MENSCHENRECHTSBEIRAT
der Volksanwaltschaft
Vorsitz: Ass.-Prof. i.R. DDr Renate KICKER
StV: Hon.-Prof. Dr. Gerhard AIGNER

1015 Wien, Singerstraße 17
Tel: 01/51 505 – 233
mrb@volksanwaltschaft.gv.at

Stellungnahme des Menschenrechtsbeirats (MRB) zur Vorlage der Volksanwaltschaft (VA) vom 30. April 2026 betreffend die Zuständigkeit der VA und ihrer Kommissionen für in Klöstern betriebene „Pflegestationen“ für Ordensangehörige

1 Einleitung

Mit E-Mail vom 30. April 2026 übermittelte die Geschäftsbereichsleiterin des Geschäftsbereichs A der VA (kurz: GBA) der Vorsitzenden des MRB eine Vorlage mit dem Titel *„Prüfzuständigkeit der Volksanwaltschaft hinsichtlich der ‚Pflegestation‘ einer Klostergemeinschaft“* und ersuchte darin – zusammengefasst – um Klärung, ob in der Vorlage näher beschriebene „Pflegestationen“, die von zwei namentlich genannten kirchlichen Orden in deren Klöstern betrieben würden, von dem, der Volksanwaltschaft und ihren Kommissionen übertragenen Mandat zur nationalen präventiven Menschenrechtskontrolle (NPM-Mandat) umfasst wären.

Die Vorlage des GBA beschreibt diese „Pflegestationen“ wie folgt: In einem der genannten Klöster würden rund 60 Ordensschwestern leben, von denen zwischen 16 bis 17 in einer (offenbar in einem speziellen Bereich des Klosters) eingerichteten „Pflegestation“ betreut würden. Dabei handle es sich nicht nur um österreichische Ordensschwestern, sondern auch um solche aus Südtirol und Rumänien, für die in ihren Herkunftsländern keine pflegerische Versorgung gewährleistet gewesen sei. Der Orden habe ein in Form einer GmbH organisiertes externes Pflegeunternehmen mit der Pflege und Betreuung der pflegebedürftigen Schwestern beauftragt. Die Pflegestation verfüge über eine Pflegedienstleitung und eine Stationsleitung, einen Dienstplan sowie ein Dokumentationssystem und habe einen Pflegestützpunkt mit einem Suchtgiftkasten eingerichtet, von dem aus die Medikamentenverteilung erfolge. Die Pflege- und Betreuungsstruktur sei auf Dauer angelegt und insbesondere auch auf die Pflege von Menschen mit psychischen Erkrankungen ausgerichtet. Viele der Ordensschwestern auf der „Pflegestation“ würden unter Demenz, Ängsten, Depressionen und bipolaren Störungen leiden. In einem anderen Kloster werde ein internes „Altenheim“ mit ca. 26 bis 30 pflegebedürftigen Ordensschwestern betrieben, wobei ein nicht unerheblicher Anteil der Pflegebedürftigen umfassende Pflege in Form einer 24-Stunden-Betreuung benötige, für die

ebenfalls ein externer Pflegedienstleister engagiert sei. Weitere Einzelheiten seien diesfalls nicht erhebbar gewesen.

In der Vorlage wird der MRB vor diesem Hintergrund um Beantwortung folgender Fragen ersucht:

a. Ist die „Pflegestation“ eines Klosters bzw. einer Ordensgemeinschaft als Ort der Freiheitsentziehung iSd Art. 4 OPCAT zu qualifizieren?

aa. *Stehen einer staatlichen Kontrolle – ausgeführt konkret durch die Volksanwaltschaft bzw. die von ihr eingesetzten Kommissionen – (grund-)rechtliche Garantien der römisch-katholischen Kirche bzw. der besuchten Kongregationen entgegen?*

bb. *Falls ja, wie verhalten sich diese zu anderen grundrechtlich geschützten Rechtspositionen der pflegebedürftigen Ordensschwestern, insbesondere zu Art 3 EMRK und zum Recht auf Schutz der persönlichen Freiheit?*

cc. *Handelt es sich beim Betrieb einer klostereigenen „Pflegestation“ bzw. eines klostereigenen „Alten- und Pflegeheimes“ um eine „innerkirchliche Angelegenheit“ iSd Art. 15 StGG bzw. Art. 9 EMRK?*

dd. *Ist in diesem Fall – unter Berücksichtigung des Rechts der römisch-katholischen Kirche auf selbständige Ordnung und Verwaltung ihrer inneren Angelegenheiten ohne staatliche Einflussnahme – das Kriterium der staatlich legitimierten Freiheitsbeschränkung (vgl. Art 4 Abs 1 OPCAT) erfüllt?*

Nach Befassung der im Rahmen des MRB eingerichteten zuständigen Themenarbeitsgruppe, erweitert durch interessierte MRB-Mitglieder, hat der MRB gem Art 148h Abs 3 B-VG iVm § 14 VolksanwG und § 26 Abs 1 Z 1 GeO VA 2026 in seiner Sitzung am 20. Oktober 2026 die vorliegende Stellungnahme beschlossen.

2 Erwägungen des MRB

2.1 Allgemeine Erwägungen zum NPM-Mandat der VA

Die zentrale Rechtsgrundlage für die Verankerung des NPM-Mandats der VA (und ihrer Kommissionen) ergibt sich aus Art 148a Abs 3 Z 1 bis 3 B-VG und Art 148i B-VG iVm § 11 Abs 1 Z 1 bis 3 VolksanwG, wobei sich Art 148a Abs 3 Z 2 und § 11 Abs 1 Z 2 VolksanwG auf den Bereich der Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt beziehen und für die hier gegenständliche Fragestellung nicht relevant sind.

Gem. Art 148a Abs 3 Z 1 B-VG obliegt es der VA und der von ihr gem. Art 148h Abs 3 B-VG eingesetzten Kommissionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte „im Bereich der Verwaltung des Bundes, einschließlich dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten“ den

„Ort einer Freiheitsentziehung“ zu besuchen und zu überprüfen. Bei Art 148a Abs 3 Z 1 B-VG geht es um die Verankerung und nähere Konkretisierung von Kontrollbefugnissen (einschließlich der Ermächtigung zur Abstattung von Kontrollbesuchen). Der Hinweis auf die „Verwaltung des Bundes“ ist vor dem Hintergrund der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung zu sehen und hat im Ergebnis koordinative Funktion. Er ist zusammen mit Art 148i B-VG, der auf die Landesverwaltung Bezug nimmt, zu lesen. In der Gesamtschau sollen diese Regelungen eine umfassende Umsetzung des NPM-Mechanismus im Bereich der gesamten staatlichen Vollziehung gewährleisten. Dazu korrespondieren, soweit es die Bundesvollziehung betrifft, auf einfachgesetzlicher Ebene das Heimaufenthaltsgesetz (HeimAufG) und das Unterbringungsgesetz (UbG).

Der Begriff „Ort einer Freiheitsentziehung“ wird in Art 148a Abs 3 Z 1 B-VG nicht expressis verbis definiert. Auch in der einfachgesetzlichen Durchführungsvorschrift des § 11 Abs 1 Z 1 VolksanwG findet sich keine ausdrückliche Umschreibung dieses Begriffs, jedoch konkretisiert § 11 Abs 1 Z 1 VolksanwG den Ort einer Freiheitsentziehung unter Anknüpfung an Art 4 OPCAT. So spricht § 11 Abs 1 Z 1 VolksanwG vom „Ort einer Freiheitsentziehung im Sinne des Art 4 OPCAT“.

Mit Blick auf die Vorlage der VA wäre also die Frage zu beantworten, inwieweit aus den in Art 15 StGG für gesetzliche anerkannte Kirchen und Religionsgesellschaften verankerten Garantien, insbesondere der Garantie der Selbstbestimmung in „inneren Angelegenheiten“, im Hinblick auf das in Art 148a B-VG und § 11 VolksanwG festgeschriebene Kontroll- und Besuchsrecht der VA und ihrer Kommissionen von einem entsprechend eingeschränkten bzw. relativierten Begriff des „Ortes der Freiheitsentziehung“ auszugehen wäre, soweit es „Pflegestationen“ in Klöstern der Katholischen Kirche betrifft.

Im Lichte dieser Erwägungen gilt es daher, in einem ersten Schritt eine begriffliche Klärung des „Ortes der Freiheitsentziehung“ auf Basis des Art 4 OPCAT vorzunehmen, in einem zweiten Schritt, Inhalt und Reichweite der „inneren Angelegenheiten“ im Sinne des Art 15 StGG zu konkretisieren und sodann festzustellen, ob und inwieweit sich das Kontroll- und Besuchsrecht der VA und ihrer Kommissionen auf die hier gegenständlichen „Pflegestationen“ in Klöstern erstreckt. Bei diesem zuletzt genannten Schritt kommt dann auch die einfachgesetzliche Grundlage für Freiheitsbeschränkungen in Alten- und Pflegeheimen sowie „anderen Einrichtungen“ (siehe § 2 Abs 1 HeimAufG) ins Spiel.

