

# Dissertationsproposal

## Arbeitstitel: Der Nationale Folterpräventionsmechanismus nach OPCAT am Beispiel Österreichs

Rechtswissenschaften, Universität Wien

Dissertantin: MMag<sup>a</sup> Monika Ritter

Betreuer: Univ-Prof. Dr. Manfred Nowak

### 1. Allgemeine Zielsetzungen

#### Problemdefinition und Stand der Forschung

#### OPCAT als völkerrechtliche Grundlage für Folterprävention

Im Jahr 2012 erfolgte in Österreich ein großer Schritt in Richtung moderner Folterprävention, indem ein nationaler Folterpräventionsmechanismus geschaffen und daraufhin das Fakultativprotokoll zur UN-Antifolterkonvention (OPCAT)<sup>1</sup> ratifiziert wurde.

Die UN-Antifolterkonvention (Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, CAT)<sup>2</sup> wurde von Österreich 1987 ratifiziert. Die damit einhergehende Verpflichtung, präventiv Maßnahmen gegen Folter zu treffen, wird durch das im Jahr 2002 beschlossene und 2006 in Kraft getretene OPCAT ergänzt. Ziel von OPCAT ist mit Hilfe eines Systems regelmäßiger Besuche Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verhindern bzw. das Risiko dafür zu senken. Diese Besuche werden von internationalen und nationalen unabhängigen Gremien an Orten durchgeführt, an denen Personen die Freiheit entzogen wird oder werden kann (Art 1, Art 4 OPCAT).

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

---

<sup>1</sup> OPCAT, Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Optional Protocol to the Convention against Torture), A/RES/57/199 (2002), BGBl III 2012/190 idF BGBl III 2013/290.

<sup>2</sup> Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), A/Res/39/46 (1984), BGBl 1987/492 idF BGBl III 2013/290. Von Österreich 1987 ratifiziert.

Das Folterverbot sowie die Vorgabe das Risiko von Folter durch präventive Maßnahmen zu senken finden sich in einer Reihe völkerrechtlicher Quellen.<sup>3</sup> Präventive Besuche durch ein internationales Gremium wurden für Europa schon 1987 durch die Europäische Antifolterkonvention eingerichtet.<sup>4</sup> Neu an OPCAT ist zum einen, dass mit dem SPT ein Gremium installiert wurde, das nicht nur in einer bestimmten Region sondern weltweit Besuche an Orten der Freiheitsentziehung durchführt und zum anderen, dass die Vertragsstaaten sich dazu verpflichten, zusätzlich ein Besuchssystem auf nationaler Ebene einzurichten.<sup>5</sup> Die Vertragsstaaten von OPCAT haben dabei die Möglichkeit einen oder mehrere unabhängige *Nationale Präventionsmechanismen* (im Folgenden NPM) zu unterhalten, zu bezeichnen oder zu schaffen (Art 17 OPCAT). OPCAT gibt zudem vor, welche grundlegenden Kriterien diese NPMs erfüllen und welche Befugnisse diesen zugestanden werden müssen, um als Mechanismus im Sinne von OPCAT gelten zu können (Art 18-23 OPCAT).

Obwohl auf staatlicher Ebene eingerichtet, ist der NPM zur direkten Zusammenarbeit mit dem SPT als internationalem Organ berechtigt und verpflichtet (Art 11, 12, 16, 20 OPCAT). Auch als Prüfmaßstab hat der NPM nicht ausschließlich innerstaatliches Recht heranzuziehen, sondern muss bei seinen Empfehlungen ebenso die einschlägigen Normen der Vereinten Nationen berücksichtigen (Art 19 OPCAT). Diese Konstruktion stellt nicht nur einen Meilenstein in der Entwicklung der Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen bei der Umsetzung internationalen Rechts auf nationaler Ebene dar,<sup>6</sup> sondern hat auch das Potential zu zeigen, wie eine neuartige systematische und systemische Verknüpfung der internationalen und nationalen Ebene des Menschenrechtsschutzes funktionieren kann.<sup>7</sup> Das durch SPT und NPM geschaffene trianguläre Verhältnis dieser beiden Gremien mit dem Vertragsstaat kann als innovative Neuerung in der klassischen Staat/Nicht-Staat-Dichotomie gesehen werden.<sup>8</sup>

## Die Volksanwaltschaft als österreichischer NPM

Um den Vorgaben von OPCAT gerecht zu werden, wurde in Österreich das OPCAT-Durchführungsgesetz<sup>9</sup> (BGBl I 2012/1) erlassen. Mit dessen Inkrafttreten am 1.7.2012 nahm auch der damit eingerichtete NPM seine Arbeit auf.<sup>10</sup> In Österreich wurde die Volksanwaltschaft – die

---

<sup>3</sup> Internationale Folterverbote im Rahmen der Vereinten Nationen sind neben CAT auch in Art 5 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, A/RES/217 (1948) und Art 7 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR (1966), BGBl 1978/591 idF BGBl III 2014/28) zu finden. Durch die UN-Menschenrechtskommission wurde zudem mit der Resolution 1985/33 die Position des UN-Sonderberichterstatters über Folter geschaffen. Dieser hat die Aufgabe Foltervorfälle weltweit zu dokumentieren und jährlich darüber zu berichten. Er bedient sich ua der Methode von fact-finding Missions – also Untersuchungen von Folter vor Ort.

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

<sup>5</sup> Casale sieht in den unabhängigen präventiven Besuchen auf unterschiedlichen Ebenen eine einzigartige Möglichkeit um allen Formen von Misshandlung vorzubeugen. Casale, A System of Preventive Oversight (2009) 13, <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/V6N1/Casale.pdf> (1.12.2013).

<sup>6</sup> Carver, Torture, International Law and the enigma of prevention, Conference Paper, Universidad de Palermo, Buenos Aires (December 2011) 1.

<sup>7</sup> Suntinger, Nationale Präventionsmechanismen – Kategorien und Bewertung, in *Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg)*, Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland (2007) 50f.

<sup>8</sup> Murray, National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Torture Convention: One size does not fit all, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 26/4 (2008) 485.

<sup>9</sup> Bundesgesetz zur Durchführung des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, OPCAT: Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, BGBl I 2012/1.

<sup>10</sup> Der Begriff Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) findet sich weder in der österreichischen Verfassung noch dem Volksanwaltschaftsgesetz. Durch die Neuregelungen der Volksanwaltschaft wurden jedoch die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass OPCAT ratifiziert und die Volksanwaltschaft völkerrechtlich als NPM notifiziert werden konnte. Siehe: *Kucsko-Stadlmayer*, Die Volksanwaltschaft als „Nationaler Präventionsmechanismus“, *ÖJZ* 20 (2013) 915.

österreichische Version des parlamentarischen Ombudswesens<sup>11</sup> – als NPM ausgewählt. Bisher bestand die Aufgabe der Volksanwaltschaft darin die Verwaltung des Bundes in ganz Österreich sowie der Länder und der Gemeinden in allen Bundesländern ausgenommen Tirol und Vorarlberg zu prüfen. Um die Funktion des NPM nach OPCAT zu erfüllen, wurden diese Aufgaben in Art und Umfang entsprechend ausgeweitet. Zur vorherigen nachprüfenden Tätigkeit bei monierten oder vermuteten Missständen kommt durch das OPCAT-Mandat die Durchführung präventiver Besuche in Einrichtungen hinzu, in denen die Freiheit entzogen wird oder entzogen werden kann.

