



**Menschenrechtsbeirat
Bundesministerium für Inneres
Der Vorsitzende**

Univ. Prof. Dr. Gerhart WIELINGER
Landesamtsdirektor i.R.

1014 Wien, Minoritenplatz 9

Tel: 01/53 126-3500
Fax: 01/53 126-3504
office@menschenrechtsbeirat.at
www.menschenrechtsbeirat.at

Wien 1.7.2011

An das
Bundeskanzleramt Verfassungsdienst
z.H. Frau Dr. Elisabeth Dujmovits

Betrifft: GZ BKA-601.150/0001-V/1/2011

Der Menschenrechtsbeirat hat in seiner Sitzung vom 30.Juni 2011 die nachstehende

Stellungnahme zum Entwurf

1. eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird, und
2. eines Bundesgesetzes zur Durchführung des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT-Durchführungsgesetz)

beschlossen:

I. Allgemeines

1. Der Menschenrechtsbeirat begrüßt das Bestreben, das für die vorliegenden Entwürfe bestimmend war. Er hält die Ratifizierung und Umsetzung des OPCAT für notwendig, um menschenrechtliche Defizite im Bereich des Freiheitsentzuges in Österreich zu beheben. Unabhängig davon, dass sich die Konstruktion des Beirats im BMI seit 1999 vielfach bewährt hat, so hält sie doch den Anforderungen des OPCAT nicht in jeder Hinsicht stand. Überdies muss die Kontrolle für sämtliche Orte, an denen Freiheitsentziehungen stattfinden, in einer Hand sein. Will man die sinnvolle Idee des Menschenrechtsbeirats erhalten, so muss man ihn verändern, insb. aus dem BMI ausgliedern und seinen Kommissionen eine prominentere Rolle als bisher einräumen. Der Beirat ist daher in keiner Weise bestrebt, seine bisherige

Organisation und Funktion zu verteidigen oder möglichst vollständig zu erhalten. Sein Anliegen ist es vielmehr zu prüfen, inwieweit sich die neue Institution für die Kontrolle sämtlicher Orte des Freiheitsentzuges in Österreich eignet. Dabei kann er auf mehr als zehn Jahre Erfahrung im Bereich regelmäßiger menschenrechtlicher Kontrolle der polizeilichen Exekutive zurückgreifen.

Der Menschenrechtsbeirat und seine Kommissionen wurden vom BKA in den letzten Monaten mehrere Male zu Konsultationen eingeladen und gehört. Auch die Volksanwaltschaft hat das Gespräch mit Beirat und Kommissionen aktiv gesucht und intensiv gepflegt. Die hier zu begutachtende Fassung des Entwurfs berücksichtigt daher in einigen Punkten bereits die Vorstellungen, die Beirat und Kommissionen in der Diskussion über mögliche Verbesserungen der Vorentwürfe geäußert haben.

2. Die vorgesehenen Regelungen verfolgen nachvollziehbar das Konzept, die Volksanwaltschaft als „Nationalen Präventionsmechanismus“ (NPM) nach OPCAT zu installieren, sie mit dem bewährten Besuchsmechanismus der Kommissionen zu bereichern und der neuen Institution auch einen Menschenrechtsbeirat beizugeben. Damit soll die im Beirat in den letzten Jahren im Polizeibereich gewonnene Expertise in das neue Organ übertragen und für alle Orte des Freiheitsentzuges nutzbar gemacht werden, ohne dass dies die Unabhängigkeit der neuen Institution beeinträchtigt.