Die vorstehenden Ausführungen in Bezug auf „Orte der Freiheitsentziehung“ gelten entsprechend auch für den Bereich des Art 148a Abs 3 Z 3 B-VG und § 11 Abs 1 Z 3 VolksanwG. Diese Bestimmungen erstrecken das volksanwaltschaftliche NPM-Mandat, einschließlich des Besuchsrechts der Kommissionen der VA, auf „für Menschen mit Behinderungen bestimmte Einrichtungen und Programme“. Zur Konkretisierung dieser zuletzt genannten Begriffe bedient sich der (Verfassungs-)Gesetzgeber ebenfalls der Anknüpfung an die zu Grunde liegende völkerrechtliche Bestimmung, namentlich Art 16 Abs 3 UN-BRK (iVm Art 1 UN-BRK, soweit es um die Definition des in Art 16 UN-BRK verwendeten Behindertenbegriffs geht). Insofern stellt sich also auch die Frage, ob „Pflegestationen“ in Klöstern unter diese Begriffe bzw. unter einen von ihnen zu subsumieren wären.

2.2 Zu den Begriffen des „Ortes der Freiheitsentziehung“ und der „für Menschen mit Behinderungen bestimmten Einrichtungen und Programme“

2.2.1 Orte der Freiheitsentziehung

Infolge der Bezugnahme von Art 148a B-VG bzw. § 11 VolksanwG auf Art 4 OPCAT, ist zur Konkretisierung des Begriffs „Orte der Freiheitsentziehung“ von jener zuletzt genannten Bestimmung auszugehen, wobei sich nähere Erläuterungen zu deren Auslegung in der „Allgemeinen Bemerkung Nr. 1 (2024) zu Artikel 4 des Fakultativprotokolls (Orte der Freiheitsentziehung)“ – nachfolgend kurz: Allgemeine Bemerkung[1] – finden, die vom UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer, grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (nachfolgend kurz: Unterausschuss) auf seiner 53. Tagung vom 3. bis 7. Juni 2024 angenommen wurde. Unter Ziffer 9, 10 und 12 der Allgemeinen Bemerkung verweist der Unterausschuss unter Bezugnahme auf die Auslegungsgrundsätze des Art 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) darauf, dass der Begriff „Orte der Freiheitsentziehung“ nach Treu und Glauben weit ausgelegt werden muss und in diesem Kontext Art 4 Abs 1 und Abs 2 OPCAT zusammen zu lesen sind (sic!), zumal sie einander ergänzen.[2]

Art 4 Abs 1 OPCAT definiert „Orte der Freiheitsentziehung“ als solche, an denen Personen „auf Grund einer Entscheidung einer Behörde oder auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann“.

Bereits aus dieser sehr weit gefassten Formulierung – und umso mehr vor dem Hintergrund der vom Unterausschuss vertretenen Maxime einer tendenziell weiten Auslegung des OPCAT-Mandats – wird deutlich, dass als „Orte der Freiheitsentziehung“ nicht nur solche zu verstehen sind, an denen Personen die Freiheit bereits entzogen ist oder konkret entzogen wird, sondern auch solche, an denen eine Freiheitsentziehung möglich ist. Mit anderen Worten: Es werden auch Orte potenzieller Freiheitsentziehung erfasst. Diesem Aspekt kommt insbesondere im Hinblick auf die im vorliegenden Kontext relevanten Alten- und Pflegeeinrichtungen besondere Relevanz zu. Was den Begriff des Ortes als solchen anbelangt, so ist dieser von seinem gemeinsprachlichen Bedeutungsgehalt sehr weit und umfasst nicht nur (ganze) Gebäude, sondern insbesondere auch bestimmte Bereiche innerhalb von Gebäuden oder Gebäudekomplexen (z.B. Etagen, Abteilungen), ja generell sämtliche Situationen des Gewahrsams und der Kontrolle[3].

Der Begriff der „Freiheitsentziehung“ wird in Art 4 Abs 2 OPCAT näher umschrieben; gleichzeitig erfolgt darin eine weitere Konkretisierung des Ortsbegriffs. Demnach bedeutet Freiheitsentziehung „jede Form des Festhaltens oder der Inhaftierung oder die Unterbringung einer Person in einer öffentlichen oder privaten Gewahrsamseinrichtung, die diese Person auf Grund einer Entscheidung einer Justiz-, Verwaltungs- oder sonstigen Behörde nicht nach Belieben verlassen darf“. Mithin werden nicht nur staatliche Einrichtungen, sondern auch solche, die von „nichtstaatlichen Akteuren“ geführt werden, umfasst.[4] Aus der gebotenen

[1] CAT/OP/GC/1
[2] CAT/OP/GC/1 Ziff. 9, 10 und 12
[3] CAT/OP/GC/1 Ziff. 13
[4] CAT/OP/GC/1 Ziff. 12, 27 und 28

Berücksichtigung der Interdependenz von Art 4 Abs 1 und Abs 2 OPCAT resultiert, dass auch jede Form des Festhaltens, der Inhaftierung oder Unterbringung „mit ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis einer Behörde“ unter den Begriff der Freiheitsentziehung fällt. Insofern sind unter Art 4 OPCAT insbesondere auch Freiheitsbeschränkungen zur Abwehr krankheitsbedingter Gefahren bzw. pflegerisch bedingter Gefährdungssituationen (z.B. Sturzprävention), die von nichtstaatlichen Akteuren mit stillschweigender Duldung staatlicher Behörden gesetzt werden, zu subsumieren.[5]

Im Zusammenhang mit der Deutung des Kriteriums des Nicht-Verlassen-Dürfens ist ausdrücklich auf Ziffer 44 und 45 der Allgemeinen Bemerkung zu verweisen, die klarstellen, dass es nicht zwingend darauf ankommt, dass eine Person de jure das Recht zum Verlassen eines Ortes hat. Es reicht aus, dass eine Person – etwa infolge ihrer besonderen Vulnerabilität – de facto keine Möglichkeit hat, den jeweiligen Ort zu verlassen.[6] Im Einzelnen führt der Unterausschuss dazu Folgendes aus:

44. Ebenso kann es sein, dass es einer Person zwar freisteht, einen Ort, eine Einrichtung oder eine Situation nach Belieben zu verlassen, sie aber möglicherweise aus körperlichen, medizinischen, wirtschaftlichen oder anderen Gründen nicht dazu in der Lage und daher zum Verbleib gezwungen ist. So entstehen Situationen, in denen eine Person trotz ihres theoretisch bestehenden Rechts, den Ort nach Belieben zu verlassen, praktisch nicht dazu in der Lage ist. In bestimmten Fällen kann die Unfähigkeit einer Person, einen Ort, eine Einrichtung oder eine Situation zu verlassen, mit einem hohen Grad an Verwundbarkeit verbunden sein. Besonders deutlich wird dies bei Personen, die sich ohnehin in Situationen der Verwundbarkeit befinden, darunter Kinder, Frauen, Überlebende von Trauma, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen.

45. Ob eine bestimmte Tatsache oder ein bestimmter Sachverhalt als Freiheitsentziehung gewertet werden kann, hängt folglich nicht nur davon ab, ob die betreffende Person de jure das Recht zum Verlassen des Ortes, der Einrichtung oder der Situation hat, sondern auch davon, ob sie dieses Recht de facto ausüben kann, ohne schweren Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt zu sein. Wenn also die Möglichkeit, einen solchen Ort, eine solche Einrichtung oder eine solche Situation zu verlassen, in irgendeiner Weise eingeschränkt ist oder eine Person schweren Menschenrechtsverletzungen aussetzen würde, dann soll dieser Ort, diese Einrichtung oder diese Situation auch als Ort der Freiheitsentziehung im Sinne von Artikel 4 des Fakultativprotokolls verstanden werden.

Zur Frage, ob ein Ort der Hoheitsgewalt und der effektiven Kontrolle eines Staates unterstehen muss, um unter das OPCAT-Mandat zu fallen, oder ob es ausreicht, dass ein Ort entweder der staatlichen Hoheitsgewalt oder der effektiven Kontrolle des Staates unterliegt, verweist der Unterausschuss auf den diesbezüglich abweichenden Wortlaut des Art 4 OPCAT in der verbindlichen englischen („any place under its jurisdiction and control“) und der ebenso verbindlichen französischen Version („tout lieu placé sous sa jurisdiction ou sous son controle“) und löst diesen Widerspruch letztlich mit Rücksicht auf Art 31 WVRK dahingehend auf, dass Art 4 OPCAT im Sinne der französischen Version zu verstehen sei, also Hoheitsgewalt und volle effektive staatliche Kontrolle nicht kumulativ gegeben sein müssen.[7]

Im Lichte all dieser Erwägungen führt der Unterausschuss insbesondere Krankenhäuser und Institutionen zur Betreuung von älteren Menschen oder Menschen mit Behinderungen als dem

[5] CAT/OP/GC/1 Ziff. 28 iVm Ziff. 49
[6] CAT/OP/GC/1 Ziff. 44 und 45
[7] CAT/OP/GC/1 Ziff. 30, 31 und 35

OPCAT-Mandat unterliegende Orte an.[8] Aus dem Wortlaut des Art 4 Abs 2 OPCAT (arg: „Gewahrsamseinrichtung“) sowie den vom Unterausschuss angeführten Beispielen wird deutlich, dass es sich um Formen einer institutionellen Betreuung handeln muss, und zwar in dem Sinne, dass rein familiäre Settings, also etwa die häusliche Pflege und Betreuung im Familienverband, nicht unter das Mandat fallen.