Das bedeutet nicht nur ein größeres Aufgabengebiet, für das die Volksanwaltschaft im Jahr 2013 2,8 Millionen Euro zusätzliches Budget erhielt, sondern auch einen neuen Blickwinkel und Referenzrahmen: Während bisher die nationalen Gesetze und die „gute“ Administration der maßgebliche Bezugspunkt für die Missstandskontrolle der Volksanwaltschaft war, sind durch das OPCAT-Durchführungsgesetz nun ausdrücklich nationale und internationale Menschenrechte die Referenz.<sup>12</sup> Stand früher die Untersuchung von Einzelfällen im Zentrum der Tätigkeit, so hat die Volksanwaltschaft als NPM nun auch das Aufzeigen systemischer Probleme zum Ziel. *Steinerte* und *Murray* legen dar, welche Hürden bestehende Einrichtungen bei Übertragung der zusätzlichen Funktion als NPM zu überwinden haben: Ombudsman-Institutionen, denen die Aufgaben des NPM übertragen wurden, müssen sich eingehend mit den notwendigen Veränderungen auseinandersetzen, um das neue präventive Mandat in ihre Arbeit einzubeziehen und die Reichweite der proaktiven Natur des Mandats voll zu erfassen.<sup>13</sup>

Mit dem OPCAT-Mandat wurde die Volksanwaltschaft zum „Menschenrechtshaus der Republik“<sup>14</sup> aufgewertet und hat seitdem den verfassungsmäßigen Auftrag für „Schutz und Förderung der Menschenrechte“ tätig zu sein (Art 148a Abs 3 B-VG). Diese Aufgabe geht gemäß den Erläuterungen zur Regierungsvorlage<sup>15</sup> über den „Schutz vor Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe“ hinaus. Wo die Grenzen dieses Auftrages sind und was genau darunter zu verstehen ist, wurde bisher noch nicht geklärt.

Der Volksanwaltschaft wurden jedoch nicht ausschließlich die aus dem OPCAT resultierenden Aufgaben übertragen. Sie ist seit 1.7.2012 außerdem für das Beobachten und begleitende Überprüfen von Akten unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt (AuvBZ) zuständig und soll für Menschen mit Behinderung bestimmte Einrichtungen und Programme überprüfen bzw. besuchen (Art 148a Abs 3 B-VG). Letzteres wurde an die Volksanwaltschaft übertragen, um der Behindertenrechtskonvention gerecht zu werden, insbesondere Art 16 Abs 3.<sup>16</sup> Bisher wurde das Beobachten und begleitende Überprüfen von AuvBZ von dem beim Innenministerium angesiedelten *Menschenrechtsbeirat* übernommen. Die bereits im Menschenrechtsbeirat bestehende Expertise wurde zum Teil in den *Menschenrechtsbeirat neu* integriert, welcher nun dem NPM als unabhängiges Organ zur Erfüllung des menschenrechtlichen Schutz- und Förderauftrages beratend zur Seite steht.<sup>17</sup> Er setzt sich derzeit aus 16 Mitgliedern und

---

<sup>11</sup> *Kucsko-Stadlmayer (Hg)*, Europäische Ombudsman-Institutionen (2008).

<sup>12</sup> Als Beispiele werden die SPT- und CPT-Standards als Prüfungsmaßstäbe für die Kommissionen und die Volksanwaltschaft angeführt. RV 1515 BlgNR 24. GP 2.

<sup>13</sup> *Steinerte/Murray*, Same but Different? National human rights commissions and ombudsman institutions as national preventive mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture, *Essex Human Rights Law Review* 6/1 (2009) 77-102.

<sup>14</sup> Selbstbezeichnung der Volksanwaltschaft auf ihren Flyern, [http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/830f1/Leicht%20Lesen%20Folder\\_VA\\_NPM\\_Web.pdf](http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/830f1/Leicht%20Lesen%20Folder_VA_NPM_Web.pdf) (19.12.2013).

<sup>15</sup> RV 1515 BlgNR 24. GP 2.

<sup>16</sup> Behindertenrechtskonvention (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD), Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, <http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>, A/61/611 (2006), BGBl III 2008/155 idF BGBl III 2013/280.

<sup>17</sup> *Vogl*, Der neue Menschenrechtsbeirat bei der Volksanwaltschaft, [http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/62o8h/Beitrag%20Vogl\\_Stolzlechner.pdf](http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/62o8h/Beitrag%20Vogl_Stolzlechner.pdf) (15.12.2013).

der gleichen Anzahl an Ersatzmitgliedern zusammen, die auf Vorschläge von der Regierung, den Ländern und Nichtregierungsorganisationen hin berufen werden.

Für die Durchführung der Besuche an Orten der Freiheitsentziehung, das Beobachten und begleitende Überprüfen von AuvBZ sowie der durch die Behindertenrechtskonvention auferlegten Aufgaben wurden sechs Kommissionen eingerichtet.<sup>18</sup> Die von den Kommissionen verfassten Protokolle zu Monitoringtätigkeiten, beinhalten neben Feststellungen auch menschenrechtliche Beurteilungen und daraus abgeleitete Erledigungsvorschläge an die Volksanwaltschaft. Die weitere Bearbeitung dieser Protokolle obliegt den MitarbeiterInnen der Volksanwaltschaft und den VolksanwältInnen.

Die Konstruktion des österreichischen NPM ist laut der *Association for the Prevention of Torture (APT)* international einzigartig. Diese sieht als Vorteil, dass das österreichische Modell mit den verhältnismäßig vielen Kommissionsmitgliedern (derzeit insgesamt 48) flächendeckende Besuche, eine höhere Frequenz der Besuche und eine große Diversität der Expertise innerhalb der Kommissionen ermöglicht. Zudem könne der NPM von der existierenden Glaubwürdigkeit und Legitimität der Volksanwaltschaft profitieren. Gleichzeitig sei es eine Herausforderung, sowohl ausreichende Kohärenz in der präventiven Herangehensweise zwischen den rechtlich geschulten MitarbeiterInnen der Volksanwaltschaft und den multidisziplinären Kommissionen als auch in der Besuchsmethodologie der verschiedenen ExpertInnen und Kommissionen zu erreichen. Die APT meint, dass die Aufteilung auf Monitorings auf der einen Seite und das Abgeben von Empfehlungen an die zuständigen Stellen, Follow-up, Berichterstattung und Repräsentation auf der anderen Seite außerdem eine effektive Koordination zwischen allen beteiligten Stellen sowie klar definierte Entscheidungsfindungsprozesse und eine ebensolche Aufteilung der Verantwortungen erfordere.<sup>19</sup>

Da der österreichische NPM sowohl auf Grund der oben beschriebenen Konstruktion als auch hinsichtlich der finanziellen Ausstattung ein Unikum ist, besteht großes internationales Interesse an seiner tiefergehenden Analyse. Dabei unter anderem die Frage zu beantworten, ob es sich bei der österreichischen Konstruktion um ein Best Practice-Modell handelt, das Vorbild für jene Vertragsstaaten sein kann, die noch keinen NPM eingerichtet haben, oder ob diese aufwendige Konstruktion mehr Hindernisse für die Erreichung der Ziele als Vorteile mit sich bringt.

