

# Nicht-amtliche Übersetzung

---

Vereinte Nationen

CEDAW/C/64/D/67/2014

## **Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau**

Verteilung: Allgemein  
10. August 2016

Original: Englisch

---

### **Komitee für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau**

#### **Mitteilung Nr. 67/2014**

**Beschluss über die Zulässigkeit, den das Komitee in seiner 64. Sitzung  
beschlossen hat**

**(4.–22. Juli 2016)**

<i>Vorgelegt von:</i>	X. (ohne Rechtsbeistand)
<i>Angebliches Opfer:</i>	Beschwerdeführerin
<i>Vertragsstaat:</i>	Österreich
<i>Datum der Mitteilung:</i>	15. November 2013
<i>Verweise:</i>	Dem Vertragsstaat am 19. Februar 2014 übermittelt (nicht in Form eines Dokuments veröffentlicht)
Datum der Annahme der Entscheidung:	11. Juli 2016

## Anhang

### **Beschluss des Komitees für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau gemäß dem Fakultativprotokoll zur Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (64. Sitzung)**

betreffend

#### **Mitteilung Nr. 67/2014**

<i>Vorgelegt von:</i>	X. (ohne Rechtsbeistand)
<i>Angebliches Opfer:</i>	Beschwerdeführerin
<i>Vertragsstaat:</i>	Österreich
<i>Datum der Mitteilung:</i>	15. November 2013

*Das Komitee für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, (eingesetzt gemäß Art. 17 der Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau,*

*in seiner Sitzung am 11. Juli 2016*

*beschließt folgende:*

#### **Unzulässigkeitsentscheidung**

1. Die Beschwerdeführerin ist Fr. X., eine österreichische Staatsbürgerin, geboren 1959, von Beruf Ärztin und seit 1989 verheiratet. Sie brachte vor, dass sie Opfer von Verletzungen der Art. 1 und 6 in Verbindung mit Art. 2 (e), (f) und (g), 3, 12 und 13 (c) der Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau durch den Vertragsstaat sei. Die Konvention und das Fakultativprotokoll traten für den Vertragsstaat am 30. April 1982 bzw. am 22. Dezember 2000 in Kraft. Die Beschwerdeführerin ist nicht anwaltlich vertreten.

#### **Sachverhaltsdarstellung aus Sicht der Beschwerdeführerin**

2.1 Die Beschwerdeführerin brachte vor, dass freiwillige gewerbliche Sexarbeit (d.h. einvernehmliche sexuelle Handlungen zwischen Erwachsenen, bei denen physischer Kontakt gegen Entgelt erfolgt) in Österreich nicht rechtswidrig sei, aber auf drei Verwaltungsebenen geregelt werde: auf Bundesebene (AIDS-Gesetz, Geschlechtskrankheitengesetz), auf Ebene der Bundesländer (im vorliegenden Fall durch das NÖ Prostitutionsgesetz) und durch Verordnungen auf Gemeindeebene. Gewerbliche Sexarbeiter und Sexarbeiterinnen sind verpflichtet, sich als Prostituierte bei den örtlichen Behörden anzumelden und sich wöchentlich einer verpflichtenden vaginalen Untersuchung und quartalsweise einem verpflichtenden HIV-Test zu unterziehen. Die Beschwerdeführerin brachte vor, dass man zwischen gesetzlich erlaubter Sexarbeit (freiwillige gewerbliche Sexarbeit durch Frauen, die als Prostituierte angemeldet sind und die Prostitutionsregelungen einhalten), illegaler Prostitution (freiwillige gewerbliche Sexarbeit durch Frauen, die ihren Lebensunterhalt durch die Erbringung unmittelbarer, formalisierter und offener sexueller Dienstleistungen für ihre Kunden erbringen, die sich

aber zum Beispiel nicht als Prostituierte angemeldet haben) und indirekter Sexarbeit (eine rechtliche Grauzone, in der Frauen nicht auf Sexarbeit als primäre Einkommensquelle angewiesen sind, wie zum Beispiel Frauen, die in Massagesalons arbeiten und eventuell sexuelle Dienstleistungen heimlich anbieten) unterscheiden könne. Die Beschwerdeführerin vertrat die Auffassung, dass nicht öffentlich erkennbares sexuelles Verhalten nicht zur Berufsausübung, sondern zum Privatleben gehöre. Die Beschwerdeführerin brachte ferner vor, dass diese Auffassung wiederholt durch die Rechtsprechung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs und des österreichischen Verwaltungsgerichtshofs bestätigt worden sei.<sup>1</sup> Weiters seien diese Formen der Sexarbeit von einem unkonventionellen Sexualleben (das gewerblichen Anschein erwecken könne, ohne tatsächlich gewerblichen Charakter aufzuweisen) einerseits und von illegalem Handel mit und krimineller Ausbeutung von Prostituierten andererseits klar abzugrenzen. Theoretisch sei ein unkonventionelles Sexualleben genauso wie das Privatleben geschützt. Im vorliegenden Fall habe jedoch der Vertragsstaat diese beiden Unterscheidungen verzerrt.

2.2 Die Beschwerdeführerin brachte vor, dass Beamte des Landeskriminalamtes Niederösterreich im Jahr 2007 verdeckte Ermittlungen begonnen hätten, um das Sexualleben der Beschwerdeführerin ausschließlich zum Zweck der Prostitutionskontrolle aufzudecken. Am 19. Februar 2007, um 20.00 Uhr, habe ein verdeckter Ermittler der niederösterreichischen Polizei das Haus der Beschwerdeführerin unter falschem Vorwand betreten. Diese Handlung sei rechtswidrig gewesen, da § 131 der Strafprozessordnung es der Polizei ausdrücklich verbiete, eine private Wohnung unter falschem Vorwand zu betreten.

2.3 Später habe die Beschwerdeführerin erfahren, dass die Polizei in der Zeit vom 19. Januar 2007 bis 19. Februar 2007 verdeckte Ermittlungen gegen sie geführt hatte, um ihr die illegale Prostitutionsausübung nachzuweisen. Die Polizei hätte freizügige E-Mails und Fotos der Beschwerdeführerin gesammelt, obwohl es klar gewesen sei, dass solche Informationen zur Bekämpfung schwerwiegender Straftaten nutzlos gewesen seien (illegale Prostitution ist in Österreich keine Straftat, sondern eine Verwaltungsübertretung).

2.4 Als der verdeckte Ermittler das Haus der Beschwerdeführerin betrat, habe er bereits durch vorangegangene E-Mail-Korrespondenz und ein Telefongespräch sichergestellt, dass ihn die Beschwerdeführerin nahezu nackt und in Reizwäsche empfangen würde, indem er sich als „Swingerfreund“ mit einem ähnlichen unkonventionellen Sexualleben ausgegeben habe. Er habe beabsichtigt, ihre Nacktheit auszunutzen, um sie zu untergraben (*undermine*) und um nachzuweisen, dass sie illegaler Prostitution nachgegangen sei.

2.5 Um 20.20 Uhr habe der Ermittler seine wahre Identität offengelegt und sei zum Eingang geeilt, um zwei weiteren Polizeibeamten den Eintritt, gegen den Willen der Beschwerdeführerin, zu ermöglichen, ohne ihr jedoch Gelegenheit zu geben, sich anzukleiden. Der Ermittler habe beabsichtigt, dass auch seine Kollegen die Beschwerdeführerin in ihrer Nacktheit sahen, um Beweismittel für illegale Prostitution zu erlangen. Die Beschwerdeführerin habe dieses Eindringen als eine Art Vergewaltigung wahrgenommen und in der Folge an post-traumatischer Belastung gelitten. Wenige Minuten später habe ein vierter Polizeibeamter das Haus betreten. Die Polizeibeamten seien bewaffnet gewesen. Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass die Polizei in private Wohnungen nicht ohne gerichtliche Bewilligung (§§ 119 und 120 der Strafprozessordnung) bzw. nur im Notfall (§§ 33, 38a und 39 des Sicherheitspolizeigesetzes) eindringen dürfe. Das Eindringen in ihr Haus sei weder durch eine gerichtliche Bewilligung gerechtfertigt gewesen (zur Durchsetzung von Verwaltungsgesetzen ergehen keine gerichtliche

---

<sup>1</sup> Die Beschwerdeführerin verwies dazu auf Erkenntnisse des österreichischen Verfassungsgerichtshofs (VfSlg 15.632 vom 14. Oktober 1999, VfSlg 8.272 aus dem Jahr 1978, 8.907, 10.363 und 11.926) und des österreichischen Verwaltungsgerichtshofs (VwGH 2004/09/0219 vom 20. November 2008 und VwGH 2005/09/0181 vom 22. November 2007).

Hausdurchsuchungsbefehle), noch habe es sich um einen Notfall gehandelt. Vielmehr habe die Polizei habe das Haus betreten, um die Beschwerdeführerin unter Druck zu setzen und sie zu einem falschen Geständnis zu zwingen, dass ihr unkonventionelles Sexualleben illegale Prostitution darstelle. Die Polizeibeamten hätten ihre Wohnung erst um 22.15 Uhr verlassen. Die Vorgesetzten der Polizeibeamten hätten ihre Zustimmung zu diesem Eindringen in eine private Wohnung, um die Prostitutionsausübung nachzuweisen, bestätigt,<sup>2</sup> was auch der systematische Charakter dieses rechtswidrigen polizeilichen Verhaltens bestätige.

2.6 Am 20. Februar 2007 habe die Polizei die Beschwerdeführerin auf Basis der Beweise, die am Vortag ermittelt worden seien, bei der Bezirkshauptmannschaft Tulln wegen illegaler Prostitution angezeigt. Am 3. Juli 2007 habe die Bezirkshauptmannschaft Tulln das Verwaltungsstrafverfahren gegen die Beschwerdeführerin eingestellt, als es klar geworden sei, dass das Sexualleben der Beschwerdeführerin eine Privatangelegenheit und nicht Prostitution sei. Obwohl die Beschwerdeführerin am 9. März 2007 ihre Bedenken bezüglich Menschenrechtsverletzungen an die Bezirkshauptmannschaft mitgeteilt habe, habe die Bezirkshauptmannschaft weder eine Untersuchung des Verhaltens der Polizeibeamten eingeleitet noch die Beschwerdeführerin über mögliche Rechtsmittel belehrt.

2.7 Die Polizei habe auch bereits früher gesammelte E-Mails und Lichtbilder in ihren Akten geführt und neue sensible persönliche Daten generiert, indem sie diese Informationen mit dem Namen der Beschwerdeführerin (der der Polizei seit 12. Februar 2007 bekannt war) verknüpft habe. Zweck dieser Datensammlung sei die Ermittlung von Beweisen gewesen, um die bei der Bezirkshauptmannschaft Tulln zur Anzeige gebrachte Verwaltungsübertretung der illegalen Prostitution durch die Beschwerdeführerin nachzuweisen. Die Polizei habe die oben erwähnten freizügigen Fotos als Beweismittel angegeben. Zusätzlich habe die Polizei Kopien dieser Anzeigen der Gemeinde Tulln und dem Finanzamt Tulln übermittelt, obwohl solche Informationen gemäß §§ 6, 7 und 9 des Datenschutzgesetzes nur für einen vorher festgelegten, rechtmäßigen Zweck und nur durch ermächtigte Institutionen verwendet werden dürfen. Informationen über das Sexualleben oder die Gesundheit einer Person seien besonders sensibel (§ 4 des Datenschutzgesetzes), und gemäß §§ 29 und 53 des Sicherheitspolizeigesetzes dürfe die Polizei solche sensiblen Informationen ausschließlich zur Bekämpfung schwerwiegender Verbrechen sammeln. Zu einem nicht spezifizierten Zeitpunkt habe das Finanzamt ein Verfahren gegen die Beschwerdeführerin eingeleitet.<sup>3</sup> In diesem Verfahren sei ihr schließlich im Jahr 2012 Recht gegeben worden. Das Verfahren habe bei ihr jedoch erhebliches Leid verursacht, da das Finanzamt über einen Zeitraum von fünf Jahren falsche Behauptungen wiederholt habe, dass sie der Prostitution nachgehen würde.

