah beispielsweise bei freiheitsbeschränkenden Maßnahmen in Form von sogenannten „Time-Out-Räumen“ in Einrichtungen für Menschen mit Behinderung. Aufbauend auf einer Analyse von einschlägigen Judikaten und

---

<sup>139</sup> Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2015, Präventive Menschenrechtskontrolle, März 2016, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/k2ma/PB39pr%C3%A4ventiv.pdf>, 53.

<sup>140</sup> European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Standards and tools: Means of restraint in psychiatric establishments for adults, Extract from the 16th General Report of the CPT, Rz 50, [www.coe.int/en/web/cpt/standards](http://www.coe.int/en/web/cpt/standards).

<sup>141</sup> Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2015, Präventive Menschenrechtskontrolle, März 2016, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/k2ma/PB39pr%C3%A4ventiv.pdf>, 53.

<sup>142</sup> Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2015, Präventive Menschenrechtskontrolle, März 2016, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/k2ma/PB39pr%C3%A4ventiv.pdf>, 53.

<sup>143</sup> Vgl. dazu den diesbezüglichen CPT-Standard, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Standards and tools: Involuntary placement in psychiatric establishments, Extract from the 8th General Report of the CPT, Rz 50, [www.coe.int/en/web/cpt/standards](http://www.coe.int/en/web/cpt/standards).

<sup>144</sup> Interview K3.

<sup>145</sup> Interview K3.

<sup>146</sup> Interview V3.

Sachverständigengutachten hat der NPM hier eigene Standards festgelegt, die inhaltlich über den Forderungen des CPT liegen.<sup>147</sup>

CPT-Standards sind stets in Bezug auf eine bestimmte Form von Anhaltung, bzw. auf eine bestimmte Zielgruppe formuliert. In manchen Fällen kann der NPM einen CPT-Standard daher nicht unmittelbar auf eine vorgefundene Situation anwenden, auch wenn die vorgefundene Situation Ähnlichkeiten mit der vom CPT-Standard problematisierten Situation hat. So können etwa Standards, die vom CPT für den Justizvollzug entwickelt wurden, nicht direkt für die Beurteilung von Anhaltesituationen durch die Polizei herangezogen werden, obgleich es in beiden Fällen um vergleichbare Fragen im Zusammenhang mit Anhaltung gehen kann. Da allein die Dauer des Strafvollzugs im Justizbereich die Anhaltedauer im Polizeibereich in der Regel signifikant übersteigt, verbietet sich eine direkte Anwendung der bestehenden Justizstandards. Nichtsdestotrotz können CPT-Standards eine nützliche Orientierung für analoge Anwendungsformen bieten. So legte die auf einen CPT-Standard<sup>148</sup> zurückgehende Novelle von § 42 (4) StVG<sup>149</sup> beispielsweise fest, dass Hafträume über getrennte WC-Anlagen zu verfügen haben und Hafträume, in denen mehr als ein Strafgefangener oder eine Strafgefangene untergebracht werden soll, über eine baulich abgetrennte WC-Anlage verfügen müssen.<sup>150</sup> Der NPM setzte sich nach seinen Besuchen in Polizeiinspektionen mit der Frage auseinander, inwieweit dieser Standard analoge Anwendung für die dort eingerichteten Anhalteräume finden kann. Zu diesem Zweck wurde der MRB befasst, der in einer Stellungnahme detailliert darlegt, ob und inwiefern, eine analoge Anwendung in Betracht kommt.<sup>151</sup> Durch die analoge Anwendung von CPT-

---

<sup>147</sup> Interview V2, Volksanwaltschaft, Empfehlungsliste der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen, [http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/34ck2/empfehlungsliste\\_201608\\_update.pdf](http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/34ck2/empfehlungsliste_201608_update.pdf), 11.

<sup>148</sup> European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Standards and tools: Imprisonment, Extract from the 2nd General Report of the CPT, Rz 49, [www.coe.int/en/web/cpt/standards](http://www.coe.int/en/web/cpt/standards). Das CPT setzte sich bei diesem Standard mit dem ungehinderten Zugang zu sauberen WC-Anlagen und der Einhaltung guter Hygienestandards als wesentliche Komponenten einer menschenwürdigen Umwelt auseinander.

<sup>149</sup> 142. Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch, das Strafvollzugsgesetz, die Strafprozessordnung, das Jugendgerichtsgesetz 1988 und das Strafregistergesetz geändert werden, [www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA\\_2009\\_I\\_142/BGBLA\\_2009\\_I\\_142.html](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2009_I_142/BGBLA_2009_I_142.html). Die Novelle wurde bereits 2009 beschlossen. In Anerkennung der Tatsache, dass die Umsetzung der dafür erforderlichen baulichen Notwendigkeiten einige Zeit in Anspruch nehmen, wurde zugleich eine Legisvakanz bis zum 1. Jänner 2017 eingeräumt.

<sup>150</sup> Materialien zum 142. Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch, das Strafvollzugsgesetz, die Strafprozessordnung, das Jugendgerichtsgesetz 1988 und das Strafregistergesetz geändert werden: [www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I\\_00487/fname\\_172282.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_00487/fname_172282.pdf).

<sup>151</sup> Menschenrechtsbeirat, Stellungnahme des VA-MRB zu „Baulich getrennte WC-Anlagen in den Anhalteräumen der Polizeiinspektionen“, 16.6.2015, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/812ha/Stellungnahme%20des%20MRB%20zur%20Vorlage%20Bauliche%20getrennte%20WC-Anlagen.pdf>.



Standards auf vergleichbare, aber dennoch unterschiedliche Anhaltesituationen trägt der NPM zur Differenzierung einschlägiger Standards bei.

### 3.2. VERBINDLICHKEIT DER CPT-STANDARDS?

Von internationalen ExpertenInnenorganen entwickelten Standards und Empfehlungen kommt *per se* keine positivrechtliche Verbindlichkeit zu.<sup>152</sup> Weder die vom NPM kontrollierten Einrichtungen, noch der NPM selbst sind daher unmittelbar an die CPT-Standards gebunden. Positivrechtlich betrachtet haben die besuchten Einrichtungen vielmehr all jene Rechtsquellen zu beachten und einzuhalten, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entstanden sind.<sup>153</sup> Das sind also primär die einschlägigen Gesetze und Verordnungen. Der NPM hingegen kann, wie in Kapitel II ausgeführt, auch unverbindliche Standards für seine proaktiv angelegte Präventionsarbeit heranziehen. Die menschenrechtliche Beurteilung der Kommissionen bildet in diesen Fällen gewissermaßen die „Klammer“ zwischen den positivrechtlichen Verpflichtungen, den auf Prävention ausgerichteten Fachstandards und der vorgefundenen Situation.<sup>154</sup> In der Praxis haben die CPT-Standards dabei eine so hohe Bedeutung und Autorität für den NPM erlangt, dass diese von VertreterInnen des NPM als maßgeblich, bzw. „quasiverbindlich“ angesehen werden.<sup>155</sup> Auf der Website der VA wird auch dementsprechend deutlich festgehalten, dass die „Volksanwaltschaft und die von ihr eingesetzten Kommissionen bei der Ausführung ihrer Aufgaben zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte an internationale Vorgaben gebunden [sind]. Insbesondere müssen die vom [...] CPT [...] entwickelten Standards eingehalten werden.“<sup>156</sup>

Diese Quasiverbindlichkeit ist in der Praxis nicht gegeben, wenn der NPM einen höheren Standard als das CPT einfordert. Dies geschah beispielsweise bei der Frage, ob und inwiefern sich Bedienstete von privaten Sicherheitsunternehmen an medizinischen Handlungen in der Psychiatrie beteiligen dürfen.<sup>157</sup> In diesem Zusammenhang nahm es das CPT im Anschluss an einen Österreichbesuch hin, dass das Personal privater Sicherheitsfirmen auf Ersuchen und unter der Anleitung des medizinischen Personals auch

---

<sup>152</sup> Kicker Renate und Möstl Markus, Standard-setting through monitoring? The role of Council of Europe expert bodies in the development of human rights, Council of Europe Publishing (2012). Kicker und Möstl kommen zu dem Ergebnis, dass Minimumstandards des CPT unter bestimmten Voraussetzungen eine Einordnung als soft-law erreichen können. Vgl. *ibid.*, 146f.