Vor dem Hintergrund all dieser Erwägungen ist im Hinblick auf die gegenständlich relevante Fragestellung der Vorlage des GBA der VA als Zwischenergebnis festzuhalten, dass grundsätzlich auch von kirchlichen Orden im Rahmen von Klöstern eingerichtete und betriebene „Pflegestationen“, in denen es zu Freiheitsbeschränkungen zur Abwehr krankheitsbedingter bzw. von im Zusammenhang mit der Pflegesituation bestehenden Gefahren kommt oder kommen kann, von Art 4 OPCAT umfasst sein können.

Bei Orden und Klöstern handelt es sich zwar nicht um staatliche Einrichtungen, jedoch bezieht sich das OPCAT-Mandat, wie gezeigt, auch auf Einrichtungen, die von nichtstaatlichen Akteuren geführt werden. Zudem unterliegen Orden und Klöster, auch wenn ihnen Autonomie in „inneren Angelegenheiten“ zukommt, sehr wohl staatlicher Hoheitsgewalt bzw. staatlicher Kontrolle, wobei sich aus der Allgemeinen Bemerkung des Unterausschusses ergibt, dass das Vorliegen voller staatlicher Hoheitsgewalt und Kontrolle für die Subsumierbarkeit unter das OPCAT-Mandat gar nicht erforderlich ist, sondern letztlich auch eine verdünnte Staatsgewalt in Bezug auf eine „Gewahrsamseinrichtung“ ausreichend ist. In Vorwegnahme der nachfolgenden Ausführungen zur Judikatur ist an dieser Stelle auch bereits darauf hinzuweisen, dass es – formell betrachtet – einzig Sache des Staates ist, die Abgrenzung zwischen inneren und äußeren Angelegenheiten vorzunehmen[9], worin jedenfalls klar zum Ausdruck kommt, dass kirchliche Einrichtungen im Sinne des Art 15 StGG, mithin auch Orden und Klöster, der staatlichen Hoheitsgewalt unterstehen.[10]

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass pflegebedürftige Ordensangehörige zwar nach kanonischem Recht die Möglichkeit hätten, den Orden und damit auch das Kloster bzw. eine darin befindliche „Pflegestation“ zu verlassen.[11] Infolge ihrer Vulnerabilität, die sich in der Regel bereits aus ihrer Gebrechlichkeit bzw. Pflegebedürftigkeit ergeben wird, wird sich jedoch de facto ein Verlassen des Klosters als unrealistisch darstellen. Wie oben dargelegt, ist ein solches Setting bereits ausreichend, damit ein „Ort der Freiheitsentziehung“ vorliegt.[12]

Die endgültige Klärung und Beantwortung der Frage, ob solche „Pflegestationen“ nun definitiv unter Art 4 OPCAT zu subsumieren sind, hängt davon ab, ob und inwieweit sich aus der in Art 15 StGG für gesetzlich anerkannte Kirchen und Religionsgesellschaften verankerten Garantie einer Autonomie in „inneren Angelegenheiten“ eine Beschränkung des OPCAT-Mandats ergibt. Es stellt sich also die Frage der Abwägung und Koordinierung von Grundrechtssphären.

[8] CAT/OP/GC/1 Ziff. 12 und 13
[9] z.B. VfSlg 11.300/1987
[10] Historisch betrachtet ging auch bereits der k.k. VwGH in seinem Erk. v. 7.11.1883, Zl 2556 von einem behördlichen „Überwachungsrecht“ staatlicher Behörden selbst in Bezug auf innere Angelegenheiten aus. Siehe dazu auch FN 21
[11] Vgl. can 686 ff CIC
[12] CAT/OP/GC/1 Ziff. 44 und 45

2.2.2 Für Menschen mit Behinderungen bestimmte Einrichtungen und Programme

Zur inhaltlichen Konkretisierung der Begriffe der für Menschen mit Behinderungen bestimmten Einrichtungen und Programme ist, wie oben unter Abschnitt 1. erwähnt, auf Art 16 Abs 3 UN-BRK – iVm Art 1 Abs 2 UN-BRK, der den Begriff der Behinderung definiert – zu rekurrieren.

Wenngleich die UN-BRK vom Nationalrat unter Erfüllungsvorbehalt beschlossen wurde (BGBl III 2008/155), so ist im gegebenen Zusammenhang auf § 11 Abs 1 Z 3 VolksanwG idF des OPCAT-Durchführungsgesetzes (BGBl I 2012/1) zu verweisen, wird mit dieser Bestimmung doch ausdrücklich Art 16 Abs 3 UN-BRK in den Aufgabenkatalog der VA zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte übernommen. Insofern erfolgte durch das OPCAT-Durchführungsgesetz die spezielle Transformation des Art 16 Abs 3 UN-BRK ins innerstaatliche Recht, wobei zu berücksichtigen ist, dass Art 16 Abs 3 UN-BRK, soweit es den Begriff der Behinderung betrifft, zusammen mit Art 1 Abs 2 UN-BRK zu lesen ist.

Den Begriff „Menschen mit Behinderungen“ fasst die UN-BRK sehr weit und versteht darunter alle Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können. Art 1 Abs 2 UN-BRK definiert den Begriff der Behinderung mithin funktional und stellt expressis verbis nicht auf die Ursachen der Behinderungen ab; insofern sind insbesondere auch Menschen mit „altersbedingten“ Behinderungen umfasst und unterstehen dem Schutz der UN-BRK.[13]

Art 16 Abs 3 UN-BRK ist in systematischem Zusammenhang mit Art 19 UN-BRK zu sehen. Aus der Zusammenschau der beiden Bestimmungen wird deutlich, dass die primäre Stoßrichtung der UN-BRK in die Richtung von Inklusion sowie Deinstitutionalisierung geht und die UN-BRK einer institutionellen Unterbringung und Betreuung von Menschen mit Behinderungen, also einer solchen in Heimen – bzw. allgemeiner formuliert – in stationären Einrichtungen mit heimähnlichen Strukturen, mit einer gewissen „Skepsis“ begegnet. Art 16 Abs 3 UN-BRK geht offenkundig davon aus, dass in solchen Settings institutioneller Betreuung, die zu einem bestimmten Grad auch immer mit einer gewissen Abgrenzung bzw. Abschottung von der Allgemeinheit einhergehen, eine erhöhte Vulnerabilität und damit verbunden eine erhöhte Schutzbedürftigkeit von Menschen mit Behinderungen besteht bzw. – anders ausgedrückt – eine besondere menschenrechtliche Risikosituation in puncto Gewalt und Missbrauch nicht auszuschließen ist, weshalb die UN-BRK für diesen Bereich denn auch einen effektiven und unabhängigen (präventiven) Überwachungsmechanismus vorschreibt. Vor diesem Hintergrund ist zu folgern, dass durch Art 16 Abs 3 UN-BRK eine möglichst vollständige Abdeckung aller Formen von institutioneller Unterbringung und Betreuung beabsichtigt ist. Insofern sind diese Begriffe auch entsprechend weit und umfassend zu interpretieren, wobei klarstellend festzuhalten ist, dass – vor dem Hintergrund der

[13] aA. Heitzmann/Piaty, Kontrolle privater Gesundheitseinrichtungen durch die Volksanwaltschaft – Fehlt es am Rechsschutz?, RdM 2021, 335 ff; Heitzmann/Piaty übersehen freilich, dass die UN-BRK definitiv nicht auf die Ursachen einer Behinderung abstellt, mithin nicht von einem kausalen, sondern einem funktionalen Behindertenbegriff ausgeht. Zudem wollen sie den Behindertenbegriff der UN-BRK (einschränkend) unter Bezugnahme auf § 1 Abs. 1 HeimAufG auslegen. Abgesehen davon, dass diese aus dem HeimAufG gewonnene Schlussfolgerung zu hinterfragen ist, begegnet jener Ansatz grundlegenden dogmatischen Bedenken: Eine inhaltliche Konkretisierung eines völkerrechtlich vorgegebenen und verfassungsrechtlich (sic!) ins innerstaatliche Recht übernommenen Begriffes unter Bezugnahme auf eine einfachgesetzliche Bestimmung ist mit dem Stufenbau der Rechtsordnung nicht vereinbar. Einfachgesetzliche Bestimmungen sind verfassungs- und völkerrechtskonform auszulegen, nicht umgekehrt.

teleologischen Ausrichtung des Art 16 Abs 3 UN-BRK – eine häusliche Betreuung und Pflege innerhalb der Familie nicht erfasst wird.