2.8 Am 21. August 2008 habe die Beschwerdeführerin beim Unabhängigen Verwaltungssenat Niederösterreich eine Beschwerde wegen polizeilichen Fehlverhaltens eingebracht, in der sie sich über die erniedrigende Behandlung, über Verletzungen ihres Privatlebens, ihrer Wohnung und des Datenschutzes sowie über Verletzungen von Verfahrensrechten und über Diskriminierung beschwerte. Die Beschwerde habe unter anderem auf einem mit 6. August 2008 datierten Schreiben der Polizei (am 8. August 2008 bei der Beschwerdeführerin eingegangen) beruht, wonach das Sicherheitspolizeigesetz die gesetzliche Grundlage der verdeckten Ermittlungen gegen sie dargestellt habe. Am 15. Dezember 2008 sei der Beschwerdeführerin mitgeteilt worden, dass es keine unabhängige Kontrolle der Ermittlung gegeben habe. Am nächsten Tag habe sie diese Tatsache ihrer

---

<sup>2</sup> Als Nachweis legte die Beschwerdeführerin einen mit 6. August 2008 datierten Brief vor.

<sup>3</sup> In der ersten Eingabe der Beschwerdeführerin sind dazu – außer einem Hinweis auf das rechtskräftige Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs vom 25. Januar 2012 (VwGH 2009/13/0011; Kopie in deutscher Sprache vorgelegt) – keine weiteren Informationen verfügbar.

Beschwerde hinzugefügt. Am 5. Mai 2009 wies jedoch der Unabhängige Verwaltungssenat ihre Beschwerde als verjährt ab, da die gesetzliche Beschwerdefrist bereits mit Ende der verdeckten Ermittlungen, d.h. am 19. Februar 2007, begonnen hätte.

2.9 Am 17. Juli 2009 habe die Beschwerdeführerin Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof eingebracht. Am 23. Februar 2010 habe der Verfassungsgerichtshof mitgeteilt, dass der Fall keine verfassungsrechtlichen Fragen aufwerfe, und den Fall dem Verwaltungsgerichtshof abgetreten. Am 14. April 2010 habe der Verwaltungsgerichtshof die Beschwerdeführerin in einem an ihren Anwalt am 19. April 2010 übermittelten Schreiben eingeladen, die Beschwerde in ergänzter Form wieder einzubringen. Die Beschwerdeführerin habe die Beschwerde am 12. Mai 2010 erneut eingebracht. Am 21. Juni 2010 habe der Verwaltungsgerichtshof über eine Teilfrage entschieden (kein Zahlungsaufschub für Verfahrenskosten), im Anschluss sei jedoch der Fall zwischen den Senaten 01 und 17 lediglich hin- und hergeschickt worden. Ein endgültiges Erkenntnis sei erst am 20. März 2013 ergangen, indem der Verwaltungsgerichtshof die Entscheidung des Unabhängigen Verwaltungssenats Niederösterreich bestätigte, weil sie keine Rechtsfragen aufwerfe. Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof wegen seiner unangemessen langen Dauer wirkungslos (*ineffective*) sei. In ihrem Fall habe es einen Zeitraum der Untätigkeit von 2 Jahren und 9 Monaten (vom 21. Juni 2010 bis 20. März 2013) gegeben, wobei das Verfahren über einen Zeitraum von insgesamt 3 Jahren (vom 23. März 2010 bis 20. März 2013) anhängig gewesen sei.

2.10 Die Beschwerdeführerin behauptete, dass die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs den diskriminierenden Charakter der Prostitutionsgesetze, deren Vollstreckung die Ursache für die beschriebenen Ereignisse gewesen sei, in Abrede stellen würde. Deshalb habe der Verfassungsgerichtshof wiederholt Beschwerden über diese Gesetze abgewiesen.

### **Beschwerde**

3.1 Die Beschwerdeführerin brachte vor, dass sie Opfer der Diskriminierung von Frauen sei, da die Prostitutionsgesetze des Vertragsstaats Frauen diskriminieren und eine Vollziehung erlauben würden, die das Sexualleben von Frauen in den Fokus rücke, wohingegen es keine wirksamen Sicherheitsvorkehrungen gegen Missbrauch gebe. Dies sei im vorliegenden Fall offensichtlich: Die bestehenden Schutzmechanismen gegen das Ausspionieren des Sexuallebens durch rechtswidrige verdeckte Ermittlungen seien von der Polizei missachtet worden und die nachfolgenden Rechtsmittel durch Verfahrensfehler wirkungslos gemacht worden. Wegen dieser Mangelhaftigkeit des Rechtssystems habe die Beschwerdeführerin Gewalt gegen Frauen und Menschenrechtsverletzungen erlitten, die durch die Polizei verübt worden seien (Verletzungen ihres Privatlebens und ihres Rechts auf Datenschutz, Eindringen in ihr Haus und erniedrigende Behandlung).

3.2 Die Beschwerdeführerin behauptete, dass illegale Prostitution keine Straftat, sondern eine Verwaltungsübertretung darstelle und daher keine verdeckten Ermittlungen rechtfertigen könnten, weil solche Ermittlungen gemäß § 54 des Sicherheitspolizeigesetzes nur zur Bekämpfung von Straftaten zulässig seien, und weil die Mindestvoraussetzung für solche Ermittlungen gemäß § 35 ein dringender Verdacht auf eine schwerwiegende Straftat sei. Dennoch habe die Polizei die verdeckten Ermittlungen über einen Zeitraum von vier Wochen durchgeführt, ohne im Voraus festgelegt zu haben, ab welchem Zeitpunkt der Eingriff in das Privatleben nicht mehr durch die erlangten Informationen gerechtfertigt wäre. Gemäß § 28a des Sicherheitspolizeigesetzes seien solche Ermittlungen nur als *ultima ratio* anzusehen, und gemäß § 29 seien Eingriffe ins Privatleben auf ein Mindestmaß zu beschränken und die Verhältnismäßigkeit zur bekämpften Straftat zu wahren. Das Gleiche gelte gemäß der Strafprozessordnung, deren §§ 131 und 133 vorsehen, dass die Dauer einer verdeckten Ermittlung im Vorhinein festgelegt wird und dass es sich um eine besonders

schwerwiegende Straftat handeln muss, wenn sich die Ermittlungen über mehrere Wochen erstrecken.

3.3 Ferner behauptete die Beschwerdeführerin, dass sie erniedrigender Behandlung in Form von erzwungener Nacktheit ausgesetzt gewesen sei. Unter Verweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte<sup>4</sup> und auf wissenschaftliche Forschungsergebnisse, die besagen, dass erzwungene Nacktheit eine erniedrigende Behandlung darstelle; dass das Gewicht dieser Handlung mit einer Vergewaltigung vergleichbar sei,<sup>5</sup> da sie eine "grobe Verletzung der persönlichen Würde" darstelle, die auf Folter hinweisen könnte;<sup>6</sup> dass Opfer erzwungener Nacktheit, die andere Folterhandlungen überlebt hätten, den durch erzwungene Nacktheit erzeugten Druck als vergleichbar wahrnehmen würden;<sup>7</sup> dass medizinische Forschung die schweren gesundheitsschädlichen Auswirkungen der sexuellen Erniedrigung bestätigt habe;<sup>8</sup> und dass allein die Androhung erzwungener Nacktheit erniedrigend sei.<sup>9</sup> Die Beschwerdeführerin behauptete auch, dass es eine unmenschliche Behandlung darstelle, wenn bewaffnete männliche Polizeibeamte eine Frau dazu zwingen, in ihrer Anwesenheit nackt zu sein.<sup>10</sup>

3.4 Die Beschwerdeführerin verwies weiters auf die Feststellung des Komitees, dass eine zwangsweise durchgeführte gynäkologische Untersuchungen mit der Menschenwürde nicht vereinbar seien.<sup>11</sup> Sie bezog sich auch auf die Rechtsprechung anderer internationaler Instanzen zu verwandten Fragen wie Leibesvisitationen, bei denen die Anwesenheit von Personen des anderen Geschlechts einen erschwerenden Faktor darstellte;<sup>12</sup> Entkleiden, auch durch Personen des anderen Geschlechts;<sup>13</sup> oder kontinuierliche Nacktheit in Haft.<sup>14</sup>

---

<sup>4</sup> Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall *Tyrrer gegen Vereinigtes Königreich* (Beschwerde Nr. 5856/72) vom 25. April 1978, in dem die erzwungene Nacktheit einen erschwerenden Faktor darstellte; und Auffassungen des Menschenrechtskomitees zu Mitteilung Nr. 240/1987, *Collins gegen Jamaika*, vom 1. November 1991.

<sup>5</sup> Anne-Marie de Bouwer, *Supranational Criminal Prosecution of Sexual Violence*, 2005, S. 149; und Cryer et al., *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, 2007, S. 208.

<sup>6</sup> Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, *Prosecutor v. Furundzija*, Urteil im Fall Nr. IT-95-17-1 vom 10. Dezember 1998, Z 264, am 21. Juni 2000 bestätigt.

<sup>7</sup> Henry J. Steiner und Philip Alston, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, Oxford University Press, 2008, S. 777, über die Opfer von Isolationshaft in Spanien, die Scheinhinrichtungen überlebt hatten; und die Zeugin JJ im Fall *Prosecutor v. Akayesu*, Urteil im Fall Nr. ICTR-96-4-T vom 2. September 1998, Z 423, die Vergewaltigung und den Mord an ihrem Kleinkind überlebt hatte.

<sup>8</sup> Metin Basoglu, Maria Livanou und Cvetana Crnobaric, "Torture vs other cruel, inhuman, and degrading treatment: is the distinction real or apparent?", *Archives of General Psychiatry*, Bd. 64, Nr. 3, 2007, S. 277-285; N.C. Feeny, T.J. Linares and E.B. Foa, "Sexual assault", *Encyclopedia of Stress*, (Cambridge, Massachusetts, Academic Press 2007); und Jean-Michel Darves-Bornoz, *European Journal of Obstetrics and Gynecology and Reproductive Biology*, Bd. 71, Nr. 3, 1997, S. 59.

<sup>9</sup> Auffassungen des Menschenrechtskomitees zur Mitteilung Nr. 1353/2005, *Njaru gegen Kamerun*, 19. März 2007.

<sup>10</sup> Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte im Fall *Miguel Castro-Castro Prison v. Peru*, 25. November 2006.

<sup>11</sup> Abschließende Bemerkungen des Komitees für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau in Bezug auf die Türkei (A/52/38/Rev.1, Teil 1, Z 178).

