



VOLKSANWALTSCHAFT

Die Volksanwaltschaft (VA) und ihre Kommissionen

Nachprüfende Verwaltungskontrolle und
Präventive Menschenrechtskontrolle

Mag. Martina Cerny
Dr. Robert Krammer

Schriftenreihe der Volksanwaltschaft - Band IV

Die Volksanwaltschaft (VA) und ihre Kommissionen

Nachprüfende Verwaltungskontrolle und
Präventive Menschenrechtskontrolle

Kurzskriptum zur
Präsentation des Volksanwaltschaftsmoduls
in der Polizeigrundausbildung

Erstellt von
Mag. Martina Cerny (Geschäftsbereichsleiterin) und
Dr. Robert Krammer (Mitglied und
stellvertretender Leiter der Kommission 2)

September 2019
2. Auflage

Schriftenreihe der Volksanwaltschaft - Band IV

Inhalt

1.	VORWORT	5
1.1.	Vorstellung	5
1.2.	Einstiegsfragen.....	5
1.3.	Überblick	5
2.	DIE VOLKSANWALTSCHAFT	7
2.1	Organisation	7
2.2	Rechtsgrundlagen und Zahlen.....	7
a.)	Rechtsgrundlagen.....	7
b.)	Zahlen 1977 bis 2018.....	8
2.3	Aufgaben	8
a.)	OPCAT.....	11
3.	VA-KOMMISSIONEN	15
3.1	Organisation	15
3.2	Aufgaben	16
a.)	Besuchen und überprüfen	17
b.)	Beobachten undüberprüfen	17
c.)	Sammeln von Informationen	17
d.)	Prüfprotokolle.....	17
e.)	Mögliche Maßnahmen der VA.....	17
3.3	Befugnisse	18
a.)	Zutrittsrecht	18
b.)	Einsichtnahmerecht	18
c.)	Auskunftspflicht	18
d.)	Vertrauliche Gespräche	18
e.)	Unangekündigte Besuche.....	19
4.	PRAKTISCHE TÄTIGKEIT DER VA-KOMMISSIONEN IM POLIZEIBEREICH	20
4.1	Grundsätzliches	20
4.2	Praxisbeispiel Dienststellenbesuch	20
a.)	Ablauf.....	20
b.)	Prüf Schwerpunkte	21
4.3	Ausgewählte Problemfelder im Polizeibereich (beispielhafte Sammlung)	23

VORWORT

1.1. Vorstellung

Kurze Vorstellung des/der Vortragenden

- beruflicher Hintergrund
- Rolle in der VA/Kommission

1.2. Einstiegsfragen

Eventuell könnten folgende Einstiegsfragen gestellt werden:

- Was wissen Sie über die VA und ihre Kommissionen?
- Was haben die VA und ihre Kommissionen mit der Polizei zu tun?
- Wer von Ihnen hat bereits etwas mit der VA und bzw. oder ihren Kommissionen zu tun gehabt?
- Würden Sie Ihre Haltung gegenüber der VA und ihrer Kommissionen als eher voreingenommen oder unvoreingenommen bezeichnen?

1.3. Überblick

Kurzer Überblick über die Vortragsinhalte

- VA: Organisation und Aufgaben
- Kommissionen der VA: Organisation und Aufgaben
- praktische Tätigkeit der Kommissionen der VA im Polizeibereich

2. DIE VOLKSANWALTSCHAFT

2.1 Organisation

- **Parlamentarisches Kontrollorgan**
- an der Spitze: drei **Mitglieder**
 - Werner **Amon**, Mag. Bernhard **Achitz**, Dr. Walter **Rosenkranz**
 - vom Nationalrat für sechs Jahregewählt
eine einmalige Wiederwahl ist möglich
 - in ihrer Funktion unabhängig, unabsetzbar
 - Vorschlagsrecht der drei mandatsstärksten im Nationalrat vertretenen Parteien
 - Hauptausschuss des Nationalrats erstellt einen Gesamtvorschlag,
Wahl durch den Nationalrat mit einfacher Mehrheit
 - jährlicher Vorsitzwechsel; Vorsitzender hat Budget- und Personalhoheit
 - Wählbarkeit zum Nationalrat, Kenntnisse der Organisation und Funktionsweise der Verwaltung sowie auf dem Gebiet der Menschenrechte, Berufsverbot
 - aktuelle Amtsperiode: 1. Juli 2019 bis 30. Juni 2025
- **Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen:**
 - Ca. 90 Personen, davon ca. 50 % Juristinnen und Juristen
- **Sitz**
 - Singerstraße 17, 1015 Wien

2.2 Rechtsgrundlagen und Zahlen

a.) **Rechtsgrundlagen:**

- Art. 148a bis 148j **B-VG:**
 - keine Amtsverschwiegenheit oder Berufung auf Datenschutz gegenüber der VA, Verpflichtung zur vollen Auskunft
 - VA ist an Amtsverschwiegenheit gebunden wie geprüftes Organ
 - bei Berichtspflicht Einschränkung nur, wenn im Interesse der Parteien oder der nationalen Sicherheit
 - volles Akteneinsichtsrecht
- **Bundesgesetz über die Volksanwaltschaft** (VolksanwG 1982):
 - nähere Auskleidung der Regelungen in der Bundesverfassung
- **Geschäftsordnung** der Volksanwaltschaft, ihrer Kommissionen und des Menschenrechtsbeirats (GeO der VA 2017):
 - von den Volksanwälten am Beginn ihrer Amtsperiode einvernehmlich zu beschließen,

danach Kundmachung im BGBl

- **Geschäftsverteilung** der Volksanwaltschaft, ihrer Kommissionen und des Menschenrechtsbeirats (GeV der VA 2019):
 - von den Volksanwälten am Beginn ihrer Amtsperiode einvernehmlich zu beschließen, danach Kundmachung im BGBl;
 - regelt verbindlich die Arbeitsaufteilung zwischen den Volksanwälten und den Kommissionen

b.) Zahlen 1977 bis 2018:

- 397.900 Individualbeschwerden
 - davon 177.000 auf Bundesebene
 - davon 73.000 auf Landesebene
 - davon 146.500 durch den Auskunftsdienst (ab 2000)
 - davon 1.400 Heimopferrente
- 2.272 amtswegige Prüfverfahren
- 9.474 Sprechtage mit 74.329 Vorsprachen (Wien und Bundesländer)
- 3.107 NPM-Besuche seit 1.7.2012

2.3 Aufgaben

Missstandskontrolle

- Zuständigkeit gemäß B-VG umfasst gesamte Bundesverwaltung
- Bundesländer können die VA mittels Landesverfassungsgesetz für die Landes- und Gemeindeverwaltung zuständig machen
- nachprüfende Kontrolle: Eigene Landesvolksanwaltschaften in Tirol und Vbg für die Prüfung der Landes- und Gemeindeverwaltung
- präventive Menschenrechtskontrolle: Vbg hat für Landes- und Gemeindeeinrichtungen (z. B. Pflegeheime, Jugendwohlfahrtseinrichtungen) eine eigene Kommission

Kontrolltätigkeit der öffentlichen Verwaltung seit 1977:

- **prüft**, ob die Verwaltung im Rahmen der Gesetze handelt
- **prüft**, ob die Verwaltung mit den Bürgerinnen und Bürgern fair umgeht
- **kontrolliert behauptete Missstände**
 - Jedermann (unabhängig von Alter, Staatsangehörigkeit),
 - der von einem Missstand betroffen ist,
 - kann Beschwerde erheben,
 - soweit ein Rechtsmittel nicht oder nicht mehr zur Verfügung steht.
 - In anhängigen Gerichts- und Verwaltungsverfahren kann einer behaupteten Verzögerung nachgegangen werden.

Artikel 148a B-VG

(1) Jedermann kann sich bei der VA wegen **behaupteter Missstände in der Verwaltung des Bundes** einschließlich dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten, insbesondere wegen einer behaupteten Verletzung in Menschenrechten, **beschweren**, sofern er von diesen **Missständen betroffen** ist und soweit ihm ein **Rechtsmittel nicht** oder **nicht mehr** zur Verfügung steht. Jede solche Beschwerde ist von der VA zu prüfen. Dem Beschwerdeführer sind das Ergebnis der Prüfung sowie die allenfalls getroffenen Veranlassungen mitzuteilen.

Ablauf des Prüfverfahrens:

1. Kontaktaufnahme mit Behörden (Polizeibeschwerden- BMI)
 2. Konfrontation mit Missstandsbehauptung, wenn nötig Akteneinsicht
 3. Bewertung des Ergebnisses und des Akteninhalts und vorgelegter Unterlagen
- **Ergebnis** und Veranlassungen werden dem Beschwerdeführer **mitgeteilt**
 - Beschwerde **nicht berechtigt**: Aufklärung, Verweis an andere Stellen
 - Feststellung von **Missständen** in der Verwaltung (ca. in 12 % bis 15 % der Prüfverfahren)
 - Abgabe von **Empfehlungen** oder **Erteilung** von zu treffenden Maßnahmen in einem bestimmten Fall an oberste Verwaltungsorgane. Das betreffende Organ hat binnen acht Wochen (Verlängerung möglich)
 - den **Empfehlungen zu entsprechen** und dies der VA mitzuteilen
 - schriftlich zu **begründen**, warum der Empfehlung nicht **entsprochen** wird.

Weitere Möglichkeiten:

- Verordnungsanfechtung beim VfGH, Kompetenzfeststellung beim VfGH, Anregung dienstaufsichtsrechtlicher Maßnahmen

Verwaltung ist umfangreich:

- umfasst die Bundesverwaltung sowie die Landes- und Gemeindeverwaltung (außer Tirol und Vbg)
- die Aufgaben sind in der Geschäftsverteilung in **Geschäftsbereiche** der einzelnen Volksanwälte aufgeteilt (niemand soll sich den aus seiner Sicht „passenden“ Volksanwalt „aussuchen“ können)

Berichtstätigkeit der VA:

- **jährlicher Bericht an den Nationalrat und Bundesrat**
 - erscheint in der Regel im April jedes Jahres über die nachprüfende Kontrolle der Verwaltung und die präventive Menschenrechtskontrolle (NPM) in zwei Bänden
- auf der Website veröffentlicht:
www.volksanwaltschaft.gv.at/berichte-und-pruefergebnisse
- **jährlicher Bericht über die präventive Menschenrechtskontrolle (NPM) an das SPT der UNO** (Subcommittee on prevention of torture) in englischer Sprache