Ausgehend vom gemeinsprachlichen Bedeutungsgehalt der Begriffe „Einrichtung“ und „Programm“ wird man grundlegend festhalten können, dass beim Begriff der „Einrichtung“ der örtliche bzw. räumliche Rahmen einer institutionellen Betreuung im Vordergrund steht, während der Begriff des „Programms“ in erster Linie die organisatorische Komponente einer solchen Betreuung im Auge hat. Deutlich wird dies insbesondere auch mit Blick auf den englischen und französischen Text des Art 16 Abs 3 UN-BRK. Im englischen Text findet sich der Begriff „facilities“, der ins Deutsche übertragen dem Bedeutungsfeld von Gebäude, Anstalt, Anlage und eben auch Einrichtung entspricht. Die französische Version spricht von „etablissement“, worunter gemeinhin ein, einem bestimmten Zweck gewidmetes Gebäude oder auch ein (Geschäfts-)Lokal, sohin ein, einer bestimmten Verwendung dienender Teil eines Gebäudes, verstanden wird. Zusammenfassend wird man den Begriff der „Einrichtung“ im Sinne des Art 16 Abs 3 UN-BRK daher dahingehend konkretisieren können, dass dieser einen Gebäudekomplex, ein Gebäude oder auch einen bestimmten Bereich eines Gebäudes meint, der bzw. das dazu bestimmt ist, der Unterbringung und Betreuung von Menschen mit Behinderungen zu dienen. Unter einem Programm wird im gegebenen Kontext eine, auf eine gewisse Dauer angelegte organisatorische Struktur mit Abläufen, die auf die Versorgung und Betreuung von Menschen mit Behinderungen ausgerichtet ist, zu verstehen sein.

Es bedarf an dieser Stelle keiner näheren Erörterung, dass Ordensangehörige, die infolge ihres Alters, oder auf Grund eines Gebrechens bzw. einer Erkrankung auf Pflege und Betreuung angewiesen sind, vom sehr weiten Behindertenbegriff des Art 1 UN-BRK erfasst werden. Zur Beantwortung der Frage, ob die Pflege und Betreuung von Ordensangehörigen in einem Kloster unter den Begriff der „Einrichtung“ bzw. des „Programms“ im Sinne des Art 16 Abs. 3 UN-BRK zu subsumieren sind, kommt es auf das konkrete Setting bzw. die konkrete Ausgestaltung und Organisation der Pflege an. Erfolgen die Pflege und Betreuung gleichsam organisch eingebettet in den allgemeinen klösterlichen Alltag und stellt sich somit ausschließlich als natürliche Ausformung des gemeinschaftlichen Zusammenlebens gemäß den kanonischen Grundsätzen und dem Eigenrecht des jeweiligen Ordens dar, so wird man von keiner institutionellen Pflege und Betreuung im Sinne des Art 16 Abs. 3 UN-BRK sprechen können. Wird demgegenüber jedoch, wenngleich innerhalb des Klosters, eine spezielle organisatorische Struktur etabliert und ein eigener räumlicher Bereich für eine gewisse Anzahl pflege- und betreuungsbedürftiger Ordensschwestern bzw. Ordensbrüder eingerichtet bzw. der Pflege und Betreuung dieser Ordensangehörigen gewidmet[14], so wird der Tatbestand der für Menschen mit Behinderungen bestimmten Einrichtung bzw. des für Menschen mit Behinderungen bestimmten Programms als erfüllt anzusehen sein. Es liegt der Typus einer institutionellen Betreuung im Sinne der UN-BRK vor.

In diesem Kontext kommen dann – auf einfachgesetzlicher Ebene – insbesondere auch das Gesundheits- und Krankenpflegegesetz (GuKG) und die dort verankerten Tätigkeitsvorbehalte ins Spiel. So lässt § 3 Abs 3 GuKG zwar bestimmte Hilfeleistungen unberührt, jedoch greift dieses Gesetz jedenfalls dann, wenn professionelle Pflege notwendig wird, insbesondere bei der Erhebung des Pflegebedarfs, der Pflegeanamnese und Pflegeplanung, der systematischen Krankenbeobachtung, der Wundversorgung, der Verabreichung von Medikamenten, bei Injektionen und Infusionen, der Katheter-, Sonden- oder Stomaversorgung,

[14] Vgl. dazu im Detail unter Pkt. 4., Seite 15

dem professionellen Dekubitus- und Sturzmanagement, sowie der fachlichen Beurteilung von Schmerzen, Verwirrtheit oder Verschlechterungen des Gesundheitszustandes.

Zusammenfassend kann folglich festgehalten werden, dass eine „Pflegestation“ in einem Kloster, wie sie in der Vorlage des GBA der VA beschrieben wird, grundsätzlich unter Art 16 Abs 3 UN-BRK subsumiert werden kann, wobei – so wie in Bezug auf Art 4 OPCAT – allerdings noch näher zu untersuchen ist, ob und inwieweit sich Einschränkungen aus Art 15 StGG ergeben könnten.

2.3 Zu Inhalt und Reichweite der „inneren Angelegenheiten“ im Sinne des Art 15 StGG

2.3.1 Erwägungen zur Auslegung des Art 15 StGG

Gem. Art 15 StGG hat jede gesetzlich anerkannte Kirche und Religionsgesellschaft (unter anderem) das Recht ihre „inneren Angelegenheiten“ selbständig zu ordnen und zu verwalten. Dass die Katholische Kirche unter den Begriff der „anerkannten Kirche“ im Sinne des Art 15 StGG zu subsumieren ist, steht außer Streit und bedarf im vorliegenden Kontext keiner vertieften Erörterung. Auszugehen ist somit davon, dass Art 15 StGG der Katholischen Kirche bzw. in concreto den ihr zugehörigen Orden und Klöstern eine Sphäre der freien Selbstbestimmung in Bezug auf „innere Angelegenheiten“ garantiert.

Zur Beantwortung der Frage, nach welchen Kriterien sich Inhalt und Umfang jener „inneren Angelegenheiten“ bestimmen lassen und ob bzw. unter welchen Bedingungen ein Eingriff in „innere Angelegenheiten“ zulässig ist, bietet der Wortlaut des Art 15 StGG nur vage Anhaltspunkte: Art 15 StGG enthält keine allgemeine Umschreibung der „inneren Angelegenheiten“, definiert also expressis verbis keinerlei Kriterien für eine nähere inhaltliche Konkretisierung. Auf Basis einer Wortinterpretation lässt sich zunächst nur – e contrario – schließen, dass es neben „inneren Angelegenheiten“ auch „äußere Angelegenheiten“ gibt, die einer autonomen Ordnung und Verwaltung durch die jeweilige gesetzlich anerkannte Kirche bzw. Religionsgesellschaft entzogen sind.

Eine Einschränkung des Grundrechts auf Ordnung und Verwaltung der „inneren Angelegenheiten“ ergibt sich jedoch aus dem letzten Gliedsatz des Art 15 StGG: Dieser stellt ausdrücklich klar, dass jede gesetzlich anerkannte Kirche und Religionsgesellschaft „wie jede Gesellschaft, den allgemeinen Staatsgesetzen unterworfen [ist]“, wobei der Begriff der „allgemeinen Staatsgesetze“ freilich ebenfalls nicht näher bestimmt wird. Im Lichte einer teleologischen Betrachtung ist zu folgern, dass die „allgemeinen Staatsgesetze“ im Ergebnis als Ermächtigung des Staates dienen, sein Selbstverständnis und seine Wertungen einzubringen[15], wobei in diesem Kontext eine wesentliche Schranke zu beachten ist: Dem Staat ist es ausdrücklich verwehrt, diskriminierende Sondergesetze zu erlassen, die speziell gegen eine gesetzlich anerkannte Kirche bzw. gegen eine bestimmte Religionsgesellschaft gerichtet sind (arg: „wie jede Gesellschaft“).[16] Insofern enthält Art 15 StGG eine

[15] Potz/Schinkele, Grundriss Religionsrecht (2024), 86
[16] Berka/Binder/Kneihs, Grundrechte, 2. Aufl., 429 mwN

Antidiskriminierungsklausel zugunsten gesetzlich anerkannter Kirchen bzw. Religionsgesellschaften.