<sup>12</sup> Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte in den Fällen *Valasinas gegen Litauen* (Beschwerde Nr. 44558/98) vom 24. Juli 2001; *Iwanczuk gegen Polen* (Beschwerde Nr. 25196/94) vom 15. November 2001; *Lorsé u.a. gegen die Niederlande* (Beschwerde Nr. 52750/99) vom 4. Februar 2003; *Salah gegen die Niederlande* (Beschwerde Nr. 8196/02) vom 6. Juli 2006; und *Frerot gegen Frankreich* (Beschwerde Nr. 70204/01) vom 12. Juni 2007.

<sup>13</sup> Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in den Fällen *Wieser gegen Österreich* (Beschwerde Nr. 2293/03) vom 22. Februar 2007, und *Wiktorko gegen Polen* (Beschwerde Nr. 14612/02) vom 31. März 2009.

Daher sei laut Beschwerdeführerin Anwendung von Gewalt keine Voraussetzung für die erniedrigende Wirkung der Nacktheit. Die Erniedrigung durch einen Polizeibeamten, der als „Spanner“ auftritt, könne auch die Schwelle zur erniedrigenden Behandlung erreichen.<sup>15</sup> Weiters stelle erzwungene Nacktheit in ihrem Fall eine Verletzung der Privatsphäre dar.<sup>16</sup> Erzwungene Nacktheit stelle auch international ein Verbrechen dar (Art. 7 des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs), das erstmals 1998 in Zusammenhang mit Kriegsverbrechen definiert worden sei.<sup>17</sup> Ferner gebe es auch Entscheidungen auf nationaler Ebene, in deren Rahmen denen ein Vertragsstaat zugestanden habe, dass erzwungene Nacktheit als erniedrigende Behandlung anzusehen sei.<sup>18</sup> Weiters stelle durch die Polizei erzwungene Nacktheit ein polizeiliches Fehlverhalten dar, das gemäß § 302 StGB verboten sei.

3.5 Ferner betonte die Beschwerdeführerin, dass der Kern ihrer Beschwerde die Diskriminierung der Frau durch die bloße Existenz dieser Prostitutionsgesetze betreffe. Sie behauptete, dass unter normalen Umständen (d.h. wenn die Beschwerdeführerin nicht Opfer eines rechtswidrigen polizeilichen Einsatzes gewesen wäre) kein innerstaatliches Rechtsmittel mit irgendwelchen Erfolgsaussichten zur Verfügung stehe. Das einzige zur Verfügung stehende Rechtsmittel wäre ein Antrag an den Verfassungsgerichtshof auf Aufhebung der Prostitutionsgesetze als verfassungswidrig. Bereits 1976 habe der Verfassungsgerichtshof jedoch die Verpflichtung von Frauen, sich als Prostituierte anzumelden und sich gynäkologischen Untersuchungen zu unterziehen, für verfassungskonform erklärt.<sup>19</sup> Daraus folge, dass von einer Anrufung des Verfassungsgerichtshofs keine wirksame Abhilfe gemäß Art. 4 (1) des Fakultativprotokolls zu erwarten sei.

3.6 Weiters brachte die Beschwerdeführerin vor, dass die Gerichte des Vertragsstaats das Diskriminierungsverbot anders als die Konvention auslegen würden, weil sie an die Bestimmungen der Konvention nicht gebunden seien, da der Verfassungsgerichtshof bereits 1975 ausgesprochen habe, dass Völkerrecht keine subjektiven Rechte auf innerstaatlicher

---

<sup>14</sup> Komitee gegen Folter, Mitteilung Nr. 59/1996 vom 14. Mai 1998, *Abad gegen Spanien*; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Hellwig gegen Deutschland*, 7. Juli 2011; und *Wiktorko gegen Polen*.

<sup>15</sup> Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: *Duval gegen Frankreich* (Beschwerde Nr. 19868/08) vom 26. Mai 2011 in Zusammenhang mit medizinischen Untersuchungen, und *Yazgiil Yilmaz gegen Türkei* (Beschwerde Nr. 36369/06) vom 1. Februar 2011 in Zusammenhang mit erzwungenen gynäkologischen Untersuchungen.

<sup>16</sup> Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: *Wainwright gegen Vereinigtes Königreich* (Beschwerde Nr. 12350/04) vom 26. September 2006 in Zusammenhang mit Durchsuchungen; *Juhnke gegen Türkei* (Beschwerde Nr. 52515/99) vom 13. Mai 2008 und *Y.F. gegen Türkei* (Beschwerde Nr. 24209/94) vom 22. Juli 2003 in Zusammenhang mit medizinischen Untersuchungen.

<sup>17</sup> Internationaler Strafgerichtshof für Ruanda, *Prosecutor v. Akayesu* (Fall Nr. ICTR-96-4-T), 2. September 1998, am 1. Juni 2001 bestätigt; vgl. Amann, *American Journal of International Law*, Bd. 93, 1999, S. 195ff; Rebecca L. Haffajee, “Prosecuting crimes of rape and sexual violence at the ICTR: the application of joint criminal enterprise theory”, *Harvard Journal of Law and Gender*, Bd. 29, 2006, S. 201ff; Catherine A. MacKinnon, “The ICTR’s legacy on sexual violence”, *New England Journal of International and Comparative Law*, Bd. 14, Nr. 2, 2008, S. 211ff.; and Pillay, *Emory International Law Review*, Bd. 22, 2008, S. 15ff.

<sup>18</sup> Unabhängiger Verwaltungssenat Wien, GZ 02/13/9595/2001/85 und 02/13/9635/ 2001 vom 17. Oktober 2002.

<sup>19</sup> Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs: VfSlg 7945/1976, 7994/1977, 7997/1977 und 8080/1977 in Bezug auf Art. 7 des Bundes-Verfassungsgesetzes und Art. 2 der Verfassung von 1867, die die Gleichstellung von Männern und Frauen gewährleisten.

Ebene begründet.<sup>20</sup> Daher hätten Frauen unter gewöhnlichen Umständen keinen Zugang zu Rechtsmitteln gegen Diskriminierung durch Prostitutionsgesetze.

3.7 Die Beschwerdeführerin behauptete, dass in ihrem Fall die Diskriminierung aufgrund der Prostitutionsgesetze durch einen rechtswidrigen Polizeieinsatz zur Vollziehung dieser Gesetze weiter verschärft worden sei. Dadurch habe sich die Möglichkeit einer Beschwerde im Verwaltungsverfahren als Rechtsmittel gegen polizeiliches Fehlverhalten ergeben, die von der Beschwerdeführerin ergriffen worden sei. Dieses Rechtsmittel habe sich jedoch in zweierlei Hinsicht als wirkungslos erwiesen: einerseits sei Verfahrensdauer unangemessen lang gewesen und durch einen langen Zeitraum der Untätigkeit unterbrochen worden; und zweitens habe der Vertragsstaat der Beschwerdeführerin den Zugang zu einem Gericht de facto verweigert und die Beschwerde ungerechtfertigt für unzulässig erklärt. Dahinter stehe ein System, weil polizeiliches Fehlverhalten nur selten vor Gericht gebracht werde und auch sonst keine nennenswerten Konsequenzen für Polizeibeamten habe.<sup>21</sup>

3.8 Die Beschwerdeführerin behauptete auch, dass die bestehende, wenngleich geschlechtsneutral formulierte, Verpflichtung der Sexarbeiter und Sexarbeiterinnen, sich als Prostituierte zu registrieren und sich gynäkologischen Untersuchungen sowie HIV-Tests zu unterziehen, in erster Linie Frauen betreffen würde, da mit Abstand die meisten Personen in dieser Branche Frauen seien. Es gäbe keine vergleichbaren Verpflichtungen für Männer, zum Beispiel für Freier. Die bloße Existenz dieser Gesetze stelle daher eine mittelbare Diskriminierung von Frauen dar, und das habe nachteilige Auswirkungen auf Frauen in der Sexarbeit. Die Beschwerdeführerin sei davon betroffen, weil die Polizei sie irrtümlicherweise für eine Prostituierte gehalten habe, die dieser Überwachung der Ausübung der Prostitution unterworfen werden sollte, und weil „die österreichische Rechtsprechung dies toleriert“ habe. Die Beschwerdeführerin behauptete, dass ihre Rechte gemäß Art. 1 in Verbindung mit Art. 2 (f) und (g) der Konvention verletzt worden seien, weil die verdeckten Ermittlungen der Vollziehung der Prostitutionsgesetze gedient hätten und die Beschwerdeführerin aus diesem Grund unmittelbar von diesen Gesetzesbestimmungen und deren Vollziehung betroffen sei. Daraus folge, dass die Beschwerdeführerin Opfer der Diskriminierung von Frauen durch diskriminierende Prostitutionsgesetze geworden sei, was eine Verletzung von Art. 2 (f) und (g) der Konvention darstelle.

3.9 Unter Verweis auf Z 9 des Allgemeinen Kommentars Nr. 28 des Komitees zu den den Vertragsstaaten aus Art. 2 der Konvention erwachsenden Hauptpflichten behauptet die Beschwerdeführerin, dass der Vertragsstaat seine Verpflichtung gemäß Art. 2 der Konvention, die Gleichstellung von Frauen durch die Gesetzgebung zu respektieren, verletzt habe. Ferner macht sie unter Verweis auf Z 36 des Allgemeinen Kommentars Nr. 28 geltend, dass der Vertragsstaat Art. 1 in Verbindung mit Art. 2 (e) der Konvention verletzt habe, indem er die verfügbaren Rechtsmittel wirkungslos gemacht habe.

3.10 Die Beschwerdeführerin merkte an, dass die Polizei eingeräumt habe, dass verdeckte Ermittlungen wie jene, die gegen die Beschwerdeführerin geführt worden seien, routinemäßige durchgeführt würden. Als Folge der Prostitutionsgesetze würden Frauen daher bei Verdacht illegaler Prostitutionsausübung rechtswidrigen Polizeieinsätzen ausgesetzt, ihre Freier aber nicht. Aus diesem Grund würden Frauen keinen gleichwertigen Menschenrechtsschutz genießen, was durch den Fall der Beschwerdeführerin veranschaulicht worden sei. Die Beschwerdeführerin behauptete, sie sei Opfer der Diskriminierung von Frauen, und zwar wegen des ungleichen Schutzes der Menschenrechte

---

<sup>20</sup> VfSlg 7608/1975, die laut Beschwerdeführerin vom Verfassungsgerichtshof mehrmals bestätigt worden sei.

<sup>21</sup> Abschließende Bemerkungen des Komitees gegen Folter in Bezug auf Österreich (CAT/C/AUT/CO/4-5, Z 20) und Abschließende Bemerkungen des Komitees für die Beseitigung der Rassendiskriminierung zum 18. – 20. Staatenbericht Österreichs (CERD/C/AUT/CO/18-20, Z 13).



von Frauen und Männern, was eine Verletzung des Art. 3 der Konvention darstelle. Eine solche Diskriminierung, die Frauen den vollen Genuss grundlegender Menschenrechte verweigere, stelle Gewalt gegen Frauen dar.

3.11 Ihr Vorbringen zu Art. 1 in Verbindung mit Art. 6 der Konvention begründet die Beschwerdeführerin damit, dass die Prostitutionsgesetze im Widerspruch zum Zweck des Art. 6 stünden. Anstatt Frauen vor sexueller Ausbeutung zu schützen, würden durch die Vollziehung der Prostitutionsgesetze neue Gefahren der sexuellen Belästigung durch die Polizei entstehen, zum Beispiel erzwungene Nacktheit, wie sie die Beschwerdeführerin erlitten habe. Die Rechtsordnung habe keinen Schutz vor einer solchen Misshandlung geboten.