Nach Auffassung des Menschenrechtsbeirats bietet sich von den in der österreichischen Bundesverfassung im Menschenrechtsschutz schon aktuell tätigen Institutionen die Volksanwaltschaft am besten als NPM an. Schon jetzt ist diese zur Überprüfung von Missständen der Bundesverwaltung, überwiegend auch der Landes- und Gemeindeverwaltung befugt. Zum Begriff des „Missstands“ gehören auch alle Arten von Menschenrechtsverletzungen, die sich in Haftanstalten ereignen. Nach dem Konzept der Verfassung ist die Volksanwaltschaft also zu einem Teil der im OPCAT vorgesehenen Kontrollen schon jetzt befugt. Es fehlt ihr allerdings an der Ermächtigung, auch Kasernen, Strafvollzugsanstalten und Stellen zu überprüfen, wo Personen aus gesundheitlichen Gründen angehalten werden. Ebenso vermisst sie ein Instrument der systematischen, regelmäßigen und unangekündigten Besuchspraxis, wie sie von den Kommissionen des Menschenrechtsbeirats erfolgreich gepflegt wird und eine Art Präventivschutz der Menschenrechte ermöglicht. Durch die Ausweitung ihrer sachlichen Kontrollbefugnis und ihre Anreicherung mit neuen Kommissionen werden diese Defizite mit dem vorliegenden Entwurf behoben.

3. Das Ziel des Entwurfs, die Anforderungen des OPCAT zu erfüllen und nach dessen Art 18 Abs 4 die Pariser Prinzipien zu berücksichtigen, wird nach Ansicht des Menschenrechtsbeirats erreicht. Dies zeigt sich zB in den vorgesehenen Regelungen über die Zusammensetzung der der Volksanwaltschaft beigegebenen Kommissionen: Diese sollen nicht nur – wie bisher im BMI – von einer Person mit anerkannter menschenrechtlicher Expertise geleitet werden, sondern auch eine angemessene Repräsentation der Geschlechter sowie eine solche ethnischer Gruppen und

Minderheiten und eine unabhängige, interdisziplinäre und pluralistische Zusammensetzung aufweisen (§ 12 Abs 1 u 2 VAG). Dies entspricht zum Teil schon der bisherigen Praxis (Richtlinien für Struktur und Arbeitsweise der Kommissionen 2006, P. 3.2.). Die Befugnisse der neuen Kommissionen werden im Verhältnis zu den derzeitigen im BMI wesentlich gestärkt (§ 13 VAG). Die Stellung als NPM erhält demnach die Volksanwaltschaft „mit ihren Kommissionen“ (Erl zu § 11 VAG), deren Zusammensetzung der Volksanwaltschaft zugerechnet werden kann.

Einen 11-köpfigen Beirat – mit je fünf Vertreterinnen und Vertretern von Ministerien und von NGOs – soll es zwar weiterhin geben; dieser wird aber innerhalb der Volksanwaltschaft angesiedelt, dieser (bloß) als Beratungsorgan beigegeben und damit in seiner Wirkung „mediatisiert“ (§ 15 Abs 1 VAG). Die zu vertretenden NGOs werden in Zukunft von der Volksanwaltschaft – und nicht mehr von einer kontrollierten Einrichtung – bestimmt (§ 15 Abs 2 VAG). Sowohl Kommissionen als auch Beirat werden ausdrücklich in der Verfassung verankert (Art 148h Abs 3 B-VG). All dies dient der Unabhängigkeit der neuen Institution insgesamt und wird daher vom Menschenrechtsbeirat unterstützt.

4. Dem Beirat ist bekannt, dass von einigen Seiten eingewendet wurde, die Volksanwaltschaft sei wegen ihres Bestellungsmodus von den kontrollierten Stellen nicht unabhängig genug. Dazu sei folgendes festgehalten: Das Vorschlagsrecht der politischen Parteien im Nationalrat ist problematisch und daher diskussionswürdig, insb. auch deshalb, weil es nur den drei mandats- bzw. stimmenstärksten Parteien zusteht. Allerdings kann die funktionelle Unabhängigkeit eines Organs nicht nur am Maßstab des jeweiligen Bestellungsmodus beurteilt werden. Vielmehr hängt diese auch noch von anderen rechtlichen Komponenten ab, so etwa von der verfassungsgesetzlichen Verankerung der Institution, der Bestelldauer der Amtsinhaber, der Schwierigkeit ihrer Abberufung und den für sie geltenden Unvereinbarkeiten. Gerade diese sind bei der österreichischen Volksanwaltschaft stark ausgeprägt, sodass sie gemessen daran im europäischen Vergleich einen besonders hohen Grad an Unabhängigkeit besitzt. Dieser würde nach dem vorliegenden Entwurf – durch die Verbindung mit den neuen Kommissionen – noch erhöht. Dazu kommt eine starke „de-facto-Unabhängigkeit“ der österreichischen Volksanwaltschaft, die sich in den mehr als 30 Jahren ihres Bestehens eindrucksvoll bewährt hat, sodass die Institution großes öffentliches Vertrauen besitzt.

5. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Grundstrukturen des Entwurfs vom Menschenrechtsbeirat sehr begrüßt werden. Sie sind geeignet, die schon bestehende Expertise dreier unterschiedlicher Organe für die menschenrechtliche Kontrolle zusammenzuführen und nutzbar zu machen. Das effiziente Funktionieren der neuen Institution wird von der Kooperation dieser Organe bei der innerorganisatorischen Umsetzung abhängen.

Als Alternative den Menschenrechtsbeirat im BMI zu erhalten und für die Kontrolle von Orten der Freiheitsentziehung eine von Grund auf neue Organisation zu schaffen,

kommt aus Sicht des Beirats nicht in Frage. Eine solche Parallelstruktur wäre nicht nur sehr kostspielig, sie würde auch institutionelle Konkurrenz erzeugen und die Tätigkeit des derzeitigen Beirats und seiner Kommissionen praktisch entwerten. Dies wäre dem Anliegen der OPCAT-Umsetzung nicht förderlich.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

A. Zu den Änderungen des B-VG

Zu Z 5 (Art 148a Abs 3)

Zu begrüßen ist, dass der Entwurf die der Volksanwaltschaft neu eingeräumten Befugnisse nicht auf das nach OPCAT notwendige Minimum – die Kontrolle von Orten des Freiheitsentzuges – beschränkt. Sie werden vielmehr auch auf die Überprüfung jeder Art von unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ausgedehnt. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass der derzeitige MRB diese Befugnis besitzt und sie sich sehr bewährt hat. In diesem Bereich können die Kommissionen die Wirksamkeit der Kontrolle durch die Volksanwaltschaft noch stark verbessern. Der aktuelle Wirkungsbereich der Kommissionen umfasst etwa die Beobachtung von Flugabschiebungen, Razzien, Demonstrationen und Großveranstaltungen wie Fußballspielen.

Die Erläuterungen bemerken, auch „Freiheitsbeschränkungen in Pflege- Alters- und Behindertenheimen“ sollten in Zukunft kontrolliert werden können. Dies steht scheinbar in Widerspruch zum Verfassungstext, der – im Einklang mit dem OPCAT – nur Orte der „Freiheitsentziehung“ (deprivation of liberty) als Gegenstand der Überprüfung nennt. In Wahrheit sind auch damit wohl all jene Orte gemeint, an denen dem Staat zurechenbare Eingriffe in das Grundrecht auf persönliche Freiheit stattfinden (vgl Art 4 OPCAT). Die Erläuterungen sollten eine begriffliche Klärung vornehmen.

Zu Z 8 (Art 148b Abs 3)

Die umfassende Ausnahme aller staatlichen Organe von der Amtsverschwiegenheit gegenüber Kommissionen und Menschenrechtsbeirat ist sehr zweckmäßig. Hinzukommen sollte aber auch noch eine Ausnahmebestimmung vom Datenschutz, wenn eine Information für den Schutz der Menschenrechte einer bestimmten Person zwingend notwendig ist und eine Zustimmung der betroffenen Person (etwa weil sie schon abgeschoben wurde) nicht erwirkt werden kann. Diese Ausnahme kann, um den Sinn des Datenschutzes nicht zu unterlaufen, eng begrenzt werden.