<sup>153</sup> Interview V1.

<sup>154</sup> Interview K3.

<sup>155</sup> Interviews V1, V3 und K2.

<sup>156</sup> Website der Volksanwaltschaft, Präventive Menschenrechtskontrolle, <http://volksanwaltschaft.gv.at/praeventive-menschenrechtskontrolle>.

<sup>157</sup> Interview V2.

„an der Anwendung von mechanischen Maßnahmen beteiligt sein [kann...], Leibesvisitationen von neu aufgenommenen Patienten durchführen und bei der Verteilung von Medikamenten durch Pflegepersonal anwesend sein [kann...]“. Auch der diesbezügliche Ausbildungsgrad der Sicherheitskräfte und die Fortbildungserfordernisse wurden vom CPT nicht als problematisch eingestuft. Lediglich hinsichtlich der Bekleidungs Vorschriften wurde das betroffene Spital ersucht, anstelle der schwarzen Uniformen etwas weniger einschüchternde Bekleidungs Vorschriften für das private Sicherheitspersonal einzuführen.<sup>158</sup> Der NPM duldet diese Beteiligung von privaten Sicherheitsfirmen jedoch nicht und stellte kategorisch fest, dass „Befugnisse, die dem Gesundheitspersonal vorbehalten sind, [...] nicht an private Sicherheitsdienste delegiert werden [dürfen]“. <sup>159</sup> Dem NPM zufolge stellen die im GuKG festgelegten Regelungen zur Sonderausbildung in der psychiatrischen Gesundheits- und Krankenpflege maßgebliche menschenrechtliche Schutznormen dar, welche sich nicht in der für private Sicherheitsfirmen geltenden Gewerbeordnung wiederfinden würden. Ebenso kam der MRB in einer Stellungnahme<sup>160</sup> zu dem Schluss, dass bestimmte Pflegemaßnahmen nur durch medizinisch und pflegerisch geschultes Personal durchgeführt werden dürfen.<sup>161</sup> Dieses Beispiel zeigt, dass der NPM nicht an die CPT-Standards gebunden ist, sondern mit seinen Standards fallweise zumindest „nach oben hin“ abweichen kann.

## IV. DIE RELEVANZ INTERNATIONALER STANDARDS FÜR PRÄVENTIONSMABNAHMEN ÖSTERREICHS

### 1. PROBLEMAUFRISS

Mit dem NPM richtete Österreich auf nationaler Ebene einen Akteur zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen in Einrichtungen, in denen es zum Entzug oder zur Einschränkung der persönlichen Freiheit kommt oder kommen kann, ein. Wie in den vorangegangenen Kapiteln gezeigt werden konnte, bilden internationale Standards, wie

---

<sup>158</sup> Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) an die österreichische Regierung über seinen Besuch in Österreich vom 22. September bis 1. Oktober 2014, CPT/Inf (2015) 34, 2015, [www.cpt.coe.int/documents/aut/2015-34-inf-deu.pdf](http://www.cpt.coe.int/documents/aut/2015-34-inf-deu.pdf), 56, Rz 135.

<sup>159</sup> Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2013, April 2014, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/8r3ft/37-PB.pdf>, 58.

<sup>160</sup> Menschenrechtsbeirat, Stellungnahme des VA-MRB zu „Schranken der Befugnisse von privaten Sicherheitsdiensten in psychiatrischen Einrichtungen“, 10.4.2014, [http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/b7cpj/Stellungnahme\\_des\\_MRB\\_an\\_VA\\_-\\_Private\\_Security\\_1.pdf](http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/b7cpj/Stellungnahme_des_MRB_an_VA_-_Private_Security_1.pdf).

<sup>161</sup> Vgl. auch die Entscheidung des OGH, 7Ob119/14x demzufolge das Festhalten vor der Anlegung einer sogenannten Vier-Punkt-Fixierung bereits der Ermöglichung medizinischer und pflegerischer Maßnahmen dient und somit zum psychiatrischen Gesundheits- und Krankenpflege gehört. Diese Tätigkeiten sind laut OGH dem Pflegepersonal nach den Regelungen des GuKG vorbehalten.

insbesondere jene des CPT, ein wichtiges Rückgrat für die Kontrollbesuche und die daraus resultierenden Prüfergebnisse und Erledigungsvorschläge des NPM. Der NPM greift bei seiner Arbeit regelmäßig auf solche unverbindlichen Standards zurück und konkretisiert sie allenfalls im Lichte der aktuellen österreichischen Rechtslage sowie im Kontext der vorgefundenen Situation. Die Präventionsarbeit des NPM kann insofern als Vermittlertätigkeit zwischen internationalen Standards und nationalen Maßnahmen zum Schutz vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung angesehen werden. Doch welche Relevanz kann der NPM internationalen Standards auf nationaler Ebene verschaffen? Leistet die Anwendung internationaler, unverbindlicher Standards einen Beitrag zur Weiterentwicklung der österreichischen Rechtsordnung? Inwiefern bringt die Anwendung internationaler Standards praktische Auswirkungen in den besuchten Einrichtungen mit sich? Interviews mit VertreterInnen des NPM und der betroffenen Ministerien und die Auswertung der öffentlich verfügbaren Dokumente des NPM zeigen, dass hier vier Ebenen von Relevanz unterschieden werden können, zu denen der NPM internationalen Standards in Österreich verhelfen kann. Wie im Folgenden (III.2.) dargestellt, können diese rechtliche Verbindlichkeit im nationalen Recht erlangen, als Auslegungshilfe für die nationale Rechtsordnung herangezogen werden, faktische Wirkung gegenüber den besuchten Einrichtungen entfalten, sowie für den NPM intern verbindlich werden. Im Anschluss daran wird diskutiert, welche Faktoren dazu beigetragen haben, dass der NPM internationalen Standards Relevanz in Österreich verschaffen konnte und ob diese internationalen Standards aus Sicht des NPM Verbindlichkeit erlangen sollen (III.3.).

## 2. RELEVANZEBENEN INTERNATIONALER STANDARDS IN ÖSTERREICH

### 2.1. RECHTLICHE VERBINDLICHKEIT IM NATIONALEN RECHT

Der materielle Gehalt internationaler Standards kann in Österreich durch die gesetzgebende Gewalt (Legislative), die ausführende Gewalt (Exekutive) als auch durch richterliche Gewalt (Judikative) rechtliche Verbindlichkeit erlangen.

#### 2.1.1. VERBINDLICHKEIT DURCH DIE LEGISLATIVE

Die VA hat, wenn auch nur in sehr beschränktem Ausmaß, die Möglichkeit, an der Entwicklung von Gesetzen gestalterisch mitzuwirken. Die VA kann gemäß § 7 (2) VolksanwG eine Änderung oder Erlassung von Gesetzen anregen. Beschlüsse dieser Art bedürfen gemäß § 1 (2) 5 VolksanwG und dem wortgleichen § 9 (1) 6 der GeO der VA 2012 der kollegialen Beschlussfassung durch die VA. Den Kommissionen des NPM selbst kommt

ein solches Vorschlagsrecht nicht zu. Dennoch können die Ergebnisse des NPM vordringliche Problemfelder aufzeigen und der VA als Ausgangspunkt für legislative Anregungen dienen. Internationale Standards können in solchen Fällen den materiellen Gehalt solcher Anregungen bilden. Die Umsetzung der legislativen Anregungen bedarf freilich stets einer entsprechenden Entscheidung des Gesetzgebers. Der NPM kann den Anregung zur Änderung oder Erlassung von Gesetzen jedoch Nachdruck verleihen,<sup>162</sup> indem er die zugrundeliegenden Problemfelder durch wiederholte Kontrollbesuche aufdeckt, dokumentiert und an den Nationalrat und den Bundesrat berichtet. Ein Beispiel für diesen Prozess ist die Forderung des NPM nach der Einrichtung eines Zentralregisters zur Dokumentation von Art, Grund und Dauer jeglicher Freiheitsbeschränkungen in Krankenhäusern und psychiatrischen Einrichtungen.<sup>163</sup>