3.12 Ihr Vorbringen zu Art. 1 in Verbindung mit Art. 12 der Konvention begründet die Beschwerdeführerin damit, dass Männern und Frauen durch die Prostitutionsgesetze, insbesondere das AIDS-Gesetz und das Geschlechtskrankheitengesetz, unterschiedliche Standards sexueller Gesundheit auferlegt würden. Obwohl dafür keine wissenschaftliche Grundlage bestehe, machen diese Gesetze nur Frauen, insbesondere Sexarbeiterinnen, für die Übertragung von Geschlechtskrankheiten verantwortlich, während es keine ähnlichen Bestimmungen in Bezug auf Männer (insbesondere Freier) gebe. Infolgedessen sei die Beschwerdeführerin Opfer eines rechtswidrigen Polizeieinsatzes zur Vollziehung dieser Gesetze geworden. Durch die ungleiche rechtliche Behandlung von Frauen und Männern in Bezug auf ihre Gesundheit sei sie der Diskriminierung von Frauen ausgesetzt, was eine Verletzung des Art. 12 darstelle.

3.13 Ihr Vorbringen zu Art. 1 in Verbindung mit Art. 13 (c) der Konvention begründete die Beschwerdeführerin damit, dass die Prostitutionsgesetze der Polizei Anlass geben würden, die Freizeitaktivitäten von Männern und Frauen unterschiedlich zu beurteilen, sobald es eine sexuelle Konnotation gibt. Infolge der Geschlechtsstereotypen habe das unkonventionelle Sexualleben der Beschwerdeführerin den Verdacht auf illegale Prostitution erregt, und die Polizei habe rechtswidrige Mittel eingesetzt, um einzugreifen. Die Polizei führe keine verdeckten Ermittlungen gegen Männer, die in Verdacht stehen, Kontakte mit Sexarbeiterinnen zu suchen. Daraus folge, dass die Beschwerdeführerin eine Diskriminierung von Frauen wegen der Geschlechtsstereotypen über das Sexualleben – d.h. eine Verletzung des Art. 13 (c) der Konvention – erlitten habe.

#### **Stellungnahme des Vertragsstaats zur Zulässigkeit**

4.1 Am 18. April 2014 brachte der Vertragsstaat vor, dass die Beamten des Landeskriminalamtes Niederösterreich, Ermittlungsbereich Menschenhandel, am 29. Januar 2007 im Zuge von routinemäßig durchgeführten Ermittlungen auf ein Inserat der Beschwerdeführerin auf einer internetbasierten Kontaktbörse gestoßen seien. Dem Inseratentext sei unmissverständlich zu entnehmen gewesen, dass sie gegen Entgelt, von ihr als „TG“ (= Taschengeld) bezeichnet, geschlechtliche Handlungen mit Männern anbiete. Ein Beamter des Landeskriminalamtes habe sich unter Verwendung einer verdeckten E-Mail-Adresse als „interessierter Kunde“ gemeldet, woraufhin ihm die Beschwerdeführerin am 29. Januar 2007 per E-Mail sexuelle Handlungen gegen Entgelt angeboten habe. Im Zuge der weiteren telefonischen sowie E-Mail-Kontakte habe die Beschwerdeführerin (und ihr Ehegatte) ihre Telefonnummer sowie Adresse mitgeteilt und Fotos übermittelt, welche sie unbedeckt, in Dessous oder in Ausübung des Geschlechtsverkehrs mit verschiedenen Partnern zeigten. Am 19. Februar 2007 haben sich Polizeibeamte des Landeskriminalamtes zu der von der Beschwerdeführerin bekannt gegebenen Adresse begeben; einer von ihnen habe um 20.00 Uhr als angekündigter Freier geläutet, während die anderen einstweilen in der Nähe gewartet haben. Der Ehemann der Beschwerdeführerin habe die Tür geöffnet und den vermeintlichen Freier ins Haus gelassen. Die Beschwerdeführerin habe ihn bereits – in Dessous – im Wohnzimmer erwartet. Nachdem sie sich über den Ablauf der Bezahlung des Entgelts geeinigt hatten, habe sich der vermeintliche Freier als Polizeibeamter zu

erkennen gegeben und sich mit seinem Dienstausweis ausgewiesen. Auf seine Frage habe die Beschwerdeführerin mitgeteilt, dass sie weder eine sogenannte Kontrollkarte für Personen, die der Prostitution nachgehen, besitze, noch die Ausübung der Prostitution ihrer Heimatgemeinde angezeigt habe. Nachdem die Beschwerdeführerin ihren Ehegatten herbeigeholt hatte, habe auch der Beamte seine Kollegen ins Haus geholt. Da die Beschwerdeführerin sich geweigert habe, zu ihrer Vernehmung auf die Polizeiinspektion zu kommen, sei eine Niederschrift vor Ort angefertigt worden.

4.2 Der Vertragsstaat stellte fest, dass die Beschwerdeführerin in ihrer Mitteilung behauptet habe, dass sie am 19. Februar 2007 von den Polizeibeamten zur Abgabe eines Geständnisses gedrängt worden sei und dass die Beamten der Beschwerdeführerin untersagt hätten, sich anzukleiden, und sie so der „erzwungenen Nacktheit“ ausgesetzt hätten. In der am 19. Februar 2007 aufgenommenen Niederschrift, die von der Beschwerdeführerin eigenhändig unterfertigt wurde, finde sich darauf aber keinerlei Hinweis. Die Beschwerdeführerin habe diese Punkte auch nicht in ihrem E-Mail vom 20. Februar 2007 an das Landeskriminalamt geltend gemacht. Ebenso wenig sei die Sachverhaltsfeststellung des Unabhängigen Verwaltungssenats von der Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof und den Verwaltungsgerichtshof ausdrücklich bestritten worden. Mit Schriftsatz vom 21. August 2008 (also rund 15 Monate nach Ablauf der gesetzlich vorgesehenen Beschwerdefrist) habe die Beschwerdeführerin, vertreten durch ihren Ehemann, Beschwerde beim Unabhängigen Verwaltungssenat Niederösterreich gegen die Amtshandlung vom 19. Februar 2007 erhoben. Sie habe eine Verletzung mehrerer verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte sowie der „Richtlinien für das Einschreiten der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes“ (BGBl. Nr. 266/1993) behauptet und die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gegen die Versäumung der sechswöchigen Frist zur Erhebung von Beschwerden gegen polizeiliche Amtshandlungen beantragt. Mit Bescheid vom 5. Mai 2009 wies der Unabhängige Verwaltungssenat den Antrag auf Wiedereinsetzung ab und die Beschwerde als verspätet zurück, und zwar mit der Begründung, dass nicht zu erkennen sei, dass sie an der rechtzeitigen Einbringung der Beschwerde gehindert worden sei. Gegen die Entscheidung des Unabhängigen Verwaltungssenats habe die Beschwerdeführerin Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof erhoben. Mit Beschluss vom 23. Februar 2010 habe der Verfassungsgerichtshof die Behandlung der Beschwerde abgelehnt, weil die Beschwerde keine verfassungsrechtlichen Fragen aufwerfe, und diese zur weiteren Behandlung an den Verwaltungsgerichtshof abgetreten. Mit Beschluss vom 20. März 2013 habe auch der Verwaltungsgerichtshof die Behandlung der Beschwerde abgelehnt, weil der Unabhängige Verwaltungssenat im angefochtenen Bescheid nicht von der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs abgewichen sei.

4.3 Der Vertragsstaat brachte ferner vor, dass der Beschwerdeführerin mit Bescheiden vom 18. Januar 2008 Einkommensteuer für die Jahre 2004 bis 2006 für ihre Tätigkeit als Prostituierte vorgeschrieben worden sei. Ihre dagegen erhobene Berufung an den Unabhängigen Finanzsenat sei erfolgreich gewesen: Die Steuervorschreibung sei mit Bescheid vom 15. Dezember 2008 aufgehoben worden, da die Aktivitäten der Beschwerdeführerin nicht der Einkommenssteuerpflicht unterliegen seien. Eine gegen diesen Bescheid des Finanzamts erhobene Amtsbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof sei erfolglos gewesen (Erkenntnis vom 25. Januar 2012). Der Verwaltungsgerichtshof habe den Angaben der Beschwerdeführerin, es sei ihr bei der gegenständlichen Tätigkeit nicht um die lukrierten Geldbeträge gegangen, entscheidende Bedeutung beigemessen. Demnach sei das Verhalten der Beschwerdeführerin nicht wirtschaftlich motiviert gewesen und habe nicht das Bild eines Gewerbebetriebes vermittelt - deshalb sei keine Steuer zu entrichten. Eine von der Beschwerdeführerin gegen das Finanzamt Beschwerde an die Datenschutzkommission erhobene Beschwerde vom 20. Juni 2013 sei mit Bescheid vom 6. September 2013 abgewiesen worden. Es seien keine Daten zum Sexualleben der

Beschwerdeführerin automationsunterstützt gespeichert worden. Die automationsunterstützte Speicherung sonstiger, im Zusammenhang mit dem Finanzverfahren stehender personenbezogener Daten sei aber im Hinblick auf eine mögliche Wiederaufnahme des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens notwendig gewesen. Gegen diesen Bescheid der Datenschutzkommission habe die Beschwerdeführerin Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof erhoben. Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof sei noch anhängig und unterliege somit der Amtsverschwiegenheit gegenüber Dritten. Da die Beschwerdeführerin ihre Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof nicht dem Komitee zur Verfügung gestellt habe, könne die österreichische Prozessvertretung dazu nicht Stellung nehmen.

4.4 Die Beschwerdeführerin habe am 19. April 2010 Amtshaftungsklage gegen den Bund eingebracht. Sie habe den Ersatz ihrer Verfahrenskosten im Steuerverfahren, Schmerzensgeld für erlittenes Leid wegen der Verletzung von Menschenrechten und die Feststellung der Haftung des Bundes für künftige Schäden aus allfälligen Dauerfolgen aus den behaupteten Menschenrechtsverletzungen begehrt. Das Amtshaftungsverfahren sei schließlich einvernehmlich beendet worden: Nachdem der Bundesminister für Inneres als Oberste Sicherheitsbehörde einen Teil des von der Beschwerdeführerin geforderten Entschädigungsbetrages bezahlt habe, ohne den Prozesstandpunkt der Beschwerdeführerin anzuerkennen, habe diese in der mündlichen Verhandlung am 23. April 2012 erklärt, ihr Schadenersatzbegehren hinsichtlich der behaupteten Schäden an der Person und ihr Begehren der Feststellung der Haftung des Bundes für künftige Schäden aufzugeben. Gegenstand des Verfahrens seien sodann nur mehr die Vertretungskosten aus dem finanzbehördlichen Verfahren gewesen. In weiterer Folge habe sich die Beschwerdeführerin mit dem gesetzlichen Vertreter des Bundes darauf geeinigt, das Verfahren auch hinsichtlich ihres verbleibenden Begehrens (Ersatz der Vertretungskosten aus dem finanzbehördlichen Verfahren) nicht fortzusetzen. Die Beschwerdeführerin habe sodann ein mit 27. April 2012 datiertes Schreiben zur Vorlage an das Gericht mit der Ankündigung beider Parteien, der nächsten Verhandlung fernbleiben zu wollen, übermittelt. Als beide Parteien der Verhandlung aus freien Stücken tatsächlich ferngeblieben seien, sei das Verfahren endgültig erledigt gewesen.