Zu Z 10 (Art 148d Abs 1)

Die Möglichkeit der Volksanwaltschaft zur Erstattung von Sonderberichten (außerhalb des jährlichen Tätigkeitsberichts) an den Nationalrat ist gerade bei

Misständen im Bereich der Menschenrechte sehr zweckmäßig. Dem Menschenrechtsbeirat und seinen Kommissionen steht diese Befugnis nach derzeitiger Rechtslage nicht zu.

Zu Z 16 (Art 148h Abs 3)

Dass die VA bei Ernennung der Mitglieder und Ersatzmitglieder des Menschenrechtsbeirats durch Bundesgesetz an „Vorschläge anderer Stellen gebunden“ werden können soll, ist zweckmäßig. Es ist aber zu vage formuliert: Es fehlt eine verpflichtende Parität dieser Vorschlagsrechte zwischen Ministerien und NGOs. Dies ist nur auf unterverfassungsgesetzlicher Ebene vorgesehen (§ 15 VAG). Die genannte Parität der Vorschlagsrechte ist aber ein wichtiges Charakteristikum des Beirats, für sein effizientes Funktionieren essentiell, man sollte es daher auch im Verfassungstext verankern.

B. Zu den Änderungen des VAG

Zu Z 1 (§ 1)

§ 1 Abs 2 Z 7 spricht von einer „Festlegung genereller ... Vorschläge des Menschenrechtsbeirats“, über die die Volksanwaltschaft Beschluss fassen soll. Es ist aber unverständlich, welche Art von „Vorschlägen“ des Beirats die Volksanwaltschaft „festlegen“ können soll. Es muss geklärt werden.

Zu Z 5 (§ 7)

Das neue Stellungnahmerecht der Volksanwaltschaft zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen ist nicht nur gemäß OPCAT notwendig, sondern auch praktisch zweckmäßig, weil Misstände der Verwaltung oft in Mängeln der Gesetzgebung wurzeln. Unklar ist aber die Einschränkung auf Entwürfe, die „die Rechte und Interessen berühren, deren Wahrung der Volksanwaltschaft zukommt“. Die VA schützt bekanntlich nicht nur „Rechte und Interessen“, sondern kann jeglichen Missstand von Amts wegen aufgreifen. Beim Bund und bei jenen Ländern, deren Verwaltung die VA kontrollieren kann, trifft die Qualifikation daher wohl auf fast alle Gesetzesentwürfe zu. Es wäre daher besser, die Übermittlung sämtliche Entwürfe vorzusehen.

Zu Z 7 (§ 12 Abs 2)

Die Qualifikation der Kommissionsmitglieder ist zum einen durch das Kriterium „erforderliche Fähigkeiten und Fachkenntnisse“, zum anderen durch Nennung der Pariser Prinzipien definiert (Vertretung der Geschlechter, ethnischer Gruppen und Minderheiten sowie unabhängige, interdisziplinäre und pluralistische Zusammensetzung). Die Erläuterungen fügen hinzu, dass Personen mit Befähigung zum

Richteramt „jedenfalls“ über die „erforderlichen Fähigkeiten und Fachkenntnisse“ verfügen (zu § 12 VAG). Dies wird vom Menschenrechtsbeirat begrüßt, weil der neue Präventionsmechanismus ja auch die Strafvollzugskommissionen nach § 18 StVG ersetzen soll. Die Formulierung könnte aber Anlass für Missverständnisse geben. Das effiziente Funktionieren der Kommissionen verlangt nämlich nach den Erfahrungen des Menschenrechtsbeirates neben juristischem zumindest auch medizinischen und psychologischen Sachverstand sowie solchen aus der Sozialarbeit. Dies müsste zumindest in den Erläuterungen betont werden.

Die Erläuterungen sollten klarstellen, dass Rechtsanwälte nicht schon per se „eine Tätigkeit ausüben, die Zweifel an der unabhängigen Ausübung ihrer Funktion als Mitglied der Kommission hervorrufen könnte“. Anwälte könnten sonst für die Funktion als Kommissionsmitglied völlig ausgeschlossen erscheinen, was abzulehnen wäre. Wenn sie im Einzelfall befangen sind (zB weil einer ihrer Klienten im PAZ angehalten ist), kann man mit Vertretungsregelungen vorgehen. So wird dies auch schon jetzt im Menschenrechtsbeirat in bewährter Weise praktiziert.