### 2.1.2. VERBINDLICHKEIT DURCH DIE EXEKUTIVE

Internationaler Standards können rechtliche Verbindlichkeit erlangen, indem sie für die Formulierung von Verordnungen herangezogen werden. Verordnungen sind Rechtsnormen, die von einer Verwaltungsbehörde im Rahmen ihrer gesetzlich geregelten Zuständigkeit erlassen kann. Im Tätigkeitsbereich des NPM werden das BMG, das BMI und das BMJ als verordnungserlassende Verwaltungsbehörden aktiv. Zwar wurde bisher noch keine Verordnung aufgrund der vom NPM angewandten Standards erlassen, doch im BMI wurde eine Arbeitsgruppe zum Thema „Haftbedingungen“ eingesetzt, die sich mit einer Überarbeitung, bzw. Neufassung der Verordnung über die Anhaltung von Menschen durch die Sicherheitsbehörden und Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes (Anhalteordnung, AnhO)<sup>164</sup> auseinandersetzt.<sup>165</sup> Auf Anregung des NPM wird in der Gruppe diskutiert, den mittlerweile für die Schubhaft üblichen „offenen Vollzug“<sup>166</sup> auf VerwaltungsstraftäterInnen auszuweiten.<sup>167</sup> Internationale Standards können auf diese Weise als materielle Anknüpfungspunkte für im Verwaltungsweg eingeführte Reformen dienen.

---

<sup>162</sup> Interview V1.

<sup>163</sup> Siehe dazu näher Kapitel III.2.1. Diese Maßnahme wurde bisher noch nicht rechtlich umgesetzt.

<sup>164</sup> Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Anhaltung von Menschen durch die Sicherheitsbehörden und Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes (Anhalteordnung - AnhO), BGBl. II Nr. 128/1999, [www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10006102](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10006102).

<sup>165</sup> Interviews V1 und K1.

<sup>166</sup> Interview V1.

<sup>167</sup> Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2015, Präventive Menschenrechtskontrolle, März 2016, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/k2ma/PB39pr%C3%A4ventiv.pdf>, 146.

### 2.1.3. VERBINDLICHKEIT DURCH DIE JUDIKATIVE

Österreichische (Höchst-)Gerichte können die vom NPM angewandten (internationalen) Standards für Entscheidungen heranziehen. Der materielle Gehalt unverbindlicher Standards zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen kann auf diese Weise in rechtlich verbindliche Entscheidungen einfließen. Der OGH nahm in einer Entscheidung bereits Bezug zu den vom CPT formulierten und vom NPM in der Folge aufgenommenen Empfehlungen zum Thema psychiatrische Intensivbetten und hielt diesbezüglich fest: „Die Volksanwaltschaft verweist in ihrem Bericht an den Nationalrat und Bundesrat des Jahres 2013 auf den Standpunkt des CPT und erklärt nachdrücklich, dafür einzutreten, dass den Empfehlungen internationaler Organisationen zur Abschaffung von psychiatrischen Intensivbetten in Österreich Folge geleistet werde.“ Zugleich stellt der OGH klar, dass weder den Standards und Berichten des CPT, noch den Berichten und Anregungen der Volksanwaltschaft normative Kraft zukommt.<sup>168</sup> Ungeachtet dessen ist aber davon auszugehen, dass präventive Standards als Ausdruck fachlicher Expertise Relevanz für Gerichtsentscheidungen erlangen können. Im Anlassfall stellte das Erstgericht nämlich fest, dass die „Freiheitsbeschränkung durch Anwendung des ‚Schutzbettes‘ [...] in Akutfällen, bei denen es zu einer unmittelbaren Gefahr für Leib und Leben des Bewohners, eines Mitbewohners oder eines Mitarbeiters komme, zulässig [sei]. In der Folge seien gelindere Mittel anzuwenden.“<sup>169</sup> Laut OGH billigte das Rekursgericht diese Entscheidung ausdrücklich, weil das Erstgericht berücksichtigt hat, dass Schutzbetten entsprechend der Empfehlung des CPT nicht mehr „State of the art“ seien und diese im konkreten Fall nur für zulässig erachtet hat, weil Akutfälle vorgelegen seien, die eine unmittelbare Gefahr für Leib und Leben des Bewohners, eines Mitbewohners oder eines Mitarbeiters mit sich gebracht haben.<sup>170</sup> Daraus wird ersichtlich, dass an sich unverbindliche internationale Standards

---

<sup>168</sup> Oberster Gerichtshof, 7Ob135/14z, 29.10.2014, [www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT\\_20141029\\_OGH0002\\_0070OB00135\\_14Z0000\\_000&ResultFunctionToken=b711a092-ccfb-4c43-b5ce-95a74fb53233&Position=1&Gericht=&Rechtssatznummer=&Rechtssatz=&Fundstelle=&AenderungenSeit=Undefined&SucheNachRechtssatz=True&SucheNachText=True&GZ=&VonDatum=&BisDatum=03.02.2017&Norm=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte=7Ob135%2f14z](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT_20141029_OGH0002_0070OB00135_14Z0000_000&ResultFunctionToken=b711a092-ccfb-4c43-b5ce-95a74fb53233&Position=1&Gericht=&Rechtssatznummer=&Rechtssatz=&Fundstelle=&AenderungenSeit=Undefined&SucheNachRechtssatz=True&SucheNachText=True&GZ=&VonDatum=&BisDatum=03.02.2017&Norm=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte=7Ob135%2f14z).

<sup>169</sup> Oberster Gerichtshof, 7Ob135/14z, 29.10.2014, [www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT\\_20141029\\_OGH0002\\_0070OB00135\\_14Z0000\\_000&ResultFunctionToken=b711a092-ccfb-4c43-b5ce-95a74fb53233&Position=1&Gericht=&Rechtssatznummer=&Rechtssatz=&Fundstelle=&AenderungenSeit=Undefined&SucheNachRechtssatz=True&SucheNachText=True&GZ=&VonDatum=&BisDatum=03.02.2017&Norm=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte=7Ob135%2f14z](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT_20141029_OGH0002_0070OB00135_14Z0000_000&ResultFunctionToken=b711a092-ccfb-4c43-b5ce-95a74fb53233&Position=1&Gericht=&Rechtssatznummer=&Rechtssatz=&Fundstelle=&AenderungenSeit=Undefined&SucheNachRechtssatz=True&SucheNachText=True&GZ=&VonDatum=&BisDatum=03.02.2017&Norm=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte=7Ob135%2f14z).

<sup>170</sup> Diese Entscheidung des OGH bezog sich auf die Rechtslage vor dem 22.7.2014 und damit auf einen Zeitraum in dem die Verwendung von psychiatrischen Intensivbetten nicht vollständig verboten war. Der OGH führt dazu aus: „Mittlerweile verbot der Bundesminister für Gesundheit im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Justiz mit Erlass vom 22.7.2014 (BMG-93330/0002-II/A/2014) die Verwendung von psychiatrischen

durchaus Relevanz für Entscheidungen österreichischer Gerichte erlangen können. Ein Blick in die Rechtsprechung österreichischer Höchstgerichte zeigt jedoch auch, dass dies bisher nur selten der Fall war.