4.5 Der Vertragsstaat gab unter Verweis auf Art. 2 des Staatsgrundgesetzes<sup>22</sup> und Art. 7 des B-VG an, dass die österreichische Bundesverfassung ein umfassendes Verbot der Diskriminierung enthalte. Jede Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes sei ausdrücklich verboten. Dies sei auch seit Jahrzehnten vom Verfassungsgerichtshof in seiner Rechtsprechung anerkannt worden.<sup>23</sup> Art. 14 der in Österreich in Verfassungsrang stehenden Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleiste die in dieser Konvention festgelegten Rechte ohne im Geschlecht begründete Benachteiligungen. Die gesamte Staatstätigkeit, einschließlich der Gesetzgebung, habe dieses Diskriminierungsverbot zu beachten. Der Verfassungsgerichtshof überwache die Einhaltung des Diskriminierungsverbotes und könne sogar Gesetze, die dagegen verstoßen, aufheben.

4.6 In Bezug auf die Regelung der Prostitutionsausübung brachte der Vertragsstaat ferner vor, dass auf der Ebene der Bundesgesetzgebung das Geschlechtskrankheitengesetz<sup>24</sup> zur Erlassung von Vorschriften über gesundheitliche Vorkehrungen und zur Überwachung jener Personen, die gewerbsmäßig sexuelle Handlungen am eigenen Körper dulden oder solche Handlungen an anderen vornehmen, ermächtige. Gestützt auf diese Bestimmung sei die Verordnung über die gesundheitliche Überwachung von Personen, die der Prostitution nachgehen<sup>25</sup>, erlassen worden. Diese Verordnung verpflichte Personen, die gewerbsmäßig

---

<sup>22</sup> RGBl. Nr. 142/1867 (in der geltenden Fassung).

<sup>23</sup> Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 21. März 1952, VfSlg. 2268/1952.

<sup>24</sup> § 11 Abs. 2, StGBI. Nr. 152/1945, in der Fassung BGBl. I Nr. 98/2001.

<sup>25</sup> BGBl. Nr. 314/1974, in der Fassung BGBl. Nr. 591/1993.

sexuelle Handlungen am eigenen Körper dulden oder solche Handlungen an anderen vornehmen, sich vor Beginn dieser Tätigkeit sowie regelmäßig im Abstand von einer Woche einer amtsärztlichen Untersuchung auf das Freisein von Geschlechtskrankheiten zu unterziehen. Als Nachweis der ordnungsgemäßen Durchführung dieser Untersuchungen würden die betreffenden Personen einen Ausweis (auch „Kontrollkarte“ genannt) erhalten. Ferner hätten sich nach dem AIDS-Gesetz 1993<sup>26</sup> Personen vor der Aufnahme einer Prostitutionstätigkeit und danach periodisch wiederkehrend, mindestens jedoch in Abständen von drei Monaten, einer amtsärztlichen Untersuchung auf das Vorliegen einer HIV-Infektion zu unterziehen. Das Niederösterreichische Prostitutionsgesetz<sup>27</sup> verpflichtet Verfügungsberechtigte über Gebäude oder Gebäudeteile, in denen die Prostitution wiederkehrend angebahnt oder ausgeübt werden soll, dies unter Angabe ihres Namens und ihrer Wohnadresse vorher der Gemeinde anzuzeigen. Die genannten Rechtsvorschriften würden sich unterschiedslos auf Männer und Frauen beziehen. Da die Ausübung der Prostitution nicht auf Frauen beschränkt sei, hätten auch Männer, die die Prostitution ausüben, die angeführten Rechtsvorschriften zu befolgen. Eine Diskriminierung von Frauen werde durch diese Rechtsvorschriften daher nicht bewirkt.

4.7 Ferner brachte der Vertragsstaat vor, dass nach der zum Zeitpunkt der Amtshandlung vom 19. Februar 2007 geltenden Rechtslage<sup>28</sup> Personen mit der Behauptung, durch die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt in ihren Rechten verletzt zu sein, Beschwerde bei den Unabhängigen Verwaltungssenaten der Bundesländer heben können. Beschwerde habe auch mit der Behauptung erhoben werden können, auf andere Weise als durch Befehls- oder Zwangsgewalt durch die Besorgung der Sicherheitsverwaltung in Rechten verletzt worden zu sein.<sup>29</sup> Schließlich habe Beschwerde mit der Behauptung erhoben werden können, dass die „Richtlinien für das Einschreiten der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes“ verletzt worden seien.<sup>30</sup> Für all diese Beschwerdemöglichkeiten habe eine einheitliche Beschwerdefrist von sechs Wochen gegolten. Die Frist sei ab dem Zeitpunkt, in dem der Beschwerdeführer von der Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt Kenntnis erlangt hat (sofern er aber durch sie behindert war, von seinem Beschwerderecht Gebrauch zu machen: ab dem Wegfall dieser Behinderung) berechnet worden. Gegen die Entscheidung des Unabhängigen Verwaltungssenats habe Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof und den Verfassungsgerichtshof erhoben werden können.<sup>31</sup> In der Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof habe die Verletzung von Grundrechten („verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte“) durch die Entscheidung des Unabhängigen Verwaltungssenats gerügt werden können. Es habe auch die (Verfassungs-)Rechtswidrigkeit jener Gesetze und Verordnungen gerügt werden können, die die Grundlage für die bekämpfte Entscheidung bildeten. Ferner könnten Einzelpersonen die (Verfassungs-)Rechtswidrigkeit von Gesetzen und Verordnungen beim Verfassungsgerichtshof direkt geltend machen, sofern sie durch diese (Verfassungs-)Rechtswidrigkeit unmittelbar in ihren Rechten verletzt seien. Der Verfassungsgerichtshof könne die Behandlung einer Beschwerde ablehnen, wenn sie keine hinreichende Aussicht auf Erfolg habe oder von der Entscheidung die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage nicht zu erwarten sei. Der Verwaltungsgerichtshof habe die

<sup>26</sup> BGBl. Nr. 728/1993, in der Fassung BGBl. I Nr. 98/2001.

<sup>27</sup> LGBl. 1984/89, in der Fassung LGBl. 2006/106.

<sup>28</sup> Der Vertragsstaat bezog sich dabei auf Art. 129a Abs. 1 Z 2 des Bundes-Verfassungsgesetzes, BGBl. 1930/1 in der Fassung BGBl. I Nr. 5/2007; § 67a des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes, BGBl. Nr. 51/1991, in der Fassung BGBl. I Nr. 10/2004; § 88 Abs. 1 des Sicherheitspolizeigesetzes, BGBl. Nr. 566/1991, in der Fassung BGBl. I Nr. 56/2006.

<sup>29</sup> § 88 Abs. 2 des Sicherheitspolizeigesetzes.

<sup>30</sup> BGBl. Nr. 266/1993; § 89 des Sicherheitspolizeigesetzes.

<sup>31</sup> § 31 des Datenschutzgesetzes 2000, BGBl. I Nr. 165/1999 in der Fassung BGBl. I Nr. 57/2013.

Behandlung einer Beschwerde ablehnen können, wenn die Entscheidung nicht von der Lösung einer Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung abgehängt habe; im Verwaltungsstrafverfahren aber nur dann, wenn eine geringe Geldstrafe verhängt worden sei.

4.8 Der Vertragsstaat brachte auch vor, dass sich Personen, auf die sich personenbezogene Daten beziehen, an die Datenschutzkommission wenden hätten können, wenn diese Daten durch die Verwaltungsbehörden verarbeitet worden seien. Die Datenschutzkommission habe über Beschwerden von Personen erkannt, die behaupteten, in ihrem Recht auf Geheimhaltung oder in ihrem Recht auf Richtigstellung oder auf Löschung verletzt zu sein.<sup>31</sup>

4.9 Der Vertragsstaat vertrat die Auffassung, dass die Mitteilung gemäß Art. 4 (1) des Fakultativprotokolls unzulässig sei, weil die Beschwerdeführerin es verabsäumt habe, den innerstaatlichen Rechtsweg in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften auszuschöpfen.<sup>32</sup> Insbesondere habe die Beschwerdeführerin Beschwerde beim Unabhängigen Verwaltungssenat Niederösterreich erst rund 18 Monate nach der Amtshandlung vom 19. Februar 2007 erhoben. Nach der zum Zeitpunkt der Amtshandlung geltenden Rechtslage habe die Beschwerdefrist gegen Akte der Befehls- oder Zwangsgewalt jedoch sechs Wochen ab dem Zeitpunkt, in dem die Beschwerdeführerin von der Ausübung der Befehls- oder Zwangsgewalt Kenntnis erlangt hat, betragen. Da die Beschwerdeführerin von der Amtshandlung vom 19. Februar 2007 unmittelbar betroffen und involviert gewesen sei, sei die Frist zur Erhebung der Beschwerde an den Unabhängigen Verwaltungssenat sechs Wochen danach verstrichen. Die Beschwerdeführerin habe im innerstaatlichen Verfahren dazu bloß vorgebracht, dass sie nicht über ihre Beschwerdemöglichkeiten und bis August 2008 nicht über die Rechtsgrundlage der verdeckten Ermittlung informiert worden sei.

4.10 Der Vertragsstaat stellte fest, dass die Beschwerdeführerin in ihrer Mitteilung dahingehend argumentiert habe, dass die Beschwerdefrist von sechs Wochen zu kurz bemessen sei, und dass sie außerdem mangels Aufklärung über die Rechtsgrundlage der verdeckten Ermittlung an einer rechtzeitigen Beschwerdeerhebung gehindert worden sei. Der Vertragsstaat hielt dem entgegen, dass diese Argumente nicht überzeugend seien, da es gereicht hätte, in einer Beschwerde an den Unabhängigen Verwaltungssenat das Vorgefallene zu schildern und eine Verletzung von Rechten zu behaupten. Die Kenntnis der von Behörden konkret in Anspruch genommenen Rechtsgrundlagen einer Amtshandlung sei jedoch keine Voraussetzung der Beschwerdeerhebung gewesen; die Rechtsgrundlagen müssten in der Beschwerde nicht angeführt werden. Die Information, dass die verdeckte Ermittlung auf das Sicherheitspolizeigesetz gestützt worden sei, sei für die Erhebung der Beschwerde an den Unabhängigen Verwaltungssenat auch deshalb unerheblich gewesen, da für sämtliche Beschwerden gegen polizeiliche Ermittlungstätigkeiten und Amtshandlungen eine einheitliche Beschwerdefrist von sechs Wochen gegolten habe. Die Beschwerdefrist sei daher jedenfalls schon längst verstrichen, ganz unabhängig davon, auf welche besondere gesetzliche Ermächtigung sich die von der Beschwerdeführerin bekämpfte Amtshandlung gestützt habe. Die Beschwerdefrist an den Unabhängigen Verwaltungssenat habe sich aus ordnungsgemäß kundgemachten Gesetzen ergeben und sei um ein Vielfaches überschritten worden, sodass die von den österreichischen Gerichten durchaus rechtsschutzfreundliche Handhabung von gesetzlichen Fristen nicht mehr zum Tragen habe kommen können.<sup>33</sup>

4.11 Ferner vertrat der Vertragsstaat die Auffassung, dass die Beschwerdeführerin außerdem ausreichende und leicht zugängliche und sogar kostenlose Möglichkeiten gehabt

---

<sup>32</sup> Der Vertragsstaat verwies auf die Auffassungen des Komitees vom 14. Juli 2004 zur Mitteilung Nr. 1/2003, *B.-J. gegen Deutschland*, Z 8.6.