Mit *Potacs* ist davon auszugehen, dass die Schöpfer des StGG die darin verankerten Grundrechte – und so auch Art 15 StGG – im Ergebnis als Prinzipien mit einer inhärenten Dimension der Gewichtung und Abwägung verstanden wissen wollten und der den Grundrechten des StGG folglich innewohnende Wertungsspielraum eine von Beginn an intendierte dynamische Anpassung des jeweiligen Grundrechts an geänderte sozio-reale Verhältnisse, Wertvorstellungen und Weltanschauungen ermöglicht. *Potacs* zeigt insbesondere auch, dass die im Zusammenhang mit verschiedenen Grundrechten des StGG verankerten Gesetzesvorbehalte zwar als formelle Gesetzesvorbehalte formuliert sind, ihnen jedoch im Ergebnis eine materielle Dimension zugesonnen war bzw. eine solche vorausgesetzt wurde.[17] Mithin fungieren gerade auch diese Gesetzesvorbehalte als „Einfallstor" für geänderte gesellschaftliche und rechtliche Wertvorstellungen und führen so zu einer dynamischen Ausformung des Grundrechtsgehalts. Konsequenterweise kommt in diesem Kontext auch der Einfluss der EMRK und damit die „Überlagerung" des StGG durch völkerrechtlich verankerte Grundrechte ins Spiel[18].

Im Lichte dieser Erwägungen ist es folgerichtig, wenn die Lehre in der Bezugnahme auf die „allgemeinen Staatsgesetze" eine „Schrankenregelung sui generis" erblickt, die im Sinne eines materiellen Gesetzesvorbehalts zu verstehen ist und damit eine Rechtsgüterabwägung impliziert.[19]

In Anbetracht dessen, dass Art 15 StGG, wie oben gezeigt, weder den Begriff der „inneren Angelegenheiten" noch jenen der „allgemeinen Staatsgesetze" expressis verbis definiert, sondern diese Begriffe vom Schöpfer des StGG vielmehr vorausgesetzt wurden, ist die Beleuchtung des historischen Kontextes des StGG von Relevanz und bildet den Ausgangspunkt der Konkretisierung des Grundrechts. Der endgültige Bedeutungsgehalt und Umfang des Grundrechts erschließen sich in weiterer Folge unter Beachtung des, dem Grundrecht innewohnenden dynamischen Wertungsspielraums.[20]

2.3.2 Zur Auslegung des Art 15 StGG durch die Rechtsprechung

Bereits der k. k. VwGH hatte sich mit Umfang und Reichweite der inneren Angelegenheiten im Sinne des Art 15 StGG auseinanderzusetzen. Hinzuweisen ist auf ein Erkenntnis des k.k. VwGH vom 7.11.1883, Zl. 2556[21], auf das im Hinblick auf seine relative zeitliche Nähe zum Inkrafttreten des StGG unter dem Blickwinkel der historischen Interpretation besonderes Augenmerk zu richten ist. Zu entscheiden war die Frage, wem das Recht zur Bestellung des Totengräbers eines konfessionellen Friedhofs zukomme, der Gemeinde als Sanitätsbehörde oder den kirchlichen Organen. Der Gerichtshof führte aus, dass konfessionelle Friedhöfe kirchliche Anstalten seien und qualifizierte deren Verwaltung und somit auch die Bestellung des Totengräbers als „innere Angelegenheit" im Sinne von Art 15 StGG. Zugleich betonte der

[17] Potacs, Die Interpretation des Staatsgrundgesetzes, in Merli/Pöschl/Wiederin (Hrsg.), 150 Jahre Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatbürger (2018), 66 und 68
[18] Potacs, aaO, 67; Potz/Schinkele, aaO, 87
[19] In diesem Sinne auch: Potz/Schinkele, aaO, 66 und 86
[20] Potacs, aaO, 63
[21] Slg Budwinsky Bd. 7/Nr. 1899

Gerichtshof jedoch, dass das „Überwachungsrecht“ der Gemeinde in Bezug auf die Einhaltung der geltenden sanitätsrechtlichen Vorschriften dadurch „nicht berührt“ werde und die kirchlichen Organe „den allgemeinen Staatsgesetzen“ Folge zu leisten hätten, also im konkreten Fall verpflichtet seien sanitätsrechtliche Vorschriften zu beachten und allfällige Anweisungen der Gemeinde in ihrer Funktion als Sanitätsbehörde zu befolgen.

Eine Bezugnahme auf historische Materialien findet sich auch in der Judikatur des VfGH: So greift der VfGH in seinem Erkenntnis vom 16.03.1987, Zl. B933/86[22], zur näheren Bestimmung des Begriffs der „inneren Angelegenheiten“ von anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften auf den Motivenbericht zum ehemaligen Katholikengesetz 1874 zurück. Vor diesem Hintergrund hält er fest, dass es – formell betrachtet – einzig Sache des Staates sei, die Abgrenzung zwischen inneren und äußeren kirchlichen Angelegenheiten vorzunehmen. Jedoch habe der Staat dabei materielle Schranken zu beachten: Im Wesentlichen müsse sichergestellt sein, dass der Kirche bzw. Religionsgemeinschaft neben dem „Glaubens- und Gewissensgebiet“ und der „Art des Gottesdienstes“ auch die nötige Freiheit und Selbstbestimmung für eine „gedeihliche Entwicklung“ im weltlichen Bereich verbleibe. In seinem Erkenntnis vom 10.12.1987 zu G146/87 und G147/87[23] hält der VfGH fest, dass der Begriff der „inneren Angelegenheiten“ unter Bedachtnahme auf das Wesen der Religionsgesellschaften und nach deren Selbstverständnis erfasst werden müsse. Vertiefte Ausführungen zur Konkretisierung der „inneren Angelegenheiten“ finden sich schließlich noch im VfGH-Erkenntnis vom 11.12.2001 zu B1510/00.[24] Darin rekurriert der Gerichtshof auf die herrschende Lehre und die ständige Judikatur des OGH und beschreibt „innere Angelegenheiten“ einer gesetzlich anerkannten Kirche oder Religionsgesellschaft als solche, die „den inneren Kern der kirchlichen Betätigung betreffen und in denen ohne Autonomie die Religionsgesellschaften in der Verkündigung der von ihnen gelehrten Heilswahrheiten und der praktischen Ausübung ihrer Glaubenssätze eingeschränkt wären“. Im Vergleich zum oben zitierten Erkenntnis vom 16.03.1987 erscheint diese Definition etwas enger gefasst und stark auf die praktische Gewährleistung der Religionsausübung fokussiert.

Zur Frage der Zulässigkeit eines Eingriffs in den Bereich der „inneren Angelegenheiten“ hält der VfGH in ständiger Judikatur fest, dass das in Art 15 StGG verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht der Ordnung und selbstständigen Verwaltung der „inneren Angelegenheiten“ nicht durch einfaches (sic!) Gesetz beschränkt werden darf und es der staatlichen Vollziehung verboten ist, in diese „inneren Angelegenheiten“ einzugreifen.[25] Aus Sicht des VfGH kommt es für die Beurteilung, ob eine einfachgesetzliche Regelung die garantierte Autonomie in „inneren Angelegenheiten“ verletzt insbesondere auch darauf an, dass die Regelung legitime Interessen des Staates verfolgt und nicht intentional kirchliche Interessen beeinträchtigt.[26]

Ergänzend ist an dieser Stelle noch darauf hinzuweisen, dass der EGMR im Zuge seiner neueren Rechtsprechung auch Art 9 EMRK mit Aspekten der korporativen Religionsfreiheit anreichert und somit von einer durch Art 9 EMRK geschützten Autonomie in Bezug auf die Festlegung von Glaubensinhalten und ihrer Ausdrucksformen sowie der Festlegung der inneren religionsgemeinschaftlichen Organisation und der Wahl der religiösen Führung

[22] VfSlg 11.300/1987
[23] VfSlg 11.574/1987
[24] VfSlg 16.395/2001
[25] z.B. VfSlg. 2944/1955; 3657/1959; 11.574/1987
[26] VfSlg 11.300/1987 mwN

ausgeht[27]. Insofern spielt Art 9 EMRK auch in Art 15 StGG hinein[28]; in Bezug auf die im vorliegenden Kontext zu untersuchenden Fragestellungen ergeben sich daraus jedoch keine über Art 15 StGG hinausgehende Aspekte.

2.4 Zum Verhältnis von Art 15 StGG zum NPM-Mandat der VA

Aus der Gesamtschau der oben referierten Judikatur des VfGH zu Art 15 StGG ergibt sich die verfassungsrechtlich verankerte Garantie einer gesetzlich anerkannten Kirche bzw. einer Religionsgesellschaft zur Wahrung des inneren Kerns ihrer kirchlichen und religiösen Betätigung und damit zusammenhängend das Verbot diskriminierender bzw. intentional gegen die religionsspezifischen Interessen der jeweiligen Kirche bzw. Religionsgesellschaft gerichteter Rechtsvorschriften. Die durch Art 15 StGG geschützten „inneren Angelegenheiten" sind Ausdruck dieser Garantie.