---

## 2.2. AUSLEGUNGSHILFE IM NATIONALEN RECHT

Internationale Standards und darauf basierende Empfehlungen des NPM können zur Auslegung, bzw. Konkretisierung von bestehenden Bestimmungen der österreichischen Rechtsordnung herangezogen werden. Dies ist in der Praxis häufig der Fall, wenn eine Empfehlung vom zuständigen Ministerium aufgenommen und als Vorgabe für die besuchten Einrichtungen verwendet wird. Eine solche ministerielle Klarstellung, wie eine Bestimmung der österreichischen Rechtsordnung anzuwenden ist, erfolgt in der Regel in Form von (Änderungen von) Erlässen.<sup>171</sup> Sofern die Regelungen solch interner Verwaltungsvorschriften nicht in Widerspruch zu den Gesetzen stehen, sind die nachgeordneten Behörden daran gebunden. Da Erlässe primär an die nachgeordneten Behörden gerichtet sind, sind nicht alle Erlässe öffentlich zugänglich. Ein auf den NPM zurückgehender und relativ stark in die Öffentlichkeit transportierter Erlass betrifft die Abschaffung der Netzbetten.<sup>172</sup> Diese wurden vom BMG im Einvernehmen mit dem BMJ per Erlass für Einrichtungen nach dem UbG und HeimAufG verboten.<sup>173</sup> Das BMG führt in diesem Erlass aus, dass das CPT die Empfehlung ausgesprochen hat, Netzbetten als Mittel der Freiheitsentziehung von erregten Patientinnen und Patienten als erniedrigende Behandlung aus dem Verkehr zu ziehen und dass die VA dem Bundesminister für Gesundheit in weiterer Folge empfohlen hat, Netzbetten in sämtlichen in Betracht kommenden Einrichtungen abzuschaffen. Derartige Betten würden dem BMG zufolge nicht mehr dem europäischen Standard entsprechen und wurden daher mit diesem Erlass ab 1. Juli 2015 für unzulässig erklärt.<sup>174</sup> Im Sozial- und Gesundheitsbereich finden sich

---

Intensivbetten beim Vollzug des UbG und des HeimAufG, wobei im Hinblick auf allfällig nötige Begleitmaßnahmen davon ausgegangen wird, dass ab 1.7.2015 derartige Mittel nicht mehr zum Einsatz gelangen.“

<sup>171</sup> Interviews V1 und V3.

<sup>172</sup> Interviews V2, K1 und K4.

<sup>173</sup> Bundesministerium für Gesundheit, Erlass zum Einsatz von psychiatrischen Intensivbetten in Einrichtungen nach dem UbG und HeimAufG, BMG-93330/0002-II/A/4/2014, 22.7.2014, [www.bmgf.gv.at/cms/home/attachments/1/5/1/CH1452/CMS1409905112109/erlass\\_netzbetten.pdf](http://www.bmgf.gv.at/cms/home/attachments/1/5/1/CH1452/CMS1409905112109/erlass_netzbetten.pdf).

<sup>174</sup> Dieser Erlass gilt jedoch nur für Institutionen, in denen das UbG und HeimAufG Anwendung finden. Netzbetten könnten demzufolge dennoch weiterhin in Einrichtungen verwendet werden, in denen Kinder- und Jugendwohlfahrtsbehörden Zwangsmittel einsetzen können. Aus diesem Grund hat der MRB im Dezember 2015 vorgeschlagen, diese Schutzlücke zu schließen und das HeimAufG in der Hinsicht zu ergänzen, als dass Kinder- und Jugendeinrichtungen ebenfalls in den Geltungsbereich fallen. Menschenrechtsbeirat, Stellungnahme des Menschenrechtsbeirates zu „Rechtsschutz für Kinder und Jugendliche mit Behinderung bei altersuntypischen freiheitsbeschränkenden Maßnahmen“, 1.12.2015, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/124eh/Stellungnahme%20des%20MRB%20zu%20Rechtsschutz%20f>



weitere durch die Standards des NPM initiierte Erlässe etwa zur Frage wie mit medikamentösen Freiheitsbeschränkungen umzugehen ist und wie die Medikamentenausgabe im Kinder- und Jugendbereich zu handhaben ist.<sup>175</sup> Im Zuständigkeitsbereich des BMI hat eine Arbeitsgruppe zum Vollzug in Polizeianhaltezentren in einem Erlass die AnhO etwa in Bezug auf die Ausstattung der Zellen, die Besuchsmöglichkeiten, die Freizeitgestaltung und Beschäftigungsmöglichkeiten konkretisiert und dabei auf Standards des NPM zurückgegriffen.<sup>176</sup> Ebenso haben Standards des NPM im Justizressort per Erlass zur Konkretisierung des StVG beigetragen.<sup>177</sup>

### 2.3. FAKTISCHE WIRKUNG GEGENÜBER DEN BESUCHTEN EINRICHTUNGEN

Aus den geführten Interviews lässt sich schließen, dass der NPM internationalen Standards zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen in der Praxis faktische Wirkung gegenüber den besuchten Einrichtungen verschafft. Standards fließen unter anderem in die Abschlussgespräche, die Besuchsprotokolle, die Erledigungsvorschläge, und die weitere Kommunikation mit den zuständigen Ministerien und Trägern der besuchten Einrichtungen ein. Unter Rückgriff auf internationale Standards zeichnet der NPM dabei in der Regel Lösungen für vorgefundene Herausforderungen vor, stößt direkt gegenüber der Einrichtungsleitung und im Wege der Dienstaufsicht konkrete Veränderungen an und agiert so als wichtiger Impulsgeber für Präventionsmaßnahmen in den besuchten Einrichtungen.<sup>178</sup> Die Arbeit vor Ort wird als wesentlicher Punkt des präventiven Mandats des NPM angesehen.<sup>179</sup> Obwohl die internationalen Standards den Einrichtungen gegenüber in rechtlicher Hinsicht nicht verbindlich gemacht werden,<sup>180</sup> scheinen die Standards in den besuchten Einrichtungen eine nicht zu unterschätzende Wirkung zu entfalten. Das umfasst insbesondere die Sensibilisierung des Personals dahingehend, was zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen getan werden kann.<sup>181</sup> Aufbauend auf internationale Standards hat der NPM den besuchten Einrichtungen beispielsweise Handlungsanleitungen zur

---

[%C3%BCr%20Kinder%20und%20Jugendliche%20mit%20Behinderung%20bei%20altersuntypischen%20freiheitsbeschr%C3%A4nkungen%20Ma%C3%9Fnahmen.pdf](#).

<sup>174</sup> 142. Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch, das Strafvollzugsgesetz, die Strafprozessordnung, das Jugendgerichtsgesetz 1988 und das Strafregistergesetz geändert werden, [www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA\\_2009\\_I\\_142/BGBLA\\_2009\\_I\\_142.html](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2009_I_142/BGBLA_2009_I_142.html).

<sup>175</sup> Interview K3.

<sup>176</sup> Interview K3.

<sup>177</sup> Interview K3.

<sup>178</sup> Interview K3.

<sup>179</sup> Interview K1.

<sup>180</sup> Interview V1.

<sup>181</sup> Interview K2.

Medikation bei Schlafstörungen in Altersheimen (verstärkter Rückgriff auf homöopathische Mittel), zur Festlegung von Ess- und Schlafzeiten in Heimen, sowie zur Entwicklung von Strategien zur Gewaltprävention in Einrichtungen für Kinder und Jugendliche gegeben.<sup>182</sup> Die faktische Wirkung kann für die besuchten Einrichtungen auch weitreichende Folgen haben. So haben Kontrollbesuche des NPM und die damit verbundene Anwendung internationaler Standards auch zum Schließen von Einrichtungen geführt.<sup>183</sup>

---

## 2.4. NPM-INTERNE VERBINDLICHKEIT

Der NPM veröffentlicht mit der sogenannten „Empfehlungsliste der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen“ eine Liste von Standards zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen.<sup>184</sup> Diese Empfehlungsliste beinhaltet an vielen Stellen explizite und implizite Bezüge zu unverbindlichen internationalen Standards.<sup>185</sup> Sobald ein Standard Eingang in die Empfehlungsliste der VA und ihrer Kommissionen gefunden hat, ist deren Inhalt für den NPM intern verbindlich.<sup>186</sup> Die Kommissionen haben bei ihren Besuchen zumindest auf die Einhaltung dieser Standards zu achten und sollen für die Besuchsvorbereitung und die Erstellung der Besuchsprotokolle auf diese zurückgreifen.<sup>187</sup> Internationale, rechtlich unverbindliche Standards können auf diese Weise interne Verbindlichkeit für den NPM und somit Relevanz auf nationaler Ebene erlangen.