Zu Z 7 (§ 13 Abs 2)

Die Befugnisse der Kommissionen werden im Verhältnis zur Rechtslage nach SPG deutlich gestärkt. Dies ist konsequent, weil die Kommissionen das essentielle Instrument sind, das der Volksanwaltschaft zur Erfüllung der OPCAT-Aufgaben dienen soll. Die im § 13 Abs 2 vorgesehene Ermächtigung der Kommissionen, Berichten der Volksanwaltschaft, die ihren Vorschlägen oder Empfehlungen nicht nachkommen, „Bemerkungen“ – also eine Art Sondervotum – anzuschließen, ist aber mehrfach unklar: Erstens wird bei Bezugnahme auf „Berichte der Volksanwaltschaft über ihren Tätigkeitsbereich“ nicht deutlich, ob dies bloß die jährlichen Tätigkeitsberichte oder auch die Sonderberichte über „einzelne Wahrnehmungen“ sind (vgl Art 148d B-VG). Zweitens ist offen, ob das „den Kommissionen“ eingeräumte Recht zum Sondervotum diesen nur gemeinsam oder jeder einzelnen von ihnen zustehen soll. Drittens ist in allen in Frage kommenden Varianten die Willensbildung beim Zustandekommen eines Sondervotums unbestimmt. Diese praktisch wichtigen Fragen müssen geklärt werden.

Der Menschenrechtsbeirat weist darauf hin, dass die Kommissionen derzeit kein eigenständiges Recht zur Berichterstattung an die Öffentlichkeit haben. Dennoch hat es sich in der Praxis eingespielt, dass der Beirat seinem jährlichen Tätigkeitsbericht einen gemeinsamen Bericht der Kommissionen anschließt. Dies macht die Besuchstätigkeit der Kommissionen gegenüber der Öffentlichkeit transparent und fördert das Vertrauen der Bürger in die Gesamtinstitution des Beirates. Gleichartiges nun auch für die Volksanwaltschaft ausdrücklich zu verankern, wäre jedenfalls begrüßenswert. Es würde das große Gewicht der Kommissionen im neuen Präventionsmechanismus widerspiegeln.

Problematisch könnte es aber werden, wenn das Recht zum Sondervotum bei jeder Art von Bericht der Volksanwaltschaft, insbesondere auch bei Berichten über

„einzelne Wahrnehmungen“ zustünde und wenn es jeder einzelnen Kommission eingeräumt wäre. Damit erhielte jede Kommission eine permanente, eigenständige Befugnis zur Berichterstattung an Parlament und Öffentlichkeit, mit der die Berichtsbefugnis der Volksanwaltschaft beschränkt würde. Der Umsetzung des OPCAT wäre dies nicht dienlich; zu bedenken ist auch, dass die Stellung als NPM gemäß OPCAT dem Gesamtorgan „Volksanwaltschaft mit ihren Kommissionen“ zukommen soll und nicht einzelnen seiner Teile. Jedes den Kommissionen eingeräumte eigenständige Recht muss daher mit großer Vorsicht formuliert werden.

Das Recht der Kommissionsleiter auf Teilnahme an den Sitzungen der Volksanwaltschaft und dort auf Verlangen das Wort zu ergreifen, entspricht der aktuellen Praxis im Menschenrechtsbeirat und ist für dessen gutes Funktionieren wichtig.

Zu Z 7 (§ 13 Abs 3)

Bei Erlassung der Geschäftsordnung und Geschäftsverteilung der Kommissionen sollten diese anhörungsberechtigt sein.

Zu Z 7 (§ 14)

Die im § 14 vorgesehene Ermächtigung des Menschenrechtsbeirates zur Beratung der Volksanwaltschaft ist zu eng formuliert. Bei der vorgesehenen hohen Expertise des Beirats (§ 15) fragt sich, ob diese Einengung sinnvoll ist und ob sie in der Praxis eingehalten werden kann. Besonders problematisch ist es, die Erstattung von Empfehlungen auf die „Gewährleistung einheitlicher Vorgehensweisen und Prüfstandards“ zu beschränken und nicht mehr direkt auf die Einhaltung der Menschenrechte zu beziehen. Dies würde der Beirat auf unnötige Weise entwerten, ohne dass damit der Menschenrechtskontrolle gedient wäre. Zweckmäßiger wäre es, ihm eine allgemeine Ermächtigung zur Beratung in Fragen der Menschenrechte einzuräumen, wie es dem derzeitigen § 15a Abs 1 SPG im Hinblick auf das BMI entspricht. Die genannten Bereiche könnten als demonstrative Aufzählung vorkommen.

Es sollte nicht ausgeschlossen sein, dass der Beirat – gewissermaßen „nachrangig“ zur Volksanwaltschaft und im Einvernehmen mit ihr – einzelne Anregungen oder Vorschläge auch unmittelbar an die Ministerien heranträgt. Dies muss sich freilich auf jene Fälle beschränken, in denen die Volksanwaltschaft es für zweckmäßig hält. In einem solchen Fall würde es ihr ermöglichen, die ihr weniger bedeutsam erscheinenden Mängel „abzuschichten“ und dem Dialog zwischen Beirat und Ressort zu überlassen. § 14 könnte etwa einen Satz folgenden Inhalts enthalten: „Im Einvernehmen mit der Volksanwaltschaft kann der Menschenrechtsbeirat mit Anregungen und Vorschlägen auch direkt an die überprüften Stellen herantreten.“

Zu Z 7 (§ 15)

Abs 1 erwähnt eine oder einen Vorsitzenden des Beirats, zehn Mitglieder und elf Ersatzmitglieder. Es ist unerfindlich, warum kein stellvertretender Vorsitz genannt ist, zumal es diesen nach Abs 2 ja geben soll (vgl auch Art 148h Abs 3 B-VG).

Bei der Bestellung der oder des Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden ist die VA nicht vorschlagsgebunden (Abs 2). Damit wird das derzeitige Vorschlagsrecht des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes (§ 15a Abs 2 SPG) aufgegeben. Dies ist unzumutbar, zumal dieses die Expertise der Volksanwaltschaft auf dem Gebiet der aktuellen Judikatur des Gerichtshofes besonders sichern könnte. Da der Verfassungsgerichtshof die zentrale gerichtliche Kontrollinstanz zum Schutz der Menschenrechte in Österreich ist, ist diese Abkopplung auch ein schlechtes Signal.

Dass die NGOs, die Mitglieder des Menschenrechtsbeirates vorschlagen, sich der Wahrung der Menschenrechte widmen müssen (§ 15 Abs 2), ist eine sinnvolle Regelung. Es sollte sich aber auch um Organisationen handeln, die von staatlichen Stellen unabhängig sind. Es wäre gut, das im Gesetz, zumindest aber in den Erläuterungen ausdrücklich zu verankern.

Eine wissenschaftliche Qualifikation auf dem Gebiet des Verfassungsrechts für die oder den Vorsitzenden des Menschenrechtsbeirates (Abs 3) ist sinnvoll. Unkorrekt ist nur die Bemerkung der Erläuterungen, diese Qualifikation könne durch Habilitation „oder einen sonstigen wissenschaftlichen Nachweis“ erbracht werden (zu §§ 14 bis 16). Nicht jeder „sonstige“, nur ein „gleichwertiger“ wissenschaftlicher Nachweis kann gemeint sein.

Dass neben den Vorsitzenden des Beirats nur die von den NGOs vorgeschlagenen Mitglieder eine Entschädigung erhalten sollen (Abs 7), ist möglicher Weise so zu deuten, dass die von den Bundesministern vorgeschlagenen Mitglieder Bedienstete der Ministerien sein und dies in Nebentätigkeit besorgen müssen. Dies ist in Abs 2 nicht vorgesehen und sollte – wenn es gewünscht ist – klargestellt werden.

Zu Z 7 (§ 16)

Es fehlt eine Ermächtigung zu Umlaufbeschlüssen, wie sie für die Kommissionen in § 12 Abs 6 besteht. Dies könnte im Umkehrschluss als Verbot von Umlaufbeschlüssen ausgelegt werden, was ganz unzumutbar wäre.

Bei Erlassung der Geschäftsordnung und Geschäftsverteilung des Menschenrechtsbeirates sollte dieser anhörungsberechtigt sein. Dies wird derzeit im BMI praktiziert und hat sich sehr bewährt.

Die Volksanwaltschaft sollte die Möglichkeit haben, ihren Sitzungen auch den Vorsitz des Menschenrechtsbeirates beizuziehen. § 16 Abs 3, 2. Satz könnte so gelesen werden, dass er dies ausschließt. Man sollte ihm daher folgenden Satz anfügen: „Die

Volksanwaltschaft kann zu ihren Sitzungen die oder den Vorsitzenden des Menschenrechtsbeirats und dessen Stellvertreterin oder Stellvertreter beiziehen.“

Dass Verhältnis zwischen den neuen Kommissionen und dem Menschenrechtsbeirat ist im Entwurf nicht geregelt. Dies beruht auf dem hier befürworteten Konzept, sowohl Kommissionen als auch Beirat direkt der Volksanwaltschaft zuzuordnen und zum NPM die Volksanwaltschaft mit „ihren Kommissionen“ zu erklären. Danach sind die Kommissionen Organe der Volksanwaltschaft und nicht des Beirats. Sie sollen daher auch primär der Volksanwaltschaft zuarbeiten. Der Beirat wird aber seine Beratungsfunktion gegenüber der VA nicht erfüllen können, wenn ihm kein Zugriff auf die Berichte der Kommissionen zusteht. Wenn dies nicht ausdrücklich geregelt ist, stehen Amtsverschwiegenheit und Datenschutz einem solchen Dokumentenzugang entgegen. § 16 sollte daher einen Absatz 4 folgenden Inhalts enthalten: „Die Ergebnisse der Kommissionstätigkeit (§ 13 Abs 2 Satz 1) sind auch dem Menschenrechtsbeirat zugänglich zu machen.“

Finanzielle Regelungen

Die Erläuterungen erwähnen zu Recht, dass das Vorhaben „ausgaben- bzw. kostenwirksam“ sei. Der Entwurf regelt aber nichts über die Ressourcen, die der Volksanwaltschaft für die Besorgung der neuen Aufgaben zur Verfügung zu stellen sind. Dies wäre jedoch notwendig, um die wirksame Besorgung der OPCAT-Aufgaben sicher zu stellen. Aus diesem Grund enthält etwa auch Art 25 Abs 2 OPCAT eine solche Regelung für den Unterausschuss für Verhütung von Folter („...stellt das Personal und die Einrichtungen zur Verfügung, die der Unterausschuss für Prävention für die wirksame Erfüllung der von ihm nach diesem Protokoll wahrzunehmenden Aufgaben benötigt“.) Eine ähnliche Regelung sollte auch in das VAG für den neuen NPM aufgenommen werden, um sein wirksames Funktionieren zu sichern.

Ein paralleles Problem stellt sich für den Menschenrechtsbeirat innerhalb der Volksanwaltschaft. § 23 Abs 4 sieht zwar mit 1.7.2012 ein Übergehen der für die Besorgung seiner Aufgaben vorgesehenen Planstellen des BMI in den Planstellenbereich der Volksanwaltschaft vor; über die Unterstützung des Beirats ist aber nichts normiert. Die Erläuterungen sollten daher einen Hinweis aufnehmen, dass dem Menschenrechtsbeirat in der Volksanwaltschaft die nötigen personellen und sachlichen Ressourcen (nach Art einer „Geschäftsstelle“) zur Verfügung zu stellen sind.

(Univ.Prof.Dr.Gerhart Wielinger)