## 2. Detaillierte Problemstellung

Die angestrebte Dissertation widmet sich im Wesentlichen zwei Themenkomplexen:

1. Völkerrechtliche Grundlagen und österreichische Umsetzung: Wie ist der österreichische NPM aufgebaut und entspricht dieser Aufbau den völkerrechtlichen Vorgaben von OPCAT?
2. Arbeitsweise und Effektivität: Wie arbeitet der österreichische NPM in der Praxis und wie effektiv ist seine Arbeitsweise?

Diese beiden Problemstellungen werden im Folgenden detailliert erläutert.

---

<sup>18</sup> Die zu besuchenden Einrichtungen umfassen Gefängnisse, Polizeianhaltezentren und -anhalteräume, Psychiatrien, Krankenhäuser, Alten- und Pflegeheime, Einrichtungen für Menschen mit Behinderung, Kasernen mit Arrestzellen und Einrichtungen für die außerfamiliäre Unterbringung von Kindern und Jugendlichen. Die Kommissionen müssen geschlechterausgewogen, interdisziplinär, multiethnisch und pluralistisch aus Personen zusammengesetzt sein, welche die Aufgaben aufgrund von spezifischem Fachwissen wahrnehmen können.

<sup>19</sup> APT, National Human Rights Institutions as NPMs: opportunities and challenges (2013) 20.

## ad 1. Völkerrechtliche Grundlagen und österreichische Umsetzung

Auch wenn der österreichische NPM mit dem erklärten Ziel eingerichtet wurde, die von OPCAT an die Vertragsstaaten auferlegten Pflichten zu erfüllen, so wurde bisher noch nicht wissenschaftlich untersucht, ob das durch die gewählte Konstruktion des NPM tatsächlich erreicht wird. Indem das geplante Dissertationsvorhaben diese wesentliche Lücke schließt wird ein wesentlicher Beitrag in diesem sowohl praktisch als auch wissenschaftlich dynamischem Gebiet geleistet.

In der ersten Phase des Dissertationsprojekts wird daher analysiert, ob und in welchem Umfang die Vorgaben von OPCAT (Art 17-23 OPCAT) im österreichischen NPM erfüllt sind. Kurz zusammengefasst sind dies:<sup>20</sup>

1. Unabhängigkeit (funktional, personell, institutionell)
2. Ausreichende Ressourcen (finanziell, personell und logistisch)
3. Notwendige Expertise und Diversität um das Mandat zu erfüllen
4. Befugnisse und Garantien um alle durch OPCAT und Pariser Prinzipien vorgegebenen Aufgaben erfüllen zu können, insbesondere Zugang zu allen Orten des Freiheitsentzuges, Informationen und Personen
5. Privilegien und Immunitäten (z.B. Schutz vor Sanktionen und Vertraulichkeit von Informationen)

Dabei soll zunächst herausgearbeitet werden, was genau unter den Vorgaben von OPCAT verstanden wird, um anschließend die österreichische Umsetzung daran zu messen. Damit die österreichische Umsetzung auch international verortet werden kann, sind entsprechende Rechtsvergleiche mit spezifischen Aspekten anderer NPMs geplant.

## ad 2. Arbeitsweise und Effektivität

Die unter 1. beschriebene Analyse der Rechtsgrundlagen bezieht sich auf die rein formale legislative Umsetzung des NPM. Diese stellt einen zwingend erforderlichen Aspekt der Folterprävention dar, der jedoch umgekehrt nicht ausreicht, um die Verpflichtung zur Prävention nach OPCAT zu erfüllen.<sup>21</sup> Neben der legislativen Umsetzung ist die gelebte Praxis des NPM von großer Bedeutung.

Besonders interessant ist dabei, ob und wie wirksam der österreichische NPM tatsächlich ist, ob also das Folterrisiko durch die getätigten Maßnahmen sinkt. Der Frage der Effektivität von Folterpräventionsmaßnahmen widmet sich derzeit *Richard Carver* an der *Oxford Brookes University* in einem dreijährigen Forschungsprojekt.<sup>22</sup> Er identifiziert dabei folgende Schwierigkeiten:

1. Die Evaluation der Auswirkungen jeglicher Menschenrechtsintervention ist schwierig, da einerseits keine Einigkeit darüber besteht, wie die Achtung von Menschenrechten überhaupt gemessen werden kann und andererseits Veränderungen durch multiple Faktoren hervorgerufen werden, wodurch die Bestimmung der Kausalität problematisch ist.

---

<sup>20</sup> APT, National Human Rights Institutions as NPMs: opportunities and challenges (2013).

<sup>21</sup> SPT, Analytical self-assessment tool for National Prevention Mechanisms CAT/OP/1 (2012) 3.

<sup>22</sup> Carver, Does Torture Prevention Work? Outline of a 3 year research project commissioned by the APT, [http://architecture.brookes.ac.uk/research/cendep/media/APT\\_ResearchProject\\_2012-14.pdf](http://architecture.brookes.ac.uk/research/cendep/media/APT_ResearchProject_2012-14.pdf) (12.3.2014). Carver, Does Torture Prevention Work? Report of Exploratory Phase, <http://architecture.brookes.ac.uk/research/cendep/media/RCarver-research-project-on-torture-Reportofstage1.pdf> (13.3.2014).

2. Die Evaluation von Prävention ist allein deshalb schwierig, weil das Interesse dem „Nicht-Eintreten“ von bestimmten Situationen gilt.
3. Die Untersuchung von Folter im Allgemeinen ist problematisch, da es in deren Natur liegt im Geheimen zu passieren. Aus diesem Grund existieren keine vertrauenswürdigen Daten und es ist kaum möglich welche zu erheben.
4. Folterrisiko ist im Allgemeinen schwierig zu messen, weil dabei häufig zirkulär argumentiert wird: Was als Präventionsmaßnahme gilt, wird gleichzeitig als Faktor für die Reduktion von Folterrisiko betrachtet.