---

## 3. DISKUSSION

---

### 3.1. ZENTRALE WIRKUNGSFAKTOREN

Seit 2012 konnte der NPM nach seiner eigenen Beurteilung aber auch aus objektiver Außensicht durch seine regelmäßige Besuchstätigkeit und der damit einhergehenden Dokumentation der vorgefundenen Situationen durchaus einen Beitrag zum präventiven Menschenrechtsschutz in Österreich leisten.<sup>188</sup> Wie aus den bisher vorliegenden Jahresberichten ersichtlich ist, konnte gegenüber den Einrichtungen und zuständigen Ministerien eine Vielzahl von Maßnahmen zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen

---

<sup>182</sup> Interview K2.

<sup>183</sup> Interviews V2 und K4.

<sup>184</sup> Volksanwaltschaft, Empfehlungsliste der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen, [http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/34ck2/empfehlungsliste\\_201608\\_update.pdf](http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/34ck2/empfehlungsliste_201608_update.pdf).

<sup>185</sup> Kapitel III stellt dar, inwiefern solche Bezüge auf das CPT erfolgen.

<sup>186</sup> Volksanwaltschaft, Prüfschema, Methodik und Veranlassungen der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/a58gi/Pr%C3%BCfschema%20-%20Methodik%20-%20Veranlassungen.pdf>, 4.

<sup>187</sup> Volksanwaltschaft, Prüfschema, Methodik und Veranlassungen der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/a58gi/Pr%C3%BCfschema%20-%20Methodik%20-%20Veranlassungen.pdf>, 4.

<sup>188</sup> Interviews V2, M1 und P1.



angeregt und umgesetzt werden. Ein Teil der präventiven Wirkung ist für die Öffentlichkeit jedoch nicht unmittelbar sichtbar, weil diese in der internen Kommunikation zwischen dem NPM und den zuständigen Stellen ablaufen und etwa in Verträge, Erlässe, geänderte Verhaltensweisen, aber auch in Fragen an die Bundes- bzw. Landesaufsicht münden.<sup>189</sup> Im Folgenden sollen nun zentrale Faktoren dargestellt werden, die es dem NPM ermöglicht haben, diese Wirkung zu erzielen und somit internationalen Standards praktische Relevanz in Österreich zu verschaffen.

Der NPM legt seinen Schwerpunkt für die Präventionsarbeit auf die Besuche in den Einrichtungen. Durch die regelmäßigen Besuche tritt der NPM häufig in direkten Kontakt mit den Einrichtungen und erlangt so eine starke Präsenz vor Ort. Dabei genießt der NPM aufgrund seiner institutionellen Einbettung in die VA hohe Glaubwürdigkeit und Autorität. Das Ansehen und die Bekanntheit der VA in den Einrichtungen und ihr direkter Zugang zu den Organen der obersten Verwaltung wirken sich ausgesprochen positiv auf die Wirkung des NPM aus.<sup>190</sup> Die Interviews haben gezeigt, dass die VA in der Praxis von den Behörden ernst genommen wird und eine hohe Bereitschaft besteht, sich den Kritikpunkten des NPM zu widmen und empfohlene Maßnahmen umzusetzen.<sup>191</sup> Die VA hat sich im Laufe ihres Bestehens das dafür erforderliche Vertrauen bei den Behörden erarbeitet. So ist es weitestgehend politische Kultur in Österreich, Empfehlungen der VA umzusetzen.<sup>192</sup> Die Besuchskommissionen des NPM wurde in der Praxis auch noch von keiner Einrichtung abgewiesen.<sup>193</sup>

Die Akzeptanz der Ergebnisse und damit die Wirkung des NPM hängt zudem stark davon ab, über welche Fachkenntnis die für den NPM agierenden Personen verfügen. Die breite Palette an einschlägigen Standards und die interdisziplinäre Zusammenstellung der Kommissionen ermöglichen dem NPM eine fundierte, sachliche Auseinandersetzung mit den vorgefundenen Situationen und die entsprechenden Begründungen für daraus resultierende Empfehlungen.<sup>194</sup> Der NPM versucht somit den gewünschten Erfolg durch inhaltliche Überzeugung zu erreichen.<sup>195</sup> Lob und Verbesserungsvorschläge werden in der Regel ausgewogen erstattet, um in den Einrichtungen nicht Widerstand, sondern Verständnis zu erzeugen.<sup>196</sup> Daher lehnt der NPM in der Regel auch jede Art von Skandalisierung im Rahmen

---

<sup>189</sup> Interview K3.

<sup>190</sup> Interviews V3 und K4.

<sup>191</sup> Interview V1.

<sup>192</sup> Interview V3.

<sup>193</sup> Interview V2.

<sup>194</sup> Interview V2, V3 und K3.

<sup>195</sup> Interview V2.

<sup>196</sup> Interview V2.

der Präventionsarbeit ab. Nur in Ausnahmefällen, in denen sich die Einrichtung oder ein Träger überhaupt nicht einsichtig zeigen, schaltet der NPM die Medien ein.<sup>197</sup> Da Mitglieder der VA von den drei mandatsstärksten Parteien nominiert und insofern aus dem politischen Bereich kommen, wird die diesbezügliche Medienarbeit der VA auch recht gut wahrgenommen.<sup>198</sup>

---

### 3.2. VERBINDLICHKEIT VON STANDARDS

Die Frage, ob die Anwendung internationaler Standards durch den NPM in der Folge auch zu deren allgemeinen Verbindlichkeit führen soll, muss differenziert betrachtet werden. Grundsätzlich kann der NPM im Einzelfall entscheiden, ob ein Standard besser in unverbindlicher Form in die Problemlösung einfließen soll, oder ob dieser per Gesetz, Verordnung oder Erlass Verbindlichkeit erlangen soll.<sup>199</sup> Je nach Fallkonstellation wird dem Standard auf die eine oder andere Weise leichter Wirkung verliehen.

Grundsätzlich fällt es dem NPM in der Regel leichter, einen rechtlich verbindlichen Standard einzumahnen.<sup>200</sup> Die in die österreichische Vollzugshierarchie eingebetteten Einrichtungen und zuständigen Ministerien können in diesem Fall den materiell verbindlichen Gehalt einer Empfehlung nicht in Frage stellen.<sup>201</sup> Der Vorwurf einer Verletzung der Rechtsordnung wiegt in der Praxis freilich auch schwerer, als das Einmahnen nicht eingehaltener CPT-Standards.

Dass Standards grundsätzlich zu verbindlichem Recht werden können, wird von VertreterInnen des NPM jedenfalls als wichtig erachtet.<sup>202</sup> Gerade bei legislativen Anregungen gilt es jedoch zu bedenken, dass die vorgeschlagene Gesetzesänderungen eine (eventuell nur schwer zu erreichende) Mehrheit im Nationalrat erfordert.<sup>203</sup> Konkrete Maßnahmen zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen könnten in vielen Fällen daher schneller und effektiver umgesetzt werden, wenn diese über Erlässe Eingang in den Vollzug

---

<sup>197</sup> So geschehen etwa im Zuge der von der VA geübten Kritik am Konradinum mit Träger Land Salzburg, vgl. <http://salzburg.orf.at/news/stories/2757934/>.

<sup>198</sup> Interview V1. Siehe Medienberichterstattung zu Abschaffung der Netzbetten. Volksanwalt Kräuter: „Auch Steiermark beseitigt Menschenrechtsproblem Netzbetten“, [www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20150207\\_OTS0021/volksanwalt-kraeuter-auch-steiermark-beseitigt-menschenrechtsproblem-netzbetten](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20150207_OTS0021/volksanwalt-kraeuter-auch-steiermark-beseitigt-menschenrechtsproblem-netzbetten).

<sup>199</sup> Interview V2.

<sup>200</sup> Interview K2.

<sup>201</sup> Interview K2.

<sup>202</sup> Interviews V2 und K4.