Eine Grenze finden „innere Angelegenheiten" dort, wo „allgemeine Staatsgesetze" Angelegenheiten regeln, welche die öffentliche Ordnung oder die Rechte Dritter erheblich berühren.[29] Dies ergibt sich bereits klar aus dem oben erwähnten Erkenntnis des k.k. VwGH vom 7.11.1883, Zl. 2556, das die Verwaltung eines konfessionellen Friedhofs den „inneren Angelegenheiten" zuordnet, jedoch zugleich die Bindung der kirchlichen Organe an die einschlägigen Sanitätsgesetze bejaht und das diesbezügliche Überwachungsrecht der zuständigen staatlichen Behörde außer Streit stellt. Deutlich wird dies auch mit Blick auf § 1 Abs 3 Z 3 Verbandsverantwortlichkeitsgesetz (VbVG), der anerkannte Kirchen und Religionsgesellschaften als strafrechtlich verantwortliche Verbände definiert und nur insoweit ausnimmt, als sie „seelsorgerisch tätig" sind.[30] Aus den erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage ergibt sich dazu, dass etwa auch der Bereich der Erfüllung humanitärer Aufgaben durch Kirchen und Religionsgesellschaften vom Geltungsbereich des VbVG umfasst werden soll,[31] womit letztlich nur der absolute Kernbereich der religiösen Betätigung, namentlich die „Seelsorge", ausgenommen ist. So fällt nach herrschender Ansicht in der Literatur etwa auch der Betrieb von Pflegeeinrichtungen durch religiöse Gemeinschaften unter den Anwendungsbereich des VbVG.[32] In den erläuternden Bemerkungen zum VbVG wird im Übrigen auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die strafrechtliche Verantwortung im Bereich humanitärer Agenden neben anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften auch alle anderen, damit befassten Rechtsträger trifft, womit offenkundig zum Ausdruck gebracht werden soll, dass es sich diesfalls um keinen diskriminierenden Eingriff im Sinne des Art 15 StGG handelt.

Wesentliche Grundpfeiler der öffentlichen Ordnung und damit legitime staatliche Interessen ergeben sich freilich nicht nur aus dem Strafrecht oder grundlegenden verwaltungspolizeilichen Vorschriften, sondern vor allem auch aus den verfassungs- und

[27] Vgl. dazu insbesondere Potz/Schinkele, aaO, 87 mwN
[28] VfSlg 20.321/2019
[29] in diesem Sinne wohl Berka/Binder/Kneihs, Grundrechte, 2. Aufl., 430
[30] allgemein zum Verbandsbegriff vgl. Steiner, Krankenhausmanagement und Verbandsverantwortlichkeit, RdM 2007, 176
[31] RV 994 BlgNR XXII GP 18
[32] Vgl. insbesondere Birklbauer in Resch/Walter (Hrsg.), Medizinrecht – Praxiskommentar, 352; Wiesinger in Ruhmannseder/Zahrl (Hrsg.), HB Medizinstrafrecht, 466

völkerrechtlich verankerten Grund- und Menschenrechten sowie deren Schutzmechanismen, die zuletzt durch die Implementierung des präventiven Menschenrechtsschutzes eine wesentliche Weiterentwicklung erfahren haben. Das in Art 148a Abs 3 Z 1 und Z 2 B-VG iVm § 11 Abs 1 Z 1 und 2 VolksanwG und Art 4 OPCAT sowie Art 16 Abs 3 UN-BRK verankerte Kontroll- und Besuchsrecht der VA bzw. ihrer Kommissionen dient der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte, namentlich dem präventiven Schutz vor Folter, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung sowie dem Schutz vor Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch. Dass sich in diesem Präventionsmechanismus in besonderer Weise grundlegende gesellschaftspolitische und rechtspolitische Wertvorstellungen manifestieren, zeigt sich insbesondere daran, dass die innerstaatliche verfassungsrechtliche Umsetzung jenes Mechanismus auf breiter Basis unter aktiver Einbindung der relevanten Akteure der Zivilgesellschaft erfolgte[33] und über den Menschenrechtsbeirat auch eine laufende Rückkoppelung mit der Zivilgesellschaft gewährleistet ist.

Es wurde bereits gezeigt, dass den Grundrechten des StGG eine dynamische Komponente innewohnt und insbesondere materielle Gesetzesvorbehalte als „Einfallstor“ für eine Anpassung des Grundrechtsgehalts an geänderte rechtliche und gesellschaftspolitische Wertvorstellungen fungieren. Es wurde auch dargelegt, dass der Bezugnahme auf die „allgemeinen Staatsgesetze“ in Art 15 StGG im Ergebnis die Funktion eines materiellen Gesetzesvorbehalts zukommt. Zuletzt ist in diesem Kontext noch darauf hinzuweisen, dass die innerstaatliche Umsetzung des NPM-Mandats der VA durch den National- und Bundesrat eine Änderung des B-VG erforderte und insofern die Umsetzung des OPCAT-Durchführungsgesetzes[34] (auch) auf Verfassungsebene erfolgte.

Folglich inkorporiert Art 15 StGG über den Begriff der „allgemeinen Staatsgesetze“ insbesondere auch den verfassungsrechtlich verankerten nationalen Präventions-mechanismus, der in dem, in Art 148a iVm § 11 VolksanwG, Art 4 OPCAT und Art 16 Abs 3 UN-BRK festgeschriebenen Kontroll- und Besuchsmandat seine spezifische Ausprägung findet und der eine grundlegende Weiterentwicklung des nationalen wie auch internationalen Menschenrechtsschutzes darstellt. Hinzuweisen ist an dieser Stelle darauf, dass dieses Mandat auf die wirksame und vor allem auch universelle Entfaltung menschenrechtlicher Garantien zielt, namentlich (präventiv) Schutz vor rechtswidriger bzw. willkürlicher Freiheitsbeschränkung, vor Folter und menschenunwürdiger Behandlung sowie vor Gewalt, Missbrauch und Ausbeutung bieten soll, und somit nicht intentional gegen religionsspezifische Interessen einer anerkannten Kirche bzw. Religionsgesellschaft gerichtet ist. Insofern erfolgt über die in Art 15 StGG im Zusammenhang mit den „allgemeinen Staatsgesetzen“ verankerte Antidiskriminierungsklausel (arg: „wie jede Gesellschaft“) auch keine absolute „Immunisierung“ kirchlicher Agenden gegen den nationalen Präventionsmechanismus.

Über die „allgemeinen Staatsgesetze“ kommt die einem materiellen Gesetzesvorbehalt immanente Rechtsgüterabwägung ins Spiel, aus der sich die Begrenzung der Autonomie in „inneren Angelegenheiten“ im Einzelnen ergibt. Mit anderen Worten: Der Bezugnahme auf die „allgemeinen Staatsgesetze“ kommt in concreto die bereits oben angesprochene Koordination hinsichtlich der verschiedenen Grundrechtssphären zu. Die Funktion, die Art 8 EMRK mit Blick auf familiäre Settings erfüllt, übernimmt Art 15 StGG in Bezug auf die Pflege und Betreuung hilfs- und pflegebedürftiger Ordensangehöriger im klösterlichen Kontext.

[33] Vgl. RV 1515 BlgNR XXIV GP 3
[34] Vgl. BGBl I 1/2012

Im Zuge der vorzunehmenden Rechtsgüterabwägung ist zunächst davon auszugehen, dass die im Ordensleben zum Ausdruck kommende besondere Hinwendung zum christlichen Glauben und die damit zusammenhängende Ausgestaltung des klösterlichen Zusammenlebens zweifellos den Kern religiösen Lebens und kirchlicher Betätigung betrifft. Deutlich wird dies etwa mit Blick auf Kapitel IV des Canon Iuris Canonici (CIC), der die Pflichten und Rechte der Ordensangehörigen regelt und grundlegend bestimmt, dass Ordensangehörige die Nachfolge Christi als oberste Lebensregel zu beachten haben (can. 662 CIC) und die erste und vorrangige Verpflichtung aller Ordensangehöriger in „der Betrachtung der göttlichen Dinge“ und der „ständigen Verbindung mit Gott im Gebet“ zu bestehen habe. Darauf ist im Ergebnis das gesamte Ordensleben bzw. klösterliche Zusammenleben auszurichten. Die konkrete Ausgestaltung des klösterlichen Zusammenlebens fällt somit nach den, von der Judikatur des VfGH[35] entwickelten Grundsätzen in den Bereich der „inneren Angelegenheiten“ im Sinne des Art 15 StGG.

Mit Blick auf die Betreuung und Pflege hilfs- und pflegebedürftiger Ordensangehöriger im klösterlichen Kontext ergibt sich daraus zweierlei:

Erstens: Die Entscheidung, ob diese Betreuung bzw. Pflege im Rahmen eines Klosters oder außerhalb, in einem bestimmten Kloster, zusammen mit Angehörigen desselben Ordens oder im Wege einer „gemischten Betreuung“ erfolgt bzw. ob und welcher externe Dienstleister zur Bewerkstelligung der Pflege oder für unterstützende Hilfeleistungen beigezogen wird, fällt ebenso in den Bereich der „inneren Angelegenheiten“, wie die Frage, ob und auf welche Art pflegebedürftigen Ordensangehörigen weiterhin ein ihren Glaubenssätzen entsprechendes Leben und die Befolgung ordensspezifischer Regeln ermöglicht bzw. vorgeschrieben wird. Daraus folgt auch, dass etwa Beschränkungen, die sich unmittelbar aus dem kanonischen Recht bzw. dem Eigenrecht des Ordens ergeben und denen sich Ordensangehörige im Zuge ihrer Profeß unterworfen haben, keine im Zuge des NPM-Mandats zu überprüfende Freiheitsbeschränkungen darstellen. Zu erwähnen wäre hier etwa das Verbot, das jeweilige Kloster zu verlassen (can. 665 CIC) oder das Gebot die klösterliche Klausur einzuhalten (can. 667 CIC). Klarzustellen ist an dieser Stelle jedoch, dass das Gebot der Einhaltung der klösterlichen Klausur dem aus den „allgemeinen Staatsgesetzen“ iSd Art 15 StGG erfließenden Betretungsrecht der Kommissionen (Art 148a Abs 2 Z 1 B-VG iVm § 11 Abs 3 Z 3 VolksanwG) nicht entgegengehalten werden kann.