Um die Effektivität von NMRI<sup>23</sup> zu bewerten, unterscheidet der *International Council on Human Rights Policy* <sup>24</sup> zwischen Benchmarks (Maßstäben) und Indicators (Indikatoren). Zu den Benchmarks zählt er die gesetzliche Basis der NMRI, die Bestellung ihrer Mitglieder, das Mandat, die finanzielle Ausstattung udgl. Es handelt sich dabei um Grundvoraussetzungen, um effektive Menschenrechtsarbeit leisten zu können. Im Gegensatz dazu sind Indikatoren Werkzeuge, um die Leistung einer Institution im Verhältnis zu ihren Zielen und Benchmarks zu messen. Da Indikatoren dynamische Prozesse messen, sind diese schwerer zu bestimmen als Benchmarks. Auf der Ebene der Indikatoren unterscheiden die AutorInnen drei Faktoren:

1. Output (Leistung): Was wurde gemacht. Wie viele Fälle wurden bearbeitet? Wie viele Institutionen wurden besucht? etc.
2. Performance (Arbeitsweise): Wie gut wurden die beschriebenen Leistungen erbracht?
3. Impact (Auswirkung): Welche Auswirkungen hatte die Tätigkeit auf den Genuss der Menschenrechte? Hat die Arbeit die Menschenrechtssituation effektiv verändert? <sup>25</sup>

Gerade die tatsächlichen Auswirkungen der Tätigkeit des NPM auf die Menschenrechtssituation ist im Bereich der Folterprävention wie oben beschrieben besonders schwierig zu erheben und würde den Rahmen einer Dissertation trotz der Notwendigkeit einer Untersuchung dieses Themas substantiell überschreiten. Um einen Teil der Effektivität des österreichischen NPM zu bewerten und damit einen Grundstein für weitere Effektivitätsmessungen zu legen, fokussiert die geplante Dissertation auf die Analyse der rechtlichen Ausgestaltung, der Performance (Arbeitsweise) und des Outputs (Leistung) des österreichischen NPM.

Für die Analyse der Arbeitsweise und der Leistung des österreichischen NPM ist dessen vielschichtige Konstruktion, die sich daraus ergebenden Vor- und Nachteile sowie die Rollen, welche die unterschiedlichen Gremien in der Praxis spielen, von zentraler Bedeutung. Von besonderem Interesse ist dabei die Gestaltung der Schnittstellen zwischen den verschiedenen Bearbeitungsebenen innerhalb des NPM. Im Rahmen des Projekts soll geklärt werden wie die Kommunikationswege innerhalb des NPM funktionieren und wie gesichert wird, dass keine Informationen im Bearbeitungsprozess verloren gehen. Da nach Gusy ein zentrales Element des Monitorings die Thematisierungs-, Diskussions- und Anregungsfunktion der Berichterstattung ist,

---

<sup>23</sup> Auch wenn die Volksanwaltschaft derzeit keine vom ICC mit A-Status akkreditierte NMRI ist, spricht dieses von einer NMRI mit B-Status. Aus diesem Grund ist es gerechtfertigt, diese an den allgemein für NMRI titulierten Benchmarks und Indikatoren zu messen, unabhängig von der Frage ob die Volksanwaltschaft eine NMRI im Sinne der Pariser Prinzipien ist oder nicht.

<sup>24</sup> *ICHRP*, Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions (2005) 9. Für kritische Positionen zu Effektivitätsmessungen in der Menschenrechtsarbeit siehe *ICHRP*, No Perfect Measure, Rethinking Evaluation and Assessment of Human Rights Work, workshop report (2012).

<sup>25</sup> Da die Messung der tatsächlichen Auswirkungen gerade in der Folterprävention schwierig ist, werden NPMs häufig allein durch die Erfüllung der OPCAT-Kriterien und dem Output im Sinne von Anzahl der Besuche als effektiv bewertet. Siehe zum Beispiel *Driegen*, Between international ideals and national practices: On the Autonomy, Effectiveness and Efficiency of National Preventive Mechanisms established under UN Law (2012) [http://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/257598/Research\\_Thesis\\_Niels\\_Driegen.pdf?sequence=1](http://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/257598/Research_Thesis_Niels_Driegen.pdf?sequence=1) (1.12.2013).

soll beleuchtet werden, wie der österreichische NPM dies praktisch handhabt.<sup>26</sup> Dabei ist u.a. relevant, welche Methoden sich der NPM bedient, um menschenrechtliche Probleme aufzuzeigen und Änderungen herbeizuführen. Ein weiterer wesentlicher Aspekt für die effektive Arbeit eines NPM ist, dass dieser durch systematisches Follow-up verfolgt, ob seinen Empfehlungen entsprochen wird und es dadurch zu konkreten Verbesserungen in der Praxis kommt.<sup>27</sup> Es ist also zu klären, wie damit in der Praxis des österreichischen NPM umgegangen wird.

Da der österreichische NPM neben den aus OPCAT resultierenden Aufgaben auch das Beobachten und begleitende Überprüfen von AuvBZ sowie die durch die Behindertenrechtskonvention auferlegten Aufgaben übertragen bekommen hat, gilt es zu analysieren, welche Synergien aber auch welche Schwierigkeiten dadurch entstehen und welchen Stellenwert die jeweiligen Aufgabenbereiche in der Praxis einnehmen.

Wie schon weiter oben beschrieben ist in jenen Fällen, in denen bestehende Einrichtungen mit den Aufgaben eines NPM nach OPCAT betraut wurden, dieser Übergang in der Regel komplex bis konfliktreich.<sup>28</sup> Ein weiteres Ziel der Dissertation ist daher zu beleuchten, wie dieser Übergang in der österreichischen Praxis vollzogen wurde.

### 3. Methodische Überlegungen

Die beiden oben beschriebenen Themenkomplexe sollen in der Arbeit aufeinander aufbauend analysiert werden. Daraus ergeben sich zwei Projektphasen, wobei die erste rechtswissenschaftlich, die zweite darüber hinausgehend auch sozialwissenschaftlich bearbeitet wird. Ausgehend von den völkerrechtlichen Vorgaben soll die nationale Gesetzgebung und Praxis untersucht und diese Erkenntnisse anschließend durch ExpertInneninterviews wieder auf eine internationale Ebene gehoben werden. Die PraxispartnerInnen werden nicht nur im Rahmen der Datenerhebung sondern auch dadurch eingebunden, dass die Endergebnisse mit ihnen diskutiert werden. Der gewählte Aufbau stellt sicher, dass die Erkenntnisse sowohl für die nationale als auch die internationale Fachwelt relevant sind. Damit wird der zunehmenden Verflechtung von nationalem und internationalem Recht Rechnung getragen.

#### Projektphase 1: Völkerrechtliche Grundlagen und österreichische Umsetzung

Um die völkerrechtlichen Vorgaben von OPCAT genau zu analysieren, wird direkt mit dem Gesetzestext anhand anerkannter juristischer Interpretationsmethoden gearbeitet: Für die Ausarbeitung des Analyse kataloges nach OPCAT wird die in der Wiener Vertragsrechtskonvention<sup>29</sup> (WVK Art 31-33) beschriebene Methode, welche die für die Interpretation von Völkerrecht maßgebliche Methode ist, zur Anwendung kommen: Wortlaut, Kontext, Ziel und Zweck des Vertrages sowie Treu und Glauben sollen nach dieser die Interpretation leiten. Laut dem

---

<sup>26</sup> Gusy, Grundrechtsmonitoring, Grundrechtsdurchsetzung außerhalb gerichtlicher Instanzen, in *Der Staat* 47/4 (2008) 536.

<sup>27</sup> SPT, Analytical self-assessment tool for National Prevention Mechanisms CAT/OP/1 (2012) 22-24. Casale, A System of Preventive Oversight, <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/V6N1/Casale.pdf> (2009) 11 (1.12.2013). Zu diesem Thema wird derzeit ein Forschungsprojekt am Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM) in Zusammenarbeit mit der Universität Bristol, gefördert durch die Kommission der Europäischen Union, durchgeführt: Strengthening the effective implementation and follow-up of recommendations by torture monitoring bodies in the European Union.