<sup>203</sup> Interview V1.

finden. Der NPM muss daher im Einzelfall beurteilen, ob man mit der bestehenden Rechtsordnung das Auslangen findet.<sup>204</sup>

In einigen Fällen muss ein Standard rechtlich verbindlich gemacht werden, um Wirkung zu erlangen. Dies war etwa im Falle des Verbots von psychiatrischen Notfallbetten der Fall, bei dem ein Erlass erforderlich war, um in den betroffenen Einrichtungen eine Änderung der Praxis herbeizuführen.<sup>205</sup> Auch im Falle des Rechtsschutzes in Bezug auf altersuntypische Freiheitsbeschränkungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung, die sich in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe aufhalten, erscheint dem NPM eine legislative Maßnahme als einzig wirkungsvolles Mittel.<sup>206</sup> Auch die Einführung eines Zentralregisters für die Dokumentation von Freiheitsbeschränkungen in Krankenanstalten scheint nur durch eine legislative Anregung umsetzbar.<sup>207</sup>

Eine Änderung der Rechtslage ist aber nicht in jedem Fall erforderlich. Schließlich konnte gezeigt werden, dass die Empfehlungen des NPM in der Praxis faktische Wirkung in den Einrichtungen erlangen können. Die zuständigen Behörden und Dienststellen führen in der Praxis ganz im Sinne von Art. 22 OPCAT regelmäßig einen Dialog mit dem NPM über mögliche Durchführungsmaßnahmen.<sup>208</sup> Die Empfehlungen des NPM erreichen somit oft unabhängig von ihrer Verbindlichkeit direkt vor Ort oder im Wege der Dienstaufsicht die erwünschte Wirkung.<sup>209</sup>

Letztlich kann es vom NPM sogar erwünscht sein, dass Standards unverbindlich bleiben. Die Unverbindlichkeit der Standards gewährt dem NPM nämlich Spielräume für eine dynamische Weiterentwicklung. Würden die Standards zu detailliert in Gesetzesform gegossen werden, würden diese Spielräume geschlossen werden.<sup>210</sup> Unverbindliche Standards können so leichter an neue Erkenntnisse zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen

---

<sup>204</sup> Interview V1.

<sup>205</sup> Interview V2.

<sup>206</sup> Interview V2; Der MRB forderte in seiner Stellungnahme eine Tilgung der Ausnahmeklausel in § 2 (2) HeimAufG, wonach Heime und andere Einrichtungen zur Pflege und Erziehung Minderjähriger nicht vom HeimAufG ausgenommen werden sollten. Vgl. Stellungnahme des Menschenrechtsbeirates, Rechtsschutz für Kinder und Jugendliche mit Behinderung bei altersuntypischen freiheitsbeschränkenden Maßnahmen, 1.12.2015; <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/fbt81/2015-12%20Stellungnahme%20des%20MRB%20zu%20RECHTSSCHUTZ%20F%C3%9CR%20KINDER%20UND%20JUGENDLICHE%20MIT%20BEHINDERUNG.pdf>.

<sup>207</sup> Interview V2.

<sup>208</sup> Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2015, Präventive Menschenrechtskontrolle, März 2016, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/k2ma/PB39pr%C3%A4ventiv.pdf>, 10.

<sup>209</sup> Interview V3.

<sup>210</sup> Interview V1.

angepasst werden.<sup>211</sup> Ebenso kann der NPM flexibler auf neue, etwa im Zuge seiner Kontrolltätigkeit identifizierte, Herausforderungen reagieren.

## V. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die vorliegende Untersuchung setzte sich mit den Fragen auseinander, welche Standards der österreichische NPM für seine Kontrolle von Einrichtungen in denen Personen angehalten werden (können) heranzieht, welche Rolle die vom CPT entwickelten Standards dabei einnehmen und zu welcher Relevanz der NPM internationalen Standards zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen in Österreich verhelfen kann. Der Schwerpunkt der Analyse lag dabei auf der diesbezüglichen Praxis des österreichischen NPM. Demzufolge bildeten Interviews mit VertreterInnen des NPM die zentrale Erkenntnisquelle. Diese wurde in methodischer Hinsicht durch eine Analyse der relevanten Rechtsgrundlagen und die Auswertung der wissenschaftlichen Literatur, sowie der öffentlich zugänglichen Materialien der VA ergänzt. Es ist somit dem Erkenntnisinteresse und dem methodischen Ansatz geschuldet, dass die Forschungsfragen zur Praxis des NPM vor allem aus dessen Innensicht heraus beleuchtet wurden.

Die präventive Kontrolle von Einrichtungen erfordert naturgemäß andere Prüfstandards, als dies bei der in der österreichischen Tradition stärker verankerten nachprüfenden Kontrolle der Fall ist. Der zentrale Unterschied liegt in der Tatsache, dass bei *ex post* durchgeführten Kontrollen stets rechtsverbindliche Normen der österreichischen Rechtsordnung den einschlägigen Prüfmaßstab darstellen, wohingegen der NPM bei *ex ante* Kontrollen grundsätzlich eine breite Palette an (un-)verbindlichen nationalen und internationalen Standards heranziehen kann. Die vorliegende Arbeit konnte zeigen, dass präventive Standards für den NPM eine zentrale Rolle bei der Umsetzung des Mandats nach dem OPCAT-Durchführungsgesetz einnehmen. Der NPM bringt in der Praxis zahlreiche internationale und nationale, sowie verbindliche und unverbindliche Standards zur Anwendung, um den Zweck der Prävention von Menschenrechtsverletzungen in staatlich legitimierten Anhaltesituationen zu erreichen.

Die präventiven Standards erfüllen für den NPM zwei zentrale Funktionen. Einerseits dienen sie ihm als materieller Bezugspunkt, um vorgefundene soziale Wirklichkeiten beurteilen und geeignete Präventionsmaßnahmen vorschlagen zu können. Insofern sind Standards ein wichtiges Instrument zur menschenrechtlichen Risikoabschätzung und Risikominimierung. Andererseits dienen diese Standards dem NPM zur Legitimation von

---

<sup>211</sup> Interview K4.

Empfehlungen und Vorschlägen zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen gegenüber den besuchten Einrichtungen und obersten Behörden. Diese Funktionen erfüllen alle vom NPM verwendeten Standards, unabhängig von ihrer internationalen oder nationalen Herkunft, oder ihrer rechtlichen (Un-)Verbindlichkeit.

Sowohl die gesetzlichen Grundlagen, als auch seine strukturelle Einrichtung versetzen den NPM in die Lage, die vorhandene Palette an präventiven Standards flexibel anzuwenden. Die regional eingerichteten Besuchskommissionen und die befassten VertreterInnen der VA entscheiden bei jedem Arbeitsschritt im Einzelfall, welcher Standard geeignet erscheint, den Zweck der Prävention am besten zu erfüllen. Insofern folgt der NPM bei der Auswahl und Anwendung von Standards einem pragmatischen Ansatz. Die Tatsache, dass sowohl die Kommissionen als auch die VA, ebenso wie das Beratungsorgan MRB, bei der Auswahl und Anwendung der Standards jeweils weitgehend autonom sind, fördert diesen Pragmatismus und trägt insgesamt zur Effektivität des NPM bei. Die Autonomie der einzelnen Komponenten des NPM bringt insofern Synergieeffekte mit sich.

VertreterInnen des NPM erachten die Arbeit in den besuchten Einrichtungen unmittelbar vor Ort als Schwerpunkt ihrer präventiven Tätigkeit. Im Zuge der Kontrollen und Abschlussgespräche sollen die Kommissionen die Standards kontextualisiert und praxisorientiert mit unmittelbarem Wirkungspotential zur Anwendung bringen. Wiederholte Kontrollbesuche und die damit einhergehende mehrmalige Risikoprüfung und Risikobeurteilung anhand von Standards können in den Einrichtungen unabhängig vom Einzelfall ein tieferes Verständnis für menschenrechtlich gebotene Erfordernisse schaffen. Die „Empfehlungsliste der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen“ bietet den Einrichtungen dabei nicht nur einen grundlegenden Anhaltspunkt, anhand welcher Kriterien sie geprüft werden, sondern kann vielmehr zur Sensibilisierung für menschenrechtlich gebotene Standards beitragen. Kann der NPM die Umsetzung der erforderlichen präventiven Maßnahmen nicht vor Ort erreichen, bindet er das verantwortliche oberste Organ, bzw. den zuständigen Träger der betroffenen Einrichtung ein. Der NPM verleiht den Standards in solchen Fällen über das Konsultationsverfahren bzw. Vorhalteverfahren auf indirekte Weise Wirkung. Es ist auch Ausdruck des pragmatischen Ansatzes des NPM, dass zunächst Lösungen vor Ort angestrebt werden und erst in zweiter Linie aufwendigere Verfahren in Gang gesetzt werden, um den Zweck der Prävention zu erreichen.