<sup>33</sup> Der Vertragsstaat verwies auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 24. September 1996, VfSlg. 14.571/1996.

hätte, sich über ihr Beschwerderecht zu informieren. Zum Beispiel sei im Vertragsstaat eine erste anwaltliche Auskunft kostenlos. Weiters könne sich jedermann im Rahmen des Amtstages bei den Gerichten anonym über Rechtsschutzmöglichkeiten informieren. Auch der Unabhängige Verwaltungssenat Niederösterreich habe einen Sprechtag für Rechtsauskünfte angeboten. Ferner biete die Volksanwaltschaft der rechtsschutzsuchenden Bevölkerung Rechtsauskunft. In Anbetracht der Universitätsausbildung der Beschwerdeführerin und ihres Ehemannes, der sie im Verfahren vor dem Unabhängigen Verwaltungssenat vertreten habe, könne ferner davon ausgegangen werden, dass beide in der Lage gewesen wären, sich über Rechtsschutzmöglichkeiten und dafür geltende Fristen zu informieren. Die Beschwerdeführerin hätte im Übrigen unmittelbar nach der Amtshandlung vom 19. Februar 2007 anwaltliche Hilfe in Anspruch nehmen können so wie sie dies später bei der Erhebung von Beschwerden an den Verfassungsgerichtshof, und den Verwaltungsgerichtshof und bei der Erhebung der Amtshaftungsklage getan habe.

4.12 Ferner vertrat der Vertragsstaat die Auffassung, dass im Verfahren vor dem Unabhängigen Verwaltungssenat die Vorgangsweise der Polizeibeamten bei der Amtshandlung am 19. Februar 2007 einschließlich des Vorwurfs der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung hätte umfassend untersucht werden können. Hätte eine solche Untersuchung zum Ergebnis geführt, dass die Ermittlungstätigkeit rechtswidrig gewesen sei, hätte dies laut Vertragsstaat vom Unabhängigen Verwaltungssenat festgestellt werden können. Es sei somit ein wirksames Instrumentarium zur Verfügung gestanden, um einer behaupteten Rechtswidrigkeit einer polizeilichen Amtshandlung auf den Grund gehen zu können. Dass eine solche Untersuchung nicht stattgefunden habe, liege allein am Fristversäumnis der Beschwerdeführerin. Der Vertragsstaat bezog sich auf einen ähnlichen Fall einer verspäteten Erhebung eines Rechtsmittels, in dem das Komitee die Mitteilung wegen mangelnder Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges als unzulässig zurückgewiesen habe.<sup>34</sup>

4.13 Ferner brachte der Vertragsstaat vor, dass der innerstaatliche Rechtsweg auch deshalb nicht erschöpft sei, weil sich die Beschwerdeführerin im Rahmen des erwähnten Amtshaftungsverfahrens aus freien Stücken verglichen habe: Die Beschwerdeführerin habe sich mit dem Bundesminister für Inneres als Oberstem Organ nach dem Erhalt eines Teiles der eingeklagten Entschädigungssumme darauf geeinigt, das Verfahren endgültig und ohne gerichtliches Urteil abzuschließen. Der Beschwerdeführerin sei es daher verwehrt, vor dem Komitee Rechtsverletzungen wegen Ereignissen geltend zu machen, über die sich die Beschwerdeführerin innerstaatlich bereits umfassend verglichen habe. Die Beschwerdeführerin habe auch keinerlei Umstände vorgebracht, dass der Vergleich unwirksam sei.

4.14 In Bezug auf die verdeckte Ermittlung vor dem 19. Februar 2007 bringt der Vertragsstaat vor, dass die Beschwerdeführerin auch von der verdeckten Ermittlung, die der Amtshandlung vom 19. Februar 2007 voranging, bereits am Tag dieser Amtshandlung in Kenntnis gewesen sei und danach innerhalb von sechs Wochen Beschwerde an den Unabhängigen Verwaltungssenat hätte erheben können. Die Beschwerdeführerin habe im innerstaatlichen Verfahren ausdrücklich ausgeführt, dass sie am 19. Februar 2007 von der verdeckten Ermittlung in Kenntnis gewesen sei.

4.15 Auch hinsichtlich der von der Beschwerdeführerin gerügten Datenübermittlung des Landeskriminalamt Niederösterreich an das Finanzamt sei der innerstaatliche Rechtsweg nicht erschöpft. Die gegen den abweisenden Bescheid der Datenschutzkommission vom 6. September 2013 erhobene Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof sei noch anhängig. Der Vertragsstaat vertrat die Auffassung, dass eine Mitteilung unzulässig sei, wenn sie

---

<sup>34</sup> Unzulässigkeitsentscheidung des Komitees über Mitteilung Nr. 1/2003, *B.-J. gegen Deutschland*, vom 14. Juli 2004, Z 8.6.

beim Komitee erhoben wird, bevor sämtliche innerstaatliche Rechtsmittel ausgeschöpft seien.<sup>35</sup>

4.16 Der Vertragsstaat brachte vor, dass darüber hinaus der innerstaatliche Rechtsweg auch deshalb nicht erschöpft sei, weil die Beschwerdeführerin die vor dem Komitee behauptete Verletzung von Konventionsrechten im innerstaatlichen Verfahren nicht in geeigneter Weise vorgebracht habe: Die inhaltliche Geltendmachung der Verletzung von Konventionsrechten im innerstaatlichen Verfahren sei eine Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Mitteilung.<sup>36</sup> Da die Konvention die Beseitigung der Diskriminierung der Frau zum Gegenstand habe, hätte die Beschwerdeführerin im innerstaatlichen Verfahren in geeigneter Weise eine Diskriminierung aufgrund ihres Geschlechtes vorbringen müssen. Dies sei jedoch nicht geschehen: Die Beschwerdeführerin habe in ihrer Beschwerde gegen die Amtshandlung vom 19. Februar 2007 an den Unabhängigen Verwaltungssenat, mit keinem Wort geltend gemacht, durch das Verhalten der Behörden oder durch Gesetze der Republik Österreich als Frau diskriminiert worden zu sein. Der von der Beschwerdeführerin ausschließlich erhobene Vorwurf der Verletzung von sonstigen (Grund-) Rechten ohne konkrete Bezugnahme auf eine spezifische Diskriminierung als Frau sei kein tauglicher Diskriminierungsvorwurf im Sinne des Fakultativprotokolls.<sup>37</sup> Der von der Beschwerdeführerin in ihren Beschwerden an Verfassungsgerichtshof und Verwaltungsgerichtshof am Rande geäußerte Diskriminierungsvorwurf habe von den Gerichtshöfen nicht berücksichtigt werden können. Die Amtshandlung sowie die Behauptung der Diskriminierung seien aufgrund des Fristversäumnisses der Beschwerdeführerin nicht mehr Gegenstand der Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof und Verwaltungsgerichtshof gewesen.

4.17 Der Vertragsstaat vertrat die Auffassung vor, dass der Vorwurf der Beschwerdeführerin, dass gegen die die Prostitutionsausübung regelnden Gesetze kein wirksames innerstaatliches Rechtsmittel bestanden habe, ebenfalls unzutreffend sei. Die Beschwerdeführerin hätte in einer fristgerecht an den Unabhängigen Verwaltungssenat erhobenen Beschwerde vorbringen können, dass die Amtshandlung und die ihr vorangegangene Ermittlungstätigkeit auf Frauen diskriminierenden Gesetzen beruht hätten. Da die österreichische Bundesverfassung ein Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes enthalte, hätte dieses Vorbringen inhaltlich geprüft und vom Unabhängigen Verwaltungssenat in einem Gesetzesprüfungsantrag an den Verfassungsgerichtshof herangetragen werden können. Im Übrigen laufe die Kritik der Beschwerdeführerin, die im gesamten Verfahren vorbringe, gerade nicht der Prostitution nachgegangen zu sein bzw. zu gehen, auf eine abstrakte Normenkontrolle hinaus. Für eine Normenkontrolle auf Initiative einer Privatperson jedoch, die selbst vorbringe, dass die bekämpften Normen nicht auf sie anwendbar seien, biete aber weder das Fakultativprotokoll noch die österreichische Rechtsordnung eine Grundlage.<sup>38</sup>

4.18 Schließlich bringt der Vertragsstaat vor, dass die Beschwerdeführerin auch kein Opfer im Sinne der Zulässigkeitsvoraussetzungen des Fakultativprotokolls sei, da sie sich im Amtshaftungsverfahren aus freien Stücken und umfassend hinsichtlich der Amtshandlung

---

<sup>35</sup> Vgl. Auffassungen des Komitees vom 27. Oktober 2008, *Zheng gegen die Niederlande*, Mitteilung Nr. 15/2007, Z 7.3.; vgl. auch den Zulässigkeitsbeschluss des Komitees vom 15. Oktober 2002, *Jonassen u.a. gegen Norwegen*, Mitteilung Nr. 942/00, Z. 8.6.

<sup>36</sup> Vgl. *Zheng gegen die Niederlande*, (FN 35) Z 7.3; vgl. auch Zulässigkeitsbeschluss vom 22. Jänner 2007 zu Mitteilung Nr. 11/2006, *Salgado gegen das Vereinigte Königreich*, Z 8.5, und vom 6. August 2007 zu Mitteilung Nr. 5/2005, *Goekce gegen Österreich*, Z 7.2.

<sup>37</sup> Unzulässigkeitsbeschluss des Komitees vom 27. Jänner 2006 zu Mitteilung Nr. 8/2005, *Kayhan gegen die Türkei*, Z 7.6 und 7.7.

<sup>38</sup> Unzulässigkeitsbeschluss vom 4. August 2009 zu Mitteilung Nr. 13/2007, *Dayras u.a. gegen Frankreich*, Z 10.5; vgl. auch Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 15. März 1990, VfSlg. 12.331/1990.

vom 19. Februar 2007, der vorangegangenen Ermittlungstätigkeit sowie des Finanzverfahrens verglichen habe. Im Zuge des Vergleiches habe die Beschwerdeführerin von dem Vertragsstaat einen Teil der von ihr geforderten Entschädigungssumme erhalten und sich daraufhin mit dem Vertragsstaat geeinigt, das Verfahren auch hinsichtlich der Entschädigungsforderung zum finanzbehördlichen Verfahren endgültig zu beenden. Diese einvernehmliche Beendigung des Amtshaftungsverfahrens zeige unmissverständlich, dass die Beschwerdeführerin die geltend gemachten Ansprüche als befriedigt betrachtet habe. Die Beschwerdeführerin sei daher nicht mehr als Opfer im Sinne des Art. 2 des Fakultativprotokolls anzusehen, und die Mitteilung sei gemäß dem Fakultativprotokoll unzulässig.

### **Kommentare der Beschwerdeführerin zur Stellungnahme des Vertragsstaats**

5.1 Am 18. Mai 2015 wiederholte die Beschwerdeführerin manche ihrer Argumente zur Begründetheit der Mitteilung und fügte auch einige Argumente hinzu.