<sup>28</sup> Carver, Torture, International Law and the enigma of prevention, Conference Paper, Universidad de Palermo, Buenos Aires, (December 2011) 4. Carver spricht dabei allgemein von NMRI, die mit den neuen OPCAT-Aufgaben betraut werden und differenziert diese nicht weiter zwischen Menschenrechtskommissionen und Ombudsman-Einrichtungen.

<sup>29</sup> Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention), United Nations Treaty Series, vol. 1155, p. 331, <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/v1155.pdf> (17.12.2013), BGBl 1980/40.

Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gibt die WVK zwar eine Ordnung vor, nämlich dass mit dem Wortlaut zu beginnen ist, es soll jedoch keinem Element Vorrang gegenüber den anderen gegeben werden. Vielmehr handelt es sich bei der Interpretation um eine Einheit („a single combined operation“).<sup>30</sup> Es werden für die Interpretation die historischen Materialien, welche den Entstehungsprozess von OPCAT näher beleuchten, ebenso herangezogen wie die zum Thema vorhandene Literatur.

Anschließend wird die österreichische Umsetzung des NPM an diesen völkerrechtlichen Vorgaben gemessen. Für diese Analyse der rechtlichen Umsetzung in Österreich werden die klassischen juristischen Methoden (Canones nach *Savigny*) bei der Interpretation des nationalen Rechts angewandt: grammatische Auslegung (Auslegung aus dem Wortlaut), systematische Auslegung (Auslegung aus dem Zusammenhang in dem eine Gesetzesbestimmung steht), historische Auslegung (Auslegung aus der Entstehungsgeschichte) und teleologische Auslegung (Auslegung nach dem Sinn und Zweck einer Gesetzesbestimmung). Auch hier wird die zu den Gesetzen vorliegende Literatur als weitere Informationsquelle herangezogen.

## Projektphase 2: Arbeitsweise und Effektivität

Für die Analyse der Rechtspraxis, also der praktischen Arbeitsweise der Volksanwaltschaft und ihrer Effektivität, wird je nach Fragestellung auf qualitative und quantitative sozialwissenschaftliche Methoden zurückgegriffen. Unter anderem wird die Anzahl der getätigten Besuche der Kommissionen statistisch analysiert (z.B. Häufigkeit nach Art der besuchten Einrichtung), ebenso die Schritte, die daraufhin von den SachbearbeiterInnen und VolksanwältInnen unternommen wurden.

Sowohl auf Grund der rechtlichen Analyse als auch anhand der statistischen Daten werden Problemfelder und Schlüsselthemen erarbeitet. Anschließend soll in qualitativen Interviews<sup>31</sup> die praktische Arbeitsweise des österreichischen NPM auf dessen verschiedenen Arbeitsebenen (Kommissionsmitglieder und KommissionsleiterInnen, SachbearbeiterInnen, VolksanwältInnen, Mitglieder des Menschenrechtsbeirats) näher beleuchtet werden. Die Interviews werden anhand einer qualitativen Inhaltsanalyse nach *Mayring* induktiv ausgewertet.<sup>32</sup> Von Seiten der Volksanwaltschaft wurde bereits Interesse an der Forschungsarbeit bekundet sowie die Bereitschaft für Interviews und die Zurverfügungstellung von Daten zugesichert.

Um die österreichische Umsetzung des NPM in einen internationalen Kontext zu setzen, soll zum einen auf bestehende Literatur (vergleichende Analysen von NPMs und Analysen einzelner NPMs) zurückgegriffen werden, zum anderen sind Interviews mit internationalen ExpertInnen<sup>33</sup> im Bereich der Folterprävention sowie ein Forschungsaufenthalt an der *Oxford Brookes University* geplant, wo derzeit ein Forschungsprojekt mit dem Thema „Does torture prevention work?“ durchgeführt wird.<sup>34</sup> Kontakt mit dem Projektleiter wurde bereits aufgenommen und die Möglichkeit eines Austausches

---

<sup>30</sup> EGMR 4.4.2000, Witold Litwa v. Poland, RZ 58f.

<sup>31</sup> *Helfferrich*, Die Qualität qualitativer Daten (2004).

<sup>32</sup> *Flick*, Qualitative Sozialforschung, Eine Einführung (2007) 409ff; *Mayring*, Qualitative Inhaltsanalyse, Forum Qualitative Sozialforschung 1/2 (2000) 101ff.

<sup>33</sup> *Bogner/Littig/Menz*, Das Experteninterview, Theorie, Methode, Anwendung<sup>2</sup> (2005).

<sup>34</sup> Der Projektleiter *Richard Carver* ist anerkannter Experte im Bereich der Analyse und Evaluation von nationalen

Menschenrechtsorganisationen und Folterprävention. Nähere Informationen siehe: <http://architecture.brookes.ac.uk/staff/richardcarver.html> (8.4.2014). *Carver*, Does Torture Prevention Work? Outline of a 3 year research project commissioned by the APT, [http://architecture.brookes.ac.uk/research/cendep/media/APT\\_ResearchProject\\_2012-14.pdf](http://architecture.brookes.ac.uk/research/cendep/media/APT_ResearchProject_2012-14.pdf) (12.3.2014). *Carver*, Does Torture Prevention Work? Report of Exploratory Phase, <http://architecture.brookes.ac.uk/research/cendep/media/RCarver-research-project-on-torture-Reportofstage1.pdf> (13.3.2014).

besprochen. Auch die Vorsitzende des europäischen Regionalteams des SPT, Mari Amos, hat großes Interesse am geplanten Dissertationsprojekt bekundet und ihre Unterstützung zugesichert.

Schließlich hat sich auch das Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie ([www.irks.at](http://www.irks.at)) bereiterklärt, dem Dissertationsprojekt in Fragen der Analyse der Rechtsanwendung beratend zur Seite zu stehen.

## Zusammenführung und Präsentation der Ergebnisse

Abschließend werden die Ergebnisse aus Phase 1 und 2 zusammengeführt. Die Endresultate werden mit den PraxispartnerInnen, also mit Kommissionsmitgliedern und KommissionsleiterInnen, SachbearbeiterInnen, VolkswanwältInnen und Mitgliedern des Menschenrechtsbeirats diskutiert. Ziel dieser Präsentation und Diskussion der Ergebnisse ist es zum einen die wissenschaftlichen Erkenntnisse der Praxis zugänglich zu machen und zum anderen Rückmeldungen aus der Praxis zu den wissenschaftlichen Erkenntnissen zu erhalten. Die Resultate aus der Diskussion fließen wiederum in die Arbeit ein.