Unbestreitbar kam es durch die Einrichtung des NPM im Jahr 2012 auch zu einer für Österreich neuartigen Verknüpfung von internationalen und nationalen Kontrollorganen, die Orte von staatlich legitimierten Freiheitsentziehungen besuchen und überprüfen. Es konnte

gezeigt werden, dass der NPM den auf internationaler Ebene erarbeiteten Standards auf unterschiedliche Weise Relevanz in Österreich verschaffen kann. Insofern ist der NPM als Bindeglied zwischen internationalen Standards und (zum Teil auch verbindlichen) nationalen Maßnahmen zur Verbesserung des präventiven Menschenrechtsschutzes für Menschen in staatlich legitimer Anhaltung anzusehen. In materieller Hinsicht sticht insbesondere die Anbindung an die Arbeit des CPT hervor, welche als maßgeblich für die präventive Arbeit in Österreich angesehen wird.

Der NPM ist jedoch auch gefordert, eigene Standards zu entwickeln. Dies gilt insbesondere für Standards zur Kontrolle von weniger-traditionellen Orten der Freiheitsentziehung, da hierfür auf nationaler wie internationaler Ebene nur vereinzelt Vorgaben für Präventionsmaßnahmen existieren. Der NPM ist somit nicht nur Bindeglied zu internationalen Vorgaben, sondern auch Gestalter von Standards und Maßnahmen zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen auf nationaler Ebene. Ohne Zweifel kann er dabei auch über internationale Minimumstandards hinausgehende Standards festlegen und diese in der Folge von den besuchten Einrichtungen einfordern. Die „Empfehlungsliste der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen“ ist Ausdruck dieser Gestaltungsfunktion. Die darin enthaltenen Standards sind zwar in rechtlicher Hinsicht nicht verbindlich, doch haben die Kommissionen bei ihren Besuchen auf die Einhaltung dieser Standards zu achten. Wie dies in der Praxis umgesetzt wird, obliegt den regional eingerichteten und weitgehend autonomen Kommissionen. Trainingsveranstaltungen für Mitglieder der Kommissionen, wie das in der Vergangenheit durchgeführte Shadow-Monitoring, können zu einem einheitlichen Verständnis des materiellen Gehalts der Standards beitragen und so die bundesweit einheitliche Qualität der Kontrollen fördern.

## LITERATURVERZEICHNIS

### MONOGRAFIEN, ARTIKEL, STANDARDS UND BERICHTE

- Bertel Maria, Menschenrechtsschutz und Volksanwaltschaft, in: Spektrum der Rechtswissenschaft 2013, 69-88.
- Bundesministerium für Gesundheit, Wissenschaftliche Aufbereitung für Empfehlungen „Ernährung im Alter in verschiedenen Lebenssituationen“, 2013, [www.bmgf.gv.at/cms/home/attachments/4/2/3/CH1048/CMS1382972406587/ernaehrungimalter\\_20131031.pdf](http://www.bmgf.gv.at/cms/home/attachments/4/2/3/CH1048/CMS1382972406587/ernaehrungimalter_20131031.pdf).
- Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte, Istanbul-Protokoll: Handbuch für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung oder Strafe, HR/P/PT/8/Rev.1, [www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1en.pdf) (englische Fassung).
- Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte, Universal Periodic Review, [www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx).
- Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) an die österreichische Regierung über seinen Besuch in Österreich vom 22. September bis 1. Oktober 2014, CPT/Inf (2015) 34, 2015, [www.cpt.coe.int/documents/aut/2015-34-inf-deu.pdf](http://www.cpt.coe.int/documents/aut/2015-34-inf-deu.pdf).
- European Association for Directors and Providers of Long-Term Care Services for the Elderly (EDE), Europäische Charta der Rechte und Pflichten älterer hilfe- und pflegebedürftiger Menschen, [www.ede-eu.org/pdf/projects/DE\\_European\\_Charter\\_Daphne.pdf](http://www.ede-eu.org/pdf/projects/DE_European_Charter_Daphne.pdf).
- European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Standards and tools, [www.coe.int/en/web/cpt/standards](http://www.coe.int/en/web/cpt/standards).
- Fonds Soziales Wien, Demenz: Ratgeber für den Alltag, 2014, [http://fsw.at/downloads/broschueren/pflege\\_betreuung/DemenzRat.pdf](http://fsw.at/downloads/broschueren/pflege_betreuung/DemenzRat.pdf).
- Generalversammlung der Vereinten Nationen, United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice, Adopted by General Assembly resolution 40/33 of 29 November 1985, [www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/beijingrules.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/beijingrules.pdf).
- ITHACA Project Group, ITHACA Toolkit for Monitoring Human Rights and General Health Care in Mental Health and Social Care Institutions, 2010, [http://mdac.info/sites/mdac.info/files/ithaca\\_toolkit\\_english.pdf](http://mdac.info/sites/mdac.info/files/ithaca_toolkit_english.pdf).
- Kicker Renate und Möstl Markus, Standard-setting through monitoring? The role of Council of Europe expert bodies in the development of human rights, Council of Europe Publishing (2012).
- Kucsko-Stadlmayer Gabriele, Die Volksanwaltschaft als „Nationaler Präventionsmechanismus“, in: Österreichische Juristen-Zeitung 20 (2013), 913-921 (921).
- Menschenrechtsbeirat (alt), Empfehlungen des Menschenrechtsbeirats, [www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_MRB/mrb/empfehlungen/files/empfehlungen\\_gesamt\\_juni\\_2012.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_MRB/mrb/empfehlungen/files/empfehlungen_gesamt_juni_2012.pdf).
- Menschenrechtsbeirat, Stellungnahme des Menschenrechtsbeirates zu „Rechtsschutz für Kinder und Jugendliche mit Behinderung bei altersuntypischen freiheitsbeschränkenden Maßnahmen“, 1.12.2015, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/124eh/Stellungnahme%20des%20MRB%20zu%20Rechtsschutz%20f%C3%BCr%20Kinder%20und%20Jugendliche%20mit%20>



[Behinderung%20bei%20altersuntypischen%20freiheitsbeschr%C3%A4nkenden%20Ma%C3%9Fnahmen.pdf.](#)

Menschenrechtsbeirat, Stellungnahme des VA-MRB zu „Baulich getrennte WC-Anlagen in den Anhalteräumen der Polizeiinspektionen“, 16.6.2015, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/812ha/Stellungnahme%20des%20MRB%20zur%20Vorlage%20Bauchliche%20getrennte%20WC-Anlagen.pdf>.

Menschenrechtsbeirat, Stellungnahme des VA-MRB zu „Schranken der Befugnisse von privaten Sicherheitsdiensten in psychiatrischen Einrichtungen“, 10.4.2014, [http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/b7cpj/Stellungnahme\\_des\\_MRB\\_an\\_VA\\_-\\_Private\\_Security\\_1.pdf](http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/b7cpj/Stellungnahme_des_MRB_an_VA_-_Private_Security_1.pdf).

Ministerkomitee des Europarats, Empfehlung Rec(2006)2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, [www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/EPR/Rec\(2006\)2%20German%20version.pdf](http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/EPR/Rec(2006)2%20German%20version.pdf).

Niederhametner Petra, Verletzungen von Menschenrechten vermeiden: Prävention am Beispiel von Pflegeheimen und psychiatrischen Abteilungen, facultas Verlag (2016).

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Association for the Prevention of Torture und Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, Preventing Torture: An Operational Guide for National Human Rights Institutions, [www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Torture\\_Prevention\\_Guide.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Torture_Prevention_Guide.pdf).

Projekt Q4C, Quality4Children Standards in der außerfamiliären Betreuung in Europa, [www.quality4children.ch/media/pdf/q4cstandards-deutschschweiz.pdf](http://www.quality4children.ch/media/pdf/q4cstandards-deutschschweiz.pdf).

Steinerte Elina und Murray Rachel, Same but Different? National human rights commissions and ombudsman institutions as national preventive mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture, [www.hrc.co.nz/files/7214/2550/8359/Steinerte\\_Murray\\_year\\_-\\_National\\_human\\_rights\\_commissions\\_and\\_ombudsman\\_institutions\\_as\\_NPMs\\_under\\_OPCAT.pdf](http://www.hrc.co.nz/files/7214/2550/8359/Steinerte_Murray_year_-_National_human_rights_commissions_and_ombudsman_institutions_as_NPMs_under_OPCAT.pdf).

Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Approach of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment regarding the rights of persons institutionalized and treated medically without informed consent, CAT/OP/27/2, 26.1.2016.

Universität Innsbruck, Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen Behinderungen erwachsenden Verpflichtungen Österreichs, 2014, [www.sozialministerium.at/cms/site2/attachments/2/3/0/CH3434/CMS1450782156141/fakultaetsgutachten\\_plichten\\_osterreichs\\_2014.pdf](http://www.sozialministerium.at/cms/site2/attachments/2/3/0/CH3434/CMS1450782156141/fakultaetsgutachten_plichten_osterreichs_2014.pdf).

Vogl Mathias, Der neue Menschenrechtsbeirat bei der Volksanwaltschaft, in: Karim Giese, Gerhart Holzinger und Clemens Jabloner, Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat, Festschrift für Harald Stolzlechner zum 65. Geburtstag, Verlag Österreich (2013), 679-703.

Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2012, Februar 2013, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/q3at/Jahresbericht%202012.pdf>.

Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2013, April 2014, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/8r3ft/37-PB.pdf>.

Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2014, Band 2: Präventive Menschenrechtskontrolle, März 2015, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/b5cgi/Parlamentsbericht%202014%20Band%20II.pdf>.

- Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2015, Präventive Menschenrechtskontrolle, März 2016, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/k2ma/PB39pr%C3%A4ventiv.pdf>.
- Volksanwaltschaft, Besuchsprotokoll (Vorlage), <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/dvnqf/Besuchsprotokoll.pdf>.
- Volksanwaltschaft, Empfehlungsliste der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen, [http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/34ck2/empfehlungsliste\\_201608\\_update.pdf](http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/34ck2/empfehlungsliste_201608_update.pdf).
- Volksanwaltschaft, Prüfschema, Methodik und Veranlassungen der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen, <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/a58gi/Pr%C3%BCfschema%20-%20Methodik%20-%20Veranlassungen.pdf>.
- Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders; 45th Plenary Meeting, 22.7.2010, [www.un.org/en/ecosoc/docs/2010/res%202010-16.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/docs/2010/res%202010-16.pdf).

## NORMEN UND GERICHTSENTSCHEIDUNGEN

- Bundesgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit während des Aufenthalts in Heimen und anderen Pflege- und Betreuungseinrichtungen (Heimaufenthaltsgesetz - HeimAufG), BGBl. I Nr. 11/2004, [www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003231](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003231).
- Bundesgesetz über die Volksanwaltschaft (Volksanwaltschaftsgesetz 1982 - VolksanwG), BGBl. Nr. 433/1982, [www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000732](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000732).
- Bundesgesetz über Gesundheits- und Krankenpflegeberufe (Gesundheits- und Krankenpflegegesetz - GuKG), BGBl. I Nr. 108/1997, [www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011026](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011026).
- Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten (KAKuG), BGBl. Nr. 1/1957, [www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010285](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010285).
- Bundesgesetz vom 1. März 1990 über die Unterbringung psychisch Kranker in Krankenanstalten (Unterbringungsgesetz - UbG), BGBl. Nr. 155/1990, [www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002936](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002936).
- Bundesgesetz vom 20. Oktober 1988 über die Rechtspflege bei Straftaten Jugendlicher und junger Erwachsener (Jugendgerichtsgesetz 1988 – JGG), BGBl. Nr. 599/1988, [www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002825](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002825).
- Bundesgesetz vom 26. März 1969 über den Vollzug der Freiheitsstrafen und der mit Freiheitsentziehung verbundenen vorbeugenden Maßnahmen (Strafvollzugsgesetz - StVG), BGBl. Nr. 144/1969, [www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002135](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002135).
- Bundesgesetz vom 8. März 1979, mit dem Bestimmungen zum Schutz der Verbraucher getroffen werden (Konsumentenschutzgesetz - KSchG), BGBl. Nr. 140/1979, [www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002462](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002462).

- Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch, das Strafvollzugsgesetz, die Strafprozessordnung, das Jugendgerichtsgesetz 1988 und das Strafregistergesetz geändert werden,  
[www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA\\_2009\\_I\\_142/BGBLA\\_2009\\_I\\_142.html](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2009_I_142/BGBLA_2009_I_142.html).
- Bundesministerium für Gesundheit, Erlass zum Einsatz von psychiatrischen Intensivbetten in Einrichtungen nach dem UbG und HeimAufG, BMG-93330/0002-II/A/4/2014, 22.7.2014,  
[www.bmgf.gv.at/cms/home/attachments/1/5/1/CH1452/CMS1409905112109/erlass\\_netzbetten.pdf](http://www.bmgf.gv.at/cms/home/attachments/1/5/1/CH1452/CMS1409905112109/erlass_netzbetten.pdf).
- Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930,  
[www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138).
- Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern, BGBl. I Nr. 4/2011,  
[www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007136](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007136).
- Erläuterungen zu Art. 1 Z 4 (Art. 148a (3)) und Z 5 (Art. 148a (4) bis (6) neu) der Regierungsvorlage 1515 der 24. Gesetzgebungsperiode,  
[www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I\\_01515/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01515/index.shtml).
- Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT).
- Geschäftsordnung der Volksanwaltschaft, ihrer Kommissionen und des Menschenrechtsbeirates (GeO der VA 2012), BGBl. II Nr. 249/2012,  
[www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007920](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007920).
- Materialien zum Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch, das Strafvollzugsgesetz, die Strafprozessordnung, das Jugendgerichtsgesetz 1988 und das Strafregistergesetz geändert werden:  
[www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I\\_00487/fname\\_172282.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_00487/fname_172282.pdf).
- Oberster Gerichtshof, 7Ob107/14g, 9.7.2014,  
[www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT\\_20140709\\_OGH0002\\_0070OB00107\\_14G0000\\_000](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT_20140709_OGH0002_0070OB00107_14G0000_000).
- Oberster Gerichtshof, 7Ob135/14z, 29.10.2014,  
[www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT\\_20141029\\_OGH0002\\_0070OB00135\\_14Z0000\\_000&ResultFunctionToken=b711a092-ccfb-4c43-b5ce-95a74fb53233&Position=1&Gericht=&Rechtssatznummer=&Rechtssatz=&Fundstelle=&AenderungenSeit=Undefined&SucheNachRechtssatz=True&SucheNachText=True&GZ=&VonDatum=&BisDatum=03.02.2017&Norm=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte=7Ob135%2f14z](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT_20141029_OGH0002_0070OB00135_14Z0000_000&ResultFunctionToken=b711a092-ccfb-4c43-b5ce-95a74fb53233&Position=1&Gericht=&Rechtssatznummer=&Rechtssatz=&Fundstelle=&AenderungenSeit=Undefined&SucheNachRechtssatz=True&SucheNachText=True&GZ=&VonDatum=&BisDatum=03.02.2017&Norm=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte=7Ob135%2f14z).
- Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Anhaltung von Menschen durch die Sicherheitsbehörden und Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes (Anhalteordnung - AnhO), BGBl. II Nr. 128/1999,  
[www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10006102](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10006102).