5.2 Bezüglich der Zulässigkeit der Mitteilung brachte die Beschwerdeführerin vor, der Vertragsstaat hätte den Umfang ihrer Mitteilung dadurch falsch dargestellt, dass er sich auf das Fehlverhalten der Polizei im Jahr 2007 konzentriert habe und angedeutet habe, die Beschwerdeführerin beschwere sich lediglich über polizeiliches Fehlverhalten. Infolgedessen habe der Vertragsstaat als Rechtsmittel nur die Beschwerdeverfahren (beim Unabhängigen Verwaltungssenat oder bei der Datenschutzkommission) in Bezug auf das Verhalten der Polizei erwähnt. Diese Verfahren richteten sich jedoch nicht gegen Missstände im Zusammenhang mit diskriminierenden Gesetzen oder Praktiken. Die Beschwerdeführerin betont, dass sich ihre Beschwerde gegen einen Dauerzustand wende, in dem diskriminierende Prostitutionsgesetze es der Polizei erlauben würden, Frauen wegen ihres unkonventionellen Sexuallebens mit fingierten Prostitutionsvorwürfen zu bedrohen. Dabei zieht die Beschwerdeführerin die Ereignisse im Jahr 2007 heran, um ihre Behauptung zu untermauern und zu zeigen, dass Frauen wegen der Prostitutionsregelungen und der Verwaltungspraktiken zur Durchsetzung dieser Regelungen mit unzumutbaren Risiken der polizeilichen Misshandlung konfrontiert seien, und dass es keine wirksamen Schutzmaßnahmen, insbesondere zum Schutz von Frauen, gebe. Ähnliche Vorfälle könnten sich jederzeit wieder ereignen, und dadurch habe diese Diskriminierung die Beschwerdeführerin betroffen (und betreffe sie noch immer), obwohl sie keine Prostituierte sei.

5.3 Die Beschwerdeführerin hielt fest, dass der Vertragsstaat die von ihr behauptete Verletzung des Art. 1 in Verbindung mit Art. 13 (c) der Konvention in Bezug auf Diskriminierung im Bereich von Freizeitaktivitäten sowie die von ihr behauptete Verletzung des Art. 1 in Verbindung mit Art. 2 (e) der Konvention außer Acht gelassen habe, obwohl ihren Beschwerden in Folge diskriminierender Praktiken der Erfolg versagt geblieben sei. Der Vertragsstaat habe kein Rechtsmittel angeführt, das die Beschwerdeführerin gegen diese Verletzungen in Anspruch hätte nehmen können bzw. müssen.

5.4 Die Beschwerdeführerin stellte ferner fest, dass der Vertragsstaat vorgebracht habe, sie würde eine abstrakte Normenkontrolle der Prostitutionsgesetze begehren, da sie keine Prostituierte sei und von diesen gesetzlichen Regelungen nicht betroffen sei. Die Beschwerdeführerin bestritt dieses Argument und behauptete, dass die Ereignisse des Jahres 2007 ausreichende Beweise dafür liefern würden, dass sie von der behaupteten Diskriminierung betroffen gewesen sei und noch immer betroffen sei. Weiters habe der Vertragsstaat geltend gemacht, dass die Beschwerdeführerin nicht mehr als Opfer anzusehen sei, weil sie eine Entschädigung angenommen habe und mit der Einstellung ihres Zivilverfahrens einverstanden gewesen sei. Dabei habe der Vertragsstaat erneut die Frage der fortdauernden Diskriminierung von Frauen, die durch ein Zivilverfahren nicht beseitigt worden sei und nicht beseitigt werden könne, außer Acht gelassen. Die Beschwerdeführerin



stellte klar, dass das von ihr angestrebte Zivilverfahren 2012 ausgesetzt worden sei, dass der Vertragsstaat die Aussetzung dieses Verfahrens mit einem umfassenden Vergleich verwechselt habe, und dass der Vertragsstaat vorgebracht habe, dass sie eine Entschädigung in Höhe von € 1.850,- für Nichtvermögensschäden erhalten habe, während sie Verfahrenskosten in Höhe von € 2.545,94 für das Zivilverfahren habe tragen müssen und ihre Verfahrenskosten in Höhe von € 4.636,- für das Finanzverfahren nicht habe rückfordern können. Weiters habe der Vertragsstaat nicht eingestanden, dass irgendwelche rechtswidrigen Handlungen stattgefunden hätten. Ferner stellte die Beschwerdeführerin klar, dass das Zivilverfahren ohne Erfolgsaussichten gewesen sei, weil bis 2012 keine wirksame Untersuchung des polizeilichen Verhaltens stattgefunden hätte, und dass sie sich angesichts der steigenden Verfahrenskosten bereit erklärt habe, das Verfahren auszusetzen. Sie bezog sich auf eine Entscheidung des Komitees gegen Folter, das in einem ähnlichen Fall festgestellt habe, dass ein Zivilverfahren zur Abhilfe gegen erniedrigende Behandlung nicht einmal zweckmäßig sei, weil es ohne gründliche strafrechtliche Ermittlungen ins Leere führen würde.<sup>39</sup>

5.5 Ferner behauptete die Beschwerdeführerin, dass die Polizei nach wie vor rechtswidrige verdeckte Ermittlungen zur Aufdeckung von Prostituierten führe, dass Frauen mit einem unkonventionellen Sexualleben wie die Beschwerdeführerin leicht in Verdacht geraten würden, Prostituierte zu sein, und dass es keine wirksamen spezifischen Schutzmaßnahmen zum Schutz von Frauen vor Misshandlung gebe. Um die Gefahr zu vermeiden, (erneut) Opfer einer Misshandlung zu werden, müssten Frauen von einem unkonventionellen Sexualleben Abstand nehmen. Männer mit einem unkonventionellen Sexualleben seien diesem Risiko nicht ausgesetzt. Die Beschwerdeführerin könne daher aufgrund der bloßen Existenz dieser Gesetze und Praktiken geltend machen, Opfer von Diskriminierung zu sein. Unter Verweis auf Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte<sup>40</sup> sowie Entscheidungen des Menschenrechtskomitees<sup>41</sup> behauptete die Beschwerdeführerin, dass sie zusätzlich zu ihrer Betroffenheit durch die bloße Existenz diskriminierender Gesetze und Verwaltungspraktiken, die alleine schon für den Opferstatus ausreichen, sie im Jahr 2007b auch Opfer einer folterähnlichen Handlung infolge dieser Gesetze und der damit verbundenen rechtswidrigen Praktiken geworden sei. Sie kam zum Schluss, dass es sich bei ihrer Mitteilung nicht um eine *actio popularis* handle und dass ihr der Status eines Opfers zukomme.

5.6 Die Beschwerdeführerin behauptete, dass sie ihren Opferstatus erst nach entsprechender Wiedergutmachung verlieren könne. Wie das Komitee gegen Folter festgestellt habe, umfasse die Wiedergutmachung unter anderem Restitution, Entschädigung, Rehabilitation, Genugtuung und Versicherung, dass eine derartige Verletzung künftig unterbleibe,<sup>42</sup> die Leistung einer Entschädigung alleine sei nicht ausreichend,<sup>43</sup> da der Vertragsstaat die Verletzungen auch anerkennen müsse (Genugtuung). Wie der Stellungnahme des Vertragsstaats zu entnehmen sei, habe er jedoch keine rechtswidrige Handlung oder Unterlassung und keinerlei Diskriminierung gegen die Beschwerdeführerin – weder im Zivilverfahren noch in anderen Verfahren – eingestanden. Gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte seien die Staaten verpflichtet, Verletzungen zu beenden und deren Folgen in der Weise

---

<sup>39</sup> Auffassungen des Komitees gegen Folter zu Mitteilung Nr. 111/1998, *R.S. gegen Österreich*, vom 30. April 2002, Z 3.5 und 6.

<sup>40</sup> Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, *Dudgeon gegen das Vereinigte Königreich* (Beschwerde Nr. 7525/76), vom 22. Oktober 1981, Z 41.

<sup>41</sup> Auffassungen des Menschenrechtskomitees zur Mitteilung Nr. 488/1992, *Toonen gegen Australien*, vom 31. März 1994, Z 5.1.

<sup>42</sup> Komitee gegen Folter, Allgemeiner Kommentar Nr. 3 (CAT/C/GC/3).

<sup>43</sup> Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil im Fall *Assanidze gegen Georgien*, (Beschwerde Nr. 71503/01), vom 8. April 2004, Z 198.

wiedergutzumachen, dass der Zustand vor der Verletzung weitestgehend wiederhergestellt wird.<sup>43</sup> Angesichts der unveränderten Rechtslage und der unveränderten Praktiken bei der Vollziehung gebe es auch keine Garantie der Nicht-Wiederholung. Zusammengefasst sei es aufgrund der Stellungnahme klar, dass das Zivilverfahren für die Prüfung der Zulässigkeit irrelevant sei.

5.7 Die Beschwerdeführerin hinterfragte die Haltung des Vertragsstaats, dass eine beim Unabhängigen Verwaltungssenat innerhalb von sechs Wochen nach dem Vorfall im Jahr 2007 eingebrachte Beschwerde betreffend das Verhalten der Polizei ein wirksames Rechtsmittel gegen diskriminierende Gesetze gewesen sei, und dass die Beschwerdeführerin es verabsäumt habe, diesen Rechtsweg auszuschöpfen. Die Beschwerdeführerin behauptete, dass die Auslegung der gesetzlichen Beschwerdefrist durch den Vertragsstaat ihr eine unrealistische Last auferlegt habe, da sie übermäßig formalistisch und rigide gewesen sei und deshalb auf die Verweigerung des Zugangs zur Rechtspflege hinauslaufe. Die Beschwerdeführerin stellte fest, dass es nach Auffassung des Vertragsstaats unerheblich sei, dass die Polizei die Beschwerdeführerin über die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel nicht informiert habe; dass es in ihrer Verantwortung gelegen sei, sich über die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel zu informieren; und dass es für eine Beschwerde ausreichen würde, bloß zu wissen, dass man Ziel eines Polizeieinsatzes gewesen sei, und dass der Unabhängige Verwaltungssenat sodann das Übrige amtswegig untersuchen würde. Am Papier wäre der Unabhängige Verwaltungssenat nach dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz verpflichtet gewesen, auf diese Art vorzugehen und umfassende Ermittlungen zu führen, insbesondere weil die Beschwerdeführerin nicht anwaltlich vertreten gewesen sei. Die Praxis sei jedoch vollkommen anders: Beschwerden von Opfern der polizeilichen Gewalt seien regelmäßig aus formalistischen Gründen abgelehnt worden.<sup>44</sup> Im Falle der Beschwerdeführerin habe der Unabhängige Verwaltungssenat nicht einmal auf ihre E-Mail-Nachricht vom 9. Dezember 2008 reagiert, in der sie berichtet habe, dass sie von der Polizei keine Antwort auf ihre Anfrage erhalten habe, ob es eine unabhängigen Kontrolle der verdeckten Ermittlungen gebe.

5.8 Die Beschwerdeführerin verweist auch auf einen ähnlichen Fall, in dem der Unabhängige Verwaltungssenat die Beschwerde einer Frau mit der Begründung zurückgewiesen habe, dass sie die Rechtsgrundlage der gegen sie verdeckt geführten Ermittlungen nicht richtig angegeben habe. Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass sie ohne schriftliche Bestätigung der Polizei, die gegen sie verdeckten Ermittlungen auf Grundlage des des Sicherheitspolizeigesetzes durchgeführt zu haben, keine Beschwerde hätte erheben können. Die Beschwerdeführerin habe eine solche Bestätigung erst im Jahr 2008 erhalten, und erst dann hätte sie ihre Beschwerde erheben können. Ferner brachte die Beschwerdeführerin vor, dass die gesetzliche Beschwerdefrist erst zu laufen beginne, nachdem der Beschwerdeführer ausreichende Informationen erlangt habe. Das Gesetz ermögliche auch eine Wiedereinsetzung des Verfahrens in den vorigen Stand, wenn die Behörden ihre gesetzlichen Pflichten verletzen (z.B. auf die Rechtsgrundlage der Amtshandlung und die dagegen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel hinzuweisen). In ihren Entscheidungen hätten die Behörden jedoch die diesbezüglichen Argumente der Beschwerdeführerin nicht einmal erwähnt.

5.9 Im Die Beschwerdeführerin behauptete auch, dass sie, im Gegensatz zur Stellungnahme des Vertragsstaats, doch Beschwerde wegen geschlechtsbedingter

---

<sup>44</sup> Die Beschwerdeführerin bezieht sich auf abschließende Bemerkungen des Komitees gegen Folter in Bezug auf Österreich (CAT/C/AUT/CO/4-5, Z 20) und des Komitees für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD/C/AUT/CO/18-20, Z 13) sowie auf den Bericht über den Besuch des Menschenrechtskommissars des Europarats Thomas Hammarberg in Österreich vom 21. bis 25. Mai 2007.

Diskriminierung erhoben habe. Als die Beschwerdeführerin 2008 ihre Verwaltungsbeschwerde über polizeiliches Fehlverhalten beim Unabhängigen Verwaltungssenat erhoben habe, habe sie auch eine Verletzung des § 5 Abs. 1 der Richtlinien gemäß § 31 des Sicherheitspolizeigesetzes geltend gemacht, der eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes verbietet (eine Kopie dieser Beschwerde sei vom Vertragsstaat vorgelegt worden). Nachdem der Unabhängige Verwaltungssenat den Fall 2009 abgewiesen hatte, habe die Beschwerdeführerin am 17. Juli 2009 eine Beschwerde gemäß Art. 144 B-VG beim Verfassungsgerichtshof erhoben. Unter Verweis auf Art. 7 B-VG (Willkürverbot) habe sie Beschwerde wegen geschlechtsbedingter Diskriminierung erhoben, indem sie das Fehlverhalten der Polizei mit der Diskriminierung von Frauen gemäß den Prostitutionsgesetzen in Verbindung gebracht, auf die Genderperspektive der Verfahrensmängel im Verfahren vor dem Unabhängigen Verwaltungssenat hingewiesen und die Feststellung beantragt habe, dass sie Opfer von Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes sei. Die Beschwerdeführerin habe vom Verfassungsgerichtshof eine Entscheidung darüber begehrt, ob diese Diskriminierung auf die gesetzlichen Bestimmungen oder auf ihre Anwendung im konkreten Fall zurückzuführen sei. Nachdem der Verfassungsgerichtshof die Beschwerde am 12. Mai 2010 abgelehnt habe, habe sie Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof wegen diskriminierender Rechtsanwendung erhoben. Diese Beschwerde sei ebenfalls abgelehnt worden.

5.10 Am 13. Februar 2015 informierte die Beschwerdeführerin das Komitee, dass das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof, Daten zu löschen, auf das sich der Vertragsstaat in seiner Stellungnahme bezogen habe, rechtskräftig beendet und die Entscheidung der Datenschutzkommission bestätigt worden sei; Der Verfassungsgerichtshof habe bekräftigt, dass die Finanzbehörde auch nach acht Jahren nicht verpflichtet sei, diffamierende und falsche Informationen, die durch rechtswidrige Handlungen erworben worden seien, zu löschen. Die Beschwerdeführerin übermittelte eine Kopie des Erkenntnisses, das mit 10. Dezember 2014 datiert war und das sie am 13. Februar 2015 erhalten habe.

### **Fragestellungen und Verfahren vor dem Komitee**

#### *Prüfung der Zulässigkeit*

6.1 Gemäß Regel 64 seiner Verfahrensordnung hat das Komitee zu entscheiden, ob die Mitteilung gemäß dem Fakultativprotokoll zulässig ist. Gemäß Regel 72 (4) kann das Komitee die Begründetheit der Mitteilung erst prüfen, nachdem es über die Zulässigkeit entschieden hat.

6.2 Gemäß Regel 66 seiner Verfahrensordnung kann das Komitee entscheiden, die Zulässigkeit und die Begründetheit einer Mitteilung separat zu prüfen.

6.3 Bezüglich Art. 4 des Fakultativprotokolls wurde dem Komitee mitgeteilt, dass dieselbe Sache nicht bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitbeilegungsverfahren geprüft worden ist oder geprüft wird.

6.4 Das Komitee erinnert daran, dass gemäß Art. 4 (1) des Fakultativprotokolls die Prüfung einer Mitteilung nur erlaubt ist, wenn sich das Komitee vergewissert hat, dass alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft worden sind, es sei denn, die Anwendung solcher Rechtsmittel wird unangemessen verzögert oder ist voraussichtlich nicht geeignet, wirksame Abhilfe zu schaffen. In diesem Zusammenhang nimmt das Komitee das Vorbringen des Vertragsstaats zur Kenntnis, dass die Mitteilung wegen Nichterschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs aus folgenden Gründen unzulässig sei: Erstens lasse sich die Nichterschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs auf das Versäumnis der Beschwerdeführerin selbst zurückführen, da sie keine Beschwerde an den Unabhängigen Verwaltungssenat Niederösterreich innerhalb der gesetzlichen Frist

eingebraucht habe. Das Komitee stellt fest, dass die Beschwerdeführerin ihre Beschwerde beim Unabhängigen Verwaltungssenat Niederösterreich tatsächlich erst 18 Monate nach dem Vorfall am 19. Februar 2007 erhoben hat. In diesem Zusammenhang erinnert das Komitee daran, dass Beschwerdeführer und Beschwerdeführerinnen verpflichtet sind, angemessene Verfahrensvorschriften wie zum Beispiel Einreichfristen einzuhalten.<sup>45</sup> Das Komitee ist der Ansicht, dass die Beschwerdeführerin keine zufriedenstellende Erklärung für das Versäumnis der gesetzlichen Beschwerdefrist lieferte, und dass die behauptete mangelnde Kenntnis der Rechtsgrundlage der verdeckten Ermittlungen sie nicht davon abgehalten haben kann, die Beschwerde fristgerecht einzubringen.

6.5 Das Komitee nimmt auch das Argument des Vertragsstaats zur Kenntnis, dass die Beschwerdeführerin sogar in der verspätet beim Unabhängigen Verwaltungssenat Niederösterreich erhobenen Beschwerde niemals behauptet habe, durch die Amtshandlung oder Gesetze des Vertragsstaats persönlich als Frau diskriminiert worden zu sein. Im Einklang mit der ständigen Spruchpraxis anderer internationaler für Menschenrechte zuständiger Vertragsorgane<sup>46</sup> insbesondere des Menschenrechtskomitees,<sup>47</sup> erinnert das Komitee daran, dass Beschwerdeführer und Beschwerdeführerinnen verpflichtet sind, vor den innerstaatlichen Instanzen die behauptete Verletzung der in der Konvention verbürgten Rechte inhaltlich geltend zu machen, um den Vertragsstaat in die Lage zu versetzen, die behauptete Verletzung zu beseitigen, bevor dieselbe Angelegenheit an das Komitee herangetragen werden kann. Das Komitee ist davon überzeugt, dass die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde an den Unabhängigen Verwaltungssenat Niederösterreich nur die Verletzung einiger verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte sowie der „Richtlinien für das Einschreiten der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes“ nicht aber eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes geltend gemacht hat.

6.6 Das Komitee nimmt weiters das Vorbringen des Vertragsstaats zur Kenntnis, dass der innerstaatliche Rechtsweg nicht erschöpft worden sei, da ein umfassender Vergleich zwischen der Beschwerdeführerin und dem Bundesministerium für Inneres zur vollständigen und endgültigen Befriedigung ihrer Ansprüche und zur Einstellung aller Verfahren geschlossen wurde. Das Komitee stellt fest, dass die Beschwerdeführerin diesen Vergleich dem Komitee nicht von vornherein offengelegt hat. Das Komitee hält fest, dass die Beschwerdeführerin zu keinem Zeitpunkt versuchte, die Gültigkeit des abgeschlossenen Vergleichs auf innerstaatlicher Ebene anzufechten, und dass sie erst in ihrer mit 18. Mai 2015 datierten Replik zur Stellungnahme des Vertragsstaats die Summe des Vergleichs und den fehlenden Ersatz ihrer Verfahrenskosten erwähnte. Das Komitee ist der Ansicht, dass die Beschwerdeführerin den Vergleich zuerst auf innerstaatlicher Ebene hätte anfechten müssen, sollte sie mit den Bedingungen dieses Vergleichs unzufrieden sein. Angesichts dieser Umstände kommt das Komitee zum Schluss, dass im vorliegenden Fall nicht alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft worden sind. Dementsprechend kommt das Komitee auch zum Schluss, dass die Mitteilung gemäß Art. 4 (1) des Fakultativprotokolls unzulässig ist.

6.7 Das Komitee nimmt auch das Vorbringen des Vertragsstaats zur Kenntnis, dass die Mitteilung gemäß Art. 2 des Fakultativprotokolls für unzulässig erklärt werden sollte, weil die Beschwerdeführerin ihren Status als Opfer verloren habe, als sie sich mit dem Bund

---

<sup>45</sup> Siehe z.B. Unzulässigkeitsentscheidung des Menschenrechtskomitees zu Mitteilung Nr. 1175/2003, *Soo Ja Lim u.a. gegen Australien*, vom 25. Juli 2006, Z 6.2.

<sup>46</sup> Siehe z.B. Unzulässigkeitsentscheidung des Menschenrechtskomitees zu Mitteilung Nr. 11/2006, *Salgado gegen das Vereinigte Königreich*, vom 22. Januar 2007, Z 8.5.

<sup>47</sup> Siehe z.B. Mitteilung Nr. 222/1987, *M. K. gegen Frankreich*, vom 8. November 1989; Nr. 1356/2005, *Corral gegen Spanien*, vom 29. März 2005, und Nr. 1420/2005, *Linder gegen Finnland* vom 28. Oktober 2005.

umfassend verglichen, die Entschädigung zur vollständigen und endgültigen Befriedigung ihrer Ansprüche angenommen und sich bereit erklärt habe, alle Verfahren endgültig einzustellen. Das Komitee hat die Behauptung der Beschwerdeführerin, dass sie ihren Status als Opfer nicht verloren habe, weil der Vertragsstaat keine rechtswidrige Handlung oder Unterlassung und keinerlei Diskriminierung gegen sie anerkannt habe, gebührend in Erwägung gezogen. Das Komitee findet ihre Begründung jedoch nicht stichhaltig und ist der Ansicht, dass die Beschwerdeführerin ihren Status als Opfer ab dem Zeitpunkt verloren hat, als sie sich mit dem Vertragsstaat den umfassenden Vergleich zur vollständigen und endgültigen Befriedigung ihrer Ansprüche auf innerstaatlicher Ebene abgeschlossen hat. Das Komitee kommt daher auch zum Schluss, dass die Mitteilung gemäß Art. 2 des Fakultativprotokolls unzulässig ist.

7. Das Komitee entscheidet daher,

(a) Dass die Mitteilung gemäß Art. 2 und 4 (1) des Fakultativprotokolls unzulässig ist, weil der Beschwerdeführerin kein Status eines Opfers gemäß Art. 2 des Fakultativprotokolls zukommt und weil sie es verabsäumt hat, den innerstaatlichen Rechtsweg auszuschöpfen;

(b) Dass diese Entscheidung dem Vertragsstaat und der Beschwerdeführerin mitgeteilt werden soll.