- **Bericht an die Landtage der Bundesländer:**
 - NPM-Bericht an alle neun Bundesländer jährlich, Bericht über die nachprüfende Kontrolle zweijährlich außer Wien (jährlich)
- **der Bericht an den Nationalrat und Bundesrat wird im VA-Ausschuss diskutiert**
 - Volksanwälte haben im Ausschuss und in der Plenardebatte ein Rederecht
 - weiters Rederecht im Budgetausschuss und im Budgetplenum zum eigenen Budget
- **in einigen Landtagen gibt es ebenso verankerte Rederechte**
 - z. B. Wien, Sbg, Stmk, NÖ
 - in anderen erfolgen formlose Einladungen (z. B. Tirol, Ktn, OÖ)

Außerhalb der Zuständigkeit der VA:

- Entscheidungen der Gerichtsbarkeit
 - sowohl ordentliche Gerichtsbarkeit als auch Verwaltungsgerichtsbarkeit,
 - die Prüfung der Verfahrensdauer ist aber möglich
- Gesetzgebung
 - die VA hat Stellungnahmemöglichkeit in Begutachtungsverfahren und kann aufgrund von Erkenntnissen in Prüfverfahren legislative Anregungen abgeben
- ausgegliederte Rechtsträger
 - auch wenn sie zu 100 % im Eigentum der Republik Österreich stehen
 - z. B. Bundesforste AG, ASFINAG, ÖBB, Wiener Friedhöfe
 - Korrespondenz wird aber auch über die zuständigen Ministerien bzw. sonstige Behörden sowie auch direkt mit diesen Unternehmen geführt
- Organe der EU und sämtliche nicht-österreichische Behörden

Beschwerden im Vollzugsbereich des BMI:

Grundsätzlich umfassen Beschwerden im Vollzugsbereich des BMI eine Vielzahl an Verwaltungsmaterien, z. B. Personenstandsrecht, Passrecht, Melderecht, Vereinsrecht, Zivildienst, Waffenrecht und Wahlrecht. Schwerpunkte bilden fremden- und asylrechtliche Beschwerden sowie Beschwerden über die Polizei (siehe folgende Beispiele)

- Nichtentgegennahme bzw. Nichtbehandlung von Anzeigen
- mangelhafte Ermittlungen
- Unfreundlichkeit, mangelhafte Auskunftserteilung
- Festnahmen
- Unterbringung nach UbG
- Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen in PAZ
- Schäden durch Amtshandlungen
- Betretungsverbote, Wegweisungen
- Nichtaufnahme in den Polizeidienst

- dienstrechtliche Anliegen von Polizeibediensteten
- mangelhafte Ausstattung der Polizei(dienststellen)
- Überwachung und Verfolgung durch Polizei
- Strafregisterauskünfte

a.) OPCAT

1. OPCAT-Implementierung in Österreich

September 2003:

- Österreich unterzeichnet OPCAT (Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)

Art. 3 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe: **Jeder Vertragsstaat bildet, bestimmt oder unterhält** auf innerstaatlicher Ebene ein oder mehrere **Gremien**, die zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe Besuche durchführen (im Folgenden als **«Nationaler Präventionsmechanismus (NPM)»** bezeichnet).

- wichtige Ergänzung des Anti-Folter-Übereinkommens CAT der Vereinten Nationen (1984)
- Einführung eines **internationalen Systems zur Inspektion von Haftorten**

Dezember 2011:

- Nationalrat und Bundesrat beschließen, dass die Umsetzung der Aufgaben nach dem OPCAT der VA und den von ihr eingesetzten Expertenkommissionen als Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) übertragen werden
- größte **Kompetenzerweiterung** für die VA seit ihrer Gründung 1977 durch eine entsprechende **Verfassungsänderung**

Kernartikel im B-VG (bzw. § 11 Abs 1 VolksanwG):

Artikel 148a B-VG

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

1. den Ort einer Freiheitsentziehung zu besuchen und zu überprüfen,

- **Umsetzung der UN-Antifolterkonvention - OPCAT**
- **z. B.** Justizanstalten, Kasernen, Dienststellen der Sicherheitsexekutive, psychiatrische Einrichtungen, Alten- und Pflegeheime, Kinder- und Jugendheime, Einrichtungen für Menschen mit Behinderung (Behindertenheime, Schulen und Internate für Schülerinnen und Schüler mit Behinderung)

2. das Verhalten der zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und

Zwangsgewalt (AuvBZ) ermächtigt Organe zu beobachten und begleitend zu überprüfen

- Übernahme der Kompetenz aus der Zeit, als der Menschenrechtsbeirat im BMI angesiedelt war
- 1999 Gründung des MRB (alt) im BMI gemäß § 15a SPG
 - a. aufgrund des Todes des Nigerianers Marcus Omofuma während einer begleiteten Flugabschiebung von Wien nach Sofia
 - b. der nur für die Polizei zuständige MRB (alt) gemäß § 15a SPG wertete von 1999 bis 2012 die Beobachtungen der sechs Kommissionen aus und sprach Empfehlungen gegenüber dem BMI aus
- 30. Juni 2012:
 - c. Einstellung der Tätigkeit des MRB (alt), Übernahme der Beobachtung und begleitenden Überprüfung der AuvBZ durch VA
 - d. z. B. bei Abschiebungen; SPA - Schwerpunktaktionen wie Razzien, Verkehrskontrollen; Demonstrationen; Straßenprostitution; AGM – Ausgleichsmaßnahmen; GVS - Kontrollen (Grundversorgungsquartiere); sonstigen Großveranstaltungen (z.B. Fußballspiele)

2. sowie für Menschen mit Behinderungen bestimmte Einrichtungen und Programme zu überprüfen beziehungsweise zu besuchen.

- Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UNBRK)
- **§ 16 Abs 3 UN-Behindertenrechtskonvention:**
Zur Verhinderung jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch stellen die Vertragsstaaten sicher, dass alle Einrichtungen und Programme, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind, wirksam von unabhängigen Behörden überwacht werden.
- Es soll jede Form von **Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch** in Einrichtungen und Programmen, die für **Menschen mit Behinderungen** bestimmt sind, verhindert werden.

1. Juli 2012:

- VA hat umfassende weitere Kompetenzen erhalten (Änderung der Bundesverfassung)
- VA ist seit 2000 Nationale Menschenrechtsinstitution, 2011 wurde dies neuerlich bestätigt
- VA ist nun auch durch einen eigenen Verfassungsartikel für den Schutz und die Förderung von Menschenrechten zuständig
- Die VA kontrolliert mit Expertenkommissionen alle Einrichtungen, in denen Menschen mit und ohne Behinderungen Gefahr laufen, Misshandlungen und unmenschlicher Behandlung ausgesetzt zu sein und freiheitsentziehenden Maßnahmen ausgesetzt sind

2. Menschenrechtsbeirat (MRB)

§ 26 Abs. 1 GeO der VA 2017

Dem Menschenrechtsbeirat obliegt:

1. die Beratung der Volksanwaltschaft in Angelegenheiten des § 11 Abs. 1 Volksanwaltschaftsgesetzes 1982, insbesondere bei der Festlegung genereller Prüfschwerpunkte sowie vor der Erstattung von Missstandsfeststellungen und Empfehlungen;
2. die Erstattung von Vorschlägen zur Gewährleistung einheitlicher Vorgehensweisen und Prüfstandards an die Volksanwaltschaft in Angelegenheiten der Z 1;
3. die Beratung der Volksanwaltschaft bei der strukturellen Evaluierung der Erfüllung der Aufgaben gemäß § 11 Abs. 1 des Volksanwaltschaftsgesetzes 1982 sowie der Umsetzung der diesbezüglichen Empfehlungen über Ersuchen der Volksanwaltschaft; darüber hinaus ist der Menschenrechtsbeirat
4. vor der Beschlussfassung über seine Geschäftsordnung und der Bestellung von Mitgliedern von Kommissionen anzuhören.

Organisation:

- MRB besteht aus 34 Mitgliedern
- Vorsitzende(r) und Stellvertretung wird von der VA bestellt
- sieben Mitglieder (und sieben Ersatzmitglieder) über Vorschlag BKA, BMI, BMVRDJ, BMLV, BMASGK, BMeiA
- zwei Ländervertreter: Ein Mitglied (und Ersatzmitglied) nominiert von den Bundesländern
- acht weitere Mitglieder (und Ersatzmitglieder) über Vorschlag von Nichtregierungsorganisationen
- die Mitglieder sind nicht Vertreter ihrer Organisation bzw. Behörde, sondern ad personam tätig

Aufgaben:

- Beratung der VA bei Schutz und Förderung von Menschenrechten
- Beratung bei der Erarbeitung von Prüfschwerpunkten
- Erstattung von Vorschlägen z. B. zu Prüfstandards
- Beratung bei Empfehlungen
- Erarbeitung grundlegender Fragen in Arbeitsgruppen
- Anhörung bei der Bestellung von Mitgliedern der Kommissionen

3. VA-KOMMISSIONEN

Die VA-Kommissionen sind zentraler Bestandteil des Nationalen Präventionsmechanismus (NPM) und führen für die VA bundesweit Kontrollbesuche durch.

3.1 Organisation

§ 12 VolksanwG

(1) Die Volksanwaltschaft hat **mindestens sechs Kommissionen** einzusetzen, die nach regionalen oder sachlichen Gesichtspunkten zu gliedern sind. Jede Kommission besteht aus der erforderlichen Zahl von Mitgliedern, wobei die Zahl der **Mitglieder aller Kommissionen mindestens 42** zu betragen hat. Jede Kommission wird von einer auf dem Gebiet der Menschenrechte anerkannten Persönlichkeit geleitet.

Bundesweit sechs Kommissionen

- interdisziplinär zusammengesetzte Expertenteams
- Expertinnen und Experten verschiedener Fachdisziplinen
- Mitglieder der Kommissionen sowie Leitungen werden von der VA bestellt

Leiterin/Leiter:

- eine auf dem Gebiet der Menschenrechte anerkannte Persönlichkeit
- die Leitungen der Kommissionen sind berechtigt, an den Beratungen der VA teilzunehmen

Mitglieder:

- **mindestens 42** nebenberuflich tätige Mitglieder (tatsächlich in der Regel mehr)

(2) Die **Mitglieder** werden mit ihrer Zustimmung nach Anhörung des Menschenrechtsbeirats von der Volksanwaltschaft bestellt. Zu Mitgliedern dürfen nur Personen bestellt werden, die über die **erforderlichen Fähigkeiten und Fachkenntnisse** verfügen. Personen, die eine Tätigkeit ausüben, die Zweifel an der unabhängigen Ausübung ihrer Funktion als Mitglied der Kommission hervorrufen könnte, sind von der Bestellung ausgeschlossen. Die Volksanwaltschaft hat sich um eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter und eine angemessene Vertretung ethnischer Gruppen und Minderheiten in den Kommissionen sowie um eine unabhängige, interdisziplinäre und pluralistische Zusammensetzung unter Bedachtnahme auf die Aufgabenstellung der Kommissionen zu bemühen.