## Bereits bestehende Kooperationen

- *Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie (IRKS)*, beratende Funktion für Untersuchung der Rechtspraxis, Ansprechpartner *Arno Pilgram*
- *Volksanwaltschaft*, Zusage, dass erforderliche Daten für statistische Analysen zur Verfügung gestellt werden und Bereitschaft für Interviews wurde bekundet, Ansprechpartnerin *Adelheid Pacher*
- *UN Subcommittee for the prevention of torture*, Interesse an Forschungsergebnissen und volle Unterstützung des Dissertationsvorhabens wurde erklärt, Ansprechpartnerin *Mari Amos*
- *Oxford Brookes University*, Möglichkeit eines Forschungsaufenthalts und Informationsaustausches zwischen den Forschungsprojekten wurde besprochen, Ansprechpartner *Richard Carver*
- *Boltzmann Institut für Menschenrechte*, Informationsaustausch und fachliche Unterstützung wurde zugesichert, Ansprechpartner *Moritz Birk*

## 4. Arbeitsschritte und Zeitplan

Der Start des Dissertationsprojekts wird auf Jänner 2015 gelegt, da ohne entsprechende Finanzierung die Verwirklichung des Projekts bis dahin unmöglich ist. Im Zeitraum bis zum Projektbeginn wird weiterhin nach relevanter Literatur recherchiert, Kontakte zu Praxis- und InterviewpartnerInnen geknüpft und ausgebaut, sowie die Methodik für das Dissertationsprojekt ausdifferenziert.

Die geplanten Arbeitsschritte orientieren sich an den oben beschriebenen Projektphasen. Da die Projektphasen aufeinander aufbauen, müssen die Ergebnisse aus Projektphase 1, der Rechtsanalyse, für Projektphase 2, die Untersuchung der Rechtspraxis, bereits vorliegen. Ebenso sind Interviews mit internationalen ExpertInnen für eine internationale Verortung des österreichischen NPM erst dann sinnvoll, wenn sowohl die Rechtsanalyse, als auch die nationalen ExpertInnen-Interviews und die statistischen Erhebungen bereits abgeschlossen sind. Aus diesem Grund ist der

Forschungsaufenthalt an der *Oxford Brookes University* erst nach Projektphase 1 und auch nach Erhebung der statistischen Daten und Interviews innerhalb des österreichischen NPM geplant.

Für die *Analyse der völkerrechtlichen Grundlagen und der österreichischen Umsetzung* (Projektphase 1) wird ein Jahr intensiver Arbeit mit Gesetzestexten und Literatur inklusive Verschriftlichung der Ergebnisse veranschlagt. In diese Zeit fällt auch der Besuch etwaiger Lehrveranstaltungen, wobei einzelne Lehrveranstaltungen auch erst in Phase 2 besucht werden könnten.

Die *Untersuchung der Arbeitsweise und Effektivität* (Projektphase 2) in welche auch der Forschungsaufenthalt in Oxford fällt, wird inklusive Verschriftlichung der Ergebnisse eineinhalb Jahre dauern. Die dabei notwendigen Arbeitsschritte sind Literaturstudium, Erhebung und Auswertung statistischer Daten, die Erarbeitung und Erprobung von Interviewleitfäden, die Durchführung der Interviews und deren Auswertung. Die Ergebnisse aus Projektphase 2 werden wiederum am Ende verschriftlicht.

In der Projektphase *Projektabschluss* werden die Ergebnisse aus Phase 1 und 2 zusammengeführt. Mit der Endpräsentation bei den PraxispartnerInnen, der Einarbeitung der daraus resultierenden Diskussionsergebnisse sowie der Fertigstellung der Arbeit inklusive der Abgabe werden für diese letzte Projektphase insgesamt 8 Monate benötigt.

So ergibt sich für das gesamte Projekt eine Dauer von 36 Monaten. Der detaillierte Zeitplan findet sich auf der nächsten Seite.

# Zeitplan

|              | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------|------|------|------|------|
| Erste Ernte  | Jun  | Jun  | Jun  | Jun  |
| zweite Ernte | Jul  | Jul  | Jul  | Jul  |
| Ernte        | Dez  | Dez  | Dez  | Dez  |
| Ernte        | Jan  | Jan  | Jan  | Jan  |
| Ernte        | Feb  | Feb  | Feb  | Feb  |
| Ernte        | Mär  | Mär  | Mär  | Mär  |
| Ernte        | Apr  | Apr  | Apr  | Apr  |
| Ernte        | Mai  | Mai  | Mai  | Mai  |
| Ernte        | Jun  | Jun  | Jun  | Jun  |
| Ernte        | Jul  | Jul  | Jul  | Jul  |
| Ernte        | Aug  | Aug  | Aug  | Aug  |
| Ernte        | Sep  | Sep  | Sep  | Sep  |
| Ernte        | Oct  | Oct  | Oct  | Oct  |
| Ernte        | Nov  | Nov  | Nov  | Nov  |
| Ernte        | Dez  | Dez  | Dez  | Dez  |

## Vorbereitungs- und Einstiegsarbeiten

[illegible]

## Projektphase 1: Völkerrechtliche Grundlagen und österreichische Umsetzung

| Prüfungsphase 1: Einordnendes Charakterisieren und Beschreiben des Einsatzes |  | Prüfungsphase 2: Einordnendes Charakterisieren und Beschreiben des Einsatzes |  |
|------------------------------------------------------------------------------|--|------------------------------------------------------------------------------|--|
| Analyse der Gesetztexte und Materialien                                      |  |                                                                              |  |
| Literaturstudium                                                             |  |                                                                              |  |
| Verschriftlichung der Ergebnisse aus Phase 1                                 |  |                                                                              |  |
| Besuch von Lehrveranstaltungen                                               |  |                                                                              |  |

## Projektphase 2: Arbeitsweise und Effektivität

[illegible]

## Projektabschluss

[illegible]

## 5. Auswahlbibliographie

- Aichele*, Die nationale Menschenrechtsinstitution (2009) [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/die\\_nationale\\_menschenrechtsinstitution\\_2\\_auflage.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/die_nationale_menschenrechtsinstitution_2_auflage.pdf) (6.4.2014).
- Aichele*, Nationale Menschenrechtsinstitutionen in Europa (2004) [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/studie\\_nationale\\_menschenrechtsinstitutionen\\_in\\_europa.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_nationale_menschenrechtsinstitutionen_in_europa.pdf) (13.4.2014).
- APT*, Austria (Stand: 30.01.2014) [http://www.apr.ch/en/opcat\\_pages/opcat-situation-4/?pdf=info\\_country](http://www.apr.ch/en/opcat_pages/opcat-situation-4/?pdf=info_country) (16.02.2014).
- APT*<sup>35</sup>, Implementation of the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Federal and other Decentralised States (March 2011).
- APT*, Optional Protocol to the UN Convention against torture, Implementation Manual (2010).
- APT*, Membership of National Preventive Mechanisms: Standards and experiences (2013).
- APT*, National Human Rights Institutions as NPMs: opportunities and challenges (2013).
- APT*, National Human Rights Commissions and Ombudspersons' Offices/Ombudsmen as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Convention against Torture (January 2008).
- APT*, Preventing Torture: An Operational Guide for National Human Rights Institutions (2010).
- APT*, The Role of National Human Rights Institutions in the prevention of torture and cruel, inhuman and degrading treatment or punishment (February 2005).
- Barth*, Die Volksanwaltschaft als Kontrollinstanz an „Orten der Freiheitsentziehung“, iFamZ 2012, 117.
- BIM*, Stellungnahme im Begutachtungsverfahren zum Entwurf einer Änderung des B-VG und des OPCAT-Durchführungsgesetzes (Juli 2011) [http://bim.lbg.ac.at/files/sites/bim/BIM\\_Stellungnahme%20zur%20OPCAT-Umsetzung\\_4%20Juli%202011\\_Annex%201+2.pdf](http://bim.lbg.ac.at/files/sites/bim/BIM_Stellungnahme%20zur%20OPCAT-Umsetzung_4%20Juli%202011_Annex%201+2.pdf) (12.12.2013).
- Birk/Nowak/Stippel*, Das absolute Folterverbot aus extraterritorialer Perspektive, Zeitschrift für Menschenrechte 2 (2012) 8.
- Bogner/Littig/Menz*, Das Experteninterview, Theorie, Methode, Anwendung<sup>2</sup> (2005).
- Buchinger*, The optional protocol to the United Nations convention against torture (2009) Universität Wien, Dissertation.
- Carver*, A new answer to an old question: national human rights institutions and the domestication of international law, Human Rights Law Review 10 (2010) 1.
- Carver*, Central and Eastern Europe: The Ombudsman as agent of international law, in *Goodman/Pegram (ed)*, Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions (2012).