Zweitens: Erfolgen die Pflege und Betreuung – ohne gegen Tätigkeitsvorbehalte gesetzlich geregelter Gesundheitsberufe zu verstoßen – gleichsam organisch eingebettet in den allgemeinen klösterlichen Alltag und stellen sich diese somit ausschließlich als natürliche Ausformung des gemeinschaftlichen Zusammenlebens gemäß den kanonischen Grundsätzen, wie sie insbesondere in Kap. IV CIC und dem Eigenrecht des jeweiligen Ordens verankert sind, dar, so wird keine, dem NPM-Mandat unterliegende institutionelle Pflege bzw Betreuung vorliegen.

Etabliert ein Orden jedoch, wenngleich innerhalb des Klosters, eine organisatorische Struktur, die in einer Art und Weise auf die Pflege und Betreuung Ordensangehöriger ausgerichtet ist, dass sie im Wesentlichen dem Typus eines Alten- oder Pflegeheims (vgl. dazu sogleich unten) entspricht, so wird dadurch ein institutionelles Setting verwirklicht, das nach Ansicht der Schöpfer des OPCAT und der UN-BRK ein Potenzial für Menschenrechtsverletzungen in sich birgt und damit eine präventive Menschenrechtskontrolle nicht nur rechtfertigt, sondern

[35] Vgl. insbes. VfSlg. 16.395/2001

erfordert. Bei einem solchen Setting tritt das ordensspezifische Zusammenleben in den Hintergrund und es wird der Bereich der „inneren Angelegenheiten“ verlassen. Der präventive Menschenrechtsschutz wiegt hier schwerer als die Autonomie des Ordens. Mit anderen Worten: Die Entscheidung für die Pflege und Betreuung von Ordensangehörigen innerhalb eines Klosters nach dem Muster einer auf Pflege und Betreuung spezialisierten Einrichtung fällt in den Bereich der „inneren Angelegenheiten“. Von dieser Entscheidung ist jedoch der Betrieb einer solchen Einrichtung zu unterscheiden: Dieser Betrieb ist jenseits der „inneren Angelegenheiten“ angesiedelt und unterliegt dem in Art 148a iVm § 11 VolksanwG, Art 4 OPCAT und Art 16 Abs 3 UN-BRK verankerten Kontroll- und Besuchsmandat.

Ob letztlich eine Pflege nach dem Typus eines Alten- oder Pflegeheims vorliegt, wird dabei anhand verschiedener Kriterien im Rahmen eines beweglichen Systems[36] zu beurteilen sein. Es ergibt sich in diesem Kontext aus dem Wesen eines beweglichen Systems, dass die jeweiligen Kriterien nicht kumulativ vorliegen müssen und auch unterschiedlich gewichtet werden können. Folgende Kriterien bzw. Sachverhaltselemente werden für ein dem Kontroll- und Besuchsmandat der VA unterliegendes Setting sprechen:

- Eine gewisse Anzahl pflegebedürftiger Ordensangehöriger; dabei wird die Untergrenze bei drei Pflegebedürftigen anzusetzen sein (siehe z.B. § 2 Abs. 1 HeimAufG und § 1 Wiener Wohn- und Pflegeheimgesetz), bei 15 bis 30 Pflegebedürftigen – so wie in der Vorlage des GBA beschrieben – wird das vorliegende Kriterium jedenfalls erfüllt;
- der Grad der Pflegebedürftigkeit bzw. die Erforderlichkeit professioneller Pflege und Betreuung sowie der Anteil von Pflegebedürftigen mit erhöhtem Pflege- und/oder Betreuungsbedarf, wobei als Richtschnur für die Annahme eines erhöhten Pflegebedarfs die (potenzielle) Einstufung bzw. die Gewährung von Leistungen gemäß dem Bundespflegegeldgesetz (BPGG) dienen kann;
- die gemeinsame Unterbringung der Pflegebedürftigen in einem speziellen der Pflege und Betreuung dienenden Bereich des Klostergebäudes (Stockwerk, Trakt) bzw. das Vorhandensein speziell auf die Bedarfslage der Pflege und Betreuung ausgerichteter Zimmer;
- das Vorliegen eines, die Pflege und Betreuung regelnden Dienstplans sowie eines eigenen Medikamentenmanagements;
- die Beiziehung eines externen Pflegedienstleisters (so wie in der Vorlage des GBA beschrieben), wobei diesem Kriterium umso größeres Gewicht zuzumessen sein wird, je umfangreicher die dem Dienstleister übertragenen Aufgaben sind.

Insofern also in einem Kloster ein dem Typus eines Alten- und Pflegeheims entsprechendes Setting vorliegt, obliegt es der VA und ihrer Kommissionen durch Besuche in solchen „Pflegestationen“ zu prüfen, ob die Pflege und Betreuung in einer Art und Weise erfolgen, dass unmenschliche oder erniedrigende Behandlung sowie ungerechtfertigte Freiheitsbeschränkungen, Missbrauch und Gewalt tunlichst vermieden werden. In Anbetracht des Umstandes, dass sich ein solcher Besuch auch als Eingriff in die (Grund-)Rechtssphäre der besuchten Einrichtung bzw. ihrer Bewohnerinnen und Bewohner darstellt, wird hier auch das Gebot der Verhältnismäßigkeit – vor allem mit Blick auf die Achtung des Grundrechts auf Religionsfreiheit im Sinne des Art 9 EMRK – zu beachten sein. So wird man den Besuch unter

[36] Grundlegend zum methodischen Gedanken des beweglichen Systems: Wilburg, Die Elemente des Schadensrechts (1941); siehe auch: Westerhoff, Die Elemente des Beweglichen Systems – Schriften zur Rechtstheorie Heft 144 (1991)

möglichster Schonung des klösterlichen Lebens durchzuführen haben; es sollten etwa bei Besuchen in Nonnenklöstern nur weibliche Kommissionsmitglieder eingesetzt werden.

Zur Abklärung, ob in einem bestimmten Kloster eine dem Kontroll- und Besuchsmandat der VA unterliegende „Pflegestation“ vorliegt, steht der VA insbesondere ein Fragerecht gegenüber den verantwortlichen Ordensangehörigen zu. Damit korrespondierend besteht eine Auskunftspflicht des/der Befragten. Erfragt werden könnten etwa die Anzahl der Pflegebedürftigen sowie der Grad der Pflegebedürftigkeit, die Anzahl und Qualifikation der Pflege- und Betreuungspersonen, sowie allgemein die Art und Weise, wie die Pflege sowie die ärztliche Betreuung organisiert sind, ob allenfalls ein externer Pflegedienstleister zum Einsatz kommt und auch ob es eine eigene Pflege- und/oder Betreuungsstation gibt. Auch die Vorlage eines allfällig vorhandenen Pflegekonzepts wird beispielsweise verlangt werden können (vgl. dazu die Auskunfts- und Duldungspflichten in § 11 Abs 3 VolksanwG).

Ein solcherart „vorgelagertes“ Fragerecht – und eine damit korrespondierende Auskunftspflicht – im Zusammenhang mit dem OPCAT-Mandat bzw. dem Monitoring gemäß der UN-BRK wird im Lichte der Implied-Powers-Doktrin als ein dem NPM zur Verfügung stehendes Instrument anzuerkennen sein, dient es doch der Beschaffung von Informationen zur Klärung, ob ein dem Mandat unterliegender Sachverhalt vorliegt und ist insofern für die wirksame Ausübung des Mandats erforderlich. Die Implied-Powers-Doktrin ist im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Organisationen und deren Organen allgemein anerkannt. Im Hinblick darauf, dass der nationale Präventionsmechanismus im Völkerrecht wurzelt und sich als innerstaatliche Umsetzung durch den Verfassungsgesetzgeber darstellt, ist im vorliegenden Kontext ein Rückgriff auf die Implied-Powers-Lehre als gerechtfertigt anzusehen. In diesem Sinne sind sohin auch die Vorschriften des § 11 Abs 3 Z 1 bis 4 VolksanwG auszulegen.

Die in § 11 Abs 3 VolksanwG verankerten Auskunfts- und Duldungspflichten, so etwa die Pflichten zur Einsichtsgewährung bzw. zur Übermittlung relevanter Unterlagen sowie der Ermöglichung von Kontaktaufnahmen zu (potenziell) Angehaltenen bzw. Menschen mit Behinderungen kommen daher nicht erst dann zum Tragen, wenn bereits feststeht, dass ein Ort der Freiheitsentziehung oder eine Einrichtung bzw. ein Programm für behinderte Menschen gegeben ist, sondern auch schon dann, wenn es darum geht, diese Frage abzuklären.

Die in Art 148a Abs 3 B-VG zum Ausdruck kommenden Wertungen des OPCAT-Mandats finden auf einfachgesetzlicher Ebene im HeimAufG ihre Entsprechung. Insofern berührt auch das HeimAufG nicht den Bereich „innerer Angelegenheiten“ gem. Art 15 StGG, sofern im Rahmen eines Klosters eine „Pflegestation“ im Sinne obiger Ausführungen vorliegt. Es stellt sich jedoch die Frage der Subsumtion unter die Tatbestände des § 2 Abs 1 HeimAufG. Hier käme der Tatbestand der „anderen Einrichtungen“ in Frage, womit die speziellen Pflichten des HeimAufG für die gegenständlichen „Pflegestationen“ dann zum Tragen kämen, wenn die jeweilige Abteilung für die ständige Betreuung oder Pflege von mindestens drei psychisch kranken oder geistig behinderten Ordensangehörigen ausgelegt wäre. Klarstellend sei an dieser Stelle festgehalten, dass dann, wenn im Einzelfall eine Subsumtion unter § 2 Abs 1 HeimAufG nicht möglich ist, eine „Einrichtung“ dennoch entsprechend ihrem Umfang, der Organisation und der weiteren, zuvor angeführten Kriterien dem Typus eines Alten- oder Pflegeheims entsprechen und insofern vom OPCAT-Mandat umfasst sein kann. Sollten die Voraussetzungen des HeimAufG nicht vorliegen, so bedürften etwaige aus gesundheitlichen Gründen gesetzte freiheitsbeschränkende Maßnahmen anderer Rechtfertigungstatbestände (z.B. Einwilligung der betroffenen Person, Vorliegen rechtfertigenden Notstandes).

Insoweit das NPM-Mandat der VA auf Art 16 Abs 3 UN-BRK fußt, liegt der Fokus vor allem darauf, Menschen mit Behinderungen vor „jeder Form von Gewalt“ („all forms of violence“) zu schützen. Entsprechend der ständigen Praxis des österreichischen NPM umfasst Gewalt in diesem Zusammenhang nicht nur körperliche Übergriffe, sondern insbesondere auch Demütigung und Vernachlässigung. In diesem Sinne sind auch entwürdigende Routinen und das Ignorieren legitimer Bedürfnisse als Erscheinungsformen von Gewalt anzusehen.

Stellen die Kommissionen der VA Menschenrechtsverletzungen fest, so wird die VA in erster Linie bei den verantwortlichen Oberen des jeweiligen Ordens auf die Beseitigung dieser Rechtsverletzungen hinzuwirken haben und im „worst case“ bei Überschreitung strafrechtlicher Grenzen eine Sachverhaltsdarstellung an die Strafverfolgungsbehörde übermitteln können. Sofern eine Einrichtung im Sinne des § 2 Abs. 1 HeimAufG („andere Einrichtung“) vorliegt und „gesundheitsbedingte“ Freiheitsbeschränkungen, also Freiheitsbeschränkungen auf Grund ernstlicher und erheblicher Gefährdung des Lebens oder der Gesundheit im Zusammenhang mit psychischen Erkrankungen oder geistiger Behinderung gesetzt werden, besteht zudem die Möglichkeit die Bewohnervertretung zu informieren.

Abschließend ist noch Folgendes anzumerken: Dass „Pflegestationen“ in Klöstern von der präventiven Menschenrechtskontrolle, also dem NPM-Mandat, umfasst sind, hat nicht zwingend zur Konsequenz, dass diese auch den Regelungen für die Gründung und den Betrieb von Alten- und Pflegeheimen sowie der Heimaufsicht der Bundesländer unterliegen. Ob und inwieweit eine solche Aufsicht greift, ergibt sich aus landesrechtlichen Vorschriften.[37]

3 Beantwortung der vorgelegten Fragen

Im Lichte der vorstehenden Ausführungen sind die in der Vorlage des GBA gestellten Fragen wie folgt zu beantworten:

a. Ist die „Pflegestation“ eines Klosters bzw. einer Ordensgemeinschaft als Ort der Freiheitsentziehung iSd Art. 4 OPCAT zu qualifizieren?

Sofern innerhalb eines Klosters die Pflege und Betreuung pflegebedürftiger Ordensangehöriger in einer Art und Weise erfolgt, dass sie unter Heranziehung der unter Punkt 2.4. der vorliegenden Stellungnahme angeführten Kriterien im Wesentlichen dem Typus eines Alten- oder Pflegeheims entspricht, liegt ein „Ort der Freiheitsentziehung“ im Sinne des Art 4 OPCAT vor. Zudem ist unter diesen Voraussetzungen auch eine für Menschen mit Behinderungen bestimmte Einrichtung bzw. ein für solche Menschen bestimmtes Programm im Sinne des Art 16 Abs 3 UN-BRK gegeben. Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass unter diesen Voraussetzungen das NPM-Mandat der VA umfassend gilt.

[37] vlg. dazu: Koch/Schrattbauer, Staatliche Aufsicht im österreichischen „Heimrecht“ – ein Bundesländervergleich, ÖZPR 2023, 186 ff

aa. Stehen einer staatlichen Kontrolle – ausgeführt konkret durch die Volksanwaltschaft bzw. die von ihr eingesetzten Kommissionen – (grund-) rechtliche Garantien der römisch-katholischen Kirche bzw. der besuchten Kongregationen entgegen?

Insoweit sich die im Rahmen des NPM-Mandats der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen obliegende Kontrolle auf Einrichtungen der Pflege und Betreuung im Sinne der Antwort auf Frage a.) bezieht, stehen (grund-)rechtliche Garantien der römisch-katholischen Kirche bzw. der besuchten Kongregationen einer solchen Kontrolle nicht entgegen.

bb. Falls ja, wie verhalten sich diese zu anderen grundrechtlich geschützten Rechtspositionen der pflegebedürftigen Ordensschwestern, insbesondere zu Art 3 EMRK und zum Recht auf Schutz der persönlichen Freiheit?

Im Hinblick auf die Antwort zu Frage aa) erübrigt sich die Beantwortung.

cc. Handelt es sich beim Betrieb einer klostereigenen „Pflegestation“ bzw. eines klostereigenen „Alten- und Pflegeheimes“ um eine „innerkirchliche Angelegenheit“ iSd Art. 15 StGG bzw. Art. 9 EMRK?

Sofern innerhalb eines Klosters die Pflege und Betreuung pflegebedürftiger Ordensangehöriger in einer Art und Weise erfolgt, dass sie unter Heranziehung der unter Punkt 2.4. der vorliegenden Stellungnahme angeführten Kriterien im Wesentlichen dem Typus eines Alten- oder Pflegeheims entspricht, liegt keine „innere Angelegenheit“ im Sinne des Art 15 StGG bzw. Art 9 EMRK vor.

dd. Ist in diesem Fall – unter Berücksichtigung des Rechts der römisch-katholischen Kirche auf selbständige Ordnung und Verwaltung ihrer inneren Angelegenheiten ohne staatliche Einflussnahme – das Kriterium der staatlich legitimierten Freiheitsbeschränkung (vgl. Art 4 Abs 1 OPCAT) erfüllt?

Zur Beantwortung dieser Frage ist auf die Antworten auf die Fragen a) und cc) zu verweisen und klarstellend festzuhalten, dass „Pflegestationen“ in Klöstern, Orte sind, an denen „mit ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis einer Behörde“ staatlich legitimierte Freiheitsbeschränkungen erfolgen können. Eine Freiheitsentziehung/Freiheitsbeschränkung darf nur bei Vorliegen der materiellen und formellen Voraussetzungen des HeimAufG vorgenommen werden, sofern die „Pflegestation“ im konkreten Fall vom Anwendungsbereich des HeimAufG umfasst ist. In jedem Fall sind die Grundsätze des Art 16 Abs 3 UN-BRK als Maßstab heranzuziehen. Anzumerken ist abschließend, dass Beschränkungen, die sich unmittelbar aus dem kanonischen Recht bzw. dem Eigenrecht des Ordens ergeben und denen sich Ordensangehörige im Zuge ihrer Profeß unterwerfen, nicht unter das NPM-Mandat der VA fallen.

4 Schlussbemerkung

Gem. Pkt. 4.3.11. der Rules of Procedure stellt der MRB fest, dass keine Gründe gegen eine Veröffentlichung der vorliegenden Stellungnahme sprechen.

Wien, am 20. Oktober 2026