- müssen über die **erforderlichen Fähigkeiten und Fachkenntnisse** verfügen; **Ausschreibungstext bei Mitgliedersuche:** Vor allem auf den Gebieten der Medizin, insbesondere der Allgemeinmedizin, der forensischen Medizin, der (klinischen) Psychologie, der Neurologie/Psychiatrie, der Frauenheilkunde, aus dem Fachbereich der Pflege, der Sozialarbeit, der Sonder- und

Heilpädagogik; des gehobenen Dienstes für Gesundheits- und Krankenpflege, Bauwesens und Bautechnik, der Pflegewissenschaft und der Rechtswissenschaft und Rechtsberatung

- ausgewogene Vertretung der **Geschlechter**
- angemessene Vertretung **ethnischer Gruppen** und **Minderheiten**
- **unabhängige, interdisziplinäre** und pluralistische **Zusammensetzung**

(3) Die **Bestellung** der Mitglieder erfolgt für **sechs Jahre**, alle **drei Jahre** hat eine **Neubestellung** der **Hälfte der Mitglieder aller Kommissionen** zu erfolgen. Eine **Wiederbestellung** ist zulässig.

Kommissionsmitglieder arbeiten in **Besuchsdelegationen**:

- mindestens zwei: **4-Augen-Prinzip**
- die Kommission stellt eine **Delegation** zusammen, die den Besuch durchführt
- Besuche sind in der Regel **unangekündigt**
- Betroffenen soll niemals ein Nachteil erwachsen - „**Do no harm**“- **Prinzip**
- in der Regel findet ein **Eingangs- und Abschlussgespräch** statt
- auch Polizeibedienstete können sich an die Delegation wenden (Überstundenbelastung, mangelhafte Ausstattung usw.)
- die Kommission erstellt ein **Protokoll** und übermittelt es der VA. Sie erstattet Vorschläge für Misstandsfeststellungen und Empfehlungen, weist aber auch auf „best practice“ hin oder teilt mit, dass keine von der VA aufzugreifenden Feststellungen getroffen wurden.

Die **Polizei verständigt die VA** über polizeiliche Großaktionen und Misshandlungsvorwürfe aufgrund des **Verständigungserlasses** des BMI vom 2. Juni 2014, GZ.: BMI-EE2500/0038- II/2/b/2014.

Die Kommissionen orientieren sich bei ihrer Besuchsplanung, die vierteljährlich erfolgt, an diesen Mitteilungen. Die Verständigungen über Misshandlungsvorwürfe dienen vor allem dazu, „Problemdienststellen“ zu identifizieren und diese in die Besuchsplanung miteinzubeziehen.

3.2 Aufgaben

§ 11 VolksanwG

(1) Zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte obliegt es der Volksanwaltschaft, im Bereich der Verwaltung des Bundes einschließlich dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten und im Fall des Art. 148i Abs. 1 erster Satz B-VG auch im Bereich der Verwaltung des betreffenden Landes

1. den Ort einer Freiheitsentziehung im Sinne des Art. 4 OPCAT regelmäßig zu besuchen und zu überprüfen,
2. das Verhalten der zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe zu beobachten und begleitend zu überprüfen sowie
3. in Durchführung des Art. 16 Abs. 3 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit

Behinderungen, BGBl. III Nr. 155/2008, und zur Verhinderung jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch Einrichtungen und Programme, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind, regelmäßig zu besuchen bzw. zu überprüfen.

a.) Besuchen und überprüfen

- alle Orte der Freiheitsentziehung
- Einrichtungen und Programme für Menschen mit Behinderungen
- insgesamt werden ca. 4.000 öffentliche und private Einrichtungen von der VA kontrolliert (gesetzlicher Auftrag: „regelmäßig und flächendeckend“)

b.) Beobachten undüberprüfen

- das Verhalten der Exekutive bei der Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt

c.) Sammeln von Informationen

d.) Prüfprotokolle

Prüfprotokolle werden direkt an die VA versandt

- **Bewertung** von Fakten
- **menschenrechtliche Beurteilungen**
- auf Basis internationaler Standards
 - z. B. UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (SPT), Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)
 - Trainings, Fortbildung
- **Missstandsfeststellungen**
- **Vorschläge, Empfehlungen, Anregungen**, die zur Verhütung von Menschenrechtsverletzungen beitragen sollen
- **bilden die Grundlage** für die Entscheidungen der VA
- Einleitung eines **Vorhalteverfahrens**:
 - Polizeidienststellen, Zwangsakte – **Korrespondenz mit dem BMI**,
 - Justizanstalten - Korrespondenz mit dem BMVRDJ,
 - Alten- und Pflegeheime, Psychiatrien, Jugendwohlfahrtseinrichtungen, Behinderten-einrichtungen
 - Korrespondenz mit BMASGK, Ländern oder der Einrichtung selbst.
 - Zusammenarbeit mit dem BMI aber auch in Form von Arbeitsgruppen (z. B. AG „Polizeianhaltung“ und AG „Suizidprävention“)

e.) Mögliche Maßnahmen der VA:

- **Missstände** gegenüber dem obersten Organ (z. B. BMI) feststellen
- **Empfehlungen** an das oberste Organ zu deren Abstellen erteilen

- **Berichte an**
 - Parlament (jährlich)
 - Landtage (zweijährlich außer Wien)
 - UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter - SPT (Achse zur UNO)
- **Anregungen an Gesetzgeber**
- **Anfechtung** von Verordnungen
- **Anregung** dienstaufsichtsrechtlicher Maßnahmen
- Information an **Öffentlichkeit**

3.3 Befugnisse

§ 11 VolksanwG

(3) Der Volksanwaltschaft und den von ihr eingesetzten Kommissionen ist

1. Auskunft insbesondere über die Anzahl und Behandlung der Personen, denen die Freiheitsentzug ist oder war, über die Orte, an denen Personen die Freiheit entzogen ist oder werden kann, und über die Bedingungen der Freiheitsentziehung sowie über die Anzahl und Behandlung der Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen und Programmen, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind, zu erteilen,
2. Einsicht in Unterlagen, allenfalls durch Übermittlung, und die Herstellung kostenloser Abschriften und Kopien davon zu gewähren, Zutritt zu sämtlichen Anlagen von Orten einer Freiheitsentziehung sowie von Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen zu gewähren und auf ihren Wunsch Kontakt zu Angehaltenen bzw. Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen und Programmen oder zu Auskunftspersonen ohne Anwesenheit Dritter, allenfalls unter Beiziehung eines Dolmetschers, zu ermöglichen.

a.) Zutrittsrecht

- Uneingeschränkt
- zu allen Orten der Freiheitsentziehung
- zu Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen
- in alle Bereiche

b.) Einsichtnahmerecht

- in alle Unterlagen, Dokumentationen, Aufzeichnungen
- alle relevanten Informationen und Unterlagen müssen zur Verfügung gestellt werden
- Herstellung von kostenlosen Kopien

c.) Auskunftspflicht

- Organe sind von Amtsverschwiegenheit entbunden
- Kommissionsmitglieder sind der Verschwiegenheit verpflichtet

d.) Vertrauliche Gespräche

- ohne Beisein Dritter
- wenn gewünscht ohne Information an Vorgesetzten

e.) Unangekündigte Besuche

- knapp 90 % der Besuche sind unangekündigt
- aus Gründen der Zweckmäßigkeit können Besuche angekündigt werden
- durchschnittliche Besuchsdauer 2018: ca. 7 Stunden
- Besuche können in großen Einrichtungen auch mehrtägig sein

4. PRAKTISCHE TÄTIGKEIT DER VA-KOMMISSIONEN IM POLIZEIBEREICH

4.1 Grundsätzliches

Polizei hat bei der Durchsetzung der Menschenrechte in einer demokratischen Gesellschaft eine zentrale Rolle.

- **Polizei** hat eine **Schutzfunktion** hinsichtlich Menschenrechte und Menschenwürde
- **Polizeiliche Aufgaben** sind z. B. erste allgemeine Hilfeleistung, Abwehr von gefährlichen Angriffen, Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Verfolgung von Straftaten
- **Werte** oder **Schutzgüter**, welche die Polizei zu schützen hat, sind menschenrechtliche Werte:
 - **Leben, Gesundheit, körperliche Integrität, Freiheit, Eigentum**

Primäre Aufgabe der Polizei besteht im Schutz der Menschenrechte: Die Polizei ist eine Institution zum Schutz der Menschenrechte - „die größte Menschenrechtsschutzorganisation im Staat“ (laut Eigendefinition des BMI, das seit Jahren das Projekt „Polizei.Macht.Menschen.Rechte“ betreibt).

Begriff Menschenrechte:

- oftmals falsches Verständnis von unterschiedlichen Seiten:
 - Zivilperson: Sehen häufig nur ihre Rechte
 - Polizei: Weit verbreitete Meinung, Polizei habe keine Menschenrechte
- wichtig: Menschenrechte sind unteilbar!
- jeder Mensch hat grundsätzliche Rechte: Egal ob Polizist oder Zivilperson

Wo liegt der Fokus der VA und ihrer Kommissionen?

- Schutz und Förderung von Menschenrechten (gemäß verfassungsrechtlichem Auftrag)
- Praktische Tätigkeit der VA-Kommissionen im Polizeibereich
 - Bedeutet nicht, das „Haar in der Suppe zu suchen“
- Präventiv Menschenrechtsverletzungen vorbeugen, aktuelle Missstände aufzeigen, Empfehlungen aussprechen
- Gute Entwicklungen fördern, Bestehendes evaluieren und rückmelden sowie „best practice“-Beispiele aufzeigen und dem BMI rückmelden („Motivation“)

4.2 Praxisbeispiel Dienststellenbesuch

a.) Ablauf

1. Eingangsgespräch mit Dienstführung

2. Rundgang und Besichtigung (Anhalte- und Verwahrungsräume, Kanzleien)
3. Dokumenteneinsicht
4. gegebenenfalls Gespräche mit Bediensteten
5. internes Debriefing der Delegation
6. Abschlussgespräch

b.) Prüfschwerpunkte

Lage, Baustruktur, bauliche Ausstattung

- Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln
- Ausstattung der Räume, insb. Hafträume
- Zugang zu Sanitäreinrichtungen (WC und Dusche)
- Barrierefreiheit
- Zugang zu Hafträumen

Aufenthaltsbedingungen

- Sanitär- und Hygienestandards
- Verpflegung
- Beleuchtung
- Notrufsystem
- Anzahl der Untergebrachten

Kontakt nach Außen

- Möglichkeit der Kontaktaufnahme zu Vertrauenspersonen und zu rechtlicher Vertretung
- Besuchsmodalitäten
- Möglichkeit zu telefonieren (z.B. auch für Mittellose)

Zugang zu Informationen

- Information in verständlicher Sprache und Form
- Verfügbarkeit von Dolmetscherinnen und Dolmetschern
- Aufklärung über die Rechte
- Aufklärung über die Pflichten (Hausordnung) und Konsequenzen der Nichteinhaltung

Freiheitsbeschränkende Maßnahmen

- Isolation
- Unterbringung in besonders gesicherten Zellen („Gummizelle“)
- Fixierung
- sonstige freiheitsbeschränkende Maßnahmen
- Überwachung (Video, persönliche Observanz)
- Dokumentation
- Verhältnismäßigkeit/Erforderlichkeit/Alternativen

- Einsatz von Waffen iSdWaffengebrauchsG

Hinweise auf Folter, Misshandlung, Missbrauch, Vernachlässigung und erniedrigender Behandlung

- „Wer hat wem was wie lange getan - wann, wo, warum, wie, wer war noch dabei?“
- Beobachtung der Kommission zum Gesundheitszustand von Betroffenen
- Überprüfen der Dokumentation
- Wurde der Vorfall von dem bzw. der Betroffenen angezeigt?
- Ist dieser Vorfall bereits extern untersucht worden?
- Reaktion der Einrichtung
- präventive Maßnahmen der Einrichtung (z. B. zur Verhinderung von Folter, Misshandlung, Missbrauch, Vernachlässigung und erniedrigender Behandlung etc.)

Gesundheitswesen

- allgemeine Aspekte z. B. verständliche Aufklärung, Dokumentation, Verfügbarkeit (Vorsorge, Ärztinnen/Ärzte, Medikamente, Therapien)
- Aufnahmeuntersuchung und regelmäßige Folgeuntersuchungen,
- Hungerstreikmanagement, Suizidprävention
- Dolmetschung bei Untersuchungen
- Anwesenheit von Sicherheitspersonal bei Untersuchungen
- optisch und akustisch ausreichend geschützter Bereich für Untersuchungen

Personal

- Qualifikationsdefizite, Weiterbildung
- Supervision, Peer-Support
- Arbeitsbedingungen (Fluktuation, Krankenstände, Überstunden, Vertretungsmanagement)
- atmosphärischer Gesamteindruck von der Einrichtung
- Kooperationsbereitschaft der Einrichtung
- positive Praktiken
- Interesse an Problemen von Polizeiarbeit und Polizeialltag (Arbeitsbedingungen, Ausstattung, Altersschnitt, Arbeits- und Überstundenbelastung, Supervision, Frauenanteil, belastende Amtshandlungen);

Bauliche Ausstattung

- Ausstattung der Räume
- Fuhrpark
- EDV-Ausstattung
- Behindertengerechte Erreichbarkeit
- Sanitäreinrichtungen

- Aufenthaltsräume für Bedienstete
- Lage der Anhalte- und Verwahrungsräume

Abschlussgespräch

- Feststellungen (positive Rückmeldungen wie Kritikpunkte)
- Empfehlungen
- Protokoll über das Abschlussgespräch (Hinweis auf spätere Zusendung des Protokolls über das Abschlussgespräch)
- keine Zusendung des Besuchsprotokolls, aber des Protokolls über Abschlussgespräch

Besuchsbericht an die zuständige LPD

- Berichtspflicht der jeweiligen Dienststelle an die zuständige LPD
- wer war hier - Ausweise!
- Feststellungen und Empfehlungen, Beanstandungen, Mängel
- schriftliche Rückmeldung an LPD durch Delegation nicht Pflicht, aber gewünscht

Anfertigung Protokoll

- Fakten zu einzelnen Prüfpunkten
- Erledigungsvorschlag an die VA, der aus diesen Fakten (z. B. Interviews, optische Wahrnehmungen, Fotodokumentation etc.) ableitbar ist
- Ausführungen zum Erledigungsvorschlag = Menschenrechtliche Beurteilung
Anregungen, Vorschläge

4.3 Ausgewählte Problemfelder im Polizeibereich (beispielhafte Sammlung)

Baulichkeit

- Selbstverletzungspotential
- Situierung der Verwahrungsräume im Keller
- Handzellen/Sicherheitsgesperre unter Mindestgröße
- Rufklingelsystem (aktiv oder abgeschaltet)
- Beleuchtung
- Belüftung
- barrierefreier Zugang
- Warmwasser in den Verwahrungsräumen
- Hygiene, Verschmutzung, Abgrenzung von Toiletten in PAZ
- Arbeitsbedingungen (beengte Raumsituation, keine für Frauen und Männer getrennte Sanitäreinrichtungen)
- Eigensicherung (Fenster, Sicherheitsschleuse)

Dokumentation

- intensiver Eingriff in Grundrechte durch Freiheitsentzug
 - Nachvollziehbarkeit muss gegeben sein
- Anhalteprotokolle:
 - Vollständigkeits
 - Information Festgenommener über Rechte und Pflichten
 - Verständigung Vertrauensperson, Rechtsbeistand
 - Nachvollziehbarkeit durch Unterschriften
 - medizinische Behandlung
 - Nachvollziehbarkeit von Verletzungen
 - Versorgung mit Essen und Trinken
 - Beginn und Ende von Maßnahmen (z. B. Hand-/Fußfessel)
- Misshandlungsvorwurf- Fortgang der Untersuchung

Sonstiges

- Dolmetsch (professionelle Dolmetschung oder Heranziehung von Mithäftlingen)
- Sprachgebrauch
 - wie über Menschen gesprochen wird, bringt meist eine unbewusste Grundhaltung zum Ausdruck
 - diskriminierender, erniedrigender, entwürdigender oder voreingenommener Sprachgebrauch
 - besonders im öffentlichen Dienst sollten Bedienstete vorbildlich zu sein
 - Diskriminierungsverbot
- Personendurchsuchung (wo bzw. von wem)
- Vergewaltigungsopfer - Einvernahme durch gleichgeschlechtliche Person?
- Mangel an weiblichen Beamtinnen an Dienststellen
- psychologische Betreuung von Beamtinnen und Beamten
- Burn-Out-Symptomatik
- UbG-Fälle
- Wegweisung und Betretungsverbot

Abschiebung

- Abschiebung einer hochschwangeren Frau
- Verpflegung mit Essen und Trinken
- Stillen eines Babys untersagt
- kein Dolmetsch
- Dolmetsch führt Amtshandlung
- Zivilkleidung bei Familienabschiebungen
- kein sichtbares Tragen von Waffen und bzw. oder Einsatzgürtel während einer Familienabschiebung
- Sprachgebrauch, Umgangston

- Familienabschiebung im Arrestantenwagen
- Zeitpunkt der Abholung (z. B. bei kleinen Kindern)
- keine ausreichende Anzahl von Päcktaschen
- keine Belehrung über die Gründe der Festnahme
- Familieneinheit
- medizinische Versorgung, Flugtauglichkeit

AuvBZ

- rechtswidrige Eingriffe in Grundfreiheiten und Menschenrechte (z. B. Personendurchsuchungen oder Anfertigung von Fotografien)
- überschießender Einsatz von Zwangsgewalt
- Aufklärung durch Dolmetscherin bzw. Dolmetscher oder Ausgabe von Informationsblättern (z. B. Aufgriff von Asylwerbenden)
- erkennen potentieller Menschenhandelsopfer bei „Rotlichtmilieukontrollen“, Sexarbeit, Vertrauensaufbau durch weibliche und männliche Bedienstete

Demonstrationen

- Festnahmen, z. B. lange Fixierung in Bauchlage
- Einkesselungen:
 - mangelnde Hörbarkeit von Lautsprecherdurchsagen bzw. völliges Fehlen
 - mangelnde Zeit zum Verlassen des Ortes
- deeskalierende Maßnahmen (3-D-Strategie: Dialog-Deeskalation-Durchgreifen)
- Einschreiten im Zuge des Verstoßes gegen das Vermummungsverbot
- Freiwilligkeit des Aufenthalts an der PI
 - Festnahme oder freiwilliges Gespräch?
- Gefahrenquellen aufgrund mangelnder Polizeipräsenz an neuralgischen Punkten

PAZ

- Verbringung in Sicherungszellen nach § 5b AnhO: Begründungsmängel hinsichtlich Eigen- bzw. Fremdgefährdung
- zu lange Anhaltedauer
- mangelhafte Videoüberwachung bzw. persönliche Observation
- Einschlusszeiten
- keine bauliche Abtrennung zu Toiletten, Verpixelung der Überwachungskameras
- suizidpräventive Ausgestaltung
- Bausubstanz
- Größe von Hafträumen
- Besuchsmodalitäten
- Beschäftigungsmöglichkeiten

- mangelnde Duschkmöglichkeiten und Hygiene
- Religionsausübung
- Möglichkeit des Telefonierens

Arbeitsgruppe Anhaltung in PAZ und AHZ arbeitete von 2014 bis 2018:

- Vertreter der VA und Kommissionen, Vertreter des BMI und der Polizei
- **Ziel:** Schaffung von Standards für den Vollzug in der Polizeianhaltung, Änderung der Anhalteordnung

Empfehlungen zu Zellenausgestaltung, Zellenöffnungszeiten und Besuchsmodalitäten ausgesprochen

- Die Empfehlungen wurde in einen Erlass des BMI vom Jänner 2018 aufgenommen
- Die Umsetzung aller Empfehlungen in die Realität ist Aufgabe des BMI; die Kommissionen der VA haben durch regelmäßige Follow-up-Besuche den Umsetzungsstatus zu evaluieren und die VA geht dem weiter nach (Stand der Umsetzung, Zeitrahmen usw.)

Arbeitsgruppe Suizidprävention arbeitete von 2015 bis 2018

- Vertreter der VA und Kommissionen, (ärztl.) Experten und Vertreter des BMI
- **Ziel:** Gemeinsame Erarbeitung eines Erlasses des BMI zur Suizidprävention in der Polizeianhaltung

Impressum

Volksanwaltschaft
Singerstraße 17
Postfach 20, 1015 Wien

Tel.: +43 (0)1 515 05-0
Fax: +43 (0)1 515 05 190

www.volksanwaltschaft.gv.at
post@volksanwaltschaft.gv.at

Kostenlose Servicenummer:
0800 223 223

Wien, August 2019

ISBN 978-3-9503415-2-2