---

<sup>35</sup> Die in der Auswahlbibliographie angeführte Literatur der APT ist auf der Homepage: [www.apr.ch](http://www.apr.ch) unter „ressources“ – „publications“ abrufbar.

- Carver*, Does Torture Prevention Work?, Outline of a 3 year research project commissioned by the APT, [http://architecture.brookes.ac.uk/research/cendep/media/APT\\_ResearchProject\\_2012-14.pdf](http://architecture.brookes.ac.uk/research/cendep/media/APT_ResearchProject_2012-14.pdf) (12.3.2014).
- Carver*, Does Torture Prevention Work? Report of Exploratory Phase, <http://architecture.brookes.ac.uk/research/cendep/media/RCarver-research-project-on-torture-Reportofstage1.pdf> (13.3.2014).
- Carver*, Torture, International Law and the enigma of prevention, Conference Paper, Universidad de Palermo, Buenos Aires (December 2011).
- Casale*, A System of Preventive Oversight (2009) 6, <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/V6N1/Casale.pdf> (1.12.2013).
- Casale*, The importance of dialogue and cooperation in prison oversight, *Pace Law Review* 30 (2010) 1490.
- CAT*, Concluding Observations (May 2010) <http://www.apr.ch/content/files/npm/eca/Austria2.pdf> (13.12.2013).
- Commissioner for Human Rights (Council of Europe)*, Report (2007) <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1225149&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679> (14.12.2013).
- CPT*, Report to the Austrian Government (2009) CPT/Inf (2010) 6, <http://www.cpt.coe.int/documents/aut/2010-05-inf-eng.pdf> (11.12.2013).
- CPT*, CPT Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2013, <http://www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm> (14.12.2013).
- Delaplace/Pollard*, Torture prevention in practice, *Torture* 16 (2006) 220.
- Driegen*, Between international ideals and national practices: On the Autonomy, Effectiveness and Efficiency of National Preventive Mechanisms established under UN Law (2012) [http://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/257598/Research\\_Thesis\\_Niels\\_Driegen.pdf?sequence=1](http://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/257598/Research_Thesis_Niels_Driegen.pdf?sequence=1) (1.12.2013)
- Evans/Haenni-Dale*, Preventing Torture? The Development of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture, *Human Rights Law Review* 4/1 (2004) 50.
- Flick*, Qualitative Sozialforschung, Eine Einführung (2007).
- Funk*, Menschenrechtsbeirat, OPCAT und Nationaler Präventionsmechanismus in Österreich. Entwicklungen im kommissarischen Grundrechtsschutz, in FS Machacek/Mascher (2008) 121.
- Gusy*, Grundrechtsmonitoring, Grundrechtsdurchsetzung außerhalb gerichtlicher Instanzen, *Der Staat* 47/4 (2008) 511.
- Hathaway*, Do Human Rights Treaties Make a Difference? *Yale Law Journal* (2002) 111.
- Holzinger*, Der Menschenrechtsbeirat als Instrument des präventiven Menschenrechtsschutzes, in FS Funk (2003) 255.
- Helfferrich*, Die Qualität qualitativer Daten (2004).

- ICC Sub-Committee on Accreditation*, Report and Recommendations of the May 2011 Session, Austria: Austrian Ombudsman Board (2011)  
[http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20REPORT%20MAY%202011%20-%20FINAL%20\(with%20annexes\).pdf](http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20REPORT%20MAY%202011%20-%20FINAL%20(with%20annexes).pdf) (12.4.2014).
- ICHRP*, Performance and Legitimacy of National Human Rights Institutions<sup>2</sup> (2004).
- ICHRP*, Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions (2005).
- ICHRP*, No Perfect Measure, Rethinking Evaluation and Assessment of Human Rights Work, workshop report (2012).
- Kicker*, Standardsetzung durch Monitoring im Menschenrechtsbereich: Die Tätigkeit von Expertenorganen des Europarates in Österreich, in *Hummer (Hg)*, Österreich im Europarat 1956-2006 II (2008) 1053.
- Kicker*, The European Convention on the Prevention of Torture compared with the United Nations Convention Against Torture and its optional Protocol, in *Ulfstein (Hg)*, Making Treaties Work. Human Rights, Environment and Arms Control (2007) 91.
- Kicker*, The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (the CPT), in *de Beco (Hg)*, Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe (2011) 43.
- Kicker/Lantschner/Möstl*, Reforming the Council of Europe's Human Rights Monitoring Mechanisms, Netherlands Quarterly of Human Rights 29/4 (2011) 460.
- Kofler*, Länderbericht Österreich, in *Kucsko-Stadlmayer (Hg)*, Europäische Ombudsman-Institutionen (2008) 319.
- Kriebaum*, The Austrian Human Rights Advisory Council,  
[http://www.univie.ac.at/intlaw/kriebaum/pub\\_uk\\_7.pdf](http://www.univie.ac.at/intlaw/kriebaum/pub_uk_7.pdf) (9.3.2014).
- Kriebaum*, Folterprävention in Europa. Die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung (2000).
- Kriebaum*, Prevention of Torture in Europe, CPT-Modus operandi, Council of Europe /APT (2002).
- Kucsko-Stadlmayer (Hg)*, Europäische Ombudsman-Institutionen (2008).
- Kucsko-Stadlmayer*, Art 148a-j B-VG, in *Korinek/Holoubek*, Kommentar zum Österreichischen Bundesverfassungsrecht<sup>11</sup> (2013).
- Kucsko-Stadlmayer*, Die Volksanwaltschaft als Rechtsschutzeinrichtung, in FS 75 Jahre B-VG (1995) 557.
- Kucsko-Stadlmayer*, Die Volksanwaltschaft als „Nationaler Präventionsmechanismus“, ÖJZ 20 (2013) 913.
- Marx*, Der Menschenrechtsbeirat – ein Rechnungshof für Menschenrechte? juridikum 2003, 65.
- Mayring*, Qualitative Inhaltsanalyse, Forum Qualitative Sozialforschung 1/2 (2000).
- McQuigg*, How Effective is the United Nations Committee Against Torture, European Journal of International Law 22/3 (2011) 813.
- Mertus*, Evaluating NHRIs: Considering Structure, Mandate, and Impact, in *Goodman/Pegram (ed)*, Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions (2012).

- Morgan/Evans*, Combating torture in Europe, Council of Europe (2001).
- Murray (Hg)*, The optional protocol to the UN Convention against torture (2011).
- Murray*, National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Torture Convention: One size does not fit all, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 26/4 (2008) 485.
- Murray*, National Human Rights Institutions: Criteria and factors for assessing their effectiveness, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 25/2 (2007) 189.
- Murray/Steinerte/Evans/Hallo de Wolf*, The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture (2011).
- Nowak*, Challenges to National Implementation of International Human Rights Standards - Background Paper, in *Benedek u.a. (Hg)*, Global Standards - Local Action. 15 Years Vienna World Conference on Human Rights (2009) 121.
- Nowak*, Fact-Finding on Torture and Ill-Treatment and Conditions of Detention, *Journal of Human Rights Practice* 1/1 (2009) 101.
- Nowak*, Geleitwort des UN-Sonderberichterstatters gegen die Folter: Die Bedeutung des Zusatzprotokolls im weltweiten Kampf gegen die Folter, in *Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg)*, Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland (2007) 19.
- Nowak*, Report of the Special Rapporteur on the Question of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment A/61/259 (2006).
- Nowak*, Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, in *Clapham/Gaeta (ed)*, The Oxford Handbook on International Law in Armed Conflict (2014).
- Nowak*, Verhütung von Menschenrechtsverletzungen durch präventives Besuchssystem: Controlling der Sicherheitsexekutive durch Menschenrechtsbeirat in Österreich, in: *Donatsch/Forster/Schwarzenegger (Hg)*, Strafrecht, FS Trechsel, Strafprozeßrecht und Menschenrechte (2002) 55.
- Nowak*, What's in a Name? The Prohibitions on Torture and Ill-treatment Today, in *Gearty/Douzinas (ed)*, Cambridge Companion to Human Rights Law (2012) 307.
- Nowak/McArthur*, The United Nations Convention Against Torture - A Commentary (2008).
- Nowak/Tretter*, Vorschläge zur Errichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in Österreich, *Journal für Rechtspolitik* 15 (2007) 1.
- Nowicki/Fialova*, Human Rights Monitoring, Helsinki Foundation for Human Rights (2001) [http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Monitoring\\_eng.pdf](http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Monitoring_eng.pdf) (3.3.2014).
- Pratscher/Camiel*, OPCAT, UN-Behindertenrechtskonvention und die Rolle der Volksanwaltschaft, *ÖZPR* 5 (2012) 148.
- Rodley*, Reflections on Working for the Prevention of Torture, *Essex Human Rights Review* 6/1 (2009) 21.
- Schulze*, Menschenrechte für alle: Die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, in *Flieger/Schönwiese (Hg)*: Menschenrechte - Integration - Inklusion. Aktuelle Perspektiven aus der Forschung (2011) 11.

- Schulze*, Understanding the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Handbook on the Human Rights of Persons with Disabilities (2010) <http://www.handicap-international.fr/fileadmin/documents/publications/HICRPDManual.pdf> (12.12.2013).
- SPT*, Annual Reports 1-7 (2008-2014), <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/annual.htm> (7.4.2014).
- SPT*, Analytical self-assessment tool for National Prevention Mechanisms CAT/OP/1 (2012).
- SPT*, Concept of Prevention of Torture CAT/OP/12/6 (2010).
- SPT*, Guidelines on national preventive mechanisms CAT/OP/12/5 (2010).
- Steinerte/Murray*, Same but Different? National human rights commissions and ombudsman institutions as national preventive mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture, *Essex Human Rights Law Review*, 6/1 (2009) 77.
- Stern*, Komplementärer Rechtsschutz: Volksanwaltschaft und Menschenrechtsbeirat, in *Heißl* (Hg), *Handbuch Menschenrechte* (2009) 607.
- Süntiger*, Nationale Präventionsmechanismen – Kategorien und Bewertung, in *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hg), *Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland* (2007) 27.
- Thienel*, Art 148a-j, in *Kneihls/Lienbacher* (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar zum Bundesverfassungsrecht*<sup>13</sup> (2014).
- Tretter*, Art 3 EMRK, in *Korinek/Holoubek* (Hg), *Kommentar zum Bundesverfassungsrecht III, Grundrechte*<sup>11</sup>.
- UN Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*, Concluding observations on the fourth periodic report of Austria (December 2013) E/C.12/AUT/CO/4, <http://www.refworld.org/docid/52d3df864.html> (19.4.2014).
- University of Bristol OPCAT Research Team*, The Optional Protocol to the UN Torture Convention and the UN Convention on the Rights of People with Disabilities: some common issues (December 2009) <http://www.bris.ac.uk/law/research/centres-themes/opcat/opcatdocs/opcatcrpd.pdf> (16.12.2013).
- Vogl*, Der neue Menschenrechtsbeirat bei der Volksanwaltschaft, [http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/62o8h/Beitrag%20Vogl\\_Stolzlechner.pdf](http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/62o8h/Beitrag%20Vogl_Stolzlechner.pdf) (15.12.2013).

## Gesetze und Materialien

### *National*

Bundesverfassungsgesetz, B-VG (BGBl 1930/1 idF BGBl I 2013/164, insbesondere Aches Hauptstück, Art 148aff).

Erläuterungen zur Regierungsvorlage zum OPCAT-Durchführungsgesetz, RV 1515 BlgNR 24. GP.

Geschäftsordnung der Volksanwaltschaft, BGBl II 2012/249.

OPCAT-Durchführungsgesetz: Bundesgesetz zur Durchführung des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, BGBl I 2012/1.

Volksanwaltschaftsgesetz (VolksanwG) BGBl 1982/433 idF BGBl I 2012/1.

### *International*

AEMR, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Universal Declaration of Human Rights), A/RES/217 (1948), UN-Doc. 217/A-(III).

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

CPT, Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT/Inf/C (2002) 1 [EN] - Strasbourg, 26.XI.1987, BGBl 1989/74 idF BGBl III 2002/199.

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

EMRK, Europäische Menschenrechtskonvention (European Convention on Human Rights, 1950), BGBl 1958/210 idF BGBl III 2010/47.

ICCPR, Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights), (1966), BGBl 1978/591 idF BGBl III 2014/28.

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

Paris Principles, Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (Pariser Prinzipien), A/RES/48/134 (1993), <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm> (15.12.2013).

WK, Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention), United Nations Treaty Series, vol. 1155, p. 331, <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/v1155.pdf> (17.12.2013), BGBl 1980/40.

## Abkürzungsverzeichnis

APT, Association for the Prevention of Torture

AuvBZ, Akte unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt

CAT, Convention against Torture (siehe Gesetze international) oder auch Committee against Torture

NMRI, nationale Menschenrechtsinstitution

NPM, Nationaler Präventionsmechanismus

OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture (siehe Gesetze international)

SPT, Subcommittee on Prevention of Torture (Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe)

[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt\\_visits.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm)