



VOLKSANWALTSCHAFT

Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat

2012

Vorwort

Dieser Bericht hat zwei Schwerpunkte: Er gibt ein detailliertes Bild von der Arbeit der Volksanwaltschaft im Berichtsjahr 2012, und er zeigt, wie die Volksanwaltschaft begonnen hat, ihre neue Rolle als „Menschenrechtshaus der Republik“ zu übernehmen. Im Bericht des Vorjahres wurde die bevorstehende Kompetenzerweiterung skizziert. Welche konkreten Auswirkungen diese Veränderungen haben, war damals aber noch nicht absehbar.

Die Volksanwaltschaft ist nun auch für die präventive Kontrolle **zuständig**. Sie hat alle Einrichtungen zu überprüfen, in denen Menschen mit und ohne Behinderung Gefahr laufen, gegenüber Misshandlungen, unmenschlicher Behandlung und freiheitsentziehenden Maßnahmen wehrlos zu sein. Dieser Prüfauftrag bedeutet, dass insgesamt mehr als 4.000 öffentliche und private Einrichtungen zu kontrollieren sind. Die Volksanwaltschaft nimmt diese **Aufgaben** gemeinsam mit den von ihr eingerichteten Kommissionen als Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) wahr.

Die neuen Aufgaben fügen sich zwar in die bisherigen Agenden der Volksanwaltschaft ein, sie erweitern das Aufgabenspektrum jedoch erheblich und machten eine Neuausrichtung der Volksanwaltschaft erforderlich. Neue Netzwerke waren aufzubauen und die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen bekam einen noch höheren **Stellenwert**. Durch den Austausch mit anderen Gruppierungen und Fachleuten **verschiedener Disziplinen** (etwa Medizin, Pflegewissenschaft, Psychologie) haben sich das **Arbeitsumfeld**, aber auch die inhaltliche Arbeit der **Volksanwaltschaft** stark verändert.

Alle **diese Neuerungen** finden auch in diesem Bericht ihren Niederschlag. Er hat eine andere Struktur als die bisherigen Tätigkeitsberichte der Volksanwaltschaft. Von den zwei Kapiteln, die von der Kontrolltätigkeit berichten, ist eines der präventiven und eines der nachprüfenden Kontrolle gewidmet. Die Darstellung der nachprüfenden Kontrolle ist, wie bisher, nach Ministerien gegliedert. Die Prüffälle mit Grundrechtsbezug sind erstmals **den Ressorts** zugeordnet und werden, um die Bedeutung zu unterstreichen, in den **Ressortteilen** jeweils zu Beginn dargestellt.

Das neue Kapitel 3 stellt die bisherige Arbeit im Bereich der präventiven Kontrolle dar und informiert über die Prüfungen im Berichtsjahr. Neu ist auch, dass in diesem Bericht andere Beteiligte zu Wort kommen: Der Menschenrechtsbeirat als beratendes Gremium und die sechs Kommissionen der Volksanwaltschaft, **die Mitte des** Jahres ihre Arbeit aufgenommen haben und laufend Kontrollen durchführen.

Dieser **Berichtsteil** wird in dieser Form auch an den UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (SPT) in Genf übermittelt, demgegenüber die VA berichtspflichtig ist.

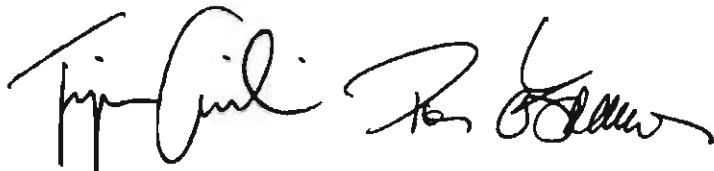
Schon bisher hatte die Wahrung der **Grundrechte** in der nachprüfenden Arbeit der Volksanwaltschaft einen zentralen Stellenwert. **Die** Verletzung von Menschenrechten galt immer schon als der schwerwiegendste **Misstand** in der Verwaltung. Der neue Arbeitsauftrag der **Volksanwaltschaft** spannt nunmehr einen Bogen, der von der präventiven bis zur nachgehenden Kontrolle der Wahrung der Menschenrechte und der

Rechte von Menschen mit Behinderungen reicht. Damit werden die Möglichkeiten für den Schutz der Menschenrechte deutlich erhöht.

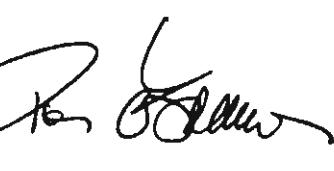
Wir danken an dieser Stelle den Bundesministerien und übrigen Organen des Bundes, der Länder und Gemeinden für die Kooperationsbereitschaft im abgelaufenen Jahr. Besonderer Dank gilt dem Menschenrechtsbeirat für seine Unterstützung sowie den Kommissionen, die sich engagiert auf neue Prüftätigkeiten eingelassen haben. Wenn die Arbeit der Volksanwaltschaft im Jahr 2012 als erfolgreich angesehen wird, so ist dies vor allem den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu danken, die sich aktiv einbringen und sich für die neuen Aufgaben mit Engagement einsetzen.



Dr. Gertrude Brinek



Mag. a Terezija Stojsits



Dr. Peter Kostelka

Wien, im Februar 2013

Inhalt

1 Einleitung	9
2 Die Volksanwaltschaft im Überblick.....	13
2.1 Gesetzlicher Auftrag	13
2.2 Neuorganisation der Volksanwaltschaft	14
2.3 Aufbau der Volksanwaltschaft	15
2.4 Zahlen & Fakten	16
2.4.1 Prüfung der öffentlichen Verwaltung.....	16
2.4.2 Kontrollen im Rahmen des Nationalen Präventionsmechanismus ..	21
2.4.3 Budget und Personal.....	22
2.4.4 Bürgernahe Kommunikation	23
2.4.5 Veranstaltungen	24
2.4.6 Trainings und Weiterbildung	25
2.4.7 Internationale Aktivitäten	26
2.5 Bilanz der Mitglieder der Volksanwaltschaft.....	28
2.5.1 Volksanwältin Mag. ^o Terezija Stoisits	28
2.5.2 Volksanwältin Dr. Gertrude Brinek	30
2.5.3 Volksanwalt Dr. Peter Kostelka.....	32
3 Präventive Kontrolle: Schutz und Förderung der Menschenrechte	35
3.1 Einleitung.....	35
3.1.1 Die neuen Aufgaben der Volksanwaltschaft.....	35
3.1.2 Die organisatorische Umsetzung.....	35
3.1.3 Die Umsetzung für den Bereich der Landesverwaltung.....	36
3.2 Zuständigkeit der Volksanwaltschaft	37
3.2.1 Überprüfung von Einrichtungen im Sinne des OPCAT.....	37
3.2.2 Kontrolle von Einrichtungen und Programmen für Menschen mit Behinderungen	38
3.2.3 Begleitende Überprüfung von Zwangsaufnahmen.....	38
3.3 Personelle und finanzielle Ausstattung.....	39
3.3.1 Die budgetäre Vorsorge	39
3.3.2 Kommissionen der Volksanwaltschaft	40
3.3.3 Menschenrechtsbeirat.....	41
3.4 Prüfungen im Berichtsjahr	43
3.4.1 Prüfschwerpunkte	43
3.4.2 Prüfungen in Zahlen	44
3.4.3 Ablauf der Kontrollbesuche.....	46
3.4.4 Berichte der Kommissionen.....	47

3.5	Bericht des Menschenrechtsbeirats.....	55
3.5.1	Das Rollenverständnis des neuen Menschenrechtsbeirats	55
3.5.2	Das Tätigkeitsprofil des Menschenrechtsbeirats	56
3.5.3	Tätigkeitsbericht des Menschenrechtsbeirats.....	56
3.6	Weitere Aktivitäten im Berichtszeitraum	58
3.6.1	Training und Weiterbildung.....	58
3.6.2	Zusammenarbeit mit NGOs	58
3.6.3	Öffentlichkeitsarbeit	59
4	Nachprüfende Kontrolle: Prüfung der öffentlichen Verwaltung	61
4.1	Schwerpunktthema: Antidiskriminierung	61
4.1.1	Allgemeines	61
4.1.2	Diskriminierung aufgrund von Krankheit oder Behinderung.....	65
4.1.3	Diskriminierung aufgrund des Geschlechts.....	68
4.1.4	Diskriminierung aufgrund der Nationalität oder ethnischen Zugehörigkeit.....	72
4.1.5	Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung.....	76
4.2	Bundeskanzleramt	78
4.2.1	Allgemeines	78
4.2.2	Einzelfälle.....	78
4.3	Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	82
4.3.1	Allgemeines	82
4.3.2	Grundrechte	82
4.3.3	Beitragsrecht	84
4.3.4	Pensionsversicherung	85
4.3.5	Pflegevorsorge	89
4.3.6	Behindertenangelegenheiten und Versorgungsgesetze	96
4.3.7	Arbeitsmarktverwaltung – AMS	100
4.4	Europäische und internationale Angelegenheiten	106
4.4.1	Allgemeines	106
4.4.2	Einzelfälle	106
4.5	Finanzen	108
4.5.1	Allgemeines	108
4.5.2	Grundrechte	108
4.5.3	Rentenbesteuerung	109
4.5.4	Verfahrensverzögerungen.....	111
4.5.5	Einzelfälle.....	113
4.6	Gesundheit.....	117
4.6.1	Allgemeines	117
4.6.2	Krankenversicherung	117
4.6.3	Tierschutz.....	123

4.7	Inneres	126
4.7.1	Allgemeines	126
4.7.2	Grundrechte	128
4.7.3	Fremden- und Asylrecht	132
4.7.4	Polizei	136
4.7.5	Melderecht	138
4.7.6	Einzelfälle	139
4.8	Justiz	141
4.8.1	Allgemeines	141
4.8.2	Grundrechte	144
4.8.3	Strafvollzug	145
4.8.4	Verfahrensdauer	149
4.8.5	Einzelfälle	152
4.9	Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	156
4.9.1	Allgemeines	156
4.9.2	Wasserrecht	156
4.9.3	Forstrecht	160
4.9.4	Umweltrecht	161
4.10	Landesverteidigung und Sport	163
4.10.1	Allgemeines	163
4.10.2	Einzelfälle	163
4.11	Unterricht, Kunst und Kultur	168
4.11.1	Allgemeines	168
4.11.2	Einzelfälle	168
4.12	Verkehr, Innovation und Technologie	175
4.12.1	Allgemeines	175
4.12.2	Eisenbahnwesen	176
4.13	Wirtschaft, Familie und Jugend	178
4.13.1	Allgemeines	178
4.13.2	Grundrechte	178
4.13.3	Gewerberecht	179
4.13.4	Mineralrohstoffgesetz	184
4.13.5	Energie	184
4.13.6	Familie	185
4.13.7	Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld	186
4.14	Wissenschaft und Forschung	191
4.14.1	Allgemeines	191
4.14.2	Einzelfälle	191

Inhalt

5 Internationale Aktivitäten	195
5.1 International Ombudsman Institute (I.O.I.)	195
5.2 Internationale Organisationen	197
5.3 Bilaterale Kontakte	197
5.4 Internationale Tagungen	198
6 Anregungen an den Gesetzgeber	201
6.1 Neue Anregungen	201
6.2 Umgesetzte Anregungen	203
6.3 Offene Anregungen	204
7 Abkürzungsverzeichnis	225

1 Einleitung

Dieser Tätigkeitsbericht unterscheidet sich von bisherigen, da er die Auswirkungen einer einschneidenden Änderung beschreibt und belegt.

Seit 1. Juli 2012 hat die VA auch die Aufgabe, öffentliche und private Einrichtungen zu überprüfen, in denen es zu Freiheitsbeschränkungen kommt oder kommen kann. Mit diesem verfassungsrechtlichen Auftrag wird der präventive Menschenrechtsschutz auf breiter Basis in Österreich eingerichtet. Grundlage dafür ist das OPCAT-Durchführungsgesetz, mit dem das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe umgesetzt wurde.

Zugleich hat die VA den Auftrag erhalten, Einrichtungen und Programme für Menschen mit Behinderung zu überprüfen. Diese Kontrolle soll helfen, jegliche Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch zu verhindern. Der dritte neue Aufgabenbereich betrifft die begleitende und beobachtende Überprüfung des Verhaltens der zur Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe.

Diese zusätzlichen Funktionen der VA finden mittlerweile in konkreten Arbeitsergebnissen ihren Ausdruck. Das im Dezember 2011 beschlossene Gesetz regelt, dass die VA Expertenkommissionen mit diesen neuen Kontrollaufgaben zu betrauen hat. Im ersten Halbjahr wurden von den insgesamt sechs Kommissionen bereits über 100 Kontrollbesuche durchgeführt. Schwerpunkte waren Kontrollen in Polizeianhaltezentren, Justizanstalten, Alten- und Pflegeheimen, psychiatrischen Anstalten sowie die Beobachtung von Abschiebungen. In einigen Fällen gab es erste Hinweise, dass Menschenrechte nicht gewahrt werden. Die VA hat bereits entsprechende Prüfverfahren eingeleitet.

Neue Aufgaben der VA

Aufnahme der Kontrolltätigkeit

Der Aufnahme der Kontrolltätigkeit gingen intensive Vorarbeiten und eine Vielzahl an organisatorischen Maßnahmen voraus. Für die Neuausrichtung der VA waren drei Leitgedanken maßgeblich:

Drei Leitgedanken der VA

Die neuen Aufgaben, die zum Teil vom ehemaligen Menschenrechtsbeirat des BMI übernommen wurden, sollten so organisiert werden, dass einerseits eine gewisse Kontinuität gewahrt bleibt, trotzdem aber Veränderungen sichtbar und wirksam werden.

Die bisherige nachprüfende Kontrolle soll mit der präventiven Kontrolle verschränkt werden, um damit einen möglichst umfassenden Schutz der Menschenrechte zu garantieren. Dieses Verständnis begründet den Anspruch der VA, zum „Menschenrechtshaus der Republik“ zu werden.

Der Nationale Präventionsmechanismus (NPM) wird durch das Zusammenwirken der VA mit den von ihr eingesetzten Kommissionen umgesetzt. Er kann nur funktionieren, wenn auch die Zivilgesellschaft entsprechend ein-

Einleitung

gebunden wird und sie sieht, dass sich das Engagement für diese neue Konstruktion des Menschenrechtsschutzes lohnt. Die Zivilgesellschaft ist durch die NGOs im Menschenrechtsbeirat prominent vertreten.

Budgeterhöhung infolge der Kompetenzerweiterung

Für die Erfüllung der neuen Aufgaben stand der VA im zweiten Halbjahr 2012 ein zusätzliches Budget in der Höhe von 1.947.000 Euro zur Verfügung. Der Mehraufwand erklärt sich zum einen aus der Tätigkeit der Mitglieder des Menschenrechtsbeirats und der Kommissionen, die einen Anspruch auf eine Entschädigung sowie einen Ersatz der Reisekosten haben. Zu berücksichtigen waren auch der personelle Mehrbedarf für die gestiegenen administrativen Aufgaben sowie jener Aufwand, der sich aus den Verpflichtungen der VA nach dem OPCAT ergibt. Dazu zählt etwa die verpflichtende Zusammenarbeit mit internationalen Organen wie dem UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter.

Stellenwert der nachprüfenden Kontrolle unverändert

Trotz der neu übernommenen Aufgaben haben sich die Bedeutung und der Stellenwert der nachprüfenden Kontrolle für die VA nicht verändert. Im Jahr 2012 sind rund 15.600 Beschwerden angefallen; im Durchschnitt langen etwa 63 Beschwerden pro Arbeitstag bei der VA ein. Um diese Zahlen in ein entsprechendes Verhältnis zu setzen, ist daran zu erinnern, dass man bei der Errichtung der VA von 1.500 Beschwerden pro Jahr ausgegangen ist.

Trends bei den Beschwerden

Über die letzten Jahre gleich geblieben ist, dass sich die meisten Beschwerden und Prüfverfahren auf den Sozialbereich beziehen. Mehr als ein Viertel aller eingeleiteten Prüfverfahren entfällt auf diesen besonders sensiblen Bereich. Signifikant ist auch der hohe Anteil der Beschwerdefälle im Bereich der Inneren Sicherheit. Diese Entwicklung zeichnete sich bereits in den vergangenen Jahren ab und lässt sich mit der hohen Anzahl an fremden- und asylrechtlichen Beschwerden begründen. Zugenommen hat in diesem Jahr die Zahl der Beschwerden über die Justiz, insbesondere im Strafvollzugsbereich. Zurückzuführen ist dies wohl auf die ersten Kontrollbesuche der Kommissionen und die mediale Berichterstattung über die neuen Aufgaben der VA.

Bei der Bearbeitung der Beschwerden ist die VA immer darum bemüht, eine schnelle Klärung herbeizuführen. Im Schnitt informierte die VA die Betroffenen bereits nach 44 Tagen, ob ein Missstand festgestellt werden konnte. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer hat sich gegenüber dem Vorjahr um 5 Tage verkürzt.

Im Jahr 2012 wurden insgesamt rund 9.300 Prüffälle abgeschlossen, 16 % der Fälle führten zu Misstands feststellungen. Trotz der Belastungen, die sich aus der Neuorganisation der VA für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ergeben haben, wurden in diesem Jahr um 10 % mehr Prüffälle abgeschlossen als im Vorjahr.

Präventive Kontrolle als Entwicklungsprozess

Der vorliegende Bericht gibt detailliert Auskunft über die hier nur knapp zusammengefassten Ereignisse und Arbeitsergebnisse. Insgesamt soll zum Ausdruck kommen, dass die VA die neuen Aufgaben mit großer Freude über-

nommen hat. Sie hat trotz der aufwändigen organisatorischen Umstellungen ihre bisherigen Aufgaben nicht vernachlässigt, sondern die Leistung sogar gesteigert. Trotzdem: Ein halbes Jahr nach der Übernahme neuer Aufgaben und dem Aufbau völlig neuer Netzwerke ist noch keineswegs ein Zustand erreicht, mit dem alle Betroffenen völlig zufrieden sein können. Wenn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der VA, ihre Kommissionen und die Mitglieder des Menschenrechtsbeirats die bisherigen Ergebnisse als Ansporn und die bisherige Zusammenarbeit als guten Anfang sehen, so wird die Entwicklung zum „Menschenrechtshaus der Republik“ zügig voranschreiten.

2 Die Volksanwaltschaft im Überblick

2.1 Gesetzlicher Auftrag

Die VA hat seit 1. Juli 2012 auch präventiv ausgerichtete Kontrollaufgaben: Sie hat alle öffentlichen und privaten Einrichtungen zu kontrollieren, in denen Personen angehalten werden oder angehalten werden können. Darüber hinaus hat sie Einrichtungen und Programme für Menschen mit Behinderung zu überprüfen, um jede Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch zu verhindern. Auch die Beobachtung und begleitende Überprüfung der Ausübung von unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt durch die Exekutive, insbesondere bei Demonstrationen und Abschiebungen, zählen zu den neuen Aufgaben; diese hat die VA vom bisherigen Menschenrechtsbeirat übernommen, der beim BMI angesiedelt war.

Kompetenzerweiterung mit 1. Juli 2012

Mit der Durchführung der Kontrollen hat die VA die von ihr eingesetzten Expertenkommissionen zu betrauen. Insgesamt sind über 4.000 Einrichtungen zu überprüfen. Dazu zählen etwa Justizanstalten, psychiatrische Anstalten, Alten- und Pflegeheime, Krisenzentren oder Einrichtungen für Menschen mit Behinderung. Gemeinsam mit den Kommissionen nimmt die VA die neuen Aufgaben als Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) wahr.

Grundlage der Kompetenzerweiterung sind zwei bedeutende UN-Menschenrechtsverträge, durch die sich die Republik Österreich zu menschenrechtlichen Garantien und internationalen Standards verpflichtet hat: Das Fakultativprotokoll vom 18.12.2002 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) sowie die UN-Behindertenrechtskonvention 2006.

Umsetzung von UN-Menschenrechtsverträgen

Die VA und die Kommissionen sind bei der Ausführung ihrer neuen Aufgaben an internationale Standards gebunden. Daraus leiten sich die Notwendigkeit und gleichzeitig die Verpflichtung der VA ab, mit internationalen Organisationen wie dem UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (SPT) eng zusammenzuarbeiten. Damit soll der Erfahrungsaustausch auf internationaler Ebene sichergestellt werden. Die VA hat überdies jährlich einen NPM-Bericht zu veröffentlichen und diesen an das SPT in Genf zu übermitteln.

Einhaltung internationaler Vorgaben

Unverändert geblieben ist der verfassungsgesetzliche Auftrag zur nachprüfenden Kontrolle, den die VA seit 1977 wahrnimmt. Dieser knüpft an das Recht jeder Bürgerin bzw. jedes Bürgers an, sich bei der VA wegen behaupteter Missstände in der Verwaltung des Bundes beschweren zu können. Jede hoheitliche Verwaltungstätigkeit, die dem Bund zuzurechnen ist, sowie dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten unterliegt somit der Missstandskontrolle der VA. Damit korrespondiert die Verpflichtung der VA, jeder zulässigen Beschwerde nachzugehen, diese zu prüfen und das Ergebnis der Prüfung sowie die allenfalls getroffenen Veranlassungen mitzuteilen.

Die VA ist auch berechtigt, von ihr vermutete Missstände von Amts wegen zu prüfen. Seit 1988 obliegt der VA die Mitwirkung an der Erledigung von Petitionen und Bürgerinitiativen, die an den Nationalrat gerichtet sind. Sie ist darüber hinaus ermächtigt, einen Antrag auf Überprüfung der Gesetzmäßigkeit einer Verordnung einer Bundesbehörde an den VfGH zu stellen.

Einen Eindruck von der Breite und Intensität der gesamten Aufgaben der VA vermitteln die Zahlen und Fakten in Kapitel 2.4.

2.2 Neuorganisation der Volksanwaltschaft

Im Dezember 2011 wurde im Parlament das OPCAT-Durchführungsgesetz beschlossen. Das Gesetz beinhaltet die Bestimmung, dass die Kompetenzerweiterung der VA mit 1. Juli 2012 in Kraft tritt. Für die organisatorische Umstellung und die Einrichtung der neuen Institutionen blieben damit sechs Monate.

Begleitende Organisationsberatung

Um die organisatorische Anpassung in dieser knappen Zeit zu ermöglichen, holte die VA noch im Vorjahr Angebote von entsprechend erfahrenen Organisationsberatern ein und vergab einen Auftrag mit folgenden Zielsetzungen: (1) Ist-Analyse, aus der die Stärken und Verbesserungspotenziale der gegebenen Organisation hervorgehen sollen; (2) Bearbeitung von Problemfeldern durch Projektteams und daraus Ableitung von Vorschlägen für Anpassungen bzw. Veränderungen der Organisation; (3) Unterstützung bei der Implementierung der neuen Arbeits- und Organisationsstrukturen. Diese Maßnahmen betrafen die Organisations- und Arbeitsweise der bisherigen VA und legten die Basis für die Eingliederung der neu aufzunehmenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Interne Projektarbeiten bereiten Neuorganisation vor

Wesentliche Teile der Neuorganisation wurden durch interne Projektgruppen erarbeitet. Teams aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern arbeiteten an Verbesserungsmöglichkeiten der internen Arbeitsprozesse sowie an Protokollstandards für die präventive Kontrolle. Die Arbeitsergebnisse der ersten Gruppe führten zur Optimierung von Arbeitsvorgängen, die die Voraussetzung für die neue Arbeitsorganisation bildete. Die zweite Projektgruppe legte eine Zusammenfassung aller international üblichen Prüfstandards vor und glich diese Ergebnisse mit den in unserer Kultur angebrachten Standards ab.

Einbeziehung der NGOs

In einem nachfolgenden Schritt wurden Arbeitspläne entwickelt, um die Einrichtung der neuen Institutionen (Kommissionen und Menschenrechtsbeirat) möglichst zeit- und sachgerecht umzusetzen. Vor der Beschlussfassung über Anzahl, Größe und Aufgabenbereiche der Kommissionen war ein Menschenrechtsbeirat einzurichten. Der Menschenrechtsbeirat besteht aus der von der VA bestellten Vorsitzenden und ihrer Stellvertreterin sowie 32 weiteren Mitgliedern und Ersatzmitgliedern (16 Vertreterinnen und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen und 16 von Ministerien und Ländern). Für die VA war von Anfang an klar, dass bei der Konstituierung des Menschenrechtsbeirats

die NGOs so früh und intensiv wie möglich einbezogen werden sollten. Seitens der VA erging daher an die NGOs auch das Angebot, die nominierungsberechtigten Organisationen selbst festzulegen.

Die Bestellung der Kommissionen erforderte einen wochenlangen Prozess. Die drei Mitglieder der VA hatten für die sechs Kommissionsleitungen aus mehr als 100 Bewerberinnen und Bewerbern auszuwählen. Für die Mitarbeit in den Kommissionen der VA bewarben sich mehr als 600 Personen. An diesen Hearings nahmen auch Mitglieder des Menschenrechtsbeirats teil. Die VA hat diese unerwartet hohe Anzahl an Bewerbungen als Ausdruck des Interesses an einer Mitarbeit an den neuen Aufgaben interpretiert.

Bestellung der Kommissionen

Die Neuorganisation machte auch eine Neugestaltung des gesamten Informationsprozesses notwendig. Nach außen hin drückt sich dies unter anderem in den Berichten der VA aus. So hat etwa der vorliegende Bericht eine neue Struktur und ein Teil davon, das neue Kapitel 3, ist so abgefasst, dass er als NPM-Bericht an den UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (SPT) in Genf übermittelt wird.

Erarbeitung eines neuen Berichtskonzepts

2.3 Aufbau der Volksanwaltschaft

Der Aufbau der VA entspricht nur zum Teil der klassischen Behördenstruktur, da ihre Spitze aus drei Mitgliedern besteht. Der Vorsitz unter den Mitgliedern wechselt jährlich. Zu Beginn jeder Funktionsperiode vereinbaren die Mitglieder der VA eine Geschäftsbereichsverteilung, in der die Aufgaben- bzw. Geschäftsbereiche der Mitglieder und deren Verantwortlichkeiten festgelegt werden. Um die im jeweiligen Geschäftsbereich anfallenden Aufgaben wahrnehmen zu können, sind jedem Mitglied Bedienstete zugewiesen. Operativ geführt werden die Geschäftsbereiche durch eine fachliche Leiterin bzw. einen fachlichen Leiter. Insgesamt waren 2012 in der VA 90 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tätig.

Drei Geschäftsbereiche

Die Geschäftsbereiche werden von der Verwaltung unterstützt. Neben den für eine derartige Organisationseinheit üblichen Agenden (Budget, Dienstrechts, IT, Schreibdienst) ist hier eine Verwaltungskanzlei eingerichtet, die für die Vorbereitung aller Beschlüsse der VA zuständig ist und die notwendige technische und organisatorische Unterstützung bietet. Der Auskunftsdiensst und die Sekretariate der Mitglieder der VA sind Anlaufstellen für die Bürgerinnen und Bürger. Neu eingerichtet wurde ein OPCAT-Sekretariat, das die Kommissionen administrativ unterstützt.

Unterstützung durch Verwaltung

In einer organisatorischen Einheit sind die Agenden Internationales und Kommunikation zusammengefasst. Hier ist auch, seit 2009, das Generalsekretariat des International Ombudsman Institute (I.O.I.) angesiedelt. Das I.O.I. ist eine unabhängige, unpolitische internationale Organisation, die den weltweiten Austausch von Information und Erfahrungen zwischen Ombudsmann-Einrichtungen fördert.

Internationales und Kommunikation

Die VA im Überblick

Menschenrechtsbeirat
als beratendes
Gremium

Das neue OPCAT-Durchführungsgesetz hat die Einrichtung eines Menschenrechtsbeirats als beratendes Gremium der VA vorgesehen. Er berät die Mitglieder der VA bei der Festlegung genereller Prüfschwerpunkte sowie vor der Erstattung von Missstandsfeststellungen und Empfehlungen. Die Vorsitzende des neuen Menschenrechtsbeirats und deren Stellvertreterin wurden von der VA bestellt. Die insgesamt 32 Mitglieder und Ersatzmitglieder wurden paritätisch von Nichtregierungsorganisationen und Ministerien entsandt, die Bundesländer stellen eine Vertreterin und ein Ersatzmitglied.

Sechs Kommissionen
führen Kontrollbesuche
durch

Für die Umsetzung der neuen Menschenrechtsaufgaben hat die VA sechs Kommissionen mit insgesamt 48 nebenberuflich tätigen Mitgliedern eingerichtet. Die Mitglieder der Kommissionen sowie deren Leiterinnen und Leiter wurden von der VA bestellt. Die Kommissionen führen für die VA österreichweit Kontrollbesuche durch und beobachten Abschiebungen und Demonstrationen. Kommissionen und VA stellen in ihrer Zusammenarbeit den Nationalen Präventionsmechanismus (NPM) sicher.

2.4 Zahlen & Fakten

2.4.1 Prüfung der öffentlichen Verwaltung

63 Beschwerden
pro Tag

15.649 Menschen wandten sich im Jahr 2012 mit einem Anliegen an die VA. Das bedeutet, dass bei der VA im Schnitt rund 63 Beschwerden pro Arbeitstag einlangen. 60 % aller Beschwerden, die sich auf konkrete Handlungen oder Unterlassungen von Behörden bezogen (7.048 Fälle), führten zu Prüfverfahren durch die VA. Die Bearbeitung von 4.700 weiteren Beschwerden fiel zwar in den Aufgabenbereich der VA, es gab jedoch keine hinreichenden Anhaltspunkte für einen Missstand in der Verwaltung. In 3.900 Vorbringen ging es um Fragen außerhalb des Prüfauftrags der VA. Auch in diesen Fällen bietet die VA Unterstützung an. Sie stellt Informationen zur Verfügung und gibt Auskunft über weitergehende Beratungsangebote.

Leistungsbilanz 2012

	2012	2011
Beschwerden über die Verwaltung	11.748	12.331
Prüfverfahren	7.048	7.287
Bundesverwaltung	4.529	4.665
Landes- und Gemeindeverwaltung	2.519	2.622
Bearbeitung ohne Prüfverfahren	4.700	5.044
Beschwerden außerhalb des Prüfauftrages	3.901	3.908
Bearbeitete Beschwerden gesamt	15.649	16.239

Die VA kontrolliert die gesamte öffentliche Verwaltung, also alle Behörden und Dienststellen, die mit dem Vollzug der Bundesgesetze beauftragt sind. Insgesamt führte die VA 4.529 Prüfverfahren in der Bundesverwaltung durch.

4.529 Prüfungen in der Bundesverwaltung

Wie in den vergangenen Jahren steht der Sozialbereich bei den Beschwerden an erster Stelle. Mehr als ein Viertel aller eingeleiteten Prüfverfahren betraf diesen Bereich, für den Volksanwalt Dr. Peter Kostelka verantwortlich ist. Mängel bei der Pflegegegeldeinstufung, Probleme mit der Pensionszuerkennung, dem Kranken-, Kinderbetreuungs- oder Arbeitslosengeld betreffen viele Menschen existenziell und machen eine rasche Klärung der Vorwürfe erforderlich. Die VA tritt mit allen Sozialversicherungsträgern sowie Geschäftsstellen des AMS in Kontakt; fallweise ist es auch notwendig, das Arbeits- und Sozialministerium zu befassen.

Beschwerden im Sozialbereich am häufigsten

Im Arbeitsjahr 2012 wurden 678 Beschwerden über die Justiz an die zuständige Volksanwältin Dr. Gertrude Brinek gerichtet; das waren 15 % aller Prüfverfahren. Die Anzahl der Beschwerden ist damit gegenüber dem Vorjahr leicht gestiegen (2011: 646). Die Kontrollzuständigkeit der VA erstreckt sich auf die Bereiche der Justizverwaltung, der Staatsanwaltschaft, des Strafvollzuges und die Prüfung von gerichtlichen Verfahrensverzögerungen. Zahlreiche Beschwerden betrafen auch Akte der unabhängigen Rechtsprechung, die jedoch nicht in die Prüfzuständigkeit der VA fallen.

Justizverwaltung: Beschwerden leicht gestiegen

Volksanwältin Mag.^a Terezija Stojsits verzeichnete im Berichtsjahr 1.116 Beschwerdefälle im Bereich Innere Sicherheit. Dies bedeutet zwar einen leichten Rückgang des Beschwerdeaufkommens gegenüber dem Vorjahr (2011: 1.306), gemessen an allen Prüfverfahren beträgt der Anteil jedoch fast 25 % und liegt damit nur knapp hinter dem Sozialbereich. Diese Entwicklung zeichnete sich bereits in den vergangenen Jahren ab und ist vor allem auf die hohe Anzahl fremden- und asylrechtlicher Beschwerden zurückzuführen. Diese betrafen nicht ausschließlich das BMI und die diesem unterstellten Behörden, sondern vor allem auch den AsylIGH.

25 % der Beschwerden betreffen die innere Sicherheit

Eingeleitete Prüfverfahren in der Bundesverwaltung 2012

Inhaltliche Schwerpunkte

Geprüftes Bundesministerium	2012	%
Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	1.246	27,53
Bundesministerium für Inneres	1.116	24,66
Bundesministerium für Justiz	678	14,98
Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie	393	8,68
Bundesministerium für Finanzen	312	6,89
Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend	282	6,23
Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	195	4,31
Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur	85	1,88
Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung	75	1,66
Bundesministerium für Gesundheit (exkl. Kranken- und Unfallversicherung)	59	1,30
Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport	45	0,99
Bundeskanzleramt	21	0,46
Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten	19	0,42
gesamt*	4.526	100,00

*3 Fälle fallen in keine Zuständigkeit eines Ministeriums, sie werden in der VA als Vorsitzakten geführt

Die VA kontrolliert neben der Bundesverwaltung in sieben Bundesländern auch die Landes- und Gemeindeverwaltung. Nur die Bundesländer Tirol und Vbg haben eigene Landesvolksanwaltschaften eingerichtet. Insgesamt führte die VA im Jahr 2012 in der Landes- und Gemeindeverwaltung 2.519 Prüfverfahren durch. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Zahl der Prüffälle in diesem Bereich um 3,9 % gesunken (2011: 2.622).

Prüfverfahren in Wien deutlich gestiegen

Wenig überraschend ist, dass auf das weitaus bevölkerungsreichste Bundesland Wien auch der höchste Anteil an Prüffällen entfällt (37 %). NÖ weist 20 % der Fälle auf, die Stmk und OÖ haben einen Anteil von 13 % bzw. 12 %. Gegenüber dem Vorjahr gab es nur in Wien deutlich mehr Beschwerden.

**Neue Fälle in der Landes-
und Gemeindeverwaltung 2012**

Bundesland	2012	2011	Veränderung in %
Wien	924	848	9,0
NÖ	493	570	-13,5
Stmk	338	365	-7,4
OÖ	309	328	-5,8
Ktn	191	184	3,8
Sbg	136	164	-17,1
Bgld	128	163	-21,5
gesamt	2.519	2.622	-3,9

Bei der Prüftätigkeit auf Landes- und Gemeindeebene sind wie in den Vorjahren inhaltliche Schwerpunkte festzustellen: Die meisten Beschwerden betreffen die Jugendwohlfahrt und die Sozialhilfe. Der Anstieg in diesem Bereich hält damit auch im Jahr 2012 ungebrochen an, wie die Zahl der Prüffälle von Volksanwalt Dr. Peter Kostelka belegt (617 gegenüber 558 im Jahr 2011). 602 Fälle waren auf Probleme in den Bereichen Raumordnung und Baurecht zurückzuführen und richteten sich damit an die zuständige Volksanwältin Dr. Gertrude Brinek. Problemstellungen rund um die Vollziehung des Staatsbürgerschaftsrechtes waren hingegen Schwerpunkte der Prüftätigkeit von Volksanwältin Mag.⁴ Terezija Stojsits.

**Schwerpunkte der
Bundesländer**

Beschwerden in der Landes- und Gemeindeverwaltung

Inhaltliche Schwerpunkte

	2012	%
Sozialhilfe, Jugendwohlfahrt	617	24,49
Raumordnung, Wohn- und Siedlungswesen, Baurecht	602	23,90
Gemeindeangelegenheiten	371	14,73
Staatsbürgerschaft, Wählerevidenz, Straßenpolizei	249	9,88
Landesfinanzen, Landes- und Gemeindeabgaben	158	6,27
Gesundheits- und Veterinärwesen	127	5,04
Landes- und Gemeindestrassen	122	4,84
Schul- und Erziehungswesen, Sport- und Kulturangelegenheiten	89	3,53
Landesamtsdirektion, Dienst- und Besoldungsrecht der Landes- und Gemeindebediensteten	47	1,87
Land- und Forstwirtschaft, Jagd- und Fischereirecht	45	1,79
Gewerbe- und Energiewesen	44	1,75
Natur- und Umweltschutz, Abfallwirtschaft	32	1,27
Verkehrswesen der Landes- und Gemeindestrassen (ohne Straßenpolizei)	14	0,56
Wissenschaft, Forschung und Kunst	2	0,08
gesamt	2.519	100,00

Bearbeitungszeit deutlich verkürzt

Insgesamt wurden im Berichtsjahr 9.315 Prüffälle abgeschlossen – das sind um rund 11 % mehr als im Vorjahr. Die Anzahl der festgestellten Missstände stieg von 1.041 (2011) auf 1.519 (2012) und lag 2012 somit insgesamt bei 16,3 %. Die VA informierte die Betroffenen im Schnitt nach 44 Tagen, ob ein Missstand festgestellt werden konnte. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit hat sich damit gegenüber dem Vorjahr um 5 Tage verkürzt.

Beratung auch außerhalb des Prüfauftrages

1.362 Beschwerden fielen zwar in die Aufgabenbereiche der VA, doch bestand kein Anlass, ein Prüfverfahren einzuleiten. In diesen Fällen stellte die VA zusätzliche Informationen zur Verfügung und erteilte rechtliche Auskünfte. 1.311 Fälle betrafen Fragen außerhalb des Prüfauftrages der VA. Auch hier versuchte die VA, Unterstützung zu bieten. Sie stellte den Kontakt mit den zuständigen Behörden her und zeigte mögliche Lösungsansätze für die Betroffenen auf. In 643 Fällen wurde die Beschwerde zurückgezogen.

58 amtswegige Prüfverfahren

Die Bundesverfassung ermächtigt die VA, amtswegige Prüfungen einzuleiten, wenn sie einen konkreten Verdacht auf einen Missstand in der Verwaltung

hat. Wie in den Vorjahren machten die Mitglieder von diesem Recht Gebrauch und leiteten 58 amtswege Prüfverfahren ein (2011: 54).

**Erledigte Beschwerden in der
Bundes- und Landesverwaltung 2012**

	2012	2011
Kein Missstand in der Verwaltung	4.306	4.163
Missstand in der Verwaltung	1.519	1.041
Prüfverfahren dzt. unzulässig (Verwaltungsverfahren läuft noch)	1.362	1.217
VA nicht zuständig	1.311	1.177
Beschwerde zurückgezogen	643	647
Vorbringen zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung nicht geeignet	167	128
Kollegiale Misstands feststellungen und Empfehlungen	7	3
Verordnungsanfechtungen	0	1
gesamt	9.315	8.377

2.4.2 Kontrollen im Rahmen des Nationalen Präventionsmechanismus

2012 wurden im Rahmen des Nationalen Präventionsmechanismus 133 Kontrollen durchgeführt. Bei der Interpretation der Zahlen zur Kontrolltätigkeit ist zu berücksichtigen, dass die Kommissionen erst Mitte September mit den Kontrollbesuchen beginnen konnten. Zunächst war es erforderlich, an der Teambildung und der Entwicklung von Arbeitsmodalitäten zu arbeiten. Unter anderem wurde auch ein Workshop abgehalten, um die rechtlichen Grundlagen der neuen Aufgaben zu vermitteln und ein gemeinsames Verständnis der Prüfstandards zu entwickeln.

133 Kontrollbesuche
seit September 2012

Fast 80 % der Geschäftsfälle entfiel auf den Besuch von Einrichtungen, in denen Menschen angehalten werden. Ein Schwerpunkt wurde auf polizeiliche Dienststellen und Strafvollzugsanstalten gelegt. Von den insgesamt 102 Kontrollbesuchen waren 88 nicht angekündigt.

Die Statistik zeigt im Detail folgende Verteilung: Besucht wurden 39 polizeiliche Dienststellen, 17 Justizvollzugsanstalten, 4 Einrichtungen der Jugendwohlfahrt, 9 Einrichtungen für Menschen mit Behinderung, 20 Alten- und Pflegeheime und 13 psychiatrische Abteilungen in Krankenhäusern und Krankenanstalten.

Die beobachtende Begleitung von Abschiebungen und Demonstrationen umfasste 31 Fälle, ein Fünftel davon war nicht angekündigt.

Die meisten Kontrollen fanden in Wien statt, gefolgt von NÖ und OÖ.

Präventive Kontrolle 2012

	Kontroll- besuche in Einrichtungen	Beobachtung Befehls- und Zwangsgewalt
Wien	25	21
Bgld	3	
NÖ	24	1
OÖ	16	4
Sbg	3	
Ktn	6	
Stmk	8	2
Vbg	4	
Tirol	13	3
gesamt	102	31
davon unan- gekündigt	88	6

2.4.3 Budget und Personal

Budgeterhöhung infolge der neuen Aufgaben

Der VA stand im Jahr 2012 ein Budget von 9.278.000 Euro zur Verfügung. In diesem Betrag ist die Budgeterhöhung enthalten, die infolge der Kompetenzerweiterung per 1. Juli 2012 durch das OPCAT-Durchführungsgesetz notwendig wurde.

Auf die Personalausgaben entfielen 4.925.000 Euro (2011: 4.022.000 Euro), auf die Sachausgaben insgesamt 4.353.000 Euro (2011: 2.578.000 Euro). Zu den Sachausgaben zählen Anlagen, Bezugsvorschüsse, Aufwendungen aus gesetzlichen Verpflichtungen (für Bezüge der Mitglieder und Pensionen der ehemaligen Mitglieder der VA sowie Pensionen der Witwen ehemaliger Mitglieder der VA) sowie sonstige Aufwendungen.

Zur Erfüllung der neuen Aufgaben war für das zweite Halbjahr 2012 ein Budget von 1.947.000 Euro vorgesehen. Davon wurden für Entschädigungen und Reisekosten für die Kommissionsmitglieder rund 574.000 Euro und für den Menschenrechtsbeirat rund 50.000 Euro budgetiert; 100.000 Euro standen für Workshops für die Kommissionen und die im OPCAT-Bereich tätigen Bediensteten der VA sowie für Expertengutachten zur Verfügung.

Bundesvoranschlag (BVA) der VA in Mio. Euro

2012	2011
9,278	6,600

Personalausgaben		Sachausgaben	
2012	2011	2012	2011
4,925	4,022	4,353	2,578

Die VA erhielt 2012 zur Erfüllung der zusätzlichen Aufgaben 15 neue Planstellen und verfügte über insgesamt 74 Planstellen im Personalplan des Bundes (2011: 59 Planstellen). Die VA ist damit das kleinste oberste Organ der Republik Österreich. Mit Teilzeitkräften und Personen mit herabgesetzter Wochenarbeitszeit, Verwaltungspraktika und Entsendeten von anderen Gebietskörperschaften sind in der VA insgesamt im Durchschnitt 90 Personen tätig. Nicht zum Personalstand zählen die insgesamt 48 Mitglieder der sechs Kommissionen sowie die 34 Mitglieder und Ersatzmitglieder des Menschenrechtsbeirates der VA.

15 neue Plansteilen

2.4.4 Bürgernahe Kommunikation

213 Sprechtag mit rund 1.100 Vorsprachen wurden durchgeführt

7.567 Personen kontaktierten den Auskunftsdiest persönlich oder telefonisch

15.036 Menschen schrieben an die VA

26.232 Schriftstücke umfasste die gesamte Korrespondenz

10.825 Briefe und E-Mails ergingen von der VA an Behörden

90.000 Zugriffe wurden auf der Homepage der VA verzeichnet

Diese Zahlen legen die Vermutung nahe, dass weite Teile der Bevölkerung es offensichtlich schätzen, mit der VA persönlich, telefonisch oder schriftlich völlig unkompliziert in Kontakt treten zu können. Gut angenommen werden auch die Sprechtag der Mitglieder in allen Bundesländern. Bürgerinnen und Bürger haben dabei die Möglichkeit, ihre Anliegen mit einer Volksanwältin oder dem Volksanwalt **persönlich** zu besprechen. Im Berichtsjahr fanden 213 Sprechtag mit mehr als 1.000 persönlichen Gesprächen statt. Das sind weniger als im Jahr davor (2011: 276 Sprechtag); der Rückgang erklärt sich mit den Aufgaben, die im Zuge der Neuorganisation der VA zu leisten waren. Der demografischen Verteilung entsprechend gab es die meisten Sprechtag in Wien (52).

Bevölkerung schätzt unkomplizierten Kontakt

Sprechtag 2012

	2012	2011
Wien	52	74
Bgld	14	21
NÖ	32	41
OÖ	27	28
Sbg	24	19
Ktn	21	24
Stmk	21	36
Vbg	8	8
Tirol	14	25
gesamt	213	276

„Bürgeranwalt“ im ORF sehr beliebt

Seit über 10 Jahren sorgt die Sendung „Bürgeranwalt“ im ORF für hohe Einschaltquoten. Sie ist damit eine wichtige Plattform für die Anliegen der VA. Im Schnitt verfolgen jede Woche rund 308.000 Haushalte die Bemühungen von Volksanwältin Dr. Gertrude Brinek, Volksanwältin Mag.^a Terezija Stoisis und Volksanwalt Dr. Peter Kostelka, die alltäglichen Probleme der Bevölkerung mit den österreichischen Behörden einer Lösung zuzuführen.

90.000 Zugriffe auf Webseite der VA

Immer stärker wird die VA auch im Internet als Anlaufstelle genutzt. Steigende Besucherzahlen zeigen deutlich, dass der Webauftritt der VA gut angenommen und als informativ empfunden wird. Im vergangenen Jahr wurde rund 90.000-mal die Webseite der VA aufgerufen. Das Online-Beschwerdeformular wurde 986-mal heruntergeladen. Das kann als Indiz gesehen werden, dass der unbürokratische Zugang zur VA geschätzt wird.

2.4.5 Veranstaltungen**Einbeziehung der Zivilgesellschaft**

Wie in den Vorjahren organisierte die VA zahlreiche Veranstaltungen, um mit Bürgerinnen und Bürgern, mit Angehörigen nationaler und internationaler Organisationen sowie mit Fachleuten in Verbindung zu treten. 2012 wurde ein neuer und zusätzlicher Schwerpunkt gesetzt: Die VA war besonders darum bemüht, die Zivilgesellschaft in den Aufbau des neu zu errichtenden Menschenrechtsbeirats einzubeziehen. Im Februar luden die Mitglieder der VA über 100 NGOs zu einer Informationsveranstaltung ein, um sie über das neue OPCAT-Durchführungsgesetz zu informieren. Damit wurde der Dialog mit der Zivilgesellschaft über die Zusammensetzung des Menschenrechtsbeirats und über die Aufgaben dieses Gremiums eröffnet.

Feierliche Auftaktveranstaltung im Parlament

Die Kooperation mit dem neu errichteten Menschenrechtsbeirat und den Kommissionen fand am 10. Juli 2012 einen ersten offiziellen Höhepunkt. National-

ratspräsidentin Mag.^a Barbara Prammer und die Mitglieder der VA luden zu einer feierlichen Auftaktveranstaltung ins Parlament. Die Vorsitzende Mag.^a Terezija Stojsits, Volksanwalt Dr. Peter Kostelka und Volksanwältin Dr. Gertrude Brinek präsentierten die neuen Aufgaben der VA. Anschließend stellten Ass. Prof. DDr. Renate Kicker als Vorsitzende und Univ. Prof. Dr. Gabriele Kucsko-Stadlmayer als stellvertretende Vorsitzende den neu eingerichteten beratenden Menschenrechtsbeirat vor. Im Anschluss daran fanden die konstituierenden Sitzungen der Kommissionen statt.

Im Rahmen vieler Veranstaltungen und Arbeitstreffen informierte die VA über ihre neuen Aufgaben und vertiefte die Beziehungen zu wichtigen internationalen Institutionen und zu österreichischen Kontrolleinrichtungen. Zu erwähnen sind auch die arbeitsintensiven Besuche von Landesdienststellen durch Führungskräfte der VA. Diese Informationsveranstaltungen dienten dazu, die Auswirkungen der neuen Kompetenzen und der Prüftätigkeit auf die Länder zu diskutieren und Kooperationsmöglichkeiten zu erörtern.

Information über die neuen Aufgaben

Unter den vielen Arbeitsgesprächen sind vor allem Treffen mit Institutionen und Berufsverbänden hervorzuheben, die ähnliche Aufgaben wie die VA wahrnehmen oder ähnliche Ziele verfolgen. So wurden etwa mit den Vereinen nach dem Vereinssachwalter-, Patientenanwalts- und Bewohnervertretergesetz sowie mit den Kinder- und Jugendanwaltschaften Möglichkeiten der Zusammenarbeit diskutiert und Kooperationsvereinbarungen geschlossen. Damit sollen Doppelgleisigkeiten (etwa durch die Abstimmung der Kontrollbesuche) vermieden und die Wirksamkeit der beteiligten Einrichtungen durch einen institutionalisierten Erfahrungsaustausch erhöht werden.

Kooperationen mit Berufsverbänden

Die VA bietet aber auch ein Forum für den Austausch von Expertenwissen. Ein Beispiel dafür ist das „Fachgespräch Staatsbürgerschaft“, das im September 2012 gemeinsam mit dem Beratungszentrum für Migranten und Migrantinnen veranstaltet wurde. Rund 40 Fachleute verschiedener Bundes- und Landesbehörden sowie Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft diskutierten den Zugang zur Staatsbürgerschaft im europäischen Vergleich sowie aktuelle Entwicklungen im österreichischen Staatsbürgerschaftsrecht. – Mit Veranstaltungen dieser Art kommt die VA auch ihrem gesetzlichen Auftrag nach, mit der Wissenschaft zu kooperieren.

Forum für Austausch von Expertenwissen

2.4.6 Trainings und Weiterbildung

Die VA führte im Berichtsjahr eine Reihe von Weiterbildungsmaßnahmen und Trainings durch, um eine optimale Erfüllung der neuen Aufgaben zu gewährleisten.

Im Zeitraum von November 2011 bis März 2012 veranstalteten die Führungskräfte der VA eine Vortragsreihe für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie informierten über die bevorstehende Kompetenzerweiterung und erläuterten die rechtlichen Hintergründe und Auswirkungen. Schwerpunkte der Vorträge

Interne Weiterbildung durch Führungskräfte

waren die Verpflichtungen gemäß OPCAT, die Stellung der VA als Nationale Institution zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte sowie die Prüfstandards. Ergänzend wurde ein erster Überblick über international übliche Vorgehensweisen von Kommissionen bei der präventiven Kontrolle gegeben.

Gegenstand einer weiteren internen Schulung war das Berichtswesen. Da die neuen Aufgaben der VA auch Auswirkungen auf die Berichte der VA hatten, wurden einige Anpassungen notwendig. Im November 2012 fanden für die Referentinnen und Referenten (drei eintägige) Schreibworkshops statt, um die neuen Berichtsstandards zu diskutieren und im Hause zu etablieren.

Startworkshop für Kommissionen

Am 14. und 15. September veranstaltete die VA einen Startworkshop für die Kommissionen. Er diente vor allem dazu, ein Grundwissen über die rechtlichen Grundlagen des Nationalen Präventionsmechanismus zu vermitteln und ein gemeinsames Grundverständnis über die anzuwendenden Prüfstandards aufzubauen. Nationale und internationale Fachleute referierten über Kontrollen in Pflegeheimen, psychiatrischen Anstalten und Gefängnissen. Der Fokus wurde dabei auf die einzelnen Phasen des Monitoring-Prozesses gelegt.

Shadow Monitoring in Zusammenarbeit mit Europarat

Anfang November folgte ein weiteres maßgeschneidertes Trainingsmodul für die Kommissionen, das in Zusammenarbeit mit dem Europarat durchgeführt wurde. Dieses „Shadow-Monitoring“ verfolgte vor allem das Ziel, den Erfahrungs- und Wissensaustausch auf internationaler Ebene zu ermöglichen. Sechs international anerkannte Expertinnen und Experten begleiteten die Kommissionen bei ihren Kontrollbesuchen in drei ausgewählten Einrichtungen. Das Modul gliederte sich in drei Abschnitte: die gemeinsame Planung der Besuche, die Begehungen sowie die abschließende Reflexion und Nachbesprechung. Mit dieser Trainingsform wurde ein weiterer wichtiger Schritt gesetzt, um die Einhaltung von internationalen Standards bei der Durchführung der Kontrollbesuche zu gewährleisten.

Aufgrund der ausgesprochen positiven Resonanz sind für 2013 bereits weitere Trainingsmodule geplant. Dabei sollen insbesondere die methodischen Vorgehensweisen weiter vereinheitlicht und das gemeinsame Verständnis des Nationalen Präventionsmechanismus vertieft werden. Ein entsprechendes Fortbildungskonzept ist in Ausarbeitung.

2.4.7 Internationale Aktivitäten

International Ombudsman Institute

Sitz des Generalsekretariats in Wien

Das International Ombudsman Institute (I.O.I.) vernetzt weltweit rund 155 unabhängige Ombudsmann-Einrichtungen. Sie ist die einzige global agierende Interessenvertretung für unabhängige Kontrollorgane der Verwaltung. Seit 2009 ist die VA Sitz des Generalsekretariats des I.O.I.

10. Weltkonferenz in Neuseeland

Im November 2012 fand die 10. Weltkonferenz des I.O.I. in Wellington, Neuseeland, statt. Rund 300 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus über 70 Län-

dern nutzten die Möglichkeit des Erfahrungs- und Wissensaustausches. Das Schwerpunktthema der Konferenz lautete „Speaking Truth To Power – The Ombudsman in the 21st Century“. Ein weiteres wichtiges Thema betraf die Unterstützung von Ombudsman-Einrichtungen, die durch politischen Druck oder budgetäre Kürzungen an der Ausübung ihrer unabhängigen Tätigkeit gehindert werden. Einstimmig wurde die „Wellington Deklaration“ verabschiedet, die ein klares Zeichen gegen diese Politik der Beschniedung von Bürgerrechten setzte. Mit eindeutiger Mehrheit nahm die Generalversammlung in Wellington auch eine umfassende Statutenreform an. Die Reform zielte insbesondere auf die inklusivere Ausrichtung des I.O.I. sowie die stärkere Einbindung der Mitgliedsstaaten in die Entscheidungsprozesse ab.

Das Trainingsangebot für Ombudsman-Einrichtungen konnte innerhalb der letzten drei Jahre stark ausgebaut werden. Das I.O.I. Generalsekretariat war etwa erneut Veranstalter einer Schulung zum effektiven Umgang mit Beschwerden. Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus 23 Ländern nahmen daran teil. Zahlreiche (über)regionale Projekte, die auf zusätzliche Qualifizierung abzielen, wurden subventioniert. Eine von Dr. Kostelka in seiner Eigenschaft als I.O.I. Generalsekretär neu geschlossene Kooperation mit der International Anti-Corruption Academy (IACA) ermöglicht im kommenden Jahr ein Training zum Thema „Anti-Korruption“.

Ausbau des Trainingsangebots

In Zusammenarbeit mit dem Ludwig Boltzmann Institut wurde ein Forschungsprojekt abgeschlossen, das sich der vergleichenden Analyse von Ombudsman-Einrichtungen in der Region Australasien und Pazifik widmete.

Internationale Organisationen

Die Zusammenarbeit mit internationalen Institutionen wurde in vielen Arbeitsgesprächen vertieft. Anfang Juni fand ein Treffen mit dem neuen Menschenrechtskommissar des Europarates, Nils Muižnieks, statt. Im September empfingen die Mitglieder der VA Barbara Bernath, die operative Leiterin der Association for the Prevention of Torture. Im Mittelpunkt standen die Ausgestaltung des österreichischen Nationalen Präventionsmechanismus und die neuen Aufgaben der VA. Vertreten war die VA auch bei einem Treffen der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen der EU, das von der Europäischen Grundrechteagentur organisiert wurde.

Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen

Bilaterale Kontakte

Die VA versteht sich als Partner neu eingerichteter Ombudsman-Institutionen. Durch die Weitergabe von Know-how und die Herstellung wichtiger Kontakte konnte sie etwa die Einrichtung einer Ombudsman-Institution in Mosambik erfolgreich unterstützen. Ende September war ein Vertreter der Nationalen Menschenrechtskommission in Togo zu Gast. Die Erfahrungen der VA im Bereich des Nationalen Präventionsmechanismus waren das zentrale The-

Austausch von Know-how

ma. Arbeitsgespräche fanden unter anderem auch mit Vertretern der thailändischen Ombudsmann-Einrichtung und einer Delegation der koreanischen Anti-Korruptionskommission statt.

Internationale Tagungen

**Starke Präsenz
bei internationalen
Tagungen**

Volksanwältin Dr. Brinek und Volksanwalt Dr. Kostelka nahmen im Oktober am 8. Regionalseminar des Europäischen Verbindungsnetzes in Brüssel teil. Im Mittelpunkt des zweitägigen Treffens stand der Erfahrungsaustausch internationaler Amtskolleginnen und -kollegen. Dabei wurden insbesondere die Themen Streitbeilegung für Ombudsleute und Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern behandelt. Vertreten war die VA auch beim 8. Liaisonseminar des Europäischen Verbindungsnetzes, das sich mit der Europäischen Bürgerinitiative und der Neuorganisation von Ombudsmann-Einrichtungen beschäftigte. Im März und Juli nahmen Mitarbeiterinnen der VA an NPM-Workshops des Europarates teil. Die jeweils zweitägigen Veranstaltungen beleuchteten die Themen „Abschiebungen“ und „irreguläre Einwanderung“.

2.5 Bilanz der Mitglieder der Volksanwaltschaft

2.5.1 Volksanwältin Mag.^a Terezija Stojsits

**Kommissionen seit
1. Juli 2012 im Einsatz**

Mit 1. Juli 2012 begann die neue Arbeit der VA. Die sechs bei der VA eingerichteten Kommissionen nahmen ihre Tätigkeit auf und besuchen öffentliche und private Einrichtungen, in denen Menschen angehalten werden. Alle Angelegenheiten, die in den Zuständigkeitsbereich des BMI fallen, zählen zu meinem Geschäftsbereich. Ich konnte daher auf die jahrelange Tätigkeit und Erfahrung des ehemaligen Menschenrechtsbeirats und der früheren **Kommissionen** zurückgreifen. Dieses Wissen zu nützen und noch nicht umgesetzte Empfehlungen aufzugreifen, war mir von Anfang an ein großes Anliegen.

**Schwerpunkt der Besu-
che im Bereich BMI**

Die Kommissionen setzten ihre Schwerpunkte bei den Besuchen im ersten halben Jahr auf die ihnen aus der früheren Tätigkeit bekannten Bereiche: Polizeianhaltezentren, Abschiebungsbegleitungen, Beobachtungen von Akten der unmittelbaren verwaltungsbehördlichen Befehls- und Zwangsgewalt und Polizeiinspektionen. Die Besuche in den Polizeianhaltezentren machten deutlich, dass viele vom ehemaligen Menschenrechtsbeirat erhobenen Forderungen nach wie vor aktuell sind und einer Umsetzung harren. Ich konnte daher in diesem Bereich einen ersten Schwerpunkt setzen und dem BMI Anregungen zu Verbesserungen übermitteln.

Neben den Herausforderungen der neuen Kompetenzen möchte ich betonen, wie wichtig mir die bisherige Tätigkeit der VA ist. Die nachprüfende Verwaltungskontrolle ist und bleibt ein Indikator dafür, wie gut Verwaltung funktioniert. Die VA ist seit mehr als 35 Jahren ein Gradmesser für die Bürgerinnen und Bürger einerseits und für die Verwaltung andererseits. Sie konnte durch

ihre Beharrlichkeit Verbesserungen im Vollzug, aber auch in der Gesetzgebung bewirken. Die kontinuierlichen Beschwerdezahlen bestätigen, dass die VA von den Menschen nicht nur akzeptiert, sondern auch in Anspruch genommen wird. Das freut mich als Volksanwältin besonders und bestätigt den Nutzen der Arbeit der VA.

Ein Schwerpunkt in der nachprüfenden Kontrolle liegt nach wie vor beim AsylIGH. Die Zahl an Beschwerden ist zwar heuer im Vergleich zum Jahr 2011 zurückgegangen, dennoch bleibt die Situation für die Asylwerbenden unbefriedigend. Sie warten seit vielen Jahren auf Entscheidungen. Die VA stellte im Jahr 2012 insgesamt 382 Missstände wegen Untätigkeit des AsylIGH fest. In fast allen Beschwerdefällen, die seit 2012 beim AsylIGH anhängig sind, konnte der AsylIGH gegenüber der VA auf keine Verfahrensschritte verweisen. Ich befürchte jahrelange Verfahren auch in diesen „erst“ seit dem Berichtsjahr anhängigen Fällen. Viele Asylwerbende, die bereits im Jahr 2010 oder 2011 an die VA herangetreten sind, beschwerten sich in diesem Jahr erneut über die Verfahrensdauer. Über Ermittlungen oder Verhandlungen konnte der AsylIGH selten berichten. Das Bedürfnis der Betroffenen, über ihren Status Bescheid zu wissen, ist berechtigt. Diesem Bedürfnis muss Rechnung getragen werden. Verfahren beim AsylIGH – ab 1. Jänner 2014 beim Bundesverwaltungsgericht – müssen künftig in einem vertretbaren Zeitraum abgewickelt werden. Dieses von der Politik im Jahr 2008 bei Einrichtung des AsylIGH gesetzte Ziel muss nach mehr als vier Jahren endlich erreicht werden.

AsylIGH hat noch immer Rückstände

Im Bildungsbereich war es mir in diesem Jahr besonders wichtig, kleine Pflichtschulen – auch medial in der Sendung „Bürgeranwalt“ – zu unterstützen. Volksschulen fallen in den Vollzugsbereich der Bundesländer. Auf dieser Ausbildung bauen die höher bildenden Schulen auf. Ob gut funktionierende Schulen z.B. in Kärnten oder der Steiermark geschlossen werden, ist für die Länder und Gemeinden lediglich eine Kostenfrage. Für die Schülerinnen und Schüler und deren Eltern ist es aber eine Frage des gut funktionierenden Zusammenlebens und der Aufrechterhaltung des Gemeinwesens. Gewachsene Strukturen werden beeinträchtigt oder sogar zerstört. Auf dieser Basis kann Motivation zu besserer und höherer Bildung nicht oder nur schwer wachsen. Das politische Konzept, Schulen zu schließen, um Kosten zu sparen, sollte dringend überdacht werden.

Schließung von kleinen Volksschulen zerstört Strukturen

Sehr gerne nehme ich die Gelegenheit wahr, in Schulen über die VA zu erzählen. Junge Menschen sind vor allem im Rahmen des Unterrichtsfachs „Politische Bildung“ an der Tätigkeit der VA interessiert. Dass man sich bei der VA auch über schulische Belange beschweren kann, wissen in der Regel die Eltern, nicht aber die direkt betroffenen Schülerinnen und Schüler. Außerdem sind sie die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer der Zukunft. Sie werden durch ihre künftigen Beschwerden bei der VA zusätzlich zum persönlichen Nutzen auch dazu beitragen, mögliche Fehlentwicklungen in der Verwaltung aufzuzeigen.

Die VA im Überblick

Hürden für Menschen mit Behinderungen

Bildung ist einer der wichtigsten Eckpfeiler unserer Gesellschaft. Sie muss allen angeboten und für alle zugänglich sein. Für Menschen mit Behinderungen sehe ich dieses Grunderfordernis nicht immer umgesetzt. Über Inklusion im Schulsystem wird zwar oft gesprochen; damit sie allen zugutekommt, wird aber noch viel Arbeit nötig sein. Auch im Alltag wird behinderten Menschen das Leben nicht immer leicht gemacht. So wurde der Theseustempel im Wiener Volksgarten um viel Geld renoviert, ein behindertengerechter Zugang existiert aber nicht. Oder bei der Renovierung einer Polizeiinspektion wurde auf die Haltegriffe im Waschraum vergessen. Natürlich greife ich diese Fälle auf und fordere Verbesserungen. Einen wichtigen Schritt setzte der Gesetzgeber bei den Gehbehindertenausweisen der StVO. Mit einer Gesetzesnovelle wurde dieser Ausweis für mehr Menschen mit Behinderungen zugänglich gemacht. Für einen einheitlichen Vollzug sollen künftig die Bundessozialämter sorgen.

Legistische Anregungen sehr wichtig

Neben der Verwaltungskontrolle spielt für mich daher der kritische Blick der VA auf die Gesetzgebung eine zentrale Rolle. Legistische Anregungen der VA werden leider zu selten aufgegriffen. Ein „zähes Bohren dicker Bretter“ ist oft nötig, um gesetzliche Verbesserungen zu erreichen. Die Berichte der VA zeigen deutlich, dass Anregungen jahrelang aufrechterhalten werden müssen. Umso mehr freut es mich, dass sich im Staatsbürgerschaftsrecht wichtige Verbesserungen abzeichnen. Im PB 2011 widmete sich die VA sehr ausführlich dem Thema und fasste alle teilweise schon seit Jahren angeregten Verbesserungen zusammen. Danach kam Bewegung in die Sache. Die Politik griff mehrere Punkte auf und signalisierte Bereitschaft, darüber zu diskutieren. Letztlich stellten sowohl Politikerinnen und Politiker als auch das BMI eine größere Novelle des StbG in Aussicht, die fast alle Verbesserungsvorschläge der VA enthalten soll. Die Beharrlichkeit der VA sollte somit bald belohnt werden und vielen Staatsbürgerschaftswerberinnen und -werbern zugutekommen.

2.5.2 Volksanwältin Dr. Gertrude Brinek

Die VA als Ergänzung zum Rechtsschutzsystem

Die VA war von Beginn an als Ergänzung zum bestehenden, facettenreichen Rechtsschutzsystem eingerichtet. Gerade deshalb ist die VA in besonderem Maß dazu berufen, Menschen nicht nur als Rechtsunterworfene, sondern ganzheitlich als Personen und Persönlichkeiten mit ihren individuellen Sorgen und Problemen zu sehen. So wird die VA auch von der Bevölkerung wahrgenommen. Daraus resultiert auch die große Zahl an **Anfragen** um Hilfestellung, die über die Zuständigkeitsgrenzen der VA hinausreichen.

Ich habe mit Freude wahrgenommen, dass meine Aufgabe als Mittlerin zwischen der Bevölkerung und der **Gesetzgebung** bzw. Vollziehung auch in den entsprechenden Fachzirkeln als wertvoller Beitrag gesehen wird.

Wahrnehmungen über das Wirken des Justizsystems

In verschiedenen Seminaren und Workshops der Justiz konnte ich darlegen, wie das Wirken des Justizsystems bei den Menschen ankommt. Es ist meine Aufgabe, den damit befassten Expertinnen und Experten eine qualifizierte

Rückmeldung zu geben. Dies lässt sich zusammenfassen mit zwei Eindrücken, die sich im vergangenen Jahr noch verstärkten. Zum einen besteht bei vielen Parteien eines Gerichtsverfahrens ein ungeheures Wissensdefizit über den Ablauf und die Grundlagen für gerichtliche Entscheidungen. Falsche Erwartungen treffen auf einen unverständlichen Fachjargon. Zum anderen verstärkt sich das Gefühl, dass nur jene Fälle Aufmerksamkeit genießen, die medial dargestellt werden, und dass die „kleinen“ Fälle auf der Strecke bleiben.

Für den Bereich des Familienrechts hoffe ich, dass die neuen Regelungen über die Obsorge und die verstärkte Einbeziehung von Kinderbeiständen von den betroffenen Familien gut angenommen werden und insgesamt zu einer Verbesserung beitragen.

Fragen und Beschwerden über Sachwalterschaften waren weiterhin zahlreich. Hier bleibt abzuwarten, ob in naher Zukunft erste Lösungsansätze für dieses zunehmend gesellschaftliche Problem gefunden werden können.

Vollständig überrascht wurden die Bezieherinnen und Bezieher von zumeist kleinen Zusatzrenten aus Deutschland. Sie sind nicht nur mit teils erheblichen Nachforderungen der 2005 in Deutschland eingeführten Rentenbesteuerung konfrontiert. Sie benötigen Unterstützung bei der Prüfung der Rentenbescheide und weiterführende Informationen, wie sie mit diesen als „Doppelbesteuerung“ empfundenen Vorschreibungen umgehen. Es finden derzeit Gespräche zwischen dem BMF und den deutschen Steuerbehörden statt.

Erwartungsgemäß zugenommen hat die Zahl der Beschwerden aus dem Strafvollzugsbereich. Die ersten Besuche der Kommissionen der VA und die mediale Berichterstattung über die neuen Aufgaben als Nationaler Präventionsmechanismus finden darin ihren Niederschlag.

Aufgrund unserer Geschäftsverteilung betraf der überwiegende Teil meiner Prüffälle das Bauordnungs- und Raumordnungsrecht. Die zahlreichen Beschwerden machten offenkundig, dass in diesem Bereich Theorie und Praxis, Wunsch und Wirklichkeit oft weit auseinander liegen. Die Vielzahl der Möglichkeiten, die Vollstreckung eines Beseitigungsauftrages zu verzögern oder jahrelang zu vereiteln, lässt betroffene Nachbarinnen und Nachbarn verzweifeln. Gleichzeitig besteht der Wunsch nach einer stärkeren Individualisierung des Rechts. Die Forderung an den Gesetzgeber, alle persönlichen Vorstellungen bei einer Bauführung verwirklichen zu können, widerspricht dem im selben Umfang verlangten Schutz des Staates vor individuellen Fehlern.

Es war mir ein Anliegen, den Kontakt mit Bildungseinrichtungen im schulischen und universitären Bereich zu intensivieren. Neben mehreren Vorträgen in Schulen im Rahmen der „Politischen Bildung“ konnte ich über Einladung der ARGE der Professorinnen und Professoren für Politische Bildung, Recht und Volkswirtschaft über die Aufgaben der VA informieren und für eine Zusammenarbeit werben.

Verbesserungen im Bereich Familienrecht

Besteuerung deutscher Zusatzrenten

Bau- und Raumordnung zwischen Theorie und Praxis

Intensive Zusammenarbeit mit Bildungseinrichtungen

Erfreulich war die Zusammenarbeit mit der Medizinischen Universität Wien. So habe ich u.a. mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des universitären Lehrganges für Versicherungsmedizin die Erfahrungen mit Gutachtern beleuchtet. Es zeigte sich dabei, dass die Problemlagen im internationalen deutschsprachigen Raum durchaus vergleichbar sind.

Die 2012 eingeleitete Aufgabenerweiterung motiviert meine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und mich, die Perspektive auf die Sorgen der Menschen zu erweitern.

2.5.3 Volksanwalt Dr. Peter Kostelka

Im Rückblick auf fast 12 Jahre, in denen ich Verantwortung für die Organisation und im Speziellen für meinen Geschäftsbereich ausüben durfte, kann ich guten Gewissens behaupten, dass sich die VA in einer dynamischen Entwicklung befindet. Sie wurde zur „Kontrolle von behaupteten Missständen“ berufen. Weitgehend bestand Übereinstimmung darin, dass durch bloß punktuelle, systemkonforme Veränderungen weder ein verbesserter „Zugang zum Recht“ noch das objektive Interesse an der Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln verwirklichbar ist. Die Wahrnehmung dessen, was ein Staat, der sich als Rechtsschutzstaat begreift, an Garantien zur Effizienzsteigerung des Rechtsschutzsystems gewährleisten muss, hat sich seither verändert. Sowohl auf europäischer Ebene als auch in Österreich ist der Prozess zur Gewährleistung eines umfassenden Schutzes vor Diskriminierung zwar fortgeschritten, aber noch lange nicht abgeschlossen. Das sieht auch die VA in ihrer täglichen Arbeit.

Schutz und Förderung der Menschenrechte

Vieles von dem, was wir mit großer Unterstützung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich der präventiven Kontrolle in die Wege geleitet haben, wäre ohne längere fundierte Vorbereitung nicht möglich gewesen. Ein wesentlicher Aspekt dabei ist, dass wir das Mandat zur Missstandskontrolle schon vor dem OPCAT-Durchführungsgesetz sehr weit – auch die völkerrechtlichen Verpflichtungen als Teil der Rechtsordnung erfassend – verstanden haben. Das Wissen um den normativen Gehalt der internationalen Verpflichtungen, die Österreich eingegangen ist, wurde als ein Beurteilungsmaßstab schon im Bereich der nachprüfenden Kontrolle vertieft. Die guten Kontakte, welche die VA zum Europarat und über das I.O.I. Generalsekretariat zu Ombudsmann-Einrichtungen aus aller Welt schon seit Jahren pflegt, sind bei der NPM-Tätigkeit gerade auch in der Aufbauphase sehr hilfreich gewesen. Ich sehe die neuen Aufgaben weiterhin als herausfordernd an. Sie sind aber eine konsequente Fortsetzung eines Weges, den sich die Einrichtung in der Vergangenheit schon schrittweise erschlossen hat.

Staatshandeln im Sinn einer „Good Governance“ hat nicht nur effizient, sondern in einem hohen Grad auch effektiv zu sein und muss – was den Umgang mit Menschen betrifft – von einer Kommunikation auf Augenhöhe begleitet werden. Ombudsmann-Einrichtungen sind dazu in der Lage und darauf an-

gewiesen, glaubhaft zu bleiben und auch proaktiv auf andere zuzugehen, ohne Barrieren aufzubauen. Dazu tragen die 2002 wieder aufgenommene TV-Sendereihe „Bürgeranwalt“, die kostenlose Telefon-Hotline, aber auch die Sprechtag in den Bundesländern viel bei. Auf internationaler Ebene habe ich ebenso aus tiefer Überzeugung alle Initiativen unterstützt, die man unter den Schlagworten „VA goes international“ zusammenfassen kann. Ziel dieses internationalen Engagements der VA ist es vor allem, in den neuen Demokratien und sich zu Rechtsstaaten entwickelnden Ländern dazu beizutragen, dass Ombudsmann-Einrichtungen in die Lage versetzt werden, ihre gerade in diesen Ländern so wichtigen Aufgaben zu erfüllen.

Auch für die Tätigkeit der VA gilt, was ebenso für die Vollziehung Geltung hat: „Justice must not only be done, it must also be seen to be done.“ In diesem Sinne kann ich aus meinem Geschäftsbereich über vielfältigste Bemühungen berichten.

Von uns unterstützt wurde z.B. ein Mann, der für Konzepte betreffend das barrierefreie Anbieten von Telekommunikationsdienstleistungen keine Ansprechpartner auf Ministerialebene fand. Das BMVIT als auch das BMASK erachteten sich dafür nicht als zuständig. Diese Hürde ist durch eine Novelle des TKG überwunden. Anfang Juli 2012 führte das BMVIT mit dem Österreichischen Gehörlosenverband und dem Österreichischen Blindenverband ein erstes Gespräch zur Bedarfserhebung. Es wurde ein Testbetrieb eines Gehörlosen-Relay-Centers initiiert. Ergebnisse der Evaluierung stehen noch aus. Neue Technologien zur unterstützten Kommunikation, die es in anderen europäischen Ländern bereits gibt, gilt es aber auszubauen.

Assistierende Technologien

Dass insbesondere Menschen in bedrängenden Lebenslagen Gefahr laufen, dass in ihre grundrechtsgeschützten Sphären massiv eingegriffen wird, kann man am Beispiel eines vom AMS geförderten Gesundheitsprogrammes für arbeitslose Menschen gut sehen. Wer teilnehmen wollte, musste einer umfassenden Übermittlung seiner Gesundheitsdaten an alle wesentlichen Sozialversicherungsträger, einschließlich diverser AMS-Geschäftsstellen zustimmen, sowie in eine weitgehende Aufhebung der ärztlichen Schweigepflicht einwilligen. Das BMASK hat den Datenschutzbedenken der VA inzwischen Rechnung getragen und auch versichert, dass die Teilnahme am Projekt grundsätzlich freiwillig erfolgt. Anders als von den Beschwerdeführern anfangs befürchtet, gibt es keine Sanktionen.

Arbeitslosenprogramm unterläuft Datenschutz

Ausländischen Familien, denen der Gesetzgeber den Zugang zu Familienleistungen erschwert hat, haben auch dann, wenn sie die Voraussetzungen dafür erfüllen, Schwierigkeiten diese durchzusetzen. Eine von der VA als rechtswidrig erkannte Verwaltungspraxis verhindert dies, obwohl sich die Rechtsprechung des UFS mit der Ansicht der VA deckt. Hier wurden zuletzt Teilerfolge zugunsten subsidiär Schutzberechtigter erzielt, im Übrigen aber alle zur Verfügung stehenden Mittel zur Behebung der von der VA erkannten Missstände ausgeschöpft (siehe Kapitel 4.1 auf Seite 73)

Zugang zu Familienleistungen

Die VA im Überblick

Änderung EGVG Unter Bezugnahme auf eine Empfehlung der VA wurde Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG neu gefasst, wodurch eine effizientere Verfolgung und Bestrafung diskriminierender Praktiken möglich sein sollte. Künftig muss von Betroffenen nämlich nicht mehr der Beweis erbracht werden, „allein auf Grund“ seiner oder ihrer ethnischen Herkunft beim Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen benachteiligt worden zu sein.

3 Präventive Kontrolle: Schutz und Förderung der Menschenrechte

3.1 Einleitung

3.1.1 Die neuen Aufgaben der Volksanwaltschaft

Mit dem OPCAT-Durchführungsgesetz vom 10. Jänner 2012, BGBl. I Nr. 1/2012, wurde die verfassungsgesetzliche Zuständigkeit der VA im größten Umfang seit ihrer Einrichtung 1977 erweitert.

Drei neue Aufgaben der VA

Der Titel des Gesetzes umschreibt aber nur einen Teil der neuen Aufgaben. Bislang war die VA als parlamentarische Ombudsmann-Einrichtung im Wesentlichen mit der nachprüfenden Kontrolle der öffentlichen Verwaltung befasst. Nunmehr soll die VA seit 1. Juli 2012 als Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) entsprechend dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002 (OPCAT) präventiv alle öffentlichen und privaten Einrichtungen, in denen Personen angehalten werden oder werden können, kontrollieren. Ergänzt wird diese Aufgabe um die Überprüfung von Einrichtungen und Programmen für Menschen mit Behinderungen entsprechend der UN-Behindertenrechtskonvention 2006. Die dritte neue Zuständigkeit betrifft die Beobachtung und begleitende Überprüfung des Verhaltens der zur Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt staatlich ermächtigten Organe. Mit der Besorgung dieser Aufgaben hat die VA die von ihr eingesetzten Kommissionen zu betrauen. Als ausschließlich beratendes Organ ist ein Menschenrechtsbeirat eingerichtet.

In den Gesetzgebungsprozess war die VA von Beginn an einbezogen und die einzelnen Bestimmungen sind mit ihr abgestimmt. Entsprechend internationaler Vorgaben wurden die Entwürfe des Verfassungsdienstes im BKA auch mit Vertretungen von Nichtregierungsorganisationen (NGO) erörtert und diese vor den parlamentarischen Beratungen zur Stellungnahme eingeladen.

Gesetz mit NGO erörtert

3.1.2 Die organisatorische Umsetzung

Im Sinne des gemeinsamen Amtsverständnisses, die VA als „Menschenrechtshaus der Republik“ verstärkt zu positionieren, begannen die Mitglieder der VA bereits im Herbst 2011 mit den Vorarbeiten zur notwendigen organisatorischen Anpassung. Dabei wurde die VA von Univ. Prof. Dr. Stefan Titscher begleitend beraten. In mehreren internen Veranstaltungen wurde das gesamte Personal über die neuen Zuständigkeiten und die zu beachtenden internationalen Rahmenbedingungen informiert. Zwei Projektgruppen befassten sich mit den konkreten Anforderungen für einen möglichst rei-

Vorarbeiten 2011

bungslosen Geschäftsgang sowie mit der Sammlung der inhaltlichen internationalen und nationalen Standards zur Erfüllung der Aufgaben.

Menschenrechtsbeirat Nach der Kundmachung des OPCAT-Durchführungsgesetzes im Jänner 2012 designierten die Mitglieder der VA Ass. Prof. Dr. Renate Kicker als Vorsitzende des Menschenrechtsbeirats und Univ. Prof. Dr. Gabriele Kucsko-Stadlmayer als stellvertretende Vorsitzende. Die Bundesministerien wurden aufgefordert, ihre Mitglieder und Ersatzmitglieder namhaft zu machen. Im Februar lud die VA über 100 NGOs, die sich der Wahrung der Menschenrechte widmen, zu einer Informationsveranstaltung ein. Es erging seitens der VA das Angebot, die für Mitglieder und Ersatzmitglieder des Menschenrechtsbeirats nominierungsberechtigten Organisationen selbst festzulegen. Dabei leistete die VA eine entsprechende organisatorische Unterstützung. In seiner ersten Sitzung am 11. April 2012 begann der designierte Menschenrechtsbeirat, den Entwurf der VA für dessen Geschäftsordnung zu erörtern.

Bildung der Kommissionen Parallel dazu schrieb die VA die Funktionen für die Leitungen sowie der weiteren Mitglieder der Kommissionen öffentlich aus. Die Zahl der Kommissionen wurde mit sechs, bestehend aus jeweils acht Kommissionsmitgliedern, von den Mitgliedern der VA festgelegt. Die VA erhielt über 600 Bewerbungen für die Tätigkeit als Kommissionsmitglied. Bei der Auswahl waren die gesetzlichen Anforderungen zu beachten, wonach jede Kommission von einer „auf dem Gebiet der Menschenrechte anerkannten Persönlichkeit“ zu leiten ist. Insgesamt musste die VA auch darauf achten, dass die Kommissionen „unabhängig, interdisziplinär und pluralistisch“ zusammengesetzt sind. Nach mehreren von den Mitgliedern der VA unter Beziehung von designierten Mitgliedern des Menschenrechtsbeirats durchgeführten Bewerbungsgesprächen wurden die Mitglieder der Kommissionen am 11. Juli 2012 bestellt.

Mit der Kundmachung der Geschäftsordnung der VA, ihrer Kommissionen und des Menschenrechtsbeirats (GeO der VA 2012) am 13. Juli 2012, BGBl. II Nr. 249/2012, und der Geschäftsverteilung der VA, ihrer Kommissionen und des Menschenrechtsbeirats (GeV der VA 2012) vom selben Tag, BGBl. II Nr. 250/2012, waren die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Erfüllung der neuen Aufgaben geschaffen.

3.1.3 Die Umsetzung für den Bereich der Landesverwaltung

Acht Bundesländer betrauen die VA

Den Ländern stand es bislang frei, die VA mit der Kontrolle ihrer Landes- und Gemeindeverwaltung zu betrauen, oder gegebenenfalls dafür eigene Landesvolksanwaltschaften einzurichten. Aufgrund der völkerrechtlichen Verpflichtung der Republik Österreich zur Umsetzung des OPCAT wurde die Wahlmöglichkeit eingeschränkt. Die Bundesländer waren verpflichtet, entweder die VA mit den neuen Aufgaben nach dem OPCAT-Durchführungsgesetz zu betrauen oder bis zum 31. Dezember 2012 eigene Einrichtungen damit zu betrauen.

Das Land Tirol erklärte mit der Novelle der Landesordnung LGBI. Nr. 147/2012 die VA „für die zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte vorgesehenen Kontroll- und Überwachungsaufgaben“ für zuständig. Zur Missstandskontrolle für die Landesverwaltung ist weiterhin der Landesvolksanwalt berufen. Vorarlberg hingegen betraute mit diesen Aufgaben die Landesvolksanwaltschaft. Es kann daher zu Überschneidungen der Zuständigkeit insbesondere bei der Kontrolle von Alten- und Pflegeheimen kommen, da freiheitsentziehende Maßnahmen in diesen Einrichtungen nach dem Heim-AufG und dem UbG in die Bundeszuständigkeit fallen. Die VA und die für Vorarlberg zuständige Kommission haben bereits entsprechende Gespräche zur Koordinierung ihrer Tätigkeit und Zusammenarbeit aufgenommen.

Die VA bot allen Ländern an, die neuen Aufgaben den entsprechenden Dienststellen der Ämter der Landesregierung vorzustellen. Da diese ebenfalls mit Kontrollaufgaben betraut sind, soll im Vorfeld bereits besprochen werden, welche Kooperationen möglich sind und wie Doppelgleisigkeiten vermieden werden können.

3.2 Zuständigkeit der Volksanwaltschaft

3.2.1 Überprüfung von Einrichtungen im Sinne des OPCAT

Die VA hat mit den von ihr eingesetzten Kommissionen alle Orte, an denen Personen „auf Grund einer Entscheidung einer Behörde oder auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann“ (vgl. Art. 4 OPCAT), zu überprüfen. Aufgrund dieses breiten Mandats geht die VA von über 4.000 öffentlichen und privaten Einrichtungen aus. Diese sind regelmäßig unangemeldet oder angemeldet von den Kommissionen zu besuchen und zu kontrollieren.

OPCAT

Für den Bereich der sozialpädagogischen Einrichtungen der Jugendwohlfahrt meldeten einige Länder Zweifel an der Zuständigkeit der VA an. Bereits der Verfassungsausschuss des Nationalrats traf im Zuge seiner Beratungen die Feststellung, „dass auch sozialpädagogische Einrichtungen, in welchen jugendwohlfahrtsrechtliche Maßnahmen vollzogen werden, der Kontrollzuständigkeit der VA in diesem Zusammenhang unterliegen.“ In ihrer Stellungnahme verwies die VA überdies darauf, dass freiheitsentziehende Maßnahmen eines staatlichen Jugendwohlfahrtsträgers an Art. 5 EMRK bzw. Art. 2 PersFrBVG zu messen sind. Es steht dies auch im Einklang mit einschlägigen internationalen Kommentaren zur UN-Convention against Torture (CAT), die auch „care homes“, „children homes“, „foster homes“, „homes for the young“ „and other family residences“ vom OPCAT Mandat umfasst sehen.

Zuständigkeitsfragen bei Jugendwohlfahrt

Die Frage, ob Einrichtungen zur Grundversorgung für Asylwerbende an sich der Kontrolle unterliegen, hat die VA auch an den Menschenrechtsbeirat

Grundversorgung für Asylwerbende

herangetragen. Nach der Ansicht der VA ist eine Zuständigkeit nur dann gegeben, wenn bei rechtlich unzulässigen Akten von Freiheitsentziehung von einem ausdrücklichen oder zumindest stillschweigenden Einverständnis der zuständigen Behörden auszugehen ist.

3.2.2 Kontrolle von Einrichtungen und Programmen für Menschen mit Behinderungen

Behindertenrechtskonvention

Die VA wurde damit betraut, Einrichtungen und Programme für Menschen mit Behinderungen zu überprüfen bzw. zu besuchen. Es soll dadurch jede Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch verhindert werden (vgl. Art. 16 Abs. 3 UN-Behindertenrechtskonvention; UN-BRK). Die VA geht auf Grundlage des Diskussionsverlaufs, der zu der endgültigen Formulierung der Bestimmung der Konvention führte, davon aus, dass Einrichtungen unter ihre Zuständigkeit fallen, wenn darin eine spezielle Behandlung für Menschen mit Behinderungen vorgesehen ist bzw. diese speziell für Menschen mit Behinderungen ausgerichtet sind. Dies betrifft etwa Inklusionskindergärten und Inklusionsklassen.

Der Umfang und die Bedeutung der Begriffe „Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch“ des Art. 16 Abs. 3 der UN-BRK lassen sich nicht abschließend beantworten. Die Konvention selbst enthält keine authentische Interpretation dieser Begriffe. Zurzeit fehlen auch „General Comments“ des UN-Komitees für die Rechte von Personen mit Behinderungen. Jedenfalls ist durch das Verbot „jeder Form“ von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch der Anwendungsbereich besonders groß. Die VA greift daher auf weitere internationale Dokumente der UN bzw. des Europarates zurück.

Die Organisation „Selbstbestimmt Leben Österreich“ (SLIÖ) stimmte in ihrer Punktabstufung „in weiten Teilen“ den Ausführungen der VA zu. Sie verwies insbesondere auf die bisherigen Stellungnahmen des beim BMASK eingerichteten „Unabhängigen Monitoringausschusses zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“, der sich umfassend mit dem Thema befasste. Zusätzlich regte SLIÖ die Einbeziehung von „Peer Counselors“ in die Tätigkeit der Kommissionen an. Die VA stellte die Punktabstufung den Kommissionen zur Verfügung und verwies auf die Möglichkeit, weitere Expertinnen und Experten beizuziehen.

3.2.3 Begleitende Überprüfung von Zwangsaftakten

Beobachtung von Zwangsaftakten

Die begleitende Überprüfung und Beobachtung des Verhaltens der zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe oblag bislang, soweit es die Polizei betraf, dem beim BMI eingerichteten Menschenrechtsbeirat gemäß § 15a SPG. Nunmehr wurden die VA und die von ihr eingesetzten Kommissionen mit dieser Aufgabe betraut. In diesem Bereich kann die VA auf die Erfahrungen des bisherigen

Menschenrechtsbeirats zurückgreifen. Entsprechend einem Erlass des BMI wird die VA u.a. über Schwerpunktaktionen, Großrazzien, Großveranstaltungen, Versammlungen sowie Flug- und Landabschiebungen informiert. Zusätzlich erhält sie vom Verein Menschenrechte Österreich (VMÖ) Berichte über dessen Wahrnehmungen der Vorgangsweise der Polizei bei Charterabschiebungen. Verständigt wird die VA auch über gegen Polizeiorgane erhobene Misshandlungsvorwürfe sowie über Todesfälle und Suizidversuche in Polizeigewahrsam. Mit dem BMI wurde zunächst ein sechsmonatiger Beobachtungszeitraum vereinbart, um festzustellen, ob die Kommissionen alle notwendigen Informationen erhalten.

3.3 Personelle und finanzielle Ausstattung

3.3.1 Die budgetäre Vorsorge

Jeder Vertragsstaat des OPCAT ist völkerrechtlich verpflichtet, seinen NPM mit ausreichenden Finanzmitteln auszustatten. Bei ihrer Planung ging die VA zunächst von dem Aufwand für den bisherigen Menschenrechtsbeirat nach dem SPG aus, der jedoch nur einen erheblich geringeren Teil der nunmehrigen Aufgaben des NPM zu erfüllen hatte. Allein die Zahl der zu kontrollierenden Einrichtungen erhöht sich um das Vierfache auf über 4.000. Die VA rechnet damit, dass sich die Zahl der Leistungsprozesse der Kommissionen durch das erweiterte Mandat auf etwa 700 im Jahr erhöhen wird. Sämtliche Kommissionsmitglieder erhalten für ihre Tätigkeit eine Aufwandsentschädigung sowie einen Ersatz ihrer Reise- und Nächtigungskosten.

Ausreichendes Budget

Hinzu kommt der Aufwand für weitere Verpflichtungen der VA, wie sie sich aus dem OPCAT ergeben. Insbesondere ist die VA nunmehr verpflichtet, mit internationalen Organen wie dem UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter zusammenzuarbeiten und diesem jährlich einen Bericht zu übermitteln. Die VA hat im Rahmen ihres Mandats auch an Begutachtungsverfahren zur Erlassung genereller Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder teilzunehmen. Eine besondere Aufgabe besteht für die VA als Nationaler Präventionsmechanismus in der Kooperation mit der Wissenschaft, Lehre und Bildungseinrichtungen sowie in der Information der Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit.

Die VA als haushaltsleitendes Organ hat die gesamten Personal- und Sachkosten selbst zu tragen und zu verwalten. Es wurde seitens des Nationalrats daher auch der personelle Mehrbedarf für die gestiegenen administrativen Aufgaben berücksichtigt.

Insgesamt erhielt die VA 15 zusätzliche Planstellen und hatte für das Halbjahr 2012 ein Budget von 1.947.000 Euro zur Verfügung. Für das Jahr 2013 sind Ausgaben in der Höhe von 2.960.000 Euro zur Erfüllung der neuen Aufgaben im BFG 2013 vorgesehen.

Erhöhter Personalbedarf

Die VA geht von einer derzeit durchaus ausreichenden Finanzierung aus.

3.3.2 Kommissionen der Volksanwaltschaft

Sechs regionale Kommissionen

Die Mitglieder der VA beschlossen, sechs Kommissionen mit jeweils acht Mitgliedern einzurichten. Dies entspricht der gesetzlich geforderten Mindestanzahl an Kommissionen. Nach Anhörung der Kommissionen erfolgte deren Gliederung nach regionalen Gesichtspunkten (GeV der VA 2012, BGBl. II Nr. 250/2012). Allein die regional stark unterschiedliche Zahl der zu prüfenden Einrichtungen kann zu ungleichen Arbeitsbelastungen der Kommissionen führen. Dies wurde bei der Verteilung des den Kommissionen zur Verfügung stehenden Budgets berücksichtigt. Ebenso können sich aus der Kontrolltätigkeit der Bedarf nach überregional zusammengesetzten Kommissionen sowie eine Gliederung nach sachlichen Gesichtspunkten ergeben. Mit den Kommissionen wurde vereinbart, ihre Erfahrungen abzuwarten und allenfalls 2013 Adaptierungen der GeV vorzunehmen.

Kommissionen

Kommission 1	Kommission 2
Tirol/Vbg	Sbg/OÖ
Leitung: Dr. Karin TREICHL	Leitung: Priv.-Doz. az. Prof. Dr. Reinhard KLAUSHOFER
Kommissionssmitglieder	Kommissionssmitglieder
Mag. Dr. Susanne BAUMGARTNER	DSA Markus FELLINGER
Dr. Sepp BRUGGER	Mag. Dr. Wolfgang FROMHERZ
Mag. Elif GÜNDÜZ	Dipl.jur. Katalin GOMBAR
Dr. Max KAPFERER	Mag. PhDr. Esther KIRCHBERGER
Lorenz KERER, MSc	Dr. Robert KRAMMER
MMag. Monika RITTER	Dr. Renate STELZIG-SCHÖLER
Mag. Hubert STOCKNER	Mag. Hanna ZIESEL
Kommission 3	Kommission 4
Stmk/Ktn	Wien (Bezirke 3 bis 19, 23)
Leitung: Mag. Angelika VAUTI-SCHEUCHER	Leitung: Univ.-Prof. Dr. Ernst BERGER
Kommissionssmitglieder	Kommissionssmitglieder
Klaus ELSENSOHN	ao Univ.-Prof. Dr. Andrea BERZLANOVICH
Dr. Odo FEENSTRA	Mag. Sandra GERÖ
Mag. Daniela GRABOVAC	Mag. Helfried HAAS
Dr. Ilse HARTWIG	Christine PEMMER, MBA
Mag. Sarah KUMAR	DSA Petra PRANGL
MMag. Silke-Andrea MALLMANN	Mag. Nora RAMIREZ-CASTILLO
SenPräs. d. OLG i.R. Dr. Erwin SCHWENTNER	Mag. Walter SUNTINGER

Kommission 5	Kommission 6
Wien / NÖ (Bezirke 1, 2, 20 bis 22)/NÖ (pol. Bezirke Gänserndorf, Gmünd, Hollabrunn, Horn, Korneuburg, Krems, Mistelbach, Tulln, Waidhofen a.d. Thaya, Zwettl	Bgld / NÖ (pol. Bezirke Amstetten, Baden, Bruck a.d. Leitha, Lilienfeld, Melk, Mödling, Neunkirchen, Scheibbs, St. Pölten, Waidhofen a.d. Ybbs, Wiener Neustadt, Wien Umgebung
Leitung: Univ.-Prof. Dr. Manfred NOWAK, LLM	Leitung: RA Mag. Franjo SCHRUIFF, LLM
Kommissionsmitglieder	Kommissionsmitglieder
Dr. Susan AL JAWAHIRI	Mag. Karin BUSCH-FRANKL
Mag. Lisa ALLURI, BA	Dr. Süleyman CEVIZ
Prim. Dr. Harald P. DAVID	Mag. Corina HEINREICHSBERGER
Mag. Marijana GRANDITS	Prim. Univ.-Doz. Dr. Siroos MIRZAEI, MBA
Mag. Sabine RUPPERT	Cornelia NEUHAUSER
Dr. Maria SCHERNTHANER	Dr. Elisabeth REICHEL
Hans Jörg SCHLECHTER	DSA Mag. Karin ROWHANI-WIMMER

3.3.3 Menschenrechtsbeirat

Der Menschenrechtsbeirat ist als beratendes Organ der VA eingerichtet. Er hat die VA bei ihren neuen Aufgaben insbesondere bei der Festlegung genereller Prüfschwerpunkte sowie vor der Erstattung von Missstands feststellungen und Empfehlungen zu beraten. Überdies kann er der VA Vorschläge zur Gewährleistung einheitlicher Vorgehensweisen und Prüfstandards erstatten. Der Menschenrechtsbeirat besteht aus der von der VA bestellten Vorsitzenden und ihrer Stellvertreterin sowie 32 weiteren Mitgliedern und Ersatzmitgliedern, die paritätisch von den Ministerien bzw. Ländern und den NGOs entsendet wurden.

Menschenrechtsbeirat
als beratendes Organ

Menschenrechtsbeirat

Vorsitzende: Ass.-Prof. DDr. Renate Kicker

Stellvertretende Vorsitzende: Univ.-Prof. Dr. Gabriele Kucsko-Stadlmayer

Name	Funktion	Institution
SC Mag. Dr. Mathias VOGL	Mitglied	BMI
GDFoS MMag. Konrad KOGLER	Ersatz- mitglied	BMI
MR Dr. Anna SPORRER	Mitglied	BKA
MR Dr. Brigitte OHMS	Ersatz- mitglied	BKA
SC Dr. Gerhard AIGNER	Mitglied	BMG
Mag. Irene HAGER-RUHS	Ersatz- mitglied	BMG
SC Mag. Christian PILNACEK	Mitglied	BMJ
Lt.StA Mag. Gerhard NOGRATNIG LL.M.Eur.	Ersatz- mitglied	BMJ
Stv. AL Mag. Billur GÖKAL	Mitglied	BMLVS
GL Dr. Karl SATZINGER	Ersatz- mitglied	BMLVS
Botschafter Dr. Helmut TICHY	Mitglied	BMiA
Gesandte Mag. Ulrike NGUYEN	Ersatz- mitglied	BMiA
Stv. SL GL Dr. Hansjörg HOFER	Mitglied	BMASK
Stv. AL Mag. Alexander BRAUN	Ersatz- mitglied	BMASK
Dr. Waltraud BAUER, Amt der Steiermärkischen Landes- regierung	Mitglied	Ländervertretung
Dipl.-Ing. Shams ASADI, Magistrat der Stadt Wien	Ersatz- mitglied	Ländervertretung
Mag. Heinz PATZELT	Mitglied	Amnesty International Österreich iZm SOS Kinderdorf
Mag. Barbara WEBER	Ersatz- mitglied	Amnesty International Österreich iZm SOS Kinderdorf
GS MMag. Bernd WACHTER	Mitglied	Caritas Österreich iZm VertretungsNetz
Dipl.ET Mag. Susanne JAQUEMAR	Ersatz- mitglied	Caritas Österreich iZm VertretungsNetz

Mag. Martin SCHENK	Mitglied	Diakonie Österreich iZm Volkshilfe
GS Mag.(FH) Erich FENNINGER	Ersatz- mitglied	Diakonie Österreich iZm Volkshilfe
Michael FELTEN, MAS	Mitglied	Pro Mente Austria iZm HPE
Mag. Angelika KLUG	Ersatz- mitglied	Pro Mente Austria iZm HPE
Mag. Bernadette FEUERSTEIN	Mitglied	Selbstbestimmt Leben Initiative Österreich
Martin LADSTÄTTER	Ersatz- mitglied	Selbstbestimmt Leben Initiative Österreich
Philipp SONDEREGGER	Mitglied	SOS Mitmensch iZm Integrationshaus und Asyl in Not
Mag. Nadja LORENZ	Ersatz- mitglied	SOS Mitmensch iZm Integrationshaus und Asyl in Not
Dr. Barbara JAUK	Mitglied	Verein für Gewaltprä- vention, Opferhilfe und Opferschutz (Graz) iZm Gewaltschutzzentrum Salzburg
Dr. Renate HOJAS	Ersatz- mitglied	Verein für Gewaltprä- vention, Opferhilfe und Opferschutz (Graz) iZm Gewaltschutzzentrum Salzburg
MMag. Katrin WLADASCH	Mitglied	ZARA iZm Neustart
SC i.R. Dr. Roland MIKLAU	Ersatz- mitglied	ZARA iZm Neustart

3.4 Prüfungen im Berichtsjahr

3.4.1 Prüfschwerpunkte

Die Kommissionen haben unter Berücksichtigung der generellen Prüfschwerpunkte der VA flächendeckend und routinemäßig vorzugehen. Der NPM muss aufgrund dieser gesetzlichen Anforderung seine Zuständigkeit in allen seinen Aufgaben gleichermaßen wahrnehmen. Darüber hinaus sollen aber Prüfschwerpunkte festgelegt werden, um einen möglichst effizienten und effektiven Einsatz der Kapazitäten zu gewährleisten.

Flächendeckende
und routinemäßige
Vorgangsweise

Nach dem Verständnis des NPM ist für die Festlegung von Prüfschwerpunkten maßgebend, mit welcher Intensität sich die Kommissionen ihren Auf-

Thema, Standards und
Methodik maßgeblich

gaben zuwenden. Allein die Vorgabe, wie viel der zur Verfügung stehenden Mittel z.B. auf die Überprüfung der unterschiedlichen Einrichtungstypen aufgewendet werden sollen, besagt noch nicht, worauf die Delegationen bei ihren Besuchen ihren Fokus zu richten haben. Der Zweck des Besuchs wird daher durch das festgelegte Prüfthema und die dafür maßgeblichen internationalen und nationalen Standards bestimmt. Dabei ist auch zu beachten, dass die Kommissionen eine gleichförmige Methodik ihres Vorgehens und der inhaltlichen Herangehensweise entwickeln. Nur so kann sichergestellt werden, dass die nachfolgende Auswertung ihrer Wahrnehmungen vor Ort und ihrer Feststellungen möglich ist.

Für die Anfangsphase des NPM legten die Mitglieder der VA und die Kommissionen fest, zunächst die wichtigsten und größten Einrichtungen der jeweiligen Region zu besuchen. Die Kommissionsleitungen äußerten in diesem Zusammenhang den Wunsch, dass die VA zunächst aufgrund ihrer bisherigen Bearbeitung von Individualbeschwerden Themen aus dem Bereich des Strafvollzuges vorschlägt.

Erster Prüfenschwerpunkt

Als Prüfthema wurde die Vornahme von Harn- und Drogentests in den Vollzugsanstalten einvernehmlich festgelegt. Immer wieder kam es nämlich in den vergangenen Jahren zu Beschwerden, wonach diese Kontrollen nicht mit dem nötigen Maß an Respekt und größtmöglicher Schonung der Intimsphäre der Probandin oder des Probanden erfolgten. Die VA legte vorab den Kommissionen jene Kriterien offen, anhand derer sie nachfolgend die getroffenen Feststellungen beabsichtigt auszuwerten. Sie hat die Kommissionen insbesondere gebeten zu erheben, wann in den Justizanstalten Harn- und Drogentests angeordnet werden sowie wo und vor allem wie sie durchgeführt werden.

Die bisherigen Berichte zeigten, dass es einen Verbesserungsbedarf gibt, dem Rechnung getragen werden sollte, um künftig Verletzungen von Menschenrechten nach Möglichkeit auszuschließen. Entsprechend der Wahrnehmungen der Kommissionen wurden mehrere Prüfverfahren beim BMJ eingeleitet.

Menschenrechtsbeirat berät NPM

Die Mitglieder der VA werden mehrere Prüfenschwerpunkte für 2013 mit den Kommissionsleitungen festlegen. Dabei sind Anregungen des Menschenrechtsbeirats, der die VA bei der Festlegung genereller Prüfenschwerpunkte berät, zu beachten.

3.4.2 Prüfungen in Zahlen

Die Aufbauphase des Nationalen Präventionsmechanismus

Startworkshop

In der konstituierenden Sitzung am 10. Juli 2012 beschlossen die VA und die Kommissionen, dass die ersten Aktivitäten erst nach einem gemeinsamen Startworkshop entfaltet werden sollen. Dieser fand Mitte September statt. Der Startworkshop diente vor allem dazu, ein Basiswissen über die rechtlichen

Grundlagen für einen NPM zu vermitteln. Gleichzeitig sollte ein gemeinsames Grundverständnis über die anzuwendenden Prüfstandards aufgebaut und ein geschärftes Bild von den Aufgaben der Kommissionen und der VA vermittelt werden.

Ergänzend veranstaltete die VA im November in Kooperation mit dem Europarat ein „Shadow Monitoring“. In diesem dreitägigen Seminar konnte der NPM mit **sechs Expertinnen und Experten des Europarates** seine ersten Erfahrungen austauschen. Im Vordergrund standen dabei die Methodik zur Vorbereitung von Kontrollbesuchen, die Durchführung in **sechs** ausgewählten Einrichtungen und die **Aufbereitung** der gewonnenen Erkenntnisse. Nicht zuletzt aufgrund der äußerst positiven Rückmeldungen der Kommissionsmitglieder sind weitere derartige Seminare unter internationaler Beteiligung beabsichtigt.

Shadow Monitoring

Die Kontrolltätigkeit in Zahlen

Die Übersicht über die bisher 133 Geschäftsfälle der Kommissionen macht deutlich, dass die ersten Monate vom Aufbau des NPM geprägt waren. Etwa 23,5 % entfielen auf die beobachtende Begleitung von Abschiebungen bzw. Demonstrationen. Bei den besuchten Einrichtungen standen polizeiliche Dienststellen und Strafvollzugsanstalten im Vordergrund.

Befehls- und Zwangsgewalt

	Abschiebungen	Demonstrationen/ Razzien/Veranstaltungen
Wien	17	4
Bgld		
NÖ	1	
OÖ	3	1
Sbg		
Ktn		
Stmk		2
Vbg		
Tirol		3
gesamt	21	10
davon unangekündigt	4	2

Einrichtungstypen

	Polizei	Alten- u. Pf.	JWF	Einr. f. MmB	Psych. Abt.+KRA	JVA	KAS
Wien	9	7	2	3	3	1	
Bgld	2	1					
NÖ	7	5		4	3	5	
OÖ	12		1		1	2	
Sbg	1	1				1	
Ktn	2			2	1	1	
Stmk	2	1	1		1	3	
Vbg	2					2	
Tirol	2	5			4	2	
gesamt	39	20	4	9	13	17	
davon unan- gekündigt	36	19	4	7	10	12	

Legende:

Alten- u. Pf. = Alten- und Pflegeheim
 JWF = Jugendwohlfahrt
 Einr.f.MmB = Einrichtungen für Menschen mit Behinderung
 Psych.Abt.+KRA = Psychiatrische Abteilungen in Krankenhäusern und Krankenanstalten
 JVA = Justizanstalten
 KAS = Kasernen

3.4.3 Ablauf der Kontrollbesuche

Besuchsprogramme

Besuche ab
September 2012

Die VA ist als NPM gesetzlich dazu verpflichtet, Orte einer Freiheitsentziehung regelmäßig zu besuchen. Damit hat sie die von ihr eingesetzten Kommissionen zu betrauen. Die Kommissionsleitungen haben entsprechend der GeO Besuchsprogramme zu erstellen. Da die Kontrollbesuche erst Mitte September 2012 begannen, wurde mit den Mitgliedern ein Zeitraum bis Ende des Jahres vereinbart. Die Besuchsprogramme ermöglichen es der VA ihrerseits, die Kommissionen über ihre bisherigen Wahrnehmungen aus ihrer Prüfung von Individualbeschwerden vorab zu informieren. Sie sind für die VA gleichzeitig eine wichtige Information darüber, welche vergleichbaren Einrichtungstypen bundesweit besucht werden sollen.

Die Besuchsprogramme sind jedoch kein starres Korsett. Dies ist schon deshalb nicht möglich, da jede Kommission im Rahmen des ihr zugeteilten Budgets alle drei neuen Aufgaben zu erfüllen hat. Hinzu kommt, dass die Kommissionen die notwendige Flexibilität haben müssen, auch im Dring-

lichkeitsfall „ad-hoc-Besuche“ vorzunehmen oder über Ersuchen der VA für diese in ihren Prüffällen der Verwaltungskontrolle tätig zu werden.

Abseits ihrer Tätigkeit im Rahmen der festgelegten Prüfschwerpunkte bestimmen die Kommissionen selbst das Thema ihres Besuches und die Größe der Delegation. Es steht ihnen frei, weitere Expertinnen und Experten beizuziehen, sofern dies aufgrund des Einrichtungstyps oder des gewählten Besuchsthemas erforderlich scheint. Jedenfalls ist ein Abschlussgespräch mit der Leitung der Einrichtung zu führen, dessen protokollierter Inhalt über Wunsch auch der Heimleitung oder der Behörden- bzw. Anstaltsleitung übermittelt wird. Bei ihrer Tätigkeit haben die Kommissionen auf die Erfordernisse des Betriebes Rücksicht zu nehmen, zumal die Besuche im Regelfall unangemeldet stattfinden.

Beziehung von Expertinnen und Experten möglich

Die Wahrnehmungen der Kommissionen werden in den Prüfprotokollen festgehalten, die an die VA übermittelt werden. Auf dieser Grundlage prüft und entscheidet die VA, ob ein Missstand vorliegt. Beraten wird sie dabei vom Menschenrechtsbeirat.

3.4.4 Berichte der Kommissionen

3.4.4.1 Einarbeitungsphase

Das erste Halbjahr war geprägt von der Einarbeitungsphase. Den sechs Kommissionen gehören sowohl erfahrene Mitglieder als auch neue Mitglieder, die erstmals eine vergleichbare Kommissionstätigkeit ausüben, an. Es war daher wichtig, an der Teambildung und der Entwicklung von Arbeitsmodalitäten zu arbeiten. Durchschlagende und wichtige Erkenntnisse für die Kommissionsarbeit brachte das gemeinsam mit dem Europarat durchgeführte „Shadow Monitoring“. Die Kommissionen begrüßen daher die Absicht der VA, weitere thematische Workshops durchzuführen.

Einarbeitungsphase

Für den Erfolg als NPM ist auch das Zusammenspiel zwischen den Kommissionen und der VA entscheidend. Es wurde aber innerhalb kürzester Zeit in den gemeinsamen Sitzungen der Mitglieder der VA und der Kommissionsleitungen ein sehr guter Kooperationsmodus gefunden. Es war den Kommissionen wichtig, dass ihnen bei Besuchen die nötige Flexibilität verbleibt, um vor Ort auf die angetroffenen Situationen reagieren zu können. Außerdem sollte nicht wertvolle Zeit mit überhöhten Anforderungen an die Beschaffung von Daten zu den Einrichtungen verloren gehen. Gemeinsam wurde ein Berichtstool entwickelt, das für die verschiedenen Einrichtungstypen gleichermaßen Anwendung finden kann und der VA die Auswertung der Kommissionsberichte erleichtert.

Die weiteren Arbeiten an dem Aufbau einer für alle Kommissionen zur Verfügung stehenden Datenbank sollen rasch abgeschlossen werden. Darin sollen den Kommissionsmitgliedern nicht nur alle Protokolle zugänglich gemacht,

sondern auch die für die Vorbereitung und menschenrechtliche Beurteilung notwendigen internationalen und nationalen Dokumente bereitgestellt werden.

Antrittsbesuche Vielfach wurden die ersten Besuche als Antritts- und Vorstellungsbesuche organisiert und mit einem „Pilot-Monitoring“ verbunden. Sie dienten dem Kennenlernen neuer Bereiche, wie Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen, der Jugendwohlfahrt, der Psychiatrie und der Justizvollzugsanstalten. Die Kommissionen wissen aufgrund der Erfahrungen des bisherigen Menschenrechtsbeirats im BMI um die Notwendigkeit, Vertrauen zu den Leitungen der Einrichtungen aufzubauen. Nur dies ermöglicht es, dass wahrgenommene Mängel gleich vor Ort gelöst werden können. Dabei stellten die Kommissionen eine grundsätzliche Kooperationsbereitschaft fest. Die häufigste Reaktion bei den Besuchen lässt sich mit „skeptische Neugier“ beschreiben. Vereinzelt begegneten die Leiterinnen und Leiter der Einrichtungen den Delegationen misstrauisch bis ablehnend.

Es zeigte sich jedoch bei den ersten Besuchen, dass die Durchführung der Besuche eine größere Zahl an Kommissionsmitgliedern erforderlich macht. Dazu ist für bestimmte Einrichtungen, insbesondere jener für Menschen mit Behinderungen, die Beiziehung von „Peer Counselors“ erforderlich.

Kooperationen der VA In diesem Zusammenhang bietet die von der VA den Kommissionen zur Verfügung gestellte Aufstellung der einschlägigen Berufsverbände eine wertvolle Hilfestellung. Die VA dankt auch den Vereinen nach dem Vereinssachwalter-, Patientenanwalts- und Bewohnervertretergesetz (VSPBG) und den Kinder- und Jugendanwaltschaften für ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit. Auf Grundlage der geschlossenen Kooperationsvereinbarungen stehen den Kommissionen kompetente Ansprechpersonen in diesen Institutionen zur Verfügung. Auch die Kontakte mit NGOs haben wertvolle Informationen geliefert.

3.4.4.2 Wahnehmungen der Kommissionen

In der nachfolgenden Darstellung wird ein Überblick über bisherige Wahrnehmungen der Kommissionen gegeben.

Die ersten Auswertungen der Protokolle der Kommissionen führten verschiedentlich zur Einleitung entsprechender Prüfungsverfahren der VA, die noch nicht abgeschlossen sind.

a) Überprüfung von Einrichtungen nach OPCAT und Art. 16 Abs. 3 UN-Behindertenrechtskonvention

Justizanstalten

Im Berichtsjahr führten die Kommissionen insgesamt 17 Überprüfungen von Justizanstalten durch. Mit Ausnahme des festgelegten Prüfschwerpunktes der Vornahme von Harn- und Drogentests hatten die Besuchsdelegationen keine

weiteren thematischen Vorgaben. Der Vergleich der Besuchsprotokolle zeigt dennoch, dass die Kommissionen bereits bei diesen ersten, zumeist unangekündigten Besuchen österreichweit dieselben Problemfelder wahrgenommen haben.

Einige davon scheinen strukturell bedingt und auf mangelnde Personalressourcen im Justizwachdienst zurückzuführen zu sein. Bereits das CPT hat mit Sorge auf die langen Einschlusszeiten hingewiesen (siehe zuletzt Punkt 71 im Bericht über den Besuch der Justizanstalten in Innsbruck und Wien-Josefstadt im Februar 2009). Vermehrt wahrgenommen wurden fehlende Mittel für Aktivitätenprogramme und ausgelaufene Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten als Folge geschlossener Werkstätten und Betriebe.

Besonders prekär scheinen die Defizite im Bereich der medizinischen Versorgung. Unabhängig voneinander mussten Kommissionen feststellen, dass die Anwesenheit eines Arztes in Justizanstalten während der Nacht oder zum Wochenende und oft schon nachmittags nicht gewährleistet ist. Demzufolge müssen Akutentscheidungen in Krisensituationen von medizinischen Laien getroffen werden und ist eine ausreichende medizinische Betreuung suizidgefährdeter Personen nicht sichergestellt. Mangels Ressourcen können im Bereich des Maßnahmenvollzugs außer psychopharmakologischen Behandlungen oft keine Psychotherapien oder Soziotherapien angeboten werden. Die Insassen bleiben sich so weitgehend selbst überlassen. Mit diesen Wahrnehmungen wurde inzwischen das BMJ befasst. Vordringlich erscheint dabei der VA die adäquate medizinische Betreuung von Häftlingen, die in Hungerstreik getreten sind.

Soweit den Kommissionen rasch behebbare Defizite bei den Lebens- und Aufenthaltsbedingungen der Insassen auffielen, wie eine defekte Steckdose oder die mangelnde Durchlüftung von Räumen, wurde in den Abschlussgesprächen mit den Anstaltsleitungen eine umgehende Abhilfe in Aussicht gestellt. Soweit die Kommissionen einen trotz Ressourcenknappheit engagierten und respektvollen Umgang mit Gefangenen durch die Vollzugsbediensteten feststellten, hielten sie das auch in ihren Abschlussgesprächen fest.

Ende August erhielt die VA mehrere Beschwerden, wonach es in der JA Feldkirch im Zuge einer Drogenrazzia zu Misshandlungen von Gefangenen gekommen sei. Die für diese Region zuständige Kommission führte über Ersuchen der VA innerhalb einer Woche einen ad-hoc-Besuch durch. Das Prüfverfahren der VA dazu ist noch nicht abgeschlossen. Ebenso läuft ein Ermittlungsverfahren der örtlich zuständigen Staatsanwaltschaft, die von der Anstaltsleitung nach Bekanntwerden der Vorwürfe eingeschaltet wurde.

Polizeiliche Einrichtungen

Die Kommissionen führten seit Beginn ihrer Tätigkeit bis zum Jahresende 39 Besuche in Polizeieinrichtungen durch. Der Großteil der Besuche entfiel dabei auf Polizeiinspektionen und Polizeianhaltezentren (PAZ). PAZ sind Haft-

Strukturelle Mängel und Personalknappheit

Prüfungen eingeleitet

Ad-hoc-Besuch über Ersuchen der VA

Anhaltebedingungen in PAZ

anstalten, in denen vorwiegend Schubhäftlinge und Verwaltungsstrafhäftlinge angehalten werden. Die Anhaltebedingungen in PAZ waren immer wieder Gegenstand der Kritik von NGOs sowie des ehemaligen Menschenrechtsbeirats. Auch die Kommissionen der VA stellten vielfach strukturelle Mängel der Anhaltebedingungen fest. Diese betreffen etwa die Praxis des offenen Vollzugs, mangelnde Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten von Häftlingen, Fragen der Gesundheitsversorgung, Überwachung von Sicherheitszellen sowie den Zugang zu Informationen und Rechtsberatung. Auch die Ausbildung und Supervision des Personals war für den ehemaligen Menschenrechtsbeirat ein wichtiges Thema.

Die VA evaluierte die bisher eingelangten Protokolle der Kommissionen und leitete ein umfassendes Prüfverfahren ein. Ziel ist es, im Einklang mit nationalen und internationalen Menschenrechtsstandards stehende Rahmenbedingungen für die Anhaltung in PAZ auszuarbeiten. Auf dieser Basis sollen dem BMI Vorschläge unterbreitet werden. Auch bei der Anhalteordnung, die die Anhaltebedingungen in PAZ regelt, sieht die VA Möglichkeiten zur Verbesserung.

Zugang zu medizinischen Unterlagen

Bei den Besuchen von PAZ machten mehrere Kommissionen die Erfahrung, dass ihnen die Anstaltsleitung keinen oder nur einen eingeschränkten Zugang zu medizinischen Unterlagen von angehaltenen Personen gewährt. So durfte eine Kommission erst nach Zustimmung eines hungerstreikenden Häftlings Einsicht in dessen Krankenakten nehmen. In anderen Fällen erhielten die Kommissionen zwar Einsicht in die medizinische Dokumentation von angehaltenen oder abzuschiebenden Personen, die Herstellung von Kopien dieser Unterlagen sowie die nachfolgende Unterlagenübermittlung wurden ihnen jedoch verwehrt.

Die VA nahm daraufhin Kontakt mit dem BMI auf, um eine Lösung zu finden, die künftig einen umfassenden Zugang der Kommissionen zu medizinischen Unterlagen sicherstellt. Zu Redaktionsschluss dieses Berichtes konnte diesbezüglich noch kein Ergebnis erzielt werden.

Schutz von Opfern von Menschenhandel

Im Zuge einer Überprüfung im PAZ Klagenfurt kam der Verdacht auf, dass eine Frau ukrainischer Herkunft ein Opfer von Menschenhandel sein könnte. Dieser Verdacht bestätigte sich, nachdem die Frau durch Bedienstete des LKA einvernommen worden war. Die zuständige Kommission regte aus Anlass dieses Besuchs an, dass für Polizeibedienstete eine Handlungsanleitung für den Umgang mit vermuteten Opfern des Menschenhandels erstellt wird und Schulungen zum Thema „Menschenhandel“ intensiviert werden. Sie knüpft damit an Empfehlungen des ehemaligen Menschenrechtsbeirats an, der sich diesem Thema eingehend gewidmet hat.

Ende Juni 2012 veröffentlichte der ehemalige Menschenrechtsbeirat einen Bericht zum Thema Identifizierung und Schutz von Opfern des Menschenhandels. Er übermittelte dem BMI Empfehlungen, wie den Ausbau von

österreichweiten Betreuungs- und Schutzstrukturen, eine Handlungsanleitung für Polizeibedienstete und Richtlinien zur Erkennung von Opfern. Laut BMI wurden einige Maßnahmen bereits umgesetzt oder sollen umgesetzt werden.

Generell ist festzuhalten, dass die Kommissionen bereits einige Feststellungen getroffen haben, die im Einklang mit den Wahrnehmungen des ehemaligen Menschenrechtsbeirats stehen. Einige von Amts wegen eingeleitete Prüfverfahren der VA behandeln daher Probleme, die vom ehemaligen Menschenrechtsbeirat nicht mehr gelöst werden konnten. Die VA möchte diese Themen im Lichte des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte jedenfalls weiterführen.

Weiterführung von Themen des ehemaligen Menschenrechtsbeirats

Betreuungseinrichtungen für Asylwerbende

Der gescheiterte Besuch einer Kommission in einer Betreuungseinrichtung für Asylwerbende führte zu einer Auseinandersetzung über die Reichweite des Mandats des NPM. Bei den Erstaufnahmestellen Ost in Traiskirchen und West in Thalham, die zum Bundesasylamt gehören, sind gleichzeitig auch Betreuungsstellen des Bundes eingerichtet. Asylwerbende werden dort versorgt. Nach Auffassung des BMI ist die Bundesbetreuungsstelle Ost nicht als Ort einer Freiheitsentziehung anzusehen. Es sei nämlich zu unterscheiden, in welchem Gebäude des Areals sich die Asylwerbenden aufhalten und in welchem Stadium sich das Asylverfahren befindet. Aus diesem Grund ordnete das BMI an, der Kommission der VA den Zutritt zu dieser Einrichtung zu verweigern.

Ort der Freiheitsentziehung?

Die VA wird die Rechtsauffassung des BMI auch unter dem Gesichtspunkt zu prüfen haben, ob Asylwerbende in der Bundesbetreuungsstelle Ost rechtlich unzulässigen Akten der Freiheitsentziehung ausgesetzt sind (siehe dazu auch Kapitel 3.2.1).

Die VA hat am Beispiel der Saualm als einer umstrittenen privat geführten Grundversorgungseinrichtung in den Ländern herausgearbeitet, dass es deren Betreibern nicht gestattet ist, freiheitsentziehende Maßnahmen zu setzen oder solche in Hausordnungen etc. zu etablieren. Für den Fall, dass es dennoch zu ungesetzlichen freiheitsentziehenden Maßnahmen kommt, und die zuständige Aufsichtsbehörde von diesen Praktiken weiß, ohne dagegen einzuschreiten bzw. von diesen Praktiken bei ordentlicher Aufsichts- und Kontrollausübung hätte Kenntnis erlangen können, wären auch Beherbergungsbetriebe in der Grundversorgung der Länder als Ort der Freiheitsentziehung nach Art. 4 OPCAT zu qualifizieren.

Einrichtungen für Gesundheit und Soziales

Insgesamt fanden bis Ende des Jahres 46 Überprüfungen von Sozialeinrichtungen statt. Überprüft wurden 20 Einrichtungen für ältere und hochbetagte Personen, 9 Einrichtungen für Menschen mit Behinderung, 4 Einrichtungen

46 Kontrollen

	der Kinder- und Jugendwohlfahrt und 13 psychiatrische Krankenanstalten oder Abteilungen.
Hohe Kooperationsbereitschaft	Die Kommissionen sind ausnahmslos auf Kooperationsbereitschaft gestoßen. Hervorzuheben ist, dass dem Personal – über alle Einrichtungstypen hinweg – Know-how und Professionalität sowie ein einfühlsamer Umgang mit den betreuten Menschen attestiert wird.
Dringender Handlungsbedarf in Einrichtung für Minderjährige	Nach Hinweisen von NGOs besuchte eine Kommission eine Einrichtung für unbegleitete Minderjährige innerhalb von drei Wochen zweimal. Dabei wurde u.a. festgestellt, dass drei Betreuungspersonen in 24-Stunden-Diensten abwechselnd für 17 (zeitweilig 20) Minderjährige im Alter von 8 bis 18 Jahren Sorge tragen. Die Einrichtung ist auf die Betreuung von zehn Minderjährigen ausgerichtet und als passagere Zwischenlösung konzipiert. Ein Jugendlicher lebt jedoch in dieser Einrichtung bereits seit einem Jahr. Der Überbelag und Personalmangel, die langen Dienstzeiten und das Fehlen eines sozialpädagogischen Konzepts führen zu unzumutbaren Bedingungen für alle Beteiligten. Hinzu kommt, dass keine Anamnesen gemacht wurden und es keine muttersprachlichen Therapieangebote gibt, obwohl offenkundig Trauma-Symptome und Bindungsstörungen bestehen. Auch über Selbstverletzungen und gewaltgeneigte Vorfälle wurde berichtet. Neben einer sofortigen Personalaufstockung wurde gegenüber der VA in einem Dringlichkeitsprotokoll angeregt, generell mehr Versorgungskapazitäten zu schaffen, die den sonst üblichen Standards in der Jugendwohlfahrt entsprechen. Die VA ist sofort tätig geworden.
Mangelnde Wahlfreiheit bei Wohnversorgung	Ein durch die Kommissionstätigkeit belegter Problembereich bef trifft die Unterbringung jüngerer psychisch kranker und/oder mehrfach behinderter Menschen in Geriatriezentren oder Alten- und Pflegewohnheimen. In einem Seniorenwohnheim stieß eine Kommission auf einen 53-jährigen beschwalteten Mann mit uneingeschränkter Mobilität. Er äußerte gegenüber der Kommission, sein Zimmer kaum zu verlassen und kein Interesse an Kontakten zu haben. Die nach Meinung der Kommission benötigte psychiatrische Nachsorge kann die Einrichtung nicht leisten. Angeregt wurde, dem 53-Jährigen und seinem Sachwalter andere Möglichkeiten der Versorgung aufzuzeigen, um der menschenrechtlich geforderten Wahl freiheit bei der Wohnversorgung nachzukommen. In einem weiteren Fall zeigte eine Kommission auf, dass unter 50-jährige Personen mit erhöhtem Betreuungsbedarf im Geriatriezentrum leben. Auch diese Kommission regte bei der VA an, initiativ zu werden.
Ressourcenknappheit in Heimen	Mehrere Probleme, die die Kommissionen in Heimen feststellten , sind auf Ressourcenknappheit zurückzuführen. Für Dienstübergaben und -besprechungen sowie für Supervision steht nicht genügend Zeit zur Verfügung. Für die Bewohnerinnen und Bewohner der Heime ergeben sich durch den Personalmangel Einschränkungen, etwa dass Therapieküchen zu selten genutzt oder eingeschränkt mobile Personen nicht täglich dabei unterstützt werden

können, die auf Demenzerkrankungen ausgerichteten Gartenanlagen zu benützen. Eine mangelnde psychologische Betreuung, insbesondere bei der Sterbebegleitung, wurde ebenso wahrgenommen.

Mehrfach thematisiert wurden Speisepläne, die als nicht ausgewogen qualifiziert wurden und zu einer Mangelernährung führen können. In einem Fall bestand die einzige Alternative zu fleischiger Kost aus Süßspeisen. In einer psychiatrischen Klinik war die zu knapp bemessene Portionierung zu bemängeln.

Mangelernährung

Hinsichtlich einer baulich völlig abgetrennten, aber gemeinsam geführten Wohngemeinschaft für Demenzkranke stellte eine Kommission die Versorgungssicherheit in Frage, da in einem Teil der Wohngemeinschaft in der Nacht nie jemand vom Personal anwesend ist. Die Einrichtung garantiert aber in den von ihr aufgelegten Heimverträgen die Anwesenheit qualifizierter Betreuungspersonen (Pflegehelfer) 24h pro Tag in beiden Wohntrakten. Die Einleitung eines Prüfungsverfahrens wurde angeregt.

Gefährdung der Versorgungssicherheit

Bei mehreren Einrichtungen waren Mängel bei der Barrierefreiheit festzustellen. Im Fall einer Senioreneinrichtung waren etwa die Schwellen beim Zugang zu den Duschbereichen oder bei den Ausgängen zur Terrasse zu hoch und die Gänge zu dunkel. Die Türen ließen sich nicht automatisch öffnen, sodass der Zutritt für Personen im Rollstuhl ohne fremde Hilfe kaum möglich war.

Mängel bei der Barrierefreiheit

Bei der Beurteilung der Frage, ob freiheitsentziehende Maßnahmen für die Gefahrenabwehr „geeignet“, „unerlässlich“ und „angemessen“ sind bzw. ob die Gefahr nicht durch alternative „schonendere Maßnahmen“ hätte abgewendet werden können, stellten die Kommissionen starke Unterschiede bei der „Rechtsanwendungskultur“ fest. Gesetzliche Verpflichtungen werden unterschiedlich interpretiert und nicht mit gleichem Nachdruck verfolgt. Kommissionen fiel bei Durchsicht verordneter Psychopharmaka zudem auf, dass sich einige Verordnungen nicht aus den Diagnosestellungen heraus erklären lassen. Dieser Themenbereich wird von allen Kommissionen und der VA vertieft behandelt werden.

HeimAufG

Von den Kommissionen wurde ferner festgestellt, dass der CPT-Empfehlung [siehe CPT/Inf (2010) 5, Rz 139] nach Einrichtung eines zentralen Registers, in dem alle in psychiatrischen Einrichtungen verfügten Freiheitsbeschränkungen nach Art, Grund und Dauer zentral erfasst werden sollten, nicht durchgehend Rechnung getragen wurde. Dies gilt auch in Bezug auf die Verwendung von Netzbetten, die nach Ansicht des CPT als Mittel zur Freiheitsentziehung von erregten Patientinnen und Patienten in psychiatrischen Anstalten und Pflegeheimen aus dem Verkehr gezogen werden müssen [siehe CPT/Inf (2010) 5, Rz 134]. Auf deren Einsatz wird in Westösterreich schon lange verzichtet. Einrichtungen in Ostösterreich verwenden diese – wie festgestellt wurde – zum Teil häufig und bedienen sich zudem auch Security-Diensten. Dem wird die VA nachgehen.

Psychiatrie – Ubg

b) Begleitende Überprüfung von Zwangsaufnahmen

Rolle des VMÖ bei Abschiebungen

In 31 Fällen beobachteten die Kommissionen das Verhalten von Organen, die zur Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigt sind. Die Kommissionen begleiteten insbesondere Abschiebungen, Demonstrationen, Großveranstaltungen und Schwerpunktaktionen.

Dabei bemängelten die Kommissionen mehrfach das Vorgehen **von Bediensteten** des Vereins Menschenrechte Österreich (VMÖ). Diese **werden von** Behörden bei Abschiebungen – in unterschiedlichen Rollen – beigezogen. Auch sahen sie die Betreuung eines Abzuschiebenden durch einen Bediensteten des VMÖ als mangelhaft an. Den Wunsch nach Bekleidung und Spielsachen für seine Kinder nahm der Mitarbeiter des VMÖ nicht einmal auf.

Der VMÖ erhielt vom BMI den Auftrag, **Abschiebungen mittels** Charterflug als „unabhängiger Menschenrechtsbeobachter“ **zu begleiten**. Zudem ist der VMÖ in der **Rechtsberatung**, **in der Schuhhaftbetreuung** und in der Rückkehrberatung von Fremden tätig.

Bereits der bis Ende Juni 2012 beim BMI eingerichtete Menschenrechtsbeirat (siehe dazu auch Kapitel 3.2.3) kritisierte, dass ausschließlich der VMÖ mit der Beobachtung von Flugabschiebungen betraut ist. Auch führe die gleichzeitige Wahrnehmung unterschiedlicher Aufgaben im Zuge derselben Amtshandlung zu einer Kollision der Aufgabenstellungen. Der ehemalige Menschenrechtsbeirat regte an, dass als Menschenrechtsbeobachter auch andere Institutionen und Personen eingesetzt werden. Rollenkonflikte wie die gleichzeitige Verwendung zur **Übersetzung** und Menschenrechtsbeobachtung sollten unbedingt vermieden werden. Das BMI reagierte zwar auf diese Anregungen, einige Fragen blieben aber offen.

Aus Anlass der Wahrnehmungen der Kommissionen und der Kritik des ehemaligen Menschenrechtsbeirats leitete die VA daher ein amtsweigiges Prüfverfahren zur Rolle des VMÖ bei Abschiebungen ein.

Zutritt der Kommissionen zu Flugzeugen

Anlässlich der Beobachtung einer Abschiebung von Wien nach Lagos stellte sich die Frage nach dem Umfang der Rechte der Kommissionen. Es handelte sich um einen von Air Italia durchgeführten Charterflug, an dem sich im Rahmen von FRONTEX bis zu sieben weitere europäische Staaten beteiligten. Am Flughafen Schwechat wollte die Delegation der VA den Passagierraum des noch nicht abflugbereiten Flugzeuges betreten, da sie eine Auseinandersetzung – offenbar unter Polizeibeteiligung – wahrgenommen hatte. Daran wurden die Mitglieder der Delegation jedoch von einem Mitglied des Abschiebeteams gehindert. Die Delegation konnte somit ihrer Aufgabe der Beobachtung von polizeilicher Befehls- und Zwangsgewalt nicht nachkommen. Über diesen Fall hinaus soll geklärt werden, ob Kommissionen abzuschiebende Personen auch während des Flugs begleiten können. Letztlich war der Grund für die Einrichtung des ehemaligen Menschenrechtsbeirats der Tod des Marcus Omofuma, den Polizeibeamte im Flugzeug „ruhig gestellt“ hatten.

Die VA wandte sich auch in diesem Fall an das BMI, um möglichst rasch ein gemeinsames Verständnis über die Reichweite der dem NPM zukommenden Rechte zu erzielen.

Aus Anlass einer Individualbeschwerde wegen einer bevorstehenden Rücküberstellung eines Asylwerbers nach Ungarn verfolgt die VA die Berichtslage zu Ungarn bereits seit Jänner 2012 sehr aufmerksam (siehe dazu auch S. 128).

Oberstellung von Asylwerbenden nach Ungarn

Unabhängig von dieser zunächst einzelfallbezogenen Prüftätigkeit besuchte eine Kommission eine afghanische Familie in der Familienunterbringung Zinnergasse. Die geplante Abschiebung der 5-köpfigen Familie nach Ungarn war zuvor – infolge Selbstverletzung der Mutter – gescheitert. Die Familie gab an, dass sie über Ungarn nach Österreich eingereist sei und dort einen Monat in Schubhaft verbracht habe. Die Zelle habe über keinerlei Einrichtung verfügt, ärztliche Hilfe hätten die kranken Kinder nicht erhalten. Der Vater berichtete von einer Kettenabschiebung seines Bruders von Ungarn nach Serbien. Die Kommission erachtete die (geplante) Abschiebung der Familie nach Ungarn für bedenklich.

Berichte von internationalen NGOs ließen Zweifel auftreten, ob das ungarische Asylsystem ausreichenden Schutz bietet. Für Asylwerbende mit Reiseroute über Serbien besteht laut einem UNHCR-Bericht vom Oktober 2012 die Gefahr einer Kettenabschiebung nach Serbien. Serbien gilt laut UNHCR als nicht sicherer Drittstaat. Das BMI hält einen generellen Abschiebestopp nach Ungarn nicht für nötig, betonte aber, dass die Situation für Asylwerbende in jedem Mitgliedsstaat bei Bedarf laufend erhoben werde.

3.5 Bericht des Menschenrechtsbeirats

3.5.1 Das Rollenverständnis des neuen Menschenrechtsbeirats

Der Menschenrechtsbeirat ist ein neues Gremium mit Beratungsfunktion zur Erfüllung der Aufgaben, die der VA als Nationalem Präventionsmechanismus (NPM) zur Verhütung von Folter und Misshandlungen in Österreich übertragen wurden, sowie zur Verhinderung jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch in Einrichtungen und durch Programme, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind. Die Rechtsgrundlage dafür findet sich im OPCAT-Durchführungsgesetz, das allerdings auf bekannten Strukturen aufbaut. Als Modell für das Beratungsorgan diente der bis Ende Juni 2012 tätige Menschenrechtsbeirat im BMI, der die Aufgabe hatte, zur Wahrung der Menschenrechte allfällige strukturelle Mängel im Bereich der Sicherheitsexekutive aufzugreifen und der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Inneres Maßnahmen zur Gegensteuerung zu empfehlen. Der Menschenrechtsbeirat der VA trägt nicht nur denselben Namen, sondern ist

Beratungsfunktion

auch in seiner Zusammensetzung aus Vertreterinnen und Vertretern des BKA und mehrerer Ministerien sowie von Nichtregierungsorganisationen dem vormaligen Menschenrechtsbeirat des BMI durchaus vergleichbar. Zum Teil ist er auch mit denselben Personen besetzt. Diese Kontinuität gewährleistet, dass die wertvollen Erfahrungen des bisherigen Menschenrechtsbeirats, vor allem in der Datensammlung und Standardsetzung im Hinblick auf die Tätigkeit der Sicherheitsbehörden, in das neue Gremium einfließen.

3.5.2 Das Tätigkeitsprofil des Menschenrechtsbeirats

Vorschläge für Prüf- schwerpunkte und Prüfstandards

Der Menschenrechtsbeirat soll durch seine Beratungstätigkeit dazu beitragen, dass die VA bei Missstandsfeststellungen aufgrund der Prüfberichte ihrer Kommissionen entsprechende Empfehlungen formulieren und von ihren Handlungsmöglichkeiten auch entsprechend Gebrauch machen kann. Aufgabe des Menschenrechtsbeirats ist es auch, die VA bei der Festlegung von Prüfenschwerpunkten zu beraten, die bei der präventiven Kontrolle von Einrichtungen, in denen Personen die Freiheit entzogen wird oder freiheitsbeschränkende Maßnahmen durchgeführt werden können, sowie bei der Überprüfung von Einrichtungen und Programmen für Menschen mit Behinderungen, prioritär und österreichweit angewendet werden sollen. Gleichzeitig mit der Schwerpunktsetzung müssen die Prüfstandards, die die Kommissionen und ihre Besuchsdelegationen als Kontrollorgane der VA anzuwenden haben, im Vorhinein festgelegt werden. Das soll ein einheitliches Vorgehen gewährleisten. Als Dialogforum für Vertreterinnen und Vertreter von Menschenrechtsorganisationen und einschlägigen Ministerien hat der Menschenrechtsbeirat das Potenzial, internationale Menschenrechtsstandards in nationale Prüfstandards zu übersetzen. Die einheitlichen Prüfstandards werden dann für den Menschenrechtsbeirat auch den Maßstab in der Beratung der VA bei Missstandsfeststellungen bilden und Leitlinie für die Beurteilung sein, ob die vorgeschlagenen Empfehlungen die vorgegebenen menschenrechtlichen Standards erreichen können.

3.5.3 Tätigkeitsbericht des Menschenrechtsbeirats

Die konstituierende Sitzung des Menschenrechtsbeirats fand bereits am 11. April 2012 statt, um das Inkrafttreten des OPCAT-Durchführungsgegesetzes am 1. Juli 2012 sicherzustellen und die Bestellung der Mitglieder mit diesem Datum zu ermöglichen. Überdies konnten damit die Anhörungsrechte des Beirats bei der Bestellung der Mitglieder der Kommissionen und bei Erlassung seiner eigenen Geschäftsordnung gewährleistet werden.

Mitwirkung an der Auswahl der Kommiss- sionsmitglieder

Die Anhörung des Beirats vor der Bestellung der Leiterinnen und Leiter der sechs Kommissionen erfolgte in einer Sitzung des Menschenrechtsbeirats am 14. Mai 2012. Darin berichteten die beiden Vorsitzenden des Menschenrechtsbeirats über die Hearings, die für die in die engere Wahl genommenen

Bewerbungen stattgefunden und an denen sie auf Einladung der VA aktiv teilgenommen hatten. Der Vorschlag der VA, der nach Beratung mit den beiden Vorsitzenden des Menschenrechtsbeirats zu Stande kam, wurde vom Menschenrechtsbeirat zur Kenntnis genommen. Auf ähnliche Weise wurden die Mitglieder der Kommissionen bestellt. An den entsprechenden Hearings nahmen jeweils eine der beiden Vorsitzenden sowie ein weiteres Mitglied bzw. Ersatzmitglied des Menschenrechtsbeirats teil. In der Sitzung des Menschenrechtsbeirats am 18. Juni 2012 wurde der Vorschlag der VA, der nach Beratung mit den bei den Hearings jeweils anwesenden Mitgliedern und Ersatzmitgliedern des Menschenrechtsbeirats sowie den jeweiligen Kommissionsleitungen beschlossen worden war, ebenfalls vom Menschenrechtsbeirat zur Kenntnis genommen. An dieser Sitzung nahmen schon die bestellten Leiterinnen und Leiter der Kommissionen teil. Sie präsentierten sich dem gesamten Menschenrechtsbeirat und gaben Auskunft über gestellte Fragen.

Die Anhörung des Menschenrechtsbeirats zur eigenen GeO, die einen integralen Bestandteil der GeO der VA sowie der Kommissionen bildet, erfolgte durch schriftliche Stellungnahmen zu einem von der VA vorgelegten Entwurf. Dieser wurde in der Sitzung des Menschenrechtsbeirats am 14. Mai 2012 diskutiert und im Konsens zwischen VA und Menschenrechtsbeirat angenommen. Besonders hervorzuheben ist, dass auf Vorschlag des Menschenrechtsbeirats die gleichzeitige und gleichberechtigte Teilnahme von Mitgliedern und Ersatzmitgliedern an den Beratungen des Menschenrechtsbeirats in die GeO aufgenommen wurde. Dies soll insbesondere gewährleisten, dass alle Nichtregierungsorganisationen, die sich am Prozess der Selbstnominierung beteiligt hatten und aufgrund der zu großen Zahl zum Teil nicht als Mitglied, sondern nur als Ersatzmitglied bestellt werden konnten, an allen Sitzungen teilnehmen können. Nur das Abstimmungsrecht bleibt den Mitgliedern vorbehalten.

Teilnahmerecht der Ersatzmitglieder an Sitzungen

Erste Überlegungen des Menschenrechtsbeirats zur Schwerpunktsetzung für die Prüftätigkeit der Kommissionen erfolgten in der Sitzung des Menschenrechtsbeirats am 10. Juli 2012, in welcher die Mitglieder und Ersatzmitglieder zur Vorlage von schriftlichen Vorschlägen eingeladen wurden. Diese wurden in einer Arbeitsgruppe „Prüfschwerpunkte“ am 13. September 2012 diskutiert. In den Sitzungen des Menschenrechtsbeirats vom 4. Oktober 2012 und 6. Dezember 2012 wurde ein jeweils vorliegender Katalog von Themen schwerpunkten behandelt. Eine im Lichte der vorangegangenen Diskussionen bzw. Stellungnahmen revidierte Liste von Schwerpunkten wird am Anfang des Jahres 2013 erstellt werden.

Erste Überlegungen für Prüfschwerpunkte

3.6 Weitere Aktivitäten im Berichtszeitraum

3.6.1 Training und Weiterbildung

Zusammenarbeit mit dem Europarat

Kooperation mit dem Europarat Die VA führte in Kooperation mit dem Europarat ein „Shadow Monitoring“ durch. Der Europarat verfügt über eine große und langjährige Expertise im Bereich der Kontrolle von Orten einer Freiheitsentziehung gemäß dem Europäischen Abkommen zur Verhütung von Folter (CAT). Gemeinsam mit internationalen Expertinnen und Experten besuchten die Kommissionsmitglieder sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der VA sechs ausgewählte Einrichtungen. Dieses Seminar bot den Beteiligten die Gelegenheit, die internationalen Standards entsprechenden Vorbereitungs-, Besuchs- und Nachbereitungsmodalitäten abzustimmen und zu erarbeiten. Aufgrund der sehr positiven Reaktionen der Kommissionsmitglieder soll die Kooperation fortgesetzt werden.

Fortbildungskonzept 2013 Derzeit arbeitet die VA gemeinsam mit den Kommissionsleitungen ein Programm für die Fortbildung im Jahr 2013 aus. Beabsichtigt sind mehrere Workshops, die sich mit speziellen Themen befassen, um die Tätigkeit der sechs Kommissionen und die Zusammenarbeit mit der VA weiter zu harmonisieren.

3.6.2 Zusammenarbeit mit NGOs

Eine Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft ist nicht nur durch das Gesetz vorgegeben, sondern ist auch für die Wirksamkeit der Arbeit der VA von großer Bedeutung.

Institutionalisiert ist die Kooperation durch die Repräsentantinnen und Repräsentanten von NGOs im Menschenrechtsbeirat. Der Menschenrechtsbeirat ist als Beratungsorgan zugleich ein Forum für den Austausch zwischen Vertreterinnen und Vertretern von Ministerien und von Nichtregierungsorganisationen. Ihr Zusammenwirken führt z.B. zur Festlegung von Prüfschwerpunkten und bestimmt damit ganz wesentlich, in welchen Einrichtungen und Themenbereichen die Expertenkommissionen der VA tätig werden.

Darüber hinaus ist die Zusammenarbeit mit NGOs auch deshalb von entscheidender Bedeutung, weil sie dank ihrer großen Erfahrung Hinweise auf mögliche Missstände geben können und damit einen wichtigen Auslöser für Kontrollbesuche liefern. Die VA ist bemüht, diese Zusammenarbeit durch Kooperationsverträge abzusichern und den Erfahrungsaustausch auf eine erwartungssichere und handlungswirksame Basis zu stellen.

Die VA versteht sich über den gesetzlichen Auftrag hinaus als Forum für den Austausch mit und zwischen den Nichtregierungsorganisationen. Die Bildung einer entsprechenden Plattform ist geplant.

3.6.3 Öffentlichkeitsarbeit

Die VA ist gesetzlich dazu verpflichtet, die Öffentlichkeit über ihre neuen Aufgaben und insbesondere über die Ergebnisse ihrer Arbeit zu informieren. Neben den klassischen Mitteln der Information über die Homepage und die Erstellung von Informationsfolders, strebt die VA verstärkt eine Zusammenarbeit mit den Lehrkörpern für Politische Bildung an Höheren Schulen an. So soll die Bedeutung des Schutzes der Menschenrechte als wesentlicher Teil einer demokratischen Ordnung verstärkt betont werden.

4 Nachprüfende Kontrolle: Prüfung der öffentlichen Verwaltung

4.1 Schwerpunktthema: Antidiskriminierung

4.1.1 Allgemeines

Die VA hat ein verfassungsrechtliches Mandat zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte. Obwohl alle Menschenrechte gleichwertig bzw. gleichrangig sind, kommt dem Schutz vor Diskriminierung eine besondere Bedeutung zu. Verbundene Diskriminierung und die Verwirklichung der Menschenrechte schließen einander prinzipiell aus. Aus diesem Grund widmet die VA auch in diesem Bericht dem Thema ein eigenes Kapitel.

Im Zuge ihrer Prüftätigkeit ist die VA auf Diskriminierungen aus Gründen der Behinderung, des Geschlechts, der sexuellen Ausrichtung sowie der Nationalität bzw. ethnischen Zugehörigkeit gestoßen. Exemplarische Fälle werden in diesem Kapitel im Detail dargestellt. Aber auch auf der Ebene der Gesetzgebung gibt es Verbesserungspotenzial. Anregungen der VA und internationale Verpflichtungen Österreichs werden im Folgenden erörtert.

Vorschläge zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen

Neben Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen normieren auf internationaler Ebene vor allem EU-Regelungen und die EMRK des Europarats Verpflichtungen Österreichs zum Diskriminierungsschutz. Die EMRK verbietet Diskriminierungen nur in Verbindung mit der Gewährung der Konventionsrechte. Ein allgemeines Diskriminierungsverbot wurde im 12. Zusatzprotokoll vereinbart; dieses wurde jedoch von Österreich noch nicht ratifiziert.

Verpflichtungen zum Diskriminierungsschutz

Auf EU-Ebene regeln vor allem die EU-Charta der Grundrechte und drei Richtlinien den Schutz vor Diskriminierungen. Die Charta enthält ein allgemeines Diskriminierungsverbot, das alle Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Recht beachten müssen. Bereits im Jahr 2000 schuf die EU einen Rahmen für Mindestfordernisse durch die Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft sowie die Richtlinie zur Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf. Dieser wurde 2004 durch die Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen erweitert. Trotz dieser Errungenschaften ist der europäische Rechtsrahmen zum Diskriminierungsschutz, wie die Kommission festgestellt hat, noch immer unvollständig. Es gibt Unterschiede zwischen Diskriminierungen innerhalb und außerhalb des Beschäftigungsbereichs. Beim Schutz vor Diskriminierung darf es aber keine Rangordnung geben. Österreich hat daher einerseits die Mindestfordernisse der EU umzusetzen, muss aber zusätzlich an der Gewährleistung eines umfassenden Diskriminierungsschutzes arbeiten.

EU-Charta der Grundrechte und EU-Richtlinien

Antidiskriminierung

Internationale Kritikpunkte Die Situation zum Diskriminierungsschutz in Österreich wurde jüngst vor allem in drei internationalen Berichten analysiert: Im Jahr 2010 durch die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, 2011 im Zuge des Universal Periodic Review des UN Human Rights Council, sowie 2012 durch den vom Europarat eingesetzten Kommissar für Menschenrechte. Hauptkritikpunkte waren durchgehend die starke Fragmentierung der Antidiskriminierungsgesetze, die unterschiedlichen Schutzniveaus für die jeweiligen Gruppen, die vielen unterschiedlichen Institutionen, ungenügende Baugesetze und Bauordnungen in Bezug auf die Barrierefreiheit, fehlende Ansprüche auf Beseitigung diskriminierender Barrieren sowie lange Übergangsfristen für die Umsetzung der Barrierefreiheit in öffentlichen Gebäuden. Bemängelt wurde ferner, dass es keine Möglichkeiten zur Nebenintervention in Verfahren gibt. Rahmenbedingungen für finanzielle Unterstützungen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen vor allem im schulischen Bereich seien noch ungenügend. Kritisch gesehen werden insbesondere Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der ethnischen Zugehörigkeit, des Alters und der Religion. Angeregt wurden höhere Schadenersätze bei Verletzungen sowie das Sammeln diskriminierungsrelevanter Daten.

VA sieht Handlungsbedarf bei Gesetzgebung Seit Herbst 2012 liegt ein Gesetzesentwurf für die Novellierung des GlBG, GBK/GAW-G, BEinstG und BCStG vor. Durch diesen sollen bestehende Unzulänglichkeiten im Diskriminierungsschutz beseitigt werden. Obwohl die vorgeschlagenen Änderungen Schritte in die richtige Richtung sind, sieht die VA beim aktuellen Gesetzesentwurf und anderen Regelungen zusätzlichen Handlungsbedarf, ähnlich wie beispielsweise der Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsofern oder der Unabhängige Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

Fragmentierung und unterschiedliche Schutzniveaus Ein Grundproblem ist die Fragmentierung des Diskriminierungsschutzes in zahlreichen verschiedenen Bundes- und Landesgesetzen. Dadurch ist die Rechtslage nicht nur unübersichtlich, sondern es besteht auch die Gefahr, dass der Schutz vor Diskriminierungen je nach Schutzbereich unterschiedlich hoch ist. Dies zeigt sich z.B. bei den Bestimmungen des § 31 GlBG, der zwischen Geschlecht, Religion und Weltanschauung, Alter und sexueller Orientierung einerseits sowie ethnischer Zugehörigkeit andererseits unterscheidet. Die Intention der geplanten Novelle ist zwar, den Diskriminierungsschutz für die Merkmale Religion oder Weltanschauung, Alter oder sexuelle Orientierung auszudehnen und dem anderer Merkmale wie Geschlecht oder ethnische Zugehörigkeit anzupassen. Allerdings bleibt die Gefahr unterschiedlicher Schutzniveaus auch weiterhin bestehen.

Bereich Behinderung separat geregelt Dies wird beispielsweise beim Thema Behinderung sichtbar. Der Zweck der UN-Behindertenrechtskonvention – der gleichberechtigte Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Schutz vor Diskriminierung – ist in allen politischen Programmen zu berücksichtigen. Die Gleichstellung von

Menschen mit Behinderungen ist aber nicht mit anderen Materien harmonisiert, sondern in eigenen Gesetzen mit eigenen Schutzstandards geregelt und daher von anderen Diskriminierungsverboten abgetrennt. Dies ist in Hinblick auf Mehrfachdiskriminierungen und diesbezüglicher Rechtsdurchsetzung nicht unproblematisch. Die einheitliche Regelung des Diskriminierungsverbots wäre jedenfalls im Hinblick auf die Gleichwertigkeit der schützenswerten Merkmale positiv. Auch in einem einheitlichen Gesetz könnten spezifische Aspekte der verschiedenen Gruppen berücksichtigt werden.

Dialogforen zwischen Regierungsvertretern und NGOs sollten gesetzlich eingerichtet werden. Da Inklusion kein isoliert zu behandelndes Thema ist, sondern in allen Politikbereichen mitbedacht werden muss, wäre im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention ein gemeinsamer, institutionalisierter Dialog zur Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung wünschenswert. In diesem Zusammenhang hält die VA auch fest, dass sie zur Erfüllung ihres erweiterten Mandats als unabhängige Überwachungsbehörde zur Verhinderung von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch von Menschen mit Behinderungen einen regelmäßigen Austausch mit dem Monitoringausschuss sinnvoll hält.

Dialogforen notwendig

Wie die EU-Kommission festgestellt hat, sind für eine tatsächliche Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen nicht nur Verbote, sondern auch positive Maßnahmen notwendig. Derzeit benötigen in Österreich mehr als 500.000 Menschen ständig Pflege. Das Pflegegeld soll einen Beitrag leisten, ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen zu können. Durch die fehlende Valorisierung erfüllt das Pflegegeld diesen Zweck immer weniger. Die VA fordert deshalb seit Längerem eine gesetzlich garantierte Valorisierung des Pflegegeldes und damit den Zugang der Betroffenen zu mehr Gleichberechtigung.

Valorisierung Pflegegeld

Fehlende Rechtssicherheit ortet die VA im Bereich der Persönlichen Assistenz. Die finanzielle Unterstützung für Betroffene ist derzeit oft eine Frage des Goodwills. Nach der UN-Behindertenrechtskonvention dürfen z.B. Kinder und Jugendliche nicht aufgrund einer Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden. Die im NAP-Entwurf vorgesehene Forcierung des inklusiven Unterrichts wird daher von der VA begrüßt. Die Verfahren für eine erfolgreiche und sinnvolle Integration müssen aber konkreter und umfassender gestaltet werden.

Klare Regeln für persönliche Assistenz

Ein weiterer wichtiger Schritt wäre ein Anspruch auf Beseitigung von Barrieren, Unterlassung von Diskriminierungen bzw. Erfüllung von Gleichbehandlungspflichten. Derzeit können Menschen mit Behinderungen nur Schadenersatz, aber nicht die Herstellung eines diskriminierungsfreien Zustandes fordern.

Anspruch auf Beseitigung von Barrieren

Dies ist insbesondere deshalb unzureichend, weil Probleme durch mangelhafte oder fehlende bauliche Barrierefreiheit schon lange bekannt sind. Der

Barrierefreies Bauen

gesellschaftliche Bewusstseinswandel sowie die demografische Entwicklung verändern die Ansprüche an den gebauten Raum. Im Sinne des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen sowie der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen soll der gebaute Raum für alle Menschen auf allgemein übliche Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sein. Barrierefreies Planen und Bauen bezieht sich längst nicht mehr allein auf Einschränkungen der Motorik, sondern berücksichtigt auch Sensorik, Kognition und Anthropometrie. Der gesellschaftlichen Diversität Rechnung zu tragen, ist die Herausforderung zeitgemäßer Architektur. Gerade hier ist Kreativität gefragt, die aus dem theoretischen Wissen neue räumliche oder technische Lösungen entwickelt. Dabei sollte der Schwerpunkt darauf liegen, die Bedürfnisse der verschiedenen Nutzergruppen zu erkennen, zu analysieren und diese konzeptionell in den frühen Entwurfsprozess – wie in die Detailplanung – einzubeziehen. Als wesentliche Planungsgrundlage müssten das fundierte Verständnis der Thematik und aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse im Vordergrund stehen. Es gibt im deutschsprachigen Ausland sehr ambitionierte Forschungsvorhaben, die sich mit zentralen Fragen der Zukunft beschäftigen (z.B. evidenzbasiertes Planen und Bauen im Gesundheitswesen). Hier scheint es auch auf wissenschaftlicher Ebene Nachholbedarf in Österreich zu geben. Eine auf vorhandene Forschungsergebnisse aufbauende bundesweite Evaluierung bestehender Bauvorschriften wäre ein erster Schritt, um Fortschritte erzielen zu können.

Verbandsklage notwendig

Zur Beseitigung von Barrieren wäre auch eine Verbandsklage ein besonders wichtiges Instrument. Auch nach der aktuellen Regierungsvorlage kann ausschließlich die Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation nach dem BGStG Verbandsklage erheben. Dies ist bisher kein einziges Mal geschehen. Eine Ausweitung der Klageberechtigung auf andere Organisationen ist deshalb dringend notwendig, genauso wie zusätzliche Möglichkeiten zur Nebenintervention qualifizierter Organisationen in Verfahren.

Für die anderen geschützten Gruppen gibt es überhaupt keine Möglichkeit einer Verbandsklage. Eine Verbandsklage ist immer dann notwendig, wenn keine betroffene Person bereit ist, sich auf ein Verfahren einzulassen, aber die Diskriminierung „öffentliche“ wahrnehmbar ist. Dies wäre z.B. bei diskriminierenden Inseraten oder AGBs der Fall. In der Novelle zum Gleichbehandlungsrecht müsste deshalb das Recht auf Verbandsklage ein wichtiger Eckpunkt sein.

Strafen und Schadenersatz

Strafen und Schadenersatz sind theoretisch sinnvoll, um Diskriminierungen vorzubeugen. Nach dem aktuellen Gesetzesentwurf soll Schadenersatz wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Dies zeigt zwar die richtige Intention der Regelung und die Orientierung am geltenden EU-Recht. Ohne Vorgaben und Entscheidungsrichtlinien werden Gerichte aber nur schwer eine einheitliche Linie finden. Es wäre deshalb sinnvoll, für alle Diskrimi-

nierungsbereiche Bemessungskriterien zu definieren und einen Mindestscha-
denersatz einzuführen.

Die VA empfiehlt auch, den Strafrahmen im GIBG sowie BEinstG auf über 360 Euro zu erhöhen bzw. einzuführen, den Kreis der Anzeigeberechtigten zu erweitern, den Verbotsbereich auf alle Güter und Dienstleistungen zu erweitern, eine Verwaltungsstrafevidenz zu führen und qualifizierten Organisationen im Verfahren Parteistellung zu gewähren. Wie im Folgenden bei der Einzelfalldarstellung gezeigt wird, gab es zu den Strafbestimmungen des EGVG bereits eine Gesetzesänderung, nachdem die VA Verbesserungen gefordert hatte.

Empfehlungen der VA

Für die Beschleunigung der Verfahren vor der Gleichbehandlungskommission (GBK) ist die geplante Verkleinerung der Senate grundsätzlich ein positiver Schritt. Es ist aber fraglich, ob diese Maßnahme ausreicht, um **Verfahrenszeiten zu verkürzen und Rechtssuchende zu einer Anzeige zu ermutigen**. Finanziell und personell ausreichende Ressourcen sind dafür eine Grundvoraussetzung. Weiters regt die VA eine umfassende Veröffentlichungspflicht von Gerichtsurteilen auf der GBK-Homepage an, die auch Beurteilungsdivergenzen zwischen der GBK und Gerichten sichtbar machen könnte.

Ausreichende Ressour-
cen für GBK; Veröffent-
lichung von Gerichts-
urteilen

Die folgenden Prüffälle der VA zeigen, dass es im Jahr 2012 auch in der Vollziehung der bestehenden **Gesetze** Verbesserungen gab, aber Mängel weiterhin bestehen. Die VA war mit unterschiedlichen Themen konfrontiert, dazu zählen etwa mangelnde Barrierefreiheit, geschlechterstereotype Rollenzuweisungen in Bewerbungsverfahren, Geschlechtsumwandlungen von Transgenderfrauen, Diskriminierungen bei Familienleistungen für ausländische Menschen und Diskriminierungen aufgrund sexueller Orientierung.

4.1.2 Diskriminierung aufgrund von Krankheit oder Behinderung

Diskriminierung durch nicht barrierefreie Eignungstests

Nicht barrierefreie Eignungstests und inadäquate Rahmenbedingungen, wie z.B. die zur Verfügung stehende Zeit, stellen zweifellos eine verbotene Diskriminierung dar.

Bei Herrn Mag. N.N. wurde eine ab Geburt bestehende spastische Diplegie diagnostiziert. Er ist auch sehbehindert. Herr Mag. N.N. bewarb sich beim BMASK um eine Stelle als Verwaltungspraktikant, die ausdrücklich für begünstigte Behinderte nach dem BEinStG ausgeschrieben war. Er wurde zu einem Eignungstest eingeladen; das Testergebnis konnte aber seine Kenntnisse und Fähigkeiten nicht widerspiegeln, da das Testverfahren nicht barrierefrei war.

Das BMASK bemerkte dazu, dass die Sehbehinderung aus den Bewerbungsunterlagen von Herrn Mag. N.N. nicht hervorgegangen sei. In derartigen

Testergebnis nicht
berücksichtigt

Fällen werde der Eignungstest selbstredend nicht verwendet. Es sei daher auch klar, dass das negative Testergebnis im weiteren Auswahlverfahren nicht berücksichtigt werde.

Auch wenn damit der konkrete Fall gelöst wurde, stellt sich die grundsätzliche Frage, wieso nicht barrierefreie Eignungstests im (und außerhalb) des öffentlichen Dienstes überhaupt noch Verwendung finden.

Diskriminierungsschutz

Die UN-Behindertenrechtskonvention verbietet Diskriminierungen von Menschen mit Behinderung, insbesondere auch bei der Bewerbung um eine Stelle (Art. 5 und 27 leg. cit.). Auch § 7b BEinStG enthält einen solchen Diskriminierungsschutz.

Regelung für öffentlichen Dienst

Für den öffentlichen Dienst gibt es gesetzliche Regelungen, die dem Diskriminierungsschutz (scheinbar) Rechnung tragen. Nach dem AusG muss kein Eignungstest durchgeführt werden, wenn eine Planstelle ausdrücklich für begünstigte Behinderte ausgeschrieben ist. Nach § 9 Abs. 4 EPV ist bei Prüfungen auf Behinderungen der Bewerberinnen oder Bewerber Rücksicht zu nehmen, soweit dies nicht dem Zweck der Prüfung widerspricht.

Das BMASK sieht damit den Diskriminierungsschutz verwirklicht.

Die VA ist hingegen der Ansicht, dass ein wirksamer Diskriminierungsschutz bei Testverfahren nicht über Ausnahmeregelungen gesichert werden kann. Nur barrierefreie Testverfahren stellen sicher, dass mit der persönlichen Eignung nicht in Zusammenhang stehende Faktoren ausgeblendet werden. Menschen mit Behinderung würden dadurch – wie alle anderen auch – im Bewusstsein bestärkt, in Bewerbungsunterlagen ausschließlich jene Umstände bekannt zu geben, die sie im Sinne des Anforderungsprofils für eine ausgeschriebene Stelle befähigen.

Einzelfall: VA-BD-SV/0560-A/1/2012

Barrierefreier Zugang zu Telekommunikations-Dienstleistungen

Telefon-Relay-Center ermöglichen es Menschen, die nicht hören oder sprechen können, zu telefonieren. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern gibt es derartige Dienstleistungen in Österreich noch nicht. Nach einem jahrelangen Zuständigkeitskonflikt zwischen BMVIT und BMASK ergreift nun das BMVIT die Initiative.

Telefon-Relay-Center ermöglichen barrierefreies Telefonieren

Ein Telefon-Relay-Center ermöglicht es hör- und sprechbehinderten Menschen mit hörenden und sprechenden Personen zu telefonieren. Telekommunikationsdienste können damit von behinderten Menschen in gleichem Ausmaß wie von nicht behinderten Menschen in Anspruch genommen werden. Barrierefreies Telefonieren ist im Alltag oft erforderlich, in Notfällen kann es sogar lebenswichtig sein. Derzeit können hör- und sprechbehinderte Menschen in Österreich den Notruf nicht nutzen.

In Österreich gibt es diese Möglichkeit derzeit nicht. Jahrelang bestand Uneinigkeit, ob für diese Angelegenheit das BMVIT oder das BMASK zuständig ist. Mit diesem negativen Kompetenzkonflikt hatte auch Herr N.N. zu kämpfen, der sich für die Einführung in Österreich einsetzt.

Das BMVIT erklärte in der Stellungnahme an die VA seine Zuständigkeit. Diese habe zuvor nicht bestanden, sei jedoch mit der jüngsten Novelle des TKG eindeutig geworden. § 17 TKG sieht nun vor, dass in einer Verordnung des BMVIT auch geeignete Maßnahmen vorgeschrieben werden können, die behinderte Personen in die Lage versetzen, Telekommunikationsdienste in gleichem Ausmaß wie nicht behinderte Nutzerinnen und Nutzer in Anspruch zu nehmen. Gem. § 20 TKG ist außerdem die Herstellung der Verbindung zu allen Notrufnummern auch für behinderte Nutzerinnen und Nutzer zu gewährleisten.

Zuständigkeit des BMVIT

Anfang Juli 2012 führte das BMVIT mit Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Interessenvertretungen, wie beispielsweise dem Österreichischen Gehörlosenverband und dem Österreichischen Blindenverband, ein erstes Gespräch zur Bedarfserhebung. Der Österreichische Gehörlosenverband initiierte einen Testbetrieb eines Gehörlosen-Relay-Center, eine Auswertung der Ergebnisse lag dem BMVIT Ende des Jahres noch nicht vor. Die Ergebnisse und Erfahrungen des Testbetriebs sollen die Grundlage für die mögliche Erlassung einer Verordnung bilden.

Testbetrieb

Die VA begrüßt die ersten Schritte in Richtung barrierefreier Telekommunikations-Dienstleistungen und wird die Fortschritte weiter beobachten.

Assistierende Technologien und unterstützte Kommunikation als Grundlage eines selbstbestimmten Lebens und der vollen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft sind Menschenrechte. Sie müssen entsprechend der UN-Behindertenrechtskonvention entwickelt, angeboten und verbreitet werden.

Einzelfall: VA-BD-VIN/0060-A/1/2012

Erhöhte Familienbeihilfe erstmals auch bei Stoffwechselerkrankungen

Die Stoffwechselerkrankung Phenylketonurie (PKU) wurde durch eine Änderung der Einschätzungsverordnung zum BEinstG der Zöliakie gleichgestellt. Damit ist der Bezug der erhöhten Familienbeihilfe in vergleichbaren Lebensbereichen für alle Betroffenen gewährleistet.

Im PB 2011 (S. 43) wurde der Fall eines fünf Monate alten Buben geschildert, der an der Stoffwechselerkrankung PKU leidet. Diese erfordert eine lebenslange phenylalaninarme Diät. Dabei muss ein Eiweißersatz aus speziell hergestellten Präparaten, die alle Eiweißbausteine mit Ausnahme des Phenylala-

Massive Auswirkungen auf Lebensführung

nins enthalten, zugeführt werden. Die strikte Einhaltung der Diät bedeutet für die Eltern von PKU-kranken Kindern eine große psychische und soziale Belastung. Jede Nahrungsaufnahme ist genauestens im Voraus zu planen.

Zu niedriger Behinderungsgrad

Obwohl die PKU nach Meinung vieler Expertinnen und Experten teils noch massivere Auswirkungen auf die Lebensführung der Betroffenen hat als die Zöliakie, wurde sie bislang mit einem niedrigen Behinderungsgrad von nur 30 % bewertet (Einschätzungsverordnung des BMASK, BGBl. II Nr. 261/2010, Punkt 09.03.01). Dies war für die VA sachlich nicht gerechtfertigt.

VO geändert

Im Rahmen einer Evaluierung der Einschätzungsverordnung durch das BMASK wurde nun auf die Kritik der VA reagiert: Die PKU wurde der Zöliakie gleichgestellt, womit auch Eltern von PKU-kranken Kindern erstmals auch die erhöhte Familienbeihilfe erhalten.

Einzelfall: VA-BD-JF/0121-A/1/2011

4.1.3 Diskriminierung aufgrund des Geschlechts

Diskriminierung bei der Besetzung einer Leitungsfunktion einer regionalen AMS Geschäftsstelle

Geschlechterstereotype Rollenzuweisungen in Bewerbungsverfahren sind keine Kavaliersdelikte, sondern Menschenrechtsverletzungen.

Vorwurf der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts

Frau N.N. brachte gegenüber der VA vor, im Bewerbungsverfahren für eine Leitungsfunktion einer regionalen Geschäftsstelle des AMS Bgld aufgrund ihres Geschlechts diskriminiert worden zu sein.

Sie ist Beamtin des ausgegliederten Rechtsträgers AMS und arbeitet seit 1983 als Beraterin in einer direkt benachbarten Organisationseinheit. Sie bewarb sich am 7. Jänner 2009 um die mit interner Bekanntmachung ausgeschriebene Leitungsposition. Frau N.N. verwies dabei auf Erfahrungen im Projektmanagement, auch im Bereich der Frauenförderung. Sie war die einzige Frau unter insgesamt vier Bewerbern.

Begutachtungskommission schlägt Frau N.N. vor

Die Begutachtungskommission stellte ausdrücklich fest, dass alle vier Personen die Ausschreibungsvoraussetzungen erfüllten. Aufgrund der im B-GIBG normierten Vorrangregel für Frauen bei gleicher Eignung empfahl sie, Frau N.N. mit der Leitungsfunktion zu betrauen.

Landesdirektorium gibt Mann den Vorzug

Das Landesdirektorium des AMS beschloss am 6. Februar 2009 nach einem Hearing jedoch einstimmig, einen männlichen Bewerber mit der Leitung der regionalen Geschäftsstelle zu betrauen.

Frau N.N. beantragte daraufhin ein Gutachten der Bundes-Gleichbehandlungskommission. Im Antrag gab sie u.a. an, dass ihr beim Hearing am 6. Februar 2009 zur „Frauen- und Gleichstellungsförderung“ von einem Ver-

treter der Wirtschaftskammer die Frage gestellt wurde, weshalb Frauen nicht in der Erziehung von Kindern ihre Erfüllung finden könnten. Da sie die einzige Frau unter den Bewerbern war, musste sie davon ausgehen, dass diese Frage den männlichen Bewerbern nicht gestellt worden sei.

Im Gutachten vom 21. Januar 2010 wurde nach näherer Prüfung auch festgestellt, dass die Nichtberücksichtigung der Bewerbung von Frau N.N. eine Verletzung des Frauenförderungsgebotes gem. § 11c B-GIBG und des Gleichbehandlungsgebotes gem. § 4 Z 5 leg.cit. darstellt.

Gleichbehandlungs-kommission gibt Frau N.N. recht

Enttäuschend war für Frau N.N., dass nach Vorliegen des Gutachtens niemand bereit war, mit ihr darüber zu sprechen. Sie wollte in Erfahrung bringen, in welcher Form ein außergerichtlicher Ausgleich des finanziellen Schadens erfolgen könne. Dieser war ihr – auch nach Meinung der Bundes-Gleichbehandlungskommission – erwachsen. Frau N.N. hat wegen der Benachteiligung im Verfahren Schadenersatz geltend gemacht. Dieser resultiert aus den Anwaltskosten und dem Differenzbetrag zwischen ihrem derzeitigen Monatsbezug und jenem, den sie bei Betrauung mit der Leitung der regionalen Geschäftsstelle erhalten hätte.

Der Antrag von Frau N.N. wurde mit Bescheid der Bundesgeschäftsstelle des AMS vom 14. März 2011 und später auch mit Berufungsbescheid des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz vom 2. September 2011 abgewiesen. Dies mit der Begründung, dass keine Diskriminierung vorliege. Als Begründung wurde angeführt, dass Frau N.N. nach Durchführung eines neuen Ermittlungsverfahrens von den vier Bewerbern als am schlechtesten qualifiziert erachtet worden sei. Dies u.a. aufgrund folgender Überlegungen: „Zwar sei der Frau N.N. der Arbeitsmarkt in der Region im Überblick sehr wohl vertraut, jedoch seien ihre Kenntnisse – im Vergleich mit ihrem letztlich bestellten Mitbewerber, der bereits viele Jahre lang im Zuständigkeitsbereich XY auf vielfältige Weise tätig ist, geringer zu bewerten.“

Schadenersatz-anspruch wird verneint

In einem amtsweigigen Prüfungsverfahren wollte die VA Frau N.N. im Bemühen um eine rasche außergerichtliche finanzielle Einigung trotz eines bereits anhängigen Verfahrens beim VfGH unterstützen. Ein Missstand wurde darin vermutet, dass sich das AMS in seinem Gleichstellungs- und Frauenförderungsplan 2008–2012 selbst das Ziel gesetzt hatte, mehr Chancen für Frauen bei der Besetzung von Führungspositionen zu eröffnen. Neben der gesetzlichen Pflicht zur Frauenförderung bei Unterrepräsentation – diese ist im AMS Bgld mit einer weiblichen RGS-Leiterin und sechs männlichen Leitern eindeutig gegeben – kann das Ausschreibungskriterium „Kenntnis des regionalen Arbeitsmarkts“ wohl nicht so verstanden werden, dass zwangsläufig jede andere Bewerbung, die nicht aus dem bisherigen Mitarbeiterstab stammt, als nachrangig angesehen werden muss. Dennoch verteidigte der Bundesminister seine Entscheidung und führte in Bezug auf die von Frau N.N. im Berufungsantrag behauptete diskriminierende Bemerkung, die anlässlich des

Bundesminister ver-teidigt Vorgangsweise gegenüber VA

Hearings gefallen war, aus, dass sich diese in keinem der ihm zur Verfügung stehenden Dokumente finde.

VfGH stellt Gleichheitsverletzung fest

Der von Frau N.N. befasste VfGH vertrat dazu eine gänzlich andere Position. Mit Erkenntnis vom 27. Juni 2012, B 1186/11, wurde festgestellt, dass Frau N.N. im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz verletzt worden ist. Offensichtlich geht der VfGH davon aus, dass jede ermittelnde Behörde bei einem Schadenersatzverfahren gem. §§ 18a und 20 Abs. 3 B-GlBG von sich aus allen Hinweisen auf eine mögliche Diskriminierung von Amts wegen nachzugehen hat.

VfGH sieht Willkür

Den Entscheidungsgründen des zitierten Erkenntnisses zufolge brachte Frau N.N. in der Berufung vor, dass im Rahmen des Verfahrens die Frage gestellt wurde, warum Frauen nicht in der Erziehung der Kinder ihre Erfüllung finden können. Dass diese Bemerkung getätigt wurde, sei weder im Verwaltungsverfahren, noch im verfassungsgerichtlichen Vorverfahren jemals bestritten und auch im Gutachten der Bundes-Gleichbehandlungskommission ausdrücklich bestätigt worden. Dennoch hat das BMASK dazu jegliche Auseinandersetzung unterlassen – ein Umstand, den der VfGH als eine weitere in die Verfassungssphäre reichende Mängelhaftigkeit des Verfahrens qualifizierte.

VA fordert verfassungskonforme Vorgangsweise

Im Lichte dieses Erkenntnisses forderte die VA sowohl das BMASK als auch das AMS auf, alle entgegenstehenden Verfahrensrichtlinien zu ändern.

Der VA wurde sowohl vom BMASK als auch vom AMS versichert, dass die entsprechenden Schritte inzwischen bereits getroffen und auch Verhandlungen in Bezug auf eine außergerichtliche Einigung über die Höhe des Schadenersatzanspruches von Frau N.N. geführt werden.

Bitterer Nachgeschmack

Ein äußerst bitterer Nachgeschmack bleibt, weil die Verfahrensabläufe und die offen zur Schau getragenen stereotypen Rechtfertigungsmuster trotz vieler gegenteiliger proklamatischer Bekenntnisse exemplarisch deutlich machen, wie schwer es für Frauen selbst im (ausgegliederten) Bundesdienst ist, in Leitungsfunktionen zu gelangen. Eines hohen Durchhaltevermögens bedarf es, im aufrechten Dienstverhältnis einen Schadenersatzanspruch gegen den Dienstgeber in einem jahrelangen Rechtsstreit durchfechten zu müssen.

Einzelfall: VA-BD-SV/1018-A/1/2011

Brustaufbau-Operationen bei Transgenderpersonen

Brustaufbau-Operationen bei Transgenderfrauen können medizinisch indiziert sein. In solchen Fällen sollte eine Leistungspflicht der Krankenkassen bestehen.

Zwei transsexuelle Beschwerdeführerinnen wandten sich an die VA, nachdem die WGKK die Kostenübernahme für einen Brustaufbau mehrfach abgelehnt hatte. In beiden Fällen lagen Gutachten vor, die bescheinigten, dass

durch Hormonbehandlungen keine Änderung des unterentwickelten Brustwachstums mehr zu erwarten seien und dies massive psychische Probleme auslöse.

Die WGKK vertrat den Standpunkt, dass solche Operationen generell in den kosmetischen Bereich fielen und die Situation mit jener von genetischen Frauen, die kleine Brüste haben, vergleichbar sei.

Die VA vermochte weder diesen Zugang zum Thema noch den generellen Leistungsausschluss nachzuvollziehen. Sie vertrat vielmehr die Ansicht, dass ein Anspruch auf eine medizinisch indizierte anatomische Annäherung bereits durch Vorentscheidungen als gewährleistet erachtet worden war. Beide Beschwerdeführerinnen haben sich nach geschlechtsumwandelnden Operationen Hormontherapien unterzogen. Da es dennoch nicht möglich war, eine annähernde Geschlechtsangleichung herbeizuführen, wären auch bestehende Alternativen zu erfolglosen Behandlungen notwendig. Dies gerade auch dann, wenn deren Unterbleiben für sich gesundheitsschädlich ist.

Medizinisch indiziert

Nach einer neuerlichen Untersuchung übernahm die WGKK die Kosten für beide Operationen. In der Begründung wurde auf das Deutsche Bundessozialgericht verwiesen, das Körbchengröße A als Richtwert für eine Kostenübernahme im Rahmen von geschlechtsanpassenden Operationen wertet.

Der hinsichtlich einer Standardisierung solcher Problemstellungen kontaktierte Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger hält allgemein geltende Regeln für Kostenübernahmen für nicht erforderlich. Der VA wurde mitgeteilt, dass es sich jeweils um Einzelfälle handle, zu deren Lösung das Gesamtbild sowie medizinisch-psychologische Themen, die durch Rechtsvorschriften nicht ausreichend abgebildet werden könnten, abzuklären seien.

So schwierig die maßgeblichen Abwägungen auch immer sein mögen: Ein diskriminierungsfreier Zugang zu medizinischen Dienstleistungen ist nur gegeben, wenn es unbestritten bleibt und es auch Beurteilungskriterien gibt, die auf der Prämisse aufbauen, dass solche Fragen sehr wohl in den Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung fallen.

Einzelfall: VA-BD-SV/0818-A/1/2012; siehe auch PB 2011, VA-BD-SV/742-A/1/2011

4.1.4 Diskriminierung aufgrund der Nationalität oder ethnischen Zugehörigkeit

VA begrüßt Ausweitung des Diskriminierungsverbotes im Verwaltungsstrafrecht

In Umsetzung einer Empfehlung der VA wurde mit einer am 1. September 2012 in Kraft getretenen Gesetzesänderung die Möglichkeit einer effizienteren Verfolgung und Bestrafung von diskriminierenden Praktiken geschaffen.

VA kritisiert unzureichenden Diskriminierungsschutz

Die VA weist seit Langem auf die unzureichende Umsetzung des verwaltungsstrafrechtlichen Verboles von Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Herkunft beim Zutritt zu öffentlichen Orten und bei der Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen hin.

In Kollegialbeschlüssen aus den Jahren 2007 und 2011 stellte die VA Missstände der Verwaltung insofern fest, als dass mit der uneinheitlichen und ineffizienten Anwendung des Diskriminierungsverbotes nach Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG die internationalen, gemeinschaftsrechtlichen und nationalen Verpflichtungen Österreichs zur Bekämpfung von Diskriminierung nicht erfüllt werden können. In diesen Empfehlungen wurde auch auf die restriktive Interpretation des Diskriminierungsverbotes, das den internationalen und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zum Diskriminierungsschutz nicht entsprechen kann, Bezug genommen.

So wurden z.B. Zutrittsverweigerungen für türkische Männer zu Diskotheken oder Inserate, die freie Stellen oder Wohnungen nur für Inländer anbieten, nicht ausreichend verfolgt und geahndet. Das ist nach Wahrnehmung der VA und vieler NGOs auch ein Grund dafür, warum Betroffene trotz Diskriminierungserfahrungen nur selten Anzeigen bei Behörden einbringen und die wenigen Verfahren oft ohne Bestrafung eingestellt wurden.

Die VA hat daher an die zuständige Bundesregierung bereits zweimal die Empfehlung gerichtet, dafür zu sorgen, dass das gesetzliche Verbot der ethnischen Diskriminierung bundesweit einheitlich und wirksam vollzogen wird.

Neue Rechtslage soll effizientere Verfolgung von Diskriminierung ermöglichen

Mit 1. September 2012 ist eine Gesetzesänderung in Kraft getreten. Unter Bezugnahme auf die Empfehlungen der VA wurde Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG neu gefasst, wodurch eine effizientere Verfolgung und Bestrafung diskriminierender Praktiken möglich sein sollte. Künftig muss von Betroffenen nämlich nicht mehr der Beweis erbracht werden, „allein auf Grund“ seiner oder ihrer ethnischen Herkunft beim Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen benachteiligt worden zu sein.

Die VA hofft, dass dies – neben anderen notwendigen Maßnahmen wie Schulungen der Behörden und Informationskampagnen – zu einer wesentlichen Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei öffentlichen Gütern und Dienstleistungen beiträgt.

Einzelfall: VA-ST-LAD/0007-A/1/2010

Ungerechtfertigte Einstellung von Familienleistungen für ausländische Familien

Läuft ein Aufenthaltstitel ab, werden auch die Familienbeihilfe und das Kinderbetreuungsgeld nicht gewährt. Dies auch dann, wenn die Betroffenen rechtzeitig die Verlängerung ihrer Aufenthaltstitel beantragten und sich damit rechtmäßig in Österreich aufhalten.

Mehrere ausländische Familien wandten sich an die VA, weil die Familienbeihilfe für ihre Kinder monatelang nicht ausbezahlt wird. Dadurch geraten die Familien in eine äußerst schwierige finanzielle Lage. Für Eltern kleiner Kinder kommt noch hinzu, dass auch das Kinderbetreuungsgeld und der damit verbundene Krankenversicherungsschutz wegfallen.

Familien monatelang ohne Leistungen

Grund dafür ist die österreichweite Verwaltungspraxis, mit Ablauf der Aufenthaltstitel (NAG-Karten) auch die Familienleistungen einzustellen. Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld werden nur rückwirkend, nach Vorliegen der neuen NAG-Karten, ausbezahlt. Dies obwohl die Betroffenen rechtzeitig eine Verlängerung bzw. Zweckänderung ihres Aufenthaltes bei der Niederlassungsbehörde beantragen und dem FA Bestätigungen darüber vorlegen.

Diese Vorgangsweise entspricht nicht der geltenden Rechtslage: Anspruch auf Familienbeihilfe für nicht-österreichische Staatsbürger besteht, wenn sich der Antrag stellende Elternteil und das Kind nach §§ 8 und 9 NAG rechtmäßig in Österreich aufhalten. Dies gilt entsprechend für das Kinderbetreuungsgeld. § 8 NAG nennt alle Arten von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige. § 9 NAG regelt die Dokumentation des Aufenthaltsrechtes für EU-Bürger. Fast alle Aufenthaltstitel werden zunächst befristet gewährt. Ihre Verlängerung muss vor Ablauf der Gültigkeitsdauer des jeweiligen Aufenthaltstitels beantragt werden. Dann hält sich der Antragsteller „unbeschadet fremdenpolizeilicher Bestimmungen bis zur rechtskräftigen Entscheidung über den Antrag weiterhin rechtmäßig im Bundesgebiet auf“ (§ 24 Abs. 1 NAG).

Aufenthalt während Verlängerungsverfahren ist rechtmäßig

Der Gesetzgeber wollte hier klarstellen, dass Fremde weiterhin rechtmäßig niedergelassen bleiben, auch wenn die Entscheidung über den Verlängerungsantrag noch aussteht. Sie behalten vorläufig ihren Status. Der abgelaufene Aufenthaltstitel vermittelt also weiterhin alle diesbezüglichen Rechte – so auch den Anspruch auf Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld. Die Familienleistungen sind laufend weiter zu gewähren.

Familienleistungen stehen weiterhin zu

Dieser Ansicht ist auch der UFS. Er hat in mehreren Entscheidungen ausgesprochen, dass für die Dauer des fremdenrechtlichen Verlängerungsverfahrens laufender Anspruch auf Familienleistungen besteht.

Die VA hat am 24. August 2012 eine Missstandsfeststellung beschlossen. Dem Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend wurde darin die Empfehlung erteilt, Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld bei Vorlie-

VA spricht Empfehlung aus

gen der weiteren Voraussetzungen auch während der Dauer des fremdenrechtlichen Verlängerungsverfahrens zu gewähren.

Das BMWFJ entsprach dieser Empfehlung leider dennoch nicht. Es könnte nicht auf das Formalerfordernis einer aktuellen NAG-Karte verzichtet werden. Damit sollen unnötige Rückforderungen vermieden und ein ökonomischer und effizienter Vollzug sichergestellt werden.

Diese Argumentation verkennt die geltende Rechtslage. Die VA empfiehlt daher allen Betroffenen, gegen die Entscheidung des FA Berufung einzubringen und die Vorlage an den UFS zu beantragen. Wenn und soweit dieser seine Spruchpraxis beibehält, werden Maßnahmen auf parlamentarischer Ebene angeregt. Die VA hat alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel zur Behebung des von ihr erkannten Missstandes ausgeschöpft.

Einzelfälle: VA-BD-JF/0059-A/1/2012, VA-BD-JF/0105-A/1/2011, VA-BD-SV/1218-A/1/2011

Schlechterstellung subsidiär Schutzberechtigter bei Familienleistungen

Die VA befasste sich mit der Schlechterstellung von subsidiär Schutzberechtigten, der vorläufigen Leistungspflicht nach europarechtlichen Bestimmungen sowie mit der Problematik sogenannter „nachgeborener Kinder“ und unsachlicher Befristungen der Leistungen.

Schlechterstellung von subsidiär Schutzberechtigten

Die VA hat zuletzt im PB 2011 auf die Schlechterstellung von subsidiär schutzberechtigten Personen im Vergleich zu Asylberechtigten hingewiesen. Subsidiär Schutzberechtigte erhalten Familienleistungen nur dann, wenn sie erwerbstätig sind und keine Leistungen aus der Grundversorgung beziehen (§ 3 Abs. 4 FLAG 1967, § 2 Abs. 1 Z 5 lit. c KBGG).

„Familienbetrachtung“ rechtswidrig

Im Berichtsjahr kritisierte die VA zunächst die in der Praxis angewandte „Familienbetrachtung“ beim Bezug der Grundversorgung: Wenn zwar nicht der Antragsteller oder das Kind, aber ein anderes Familienmitglied eine Grundversorgungsleistung bezieht, wird die Familienbeihilfe abgelehnt. Dies widerspricht dem Wortlaut von § 3 Abs. 4 FLAG 1967 und ist rechtswidrig (UFS 12.4.2010, RV/3463-W/09).

Fiktiver Anspruch reicht nicht aus

Die VA sprach sich auch gegen eine Verwaltungspraxis aus, wonach schon der bloße Anspruch auf Leistungen der Grundversorgung die Familienbeihilfe ausschließt. Nach dem klaren Wortlaut von § 3 Abs. 4 FLAG 1967 ist nur der tatsächliche Bezug von Grundversorgungsleistungen entscheidend. Es ist nicht auf einen fiktiven Anspruch, der nicht zum Zufluss von Leistungen aus der Grundversorgung führt, abzustellen (so auch UFS 4.3.2010, RV/0490-I/09 u.a.).

Mindestsicherung kein Ausschlussgrund

Schließlich brachte die VA gegenüber dem BMWFJ auch erneut zum Ausdruck, dass Leistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung nicht als

gleichartige Leistungen anzusehen sind. Nach geltender Rechtslage kann nur der Bezug der Grundversorgung die Familienleistungen ausschließen, eine Ausdehnung auf die Mindestsicherung ist aus Sicht der VA abzulehnen.

Zu diesen Rechtsfragen nahm das BMWFJ im Berichtsjahr erneut Stellung und folgte schließlich in allen Punkten der Auffassung der VA. Die Finanzämter wurden in einem Rundspruch angewiesen, künftig nach folgenden Grundsätzen vorzugehen:

- Der Erhalt der Grundversorgung ist nur in Bezug auf jene Personen zu prüfen, die einen Antrag auf Familienbeihilfe gestellt haben (Abkehr von der „Familienbetrachtung“).
- Maßgeblich ist nur der tatsächliche Erhalt der Grundversorgung – es ist nicht zu prüfen, ob ein (fiktiver) Anspruch besteht oder bestünde.
- Die Gewährung einer Mindestsicherung wird der Grundversorgung nicht gleichgesetzt.

Die VA hält darüber hinaus ihre Empfehlung aufrecht, subsidiär Schutzberechtigte beim Bezug von Familienleistungen mit Asylberechtigten gleichzustellen. Diese grundsätzliche Anregung wird vom BMWFJ weiterhin abgelehnt.

Auch in diesem Berichtsjahr wandten sich mehrere österreichische Stiefväter an die VA, da die Familienbeihilfe für ihre ausländischen Stiefkinder unter Berufung auf das EuGH-Urteil in der Rechtssache „Slanina“ (26.11.2009, Rs C-363/08) gestrichen wurde. Demnach könne die Erwerbstätigkeit des Stiefvaters in Österreich keinen Familienbeihilfenanspruch mehr begründen, weil allein jener Staat zuständig wäre, in dem der leibliche Vater erwerbstätig ist.

Dieser Auffassung trat die VA bereits im PB 2011 entgegen. Nach mehrfacher Korrespondenz langte schließlich nach eineinhalb Jahren eine Stellungnahme des BMWFJ ein. Darin wird mitgeteilt, dass die Thematik derzeit in der Verwaltungskommission in Brüssel diskutiert wird, um einen Erfahrungsaustausch der Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Ziel sei ein europaweit möglichst einheitlicher Vollzug. Die Dauer der Diskussionen sei aber noch nicht abzusehen.

Das BMWFJ schließt sich aber der Meinung der VA an, dass allfällige Meinungsverschiedenheiten von EU-Mitgliedstaaten nicht auf dem Rücken der Familien ausgetragen werden dürfen. Die FA sind daher angehalten, bei Zuständigkeitskonflikten die europarechtlichen Vorgaben (Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 60 Abs. 4 der EU-VO 987/2009) anzuwenden. Demnach hat jener Staat, in dem die Familie lebt, spätestens nach zwei Monaten die Familienleistungen vorläufig zu gewähren. Dies gilt auch dann, wenn umfangreiche Erhebungen zwischen den Trägern zweier Mitgliedstaaten nötig sind und viele Monate dauern (z.B. um die Höhe einer Leistung zu bestimmen; vgl. Erwä-

BMWJ schließt sich
Auffassung der VA an

VA empfiehlt neuerlich
Gleichstellung mit Asyl-
berechtigten

Stiefvater – EuGH
„Slanina“

BMWJ verweist auf
EU-Ebene

Vorläufige Leistungs-
pflicht aber anerkannt

gungsgrund Nr. 10 der VO 987/2009). Nach den Erfahrungen der VA wird dies von den Behörden derzeit nicht immer beachtet.

„Nachgeborene Kinder“

Wie schon in den Vorjahren konnte die VA in einigen Fällen klarstellen, dass es sich um sogenannte „nachgeborene Kinder“ im Sinne von § 3 Abs. 5 FLAG 1967 handelt. Das bedeutet, dass der Anspruch auf Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld bereits ab Geburt (bzw. ab Einreise nach Österreich) besteht und nicht erst ab späterer Erteilung des Aufenthaltstitels. Im konkreten Fall eines chinesischen Mädchens wird dabei festgehalten, dass die Regelung auch Stiefkinder umfasst.

Befristungen der Familienbeihilfe

Vereinzelt kommt es weiterhin zu ungerechtfertigten Befristungen der Familienbeihilfe für nicht-österreichische Staatsbürger. So hat das FA im Berichtsjahr einer französischen Staatsbürgerin die Familienbeihilfe für ihre neugeborene Tochter nur für 23 Monate zuerkannt. Dies obwohl die Betroffene bereits seit 15 Jahren gemeinsam mit ihrem österreichischen Lebensgefährten und Kindsvater ihren ständigen Wohnsitz und Lebensmittelpunkt in Österreich hat. Die VA konnte erreichen, dass die Familienbeihilfe nun bis zur Volljährigkeit der Tochter befristet wurde.

Einzelfälle: VA-BD-JF/0016-A/1/2011, 0073-A/1/2012, 0065-A/1/2012, 0057-A/1/2011, 0130-A/1/2011, 0015-A/1/2011, 0005/1/2011, 0041-A/1/2012, 0089-A/1/2010), 0102-A/1/2012, 0036-A/1/2012, 0022-A/1/2012, 0007-A/1/2012, 0026-A/1/2012, VA-BD-SV/1265-A/1/2011

4.1.5 Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung

Blutspendeverbot für Risikogruppen

Im Auftrag der Europäischen Kommission wurde eine Studie erstellt, um die Auswirkungen von sexuellem Risikoverhalten von Blutspenderinnen und Blutspendern auf die Transfusionssicherheit zu klären. Laut dieser Studie gibt es derzeit keine Daten, die einen Grund dafür liefern, die bestehenden Empfehlungen zu ändern.

„Risk Behaviour Study“

Die VA berichtete im PB 2010 über zwei Männer, die sich durch das generelle Verbot für homosexuelle Männer, Blut spenden zu dürfen, diskriminiert fühlten.

Die Europäische Kommission hat eine Studie zu diesem Themenbereich in Auftrag gegeben, um die Auswirkungen von sexuellem Risikoverhalten von Blutspenderinnen und Blutspendern auf die Transfusionssicherheit wissenschaftlich abzuklären. Ergebnisse lagen im April 2012 vor. Im Oktober 2012 wurde eine entsprechende Resolution im Ministerrat des Europarates behandelt, aber von diesem bislang nicht beschlossen.

Das BMG bekräftigte die Position, dass es für das Ressort weiterhin maßgeblich sei, nicht bestimmte Personengruppen als besonderes Risiko zu betrach-

ten, sondern individuelles Risikoverhalten zu eruieren und evaluieren. Die Studie zeige, dass es derzeit keine epidemiologischen Daten gäbe, die eine Änderung der bestehenden Empfehlungen angezeigt erscheinen lassen.

Die Bemühungen des BMG um Objektivität und Sachlichkeit sind anzuerkennen. Keine Änderung

Einzelfall: VA-BD-GU/0047-A/1/2009

4.2 Bundeskanzleramt

4.2.1 Allgemeines

21 Beschwerden im Bereich des BKA

Im Berichtsjahr bearbeitete die VA insgesamt 21 Eingaben, die verschiedene Aspekte der Tätigkeit des BKA betrafen. Erfreulicherweise konnte fast immer eine für die Hilfe suchende Person zufriedenstellende Lösung gefunden werden.

4.2.2 Einzelfälle

Zeichengetreue Wiedergabe des Familiennamens ist verfassungsrechtlich geboten

Die VA ist der Auffassung, dass das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Achtung des Privatlebens auch ein Recht auf Achtung des eigenen Namens beinhaltet. Dieses Recht umfasst auch ein Recht auf zeichengetreue Wiedergabe des Familiennamens.

Art. 8 EMRK enthält Recht auf Achtung des eigenen Namens

Art. 8 EMRK beinhaltet ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Angesichts der einschlägigen Rechtsprechung sowohl des VfGH als auch des EGMR (vgl. VfSlg. 13.661/1994 und 15.031/1997 sowie die Entscheidung des EGMR im Fall „Burghartz“ vom 22.2.1994 sowie in den Fällen „Stjerna“ und „Guillot“ vom 25.11.1994 bzw. 24.10.1996) kann kein Zweifel bestehen, dass das Recht auf Achtung des Privatlebens auch ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht auf Achtung des eigenen Namens beinhaltet.

In verfassungsrechtlicher Hinsicht ist daher danach zu fragen, ob der Schutzbereich des Rechtes auf Achtung des eigenen Namens auch das Recht beinhaltet, dass Vor- und Familiennamen von Behörden zeichengetreu wiedergegeben werden müssen.

VA fordert zeichengetreue Wiedergabe von Vor- und Familiennamen

Wie die VA bereits im PB 2007 (S. 424 ff.) ausführlich dargelegt hat, sprechen sehr gewichtige Argumente dafür, diese Frage zu bejahen. Die VA hat daher in der kollegialen Sitzung am 17. Dezember 2007 einstimmig beschlossen, dass das Unterbleiben der Setzung geeigneter Maßnahmen, um diakritische Zeichen mit der in der Bundesrechenzentrum eingesetzten Soft- und Hardware richtig speichern und darstellen zu können, einen Missstand in der Verwaltung darstellt. Zur Beseitigung dieses Missstandes erging an den Bundeskanzler und den Vizekanzler die Empfehlung, die Speicherung und Darstellung diakritischer Zeichen durch die in der Bundesrechenzentrum GmbH eingesetzte Soft- und Hardware zu ändern und eine korrekte Schreibweise von Personennamen (schrittweise) zu gewährleisten.

Handlungsbedarf in weiten Teilen der Bundesverwaltung

Als Reaktion auf diese Empfehlung wurde seitens des BKA eingeräumt, dass der gesamte Umfang der im Format UTF-8 (8 Bit Unicode Transformation Format) darstellbaren Zeichen derzeit im ELAK nicht ausgewiesen werden

kann. Allerdings soll der ELAK dergestalt modifiziert werden, dass diakritische Zeichen in Zukunft gespeichert, dargestellt und in den Erledigungen übernommen werden können. Darüber hinaus wurde die gegenständliche Problematik im Rahmen von IKT-BUND Sitzungen mehrfach diskutiert, wobei seitens der einzelnen Bundesministerien auch konkrete Umsetzungspläne vorgelegt wurden.

Wann es zur vollständigen Umsetzung der Empfehlung der VA kommt, ist leider nach wie vor nicht absehbar. Zwar hat sich inzwischen in so gut wie allen Bereichen der Verwaltung die Einsicht durchgesetzt, dass eine einheitliche Behandlung von diakritischen Zeichen schon allein aus Gründen der Interoperabilität bzw. Kostenreduktion wünschenswert wäre. Die Notwendigkeit der Adaptierung einer Vielzahl von österreichischen E-Government-Anwendungen stellt für den konkreten Umgang mit diakritischen Zeichen jedoch ein äußerst aufwendiges Unterfangen dar.

Immerhin hat inzwischen eine vom Gremium IKT-BUND eingesetzte Projektgruppe zur Vorgehensweise für eine einheitliche Verarbeitung (Transkription, Eingabe und Suche) diakritischer Zeichen in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe Infrastruktur/Interoperabilität die Konvention „Dialektische Zeichen_DZ-1.0“ erarbeitet. Diese Konvention ergänzt bzw. konkretisiert die bestehende Konvention „Handbuch diakritische Zeichen_dialekt-1.1.0“ und hält fest, welche Zeichen jedenfalls in Namen unterstützt werden, wie sie jeweils in lateinischer Schrift transkribiert, kodiert und übertragen werden und wie man nach Wörtern mit diakritischen Zeichen suchen kann.

Erste Fortschritte erkennbar

Des Weiteren werden im BMF die Applikationen derzeit sukzessive auf die Möglichkeit der zeichengetreuen Wiedergabe von Namen umgestellt. Zudem hat das BMF zwischenzeitig eine Bundeslizenz für die Bibliothek diakritischer Zeichen (auf Basis des zentralen Melderegisters) beschafft. Die Software-Bibliothek diakritischer Zeichen umfasst dabei die Transformation, Verifikation, Präsentation und Eingabe von diakritischen Zeichen, wobei sich die technische Einsatzmöglichkeit auf Java und .NET-Plattformen erstreckt.

Derzeitige Nutzer der Bibliothek sind das BMF, das BMWF und das BMI. Geplante Nutzer sind das BMASK sowie das BMJ.

Einzelfall: VA-BD-BKA/26-A/1/2009

VA kritisiert überlange Verfahrensdauer vor der Datenschutzkommission

Die VA wertet eine Verfahrensdauer von fast zwei Jahren vom Zeitpunkt der Meldung einer Datenanwendung bis zur Vornahme der Registrierung als Verwaltungsmisstand.

Die VA hat bereits im PB 2010 (S. 33 f.) eine überlange Verfahrensdauer in einem Verfahren vor der Datenschutzkommission (DSK) kritisiert. Fälle im

Lange Verfahrensdauer vor der DSK

Berichtsjahr zeigen, dass die damals der VA seitens der DSK zugesagten Maßnahmen offenbar nicht ausreichend sind, um die zügige Bearbeitung aller einlangenden Eingaben zu gewährleisten:

Registrierung erst nach fast zwei Jahren

So stellte die VA in einem Verfahren fest, dass Herr N.N. namens einer GmbH im Mai 2010 bei der DSK eine Datenanwendung (Videoüberwachungsanlage auf einer Liegenschaft) angezeigt hat. Erst nach Einleitung des volksanwaltschaftlichen Prüfungsverfahrens wurde das Registrierungsverfahren seitens der Behörde am 17. April 2012 positiv abgeschlossen.

VA stellt Missstand fest

Angesichts dieser Verfahrensdauer von fast zwei Jahren stellte die VA das Vorliegen eines Missstandes in der Verwaltung fest. Die VA erachtet es als unzumutbar, wenn zwischen der Meldung einer Datenanwendung und der Registrierung durch die DSK beinahe zwei Jahre vergehen, zumal bei einer derart langen Verfahrensdauer die Gefahr besteht, dass der ursprüngliche Zweck der Datenanwendung infolge Zeitablaufs vereitelt wird.

Gerade in einer so sensiblen Rechtsmaterie ist es unbedingt erforderlich, dass die bei der DSK einlangenden Eingaben innerhalb einer angemessenen Frist bearbeitet werden.

**Lange Verfahrensdauer
kein Einzelfall**

Anzumerken ist, dass es sich bei dem geschilderten Fall um keinen Einzelfall handelt. Auch in einem weiteren Prüfungsverfahren stellte die VA fest, dass die DSK in einem Zeitraum von rund neun Monaten keine Tätigkeit gesetzt hat. In diesem Verfahren betreffend eine Beschwerde wegen der Datenschutzklause in den AGB der ORF Digital-SAT-Karte wurde das Verfahren mit einer Empfehlung der DSK an den ORF erst rund ein Jahr nach Beschwerdeeinbringung beendet.

Einzelfälle: VA-BD-BKA/3-A/1/2012, DSK-K087.113/001-DSK/2012; VA-BD-BKA/8-A/1/2012, DSK-K087.114/004-DSK/2012

Kontonummern am Adressetikett

Die VA konnte erreichen, dass seitens der BAWAG P.S.K. Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse AG die Kontonummer im Adressfeld nicht mehr abgebildet wird.

Kontonummer am Adressetikett sichtbar

Frau N.N. teilte der VA mit, dass sie Probleme mit der BAWAG P.S.K. habe, weil ihre Kontonummer regelmäßig am Adressetikett ihrer Schecksendungen abgedruckt ist. Sie habe in diesem Zusammenhang ein Schreiben an die Datenschutzkommission (DSK) gerichtet, das jedoch unbeantwortet geblieben ist.

BAWAG P.S.K. ändert kritisierte Praxis

In weiterer Folge erging nach Einleitung des Prüfungsverfahrens der VA eine Empfehlung der DSK, in der die von Frau N.N. kritisierte Vorgangsweise der BAWAG P.S.K. im Hinblick auf das Grundrecht auf Datenschutz für nicht grundrechtskonform erachtet wurde. Erfreulicherweise wurde seitens

der BAWAG P.S.K. die Empfehlung der DSK umgesetzt und die bisherige Vorgangsweise der Anbringung der Kontonummern auf den Adressetiketten eingestellt.

Einzelfall: VA-BD-BKA/12-A/1/2011, DSK-K087.109/0002-DSK/2012

4.3 Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

4.3.1 Allgemeines

Insgesamt fielen in diesem Bereich 1.246 Beschwerdefälle an. Das sind rund 27 % aller Beschwerden, die bei der VA einlangen.

Etwa ein Drittel der Beschwerden bezog sich auf die Pensionsversicherung, rund ein Fünftel war auf Probleme mit dem AMS zurückzuführen. Deutlich gestiegen ist das Beschwerdeaufkommen im Bereich der Pflegevorsorge; in den meisten Fällen ging es um Pflegegeldeinstufungen und die medizinische Begutachtung des Pflegebedarfs. Unverändert hoch ist auch die Anzahl der Beschwerdefälle in Behinderungenangelegenheiten.

4.3.2 Grundrechte

Gesundheitsprogramm für Arbeitslose unterliegt Datenschutz

Die Verfassung anerkennt die besondere Schutzwürdigkeit von Gesundheitsdaten. Im Rahmen des Programms „fit2work“, das sich auch an Arbeitslose richtet, kamen unklar formulierte Betreuungsvereinbarungen zum Einsatz. Das Grundrecht auf Datenschutz wurde dadurch verschleiert. Mit ihrer Unterschrift hätten alle, die am Programm teilnehmen, einer umfassenden Preisgabe ihrer gesundheitsbezogenen Daten zugestimmt.

Zuweisung eines
Arbeitslosen
zu Gesundheits-
programm

Herr N.N. war bereits längere Zeit arbeitslos und bezog Notstandshilfe vom AMS. Wegen seines Alters, aber auch aus gesundheitlichen Gründen, hatte es Herr N.N. nicht geschafft, einen geeigneten Arbeitsplatz zu finden – trotz zahlloser Bewerbungen bei verschiedenen Firmen. Anlässlich eines Termins beim AMS bot ihm sein AMS-Berater die Teilnahme am Gesundheitsprogramm „fit2work“ bei der ÖSB-Consulting GmbH (kurz: ÖSB) an. Das Angebot klang zunächst vielversprechend.

Bedenkliche Betreu-
ungsvereinbarung

Die Ernüchterung stellte sich ein, als Herr N.N. bei der ÖSB vorsprach. Die ÖSB legte ihm einen Vertrag mit dem Titel „Betreuungsvereinbarung und Zustimmungserklärung fit2work-Case-Management“ zur Unterschrift vor. Das Verstörende dabei: Herr N.N. sollte offenbar einer umfassenden Übermittlung seiner Gesundheitsdaten an alle wesentlichen Sozialversicherungs träger, einschließlich diverser AMS-Geschäftsstellen und des Bundessozialamtes, zustimmen sowie in eine weitgehende Aufhebung der ärztlichen Schweigepflicht einwilligen. Im Einzelnen war die „Betreuungsvereinbarung“ überaus widersprüchlich gestaltet. Textpassagen über Betreuungsdienstleistungen waren mit Zustimmungserklärungen zur Datenweitergabe untrennbar verwoben; an anderer Stelle war wiederum von „Vertraulichkeit“ die Rede. Aus der Vereinbarung ging somit nicht klar hervor, was gelten sollte und was nicht.

Herr N.N. wandte sich an die VA: Er ersuchte um Aufklärung, ob er eine solche Vereinbarung akzeptieren müsse. Zusätzlich wollte der verunsicherte Arbeitslose wissen, ob ihm das AMS die Notstandshilfe sperren dürfe, wenn er die Vereinbarung mit der ÖSB ablehne.

Die VA kontaktierte sofort das BMASK, die Zentralstelle des Bundessozialamtes und die ÖSB. Die zentrale Botschaft der VA lautete: Die vorliegende „Betreuungsvereinbarung“ unterminiert das Grundrecht auf Datenschutz und auf Wahrung der Privatsphäre. Die verwirrende Gestaltung des Vertrags verschleiert die Rechte der Betroffenen und unterläuft damit verfassungsrechtliche Garantien. Insofern könne auch die Weigerung, eine solche Vereinbarung zu unterschreiben, keine Sperre des Arbeitslosengeldes bzw. der Notstandshilfe rechtfertigen.

VA leitet umfassendes Prüfverfahren ein

Ausgangspunkt der rechtlichen Beurteilung der VA war das AGG. Das AGG geht davon aus, dass die Teilnahme an Gesundheitsprogrammen und insbesondere die Zustimmung zur Weitergabe von Gesundheitsdaten jedenfalls auf Freiwilligkeit beruhen. Die beteiligten Behörden und die ÖSB haben auf diese Rechtslage klar hinzuweisen. Vor allem muss auch die schriftliche Betreuungsvereinbarung für ein Gesundheitsprogramm eine unmissverständliche (!) Information über jene Rechte potenzieller Teilnehmerinnen und Teilnehmer enthalten. Die VA machte deutlich, dass die Erfüllung dieser Aufklärungspflicht die Grundvoraussetzung dafür ist, dass eine Zustimmung zur Datenweitergabe rechtlich überhaupt Wirksamkeit entfaltet.

Mangelnde Aufklärung und Umgehung datenschutzrechtlicher Garantien

Noch zwei weitere Punkte hob die VA hervor: Einerseits müssten Vertragspassagen, die sich auf die Erbringung von Betreuungsdienstleistungen beziehen, klar von Zustimmungserklärungen zur Verwendung und Weiterleitung persönlicher Daten getrennt sein. Und andererseits müsste man die erwähnten Zustimmungserklärungen so konzipieren, dass eine differenzierte Gestaltung der Zustimmung möglich ist: Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Gesundheitsprogramm sollten etwa die Datenverwendung durch die ÖSB erlauben, aber eine Weiterleitung an eine andere Stelle ganz oder teilweise verbieten können. Nur so wäre sichergestellt, dass man von Gesundheitsprogrammen profitieren und gleichzeitig die „Souveränität“ über seine Privatsphäre wahren kann.

VA mahnt Änderungen ein

Aus Sicht der VA ergibt sich aus dem Grundrecht auf Datenschutz im vorliegenden Kontext, dass das BMASK als oberste Behörde im Bereich der Arbeitsmarktverwaltung sowie alle anderen Kooperationspartner der ÖSB darauf zu achten haben, dass Betreuungsvereinbarungen so gestaltet werden, dass alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer des vorliegenden Gesundheitsprogramms aktiv in der Lage sind, ihr Recht auf Datenschutz und Wahrung der Privatsphäre in Anspruch zu nehmen.

Das BMASK schloss sich erfreulicherweise den Argumenten der VA an. Das BMASK teilte mit, die beanstandete „Betreuungsvereinbarung“ dürfe bei Ge-

BMASK lenkt ein

sundheitsprogrammen nach dem AGG nicht mehr verwendet werden. Künftig sei auch der Betreuungsvertrag klar von datenschutzrechtlichen Zustimmungserklärungen getrennt. Und: Die Betroffenen erhalten eine schriftliche Aufklärung über ihre Rechte. Auch sicherte das BM zu, dass Arbeitslose, die eine Teilnahme an Programmen nach dem AGG – wie z.B. „fit2work“ – verweigern, keine Sanktionen, etwa eine befristete Sperre des Geldleistungsbezugs, zu befürchten haben. Der im AGG verankerte Grundsatz der Freiwilligkeit stehe jedenfalls einer Sperre des Arbeitslosengeldes oder der Notstandshilfe entgegen.

Einzelfall: VA-BD-SV/0808-A/1/2012

4.3.3 Beitragsrecht

Härtefälle durch die Nachforderung von Sozialversicherungsbeiträgen

Hohe Beitragsnachforderungen können für die Versicherten existenzgefährdend sein. Zur Vermeidung von Härtefällen sollte den Sozialversicherungsträgern ein Beitragsverzicht ermöglicht werden.

Härteregelung fehlt

Aufgrund der bestehenden Rechtslage können die Sozialversicherungsträger weder auf Beiträge verzichten noch einem diesbezüglichen außergerichtlichen Vergleich zustimmen. Lediglich die Verzugszinsen können herabgesetzt oder nachgesehen werden, wenn durch deren Einhebung in voller Höhe die wirtschaftlichen Verhältnisse des Beitragsschuldners gefährdet wären.

Die VA wird laufend mit Beschwerden konfrontiert, in denen die sich daraus ergebenden Härten aufgezeigt werden.

Tod des Vaters als Armutsfalle für die Familie

So wandte sich Herr N.N. an die VA und schilderte den besonders tragischen Fall eines nach schwerer Krankheit verstorbenen Vaters, dessen Nachlass überschuldet ist.

Da er nach einem Gehirnschlag mehrere Jahre nicht arbeiten konnte, stimmten die meisten Gläubiger einem Forderungsverzicht zu. Die Witwe und die zwei minderjährigen Kinder sind dennoch nicht in der Lage, die offene Beitragsforderung der SVA der gewerblichen Wirtschaft in Höhe von rund 30.000 Euro ohne Gefährdung ihres Lebensunterhaltes zu begleichen.

In diesem Fall merkte selbst die SVA der gewerblichen Wirtschaft an, dass die Regelung, die den Sozialversicherungsträgern einen Beitragsverzicht verwehrt, unbefriedigend ist. Deshalb wäre eine Nachlassregelung analog zu den steuerrechtlichen Vorschriften wünschenswert.

BMASK sichert Verbesserungen zu

Die VA regte gegenüber dem BMASK an, den Sozialversicherungsträgern in Härtefällen einen Beitragsverzicht zu ermöglichen.

Im Antwortschreiben hat das BMASK diese Einschätzung der VA geteilt. Im Gespräch mit der Wirtschaftskammer Österreich und der SVA der gewerblichen Wirtschaft sollen Lösungen erörtert werden, die die Position der Beitragspflichtigen in finanziell schwierigen Situationen verbessert.

Einzelfall: VA-BD-SV/0412-A/1/2012

4.3.4 Pensionsversicherung

Im Berichtsjahr bezogen sich insgesamt 443 Beschwerdefälle auf die gesetzliche Pensionsversicherung. Die Anzahl der Beschwerden ist somit im Vergleich zum Vorjahr (2011: 419 Fälle) im Wesentlichen unverändert geblieben.

Unverändert hohes Beschwerdeaufkommen

Die Beschwerden betrafen insbesondere die Ablehnung oder die Höhe von Leistungen, die mangelhafte Begründung von Bescheiden, unzureichende Auskünfte und medizinische Begutachtungen.

Auch im vorliegenden Berichtszeitraum haben sich wieder Menschen an die VA gewandt, die aufgrund einer verspäteten Antragstellung mit einem späteren Anfall ihrer Pension konfrontiert waren (VA-BD-SV/0824-A/1/2012, 1054-A/1/2012, 1042-A/1/2012, u.a.). Obwohl die Voraussetzungen für die Zuerkennung einer Leistung schon vor Antragstellung vorlagen, können die Leistungen nicht rückwirkend ausbezahlt werden. Das österreichische Pensionsversicherungsrecht geht von einem sehr strengen Antragsprinzip aus. Das bedeutet, dass Leistungen nur auf Antrag und ab dem durch den Antrag ausgelösten Stichtag zuerkannt werden können.

Lockung des Antragsprinzips

Die VA hat diese Problematik bereits mehrfach aufgezeigt und war bemüht, eine Lockerung des Antragsprinzips zu erreichen. Die VA bleibt bei der Ansicht, dass bei Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen der Zugang zu Leistungen nicht ausgeschlossen sein darf. In diesem Zusammenhang stehen auch die wiederholten Forderungen der VA, eine Auskunfts- und Beratungspflicht der Pensionsversicherungsträger gesetzlich zu verankern sowie einen verschuldensunabhängigen sozialversicherungsrechtlichen Herstellungsanspruch zu schaffen.

Viele Betroffene zweifeln die Höhe ihrer Pension an, weil die im Zuerkennungsbescheid enthaltenen Informationen nicht ausreichen, um die Berechnung der Pension nachvollziehen zu können (VA-BD-SV/0235-A/1/2012 u.a.). Die VA fordert deshalb schon seit längerer Zeit, dass die Pensionsberechnungen in den Bescheiden transparent und allgemein verständlich dargestellt werden. Die PVA verweist auf Informationsbroschüren und darauf, dass auf Wunsch genauere Pensionsberechnungsdaten bekannt gegeben werden. All dies vermag jedoch eine gesetzeskonforme Begründung des Bescheides nicht zu ersetzen.

Mangelhafte Begründung von Pensionsbescheiden

Die Begründungen von Bescheiden, mit denen ein Anspruch auf Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeitspension abgelehnt wird, sind ebenfalls mangelhaft.

In den Bescheiden sind nur die für die Entscheidung festgestellten maßgeblichen Diagnosen angeführt. Die VA regt an, bei Ablehnung von Pensionsanträgen die medizinischen Gutachten, auf die sich die Entscheidung stützt, den Bescheiden anzuschließen (VA-BD-SV/0274-A/1/2012). Auch diesem Vorschlag ist die PVA bisher nicht nähergetreten.

Kritik an den Begutachtungen

Eine Vielzahl der Beschwerden betraf die medizinischen Begutachtungen. Die Betroffenen schildern in nachvollziehbarer Weise unter anderem, dass Gutachter sich herablassend über ihre gesundheitlichen Einschränkungen äußern, diagnostizierte Krankheiten und Befunde ignorieren oder die Anwesenheit einer Vertrauensperson während der Begutachtung verweigert wird.

Unterschiedliche Zuverdienstgrenzen

Die unterschiedlichen Zuverdienstgrenzen, je nachdem welche Pension bezogen wird, werden von den Betroffenen als ungerecht empfunden (VA-BD-SV/0237-A/1/2012). Die VA fordert deshalb – wie zuletzt im PB 2009 (S. 91 f.) näher ausgeführt – eine Vereinheitlichung der Zuverdienstgrenzen und der Wegfalls- und Kürzungsbestimmungen.

Ausgleichszulage auch für EU-Pensionistinnen und EU-Pensionisten

Wie im PB 2011 (S. 77 ff.) ausführlich dargelegt, erachtet die VA die Ablehnung der Ausgleichszulage für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger mit einer ausländischen Pension, die sich rechtmäßig in Österreich aufhalten, als einen Verstoß gegen das gemeinschaftsrechtliche Diskriminierungsverbot. Der OGH hat ebenfalls europarechtliche Bedenken und hat die Frage dem EuGH zur Entscheidung vorgelegt.

Schwierigkeiten von Menschen mit Behinderungen bei Realisierung eines eigenen Pensionsanspruches

Die vom Bund und den Ländern geschaffenen Rahmenbedingungen beim Zugang zu Pensionsleistungen für Menschen mit Behinderung werden der UN-Behindertenrechtskonvention nicht gerecht. Der darin garantierte gleichberechtigte Zugang zu Leistungen und Programmen der Altersversorgung bleibt ihnen verwehrt.

Originär arbeitsunfähig

Der 34-jährige Herr N.N. hatte in seiner Jugend erste Symptome der Krankheit Friedreich-Ataxie. Er war dadurch schon als Jugendlicher mit schweren gesundheitlichen Beeinträchtigungen konfrontiert. Dennoch war er geringfügig beschäftigt und in der Kranken- und Pensionsversicherung selbstversichert. Dafür hat er monatlich einen Beitrag zur Kranken- und Pensionsversicherung entrichtet und Beitragsmonate der Selbstversicherung erworben. Mittlerweile kann er das nicht mehr und bezieht Unterstützung in Höhe der Pflegestufe 5. Er beantragte bei der PVA eine Invaliditätspension. Die PVA lehnte dies ab. Im Bescheid wird als Begründung angeführt, dass Herr N.N. bereits beim Eintritt ins Erwerbsleben arbeitsunfähig war und der Erwerb von mindestens 120 Beitragsmonaten der Pflichtversicherung eine zwingende Anspruchsvoraussetzung sei. Der Bescheid entspricht auch nach Beurteilung der VA der geltenden Rechtslage.

Herr N.N. beklagte, dass ihm die Inanspruchnahme einer Invaliditätspension versagt wird, wesentlich weniger strenge Wartezeitbestimmungen jedoch für Personen gelten, die kurz nach Antritt einer Beschäftigung durch schwere Unfälle dauerhaft arbeitsunfähig werden. Diese Personen erhalten – nicht zuletzt aus sozialen Erwägungen – auch in jungen Jahren Leistungen der Pensionsversicherung. Menschen mit Behinderung scheitern hingegen an sozialversicherungsrechtlichen Barrieren und müssen von an Bedarfskriterien ausgerichteten Zuwendungen der Länder und/oder Einkommen von Lebenspartnerinnen bzw. -partnern oder Angehörigen leben. Das zeigt sich auch daran, dass mühsam erworbene Monate der Selbstversicherung bei ihm gänzlich unberücksichtigt bleiben. Auch diese Beschreibung der Rechtslage wird von der VA geteilt.

Sachliche Differenzierung?

Bis zum 1. Jänner 2004 konnten Personen, die trotz massiver gesundheitlicher Beeinträchtigungen den Einstieg in den Erwerbsprozess erfolgreich bewältigten, unter keinen Umständen eine Pension aus dem Versicherungsfall der geminderten Arbeitsfähigkeit erlangen. Die VA ist genau aus diesem Grund 2003 an das Sozialministerium herangetreten. Die gemeinsamen Bemühungen haben zur Schaffung der Bestimmung des § 255 Abs. 7 ASVG (und gleichlautender Bestimmungen in anderen Sozialversicherungsgesetzen) geführt. Der Gesetzgeber hat damit einen Anspruch auf Pension bei ins Erwerbsleben eingebrochter Arbeitsunfähigkeit geschaffen. Dies allerdings in bewusster Abgrenzung zur Behindertenhilfe, für welche die Länder kompetenzrechtlich zuständig sind. Die spezielle Wartezeitregelung, die bei Herrn N.N. zum Tragen kommt, ist eine unabdingbare Anspruchsvoraussetzung. Nur wer zehn Jahre lang am ersten Arbeitsmarkt Fuß fasst und dadurch Beitragsmonate der Pflichtversicherung erwirbt, hat Chancen auf eine dauerhafte Sicherung des Lebensbedarfes, unabhängig vom Familienstand und den in der Familie verfügbaren Mitteln. Nur dadurch gewinnt man Handlungsspielräume, etwa indem man durch eine bewusst sparsame Lebensführung die Voraussetzungen für spätere Konsumententscheidungen trifft. Im Regime der Fürsorge werden selbst Ersparnisse, die aus Taschengeldern etc. gebildet werden und das „Schonvermögen“ überschreiten, sofort zur Kostendeckung herangezogen. Anschaffungen, die mehr als 4.000 Euro kosten, können nicht getätigt werden. Kleine Erbschaften führen zur Einstellung der Hilfen zum Lebensunterhalt etc. Aus eigener Kraft können Menschen mit Behinderung eine – auch nach Vorlieben gestaltete – und vielleicht auch nur subjektiv substanzielle Verbesserung ihrer Lebensbedingungen im Fürsorgesystem nicht erreichen.

Paradigmenwechsel in der UN-Behindertenrechtskonvention

Handlungsoptionen von Menschen, deren Behinderungen schon vor Eintritt in das Erwerbsleben vorliegen, werden aufgrund der Selektionskriterien des Arbeitsmarktes eingeschränkt. Gelingt es nicht, auf dem regulären Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, bleibt oft nur die einzige Option, im Rahmen einer Beschäftigungstherapie zu arbeiten. Seit 1. Jänner 2011 sind Menschen mit Behinderung, die dort tätig sind, in die gesetzliche Unfallversicherung ein-

Gleichberechtigter Zugang zu Leistungen der Altersversorgung

bezogen. Rechtlich werden Leistungen, die in Beschäftigungstherapie-Einrichtungen erbracht werden, nicht als „vollwertige Arbeit“ angesehen und unterliegen nicht der Pflichtversicherung in der gesetzlichen Kranken- und Pensionsversicherung. Damit bleibt der Zugang zu einer eigenen pensionsversicherungsrechtlichen Absicherung verschlossen und das alte Paradigma von Fürsorge und Versorgung erhalten.

Am 26. Oktober 2008 hat Österreich die UN-Behindertenrechtskonvention ratifiziert. Damit hat sich die Republik Österreich gegenüber der internationalen Gemeinschaft, aber auch gegenüber den in Österreich lebenden Menschen verpflichtet, die Konvention einzuhalten und umzusetzen. Die UN-Behindertenrechtskonvention setzt neue Maßstäbe hinsichtlich der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Sie eröffnete einen völlig neuen Zugang zum Thema Behinderung. Im Fokus stehen nicht mehr Fürsorge und Versorgung, verfolgt wird ein Menschenrechts- und Gleichstellungsansatz in einer inklusiven Gesellschaft.

Reform der behindertenpolitischen Kompetenzen

Die VA regt an, bestehende Strukturen und Kompetenzen in dieser Querschnittsmaterie zu ändern, um den Vorgaben einer eigenständigen pensionsversicherungsrechtlichen Absicherung von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention zu entsprechen (siehe dazu auch Kapitel 4.1, S. 62).

Einzelfall: VA-BD-SV/1113-A/1/2012

Berufliche Rehabilitation vor Zuerkennung einer Pension

Frau N.N. ist 30 Jahre alt und bezieht eine Berufsunfähigkeitspension. Die PVA lehnte die Gewährung einer Maßnahme der beruflichen Rehabilitation ab. Bei einem Antrag auf Berufsunfähigkeitspension ist zunächst zu prüfen, ob nicht durch Maßnahmen der Rehabilitation der Pensionsantritt vermieden werden kann. Die PVA vernachlässigt diesen Grundsatz in der Praxis.

Frau N.N. ist 30 Jahre alt und erlitt bei der Geburt ihres Sohnes einen Dammriss vierten Grades. Seither leidet sie an Stuhlinkontinenz. Sie trägt einen Beckenbodenschrittmacher, wobei es laufend Komplikationen gibt. Sie kann ihre gelernte Tätigkeit als diplomierte Gesundheits- und Krankenpflegerin nicht mehr ausüben. Frau N.N. wollte möglichst schnell wieder in den Arbeitsprozess einsteigen. Sie begann daher am 15. August 2011 mit dem Lehrgang Gesundheits- und Pflegepädagogik an der Donau-Universität Krems, der zwei aufeinander aufbauende Module umfasst.

Rehabilitation hat Vorrang

Die PVA gewährte mit Bescheid vom 1. September 2011 eine Berufsunfähigkeitspension für den Zeitraum von 1. Jänner 2011 bis 30. Juni 2012. Die Zuerkennung einer Maßnahme der beruflichen Rehabilitation lehnte die PVA mit Schreiben vom 10. Jänner 2012 für denselben Zeitraum ab, weil Frau N.N. nicht rehabilitationsfähig sei.

Frau N.N. stellte einen Antrag auf Weitergewährung der Berufsunfähigkeitspension bzw. auf Zuerkennung einer beruflichen Maßnahme der Rehabilitation für die Zeit ab 1. Juli 2012. Die PVA bewilligte die berufliche Rehabilitationsmaßnahme.

Frau N.N. war mit der paradoxen Situation konfrontiert, dass die Kosten für das erste Modul, die bereits abgeschlossene Ausbildung zur akademischen Gesundheits- und Pflegepädagogin, nicht übernommen werden. Die PVA begründete dies damit, dass Frau N.N. nicht rehabilitationsfähig war. Dies obwohl sie das erste Modul des Lehrganges mit ausgezeichnetem Erfolg abschloss und dafür ein Semester weniger als vorgesehen benötigte. Der an die abgeschlossene Basisausbildung anschließende Masterlehrgang wurde hingegen bezahlt.

Reabilitationsunfähigkeit trotz erfolgreichem Abschluss

Hätte Frau N.N. mit der geplanten Umschulung gewartet, bis die PVA Rehabilitationsfähigkeit feststellt, wären alle Kosten übernommen worden. Die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt wäre so unnötig hinausgeschoben.

Ein Antrag auf eine Berufsunfähigkeitspension gilt gleichzeitig auch als Antrag auf Rehabilitation. Für die Versicherungsfälle der geminderten Arbeitsfähigkeit besteht der Grundsatz Rehabilitation vor Pension. Seit 1. Jänner 2011 haben Versicherte einen Rechtsanspruch auf berufliche Rehabilitation. Es ist zuerst über die Möglichkeit einer Rehabilitation und danach über eine allfällige Pensionszuerkennung zu entscheiden.

Rechtsanspruch auf Rehabilitation

Die VA kritisiert, dass das Vorgehen der PVA der Bestimmung des § 361 Abs. 1 ASVG entgegensteht und auch dem Grundsatz Rehabilitation vor Pension widerspricht. Laut Auskunft des BMASK stellten im Jahr 2011 insgesamt 73.692 Versicherte einen Antrag auf Pension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit. Davon erkannten die Versicherungsanstalten in 27.969 Fällen die Pension zu und lehnten 41.138 Fälle ab. Lediglich 5.025 Personen befanden sich im Jahr 2011 in beruflicher Rehabilitation. Ausgehend von der Zahl der Anträge im Jahr 2011 bestätigt dieser geringe Prozentsatz von 6,82 %, dass die PVA geltendes Rehabilitationsrecht vernachlässigt.

PVA ignoriert Rehabilitation

Die VA begehrte mit Schreiben vom 12. November 2012, dass auch das erste Modul der Ausbildung finanziert wird, weil Frau N.N. rehabilitationsfähig war und die PVA Rehabilitationsrecht zu vollziehen hat. Nach Thematisierung dieses Falles in der ORF-Sendung „Bürgeranwalt“ gewährte die PVA letztendlich auch die Übernahme der Kosten für die Basisausbildung zur akademischen Gesundheits- und Pflegepädagogin.

Einzelfall: VA-BD-SV/117-A/1/2012

4.3.5 Pflegevorsorge

Betreffend die Vollziehung des BPGG ist das Beschwerdeaufkommen im Vergleich zum Vorjahr deutlich gestiegen.

Anstieg des Beschwerdeaufkommens

Der Großteil der Beschwerden betrifft auch in diesem Berichtsjahr wieder die Pflegegeldinstufungen und die medizinischen Begutachtungen des Pflegebedarfs.

Unzureichende Berücksichtigung der Demenz bei Pflegegeldinstufungen

In diesem Zusammenhang stellt die VA unter anderem fest, dass nach wie vor die Auswirkungen von Demenz bei der Begutachtung des Pflegebedarfs bzw. der Pflegegeldinstufung nicht entsprechend berücksichtigt werden. In vielen Fällen erhalten demenzkranke Personen ein zu niedriges Pflegegeld (VA-BD-SV/0567-A/1/2012, 0652-A/1/2012 u.a.). So hat die PVA z.B. einer schwer dementen Frau nur ein Pflegegeld der Stufe 2 zuerkannt, obwohl sie völlig verwirrt ist, nicht mehr alleine gelassen werden kann und auf eine 24-Stunden-Betreuung angewiesen ist (VA-W-SOZ/0149-A/1/2011).

In den meisten Fällen, bei denen die Pflegegeldinstufung Grund zu Beanstandungen gab, konnte die VA eine Berichtigung des Bescheides und die Zuerkennung eines höheren Pflegegeldes erreichen.

Kompetenzbereinigung durch das Pflegegeldreformgesetz 2012

Durch das Pflegegeldreformgesetz 2012 ist die Zuständigkeit für die Landespflegegeldfälle mit 1. Jänner 2012 auf den Bund übergegangen. Dadurch ist es zu einer Konzentration des Pflegegeldes beim Bund und einer deutlichen Reduktion der Entscheidungsträger von mehr als 280 Landes- und 23 Bundesträgern auf sieben Träger gekommen. Die VA begrüßt diese Kompetenzbereinigung durch das Pflegegeldreformgesetz 2012.

Härtefälle durch Vorschussregelungen

Im Gegensatz zum Bundespflegegeld wurde das Landespflegegeld von manchen Ländern nicht im Nachhinein, sondern im Vorhinein für den jeweiligen Monat ausbezahlt. Damit keine Zahlungsunterbrechung entsteht, haben diese Länder einen einmaligen Vorschuss in Höhe des für Dezember 2011 gewährten Pflegegeldes mit 1. Jänner 2012 zur Auszahlung gebracht. Mit dieser Vorschusszahlung ist gemäß § 48c Abs. 8 BPFG der Anspruch auf Pflegegeld für den Sterbemonat abgegolten. Dadurch kann es zu Härtefällen kommen, wenn im Sterbemonat ein Anspruch auf ein wesentlich höheres Pflegegeld als im Vorschussmonat besteht (VA-BD-SV/0744-A/1/2012). Die VA hat sich in der Vergangenheit bei derartigen Vorschussregelungen vergeblich für eine Differenzzahlung in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen dem erbrachten Vorschuss und der im Sterbemonat zustehenden Leistung eingesetzt.

Verstöße gegen das KSchG durch Pflegeagenturen

Im Bereich der 24-Stunden-Betreuung berichten Betroffene der VA häufig über ihre Unzufriedenheit mit Pflegeagenturen. Zusagen werden nicht eingehalten, unqualifizierte Pflegekräfte vermittelt und hohe Beträge ohne erkennbare Gegenleistung verrechnet. Die VA kritisiert, dass das Verhältnis zwischen den Pflegeagenturen und Auftraggebern gesetzlich nicht geregelt ist.

Die Verträge der Vermittlungsagenturen enthalten häufig nach Konsumentenschutzrecht unzulässige Klauseln, die z.B. ohne unbedingten Grund die fristlose Vertragsbeendigung erlauben, die Haftung der Agentur für die Vermittlung geeigneter Personen und das Verhalten der vermittelten Person in

unzulässiger Weise ausschließen oder die Weiterbeschäftigung von Pflegepersonen nach Kündigung des Vermittlungsvertrages untersagen und ein Zuwiderhandeln mit Konventionalstrafen ahnden. Diese für die Verbraucher nachteilige Gestaltung von Verträgen hat das BMASK veranlasst, den VKI mit der Abmahnung von sieben Agenturen zu beauftragen. Fünf Agenturen haben eine Unterlassungserklärung abgegeben, zwei Agenturen wurden geklagt (VA-BD-SV/0765-A/1/2012, BMASK-44330/0020-IV/B/11/2012).

Herabsetzung des Pflegegeldes trotz unveränderter Verhältnisse

Seit der Übernahme des Landespflegegeldes durch den Bund infolge des Pflegegeldreformgesetzes 2012 nehmen die Beschwerden wegen einer unrechtfertigten Herabsetzung der Pflegegeldinstufung zu. Eine Herabsetzung des Pflegegeldes setzt voraus, dass im Vergleich zum Zeitpunkt der Zuerkennung des Pflegegeldes eine wesentliche Besserung des Gesundheitszustandes eingetreten ist. Eine Korrektur der Pflegegeldinstufung ist auch dann nicht zulässig, wenn sich nachträglich herausstellt, dass die Einstufung durch einen Fehler des Entscheidungsträgers zustande gekommen ist.

Herr N.N. ist oberschenkelamputiert und leidet an den Folgen eines Schlaganfalls. Er bezog ein Pflegegeld der Stufe 3 von der PVA. Auf Anraten seiner behandelnden Ärzte hat Herr N.N. einen Erhöhungsantrag bei der PVA eingebracht. Infolge des Erhöhungsantrages hat die PVA das Pflegegeld jedoch auf die Stufe 2 herabgesetzt, obwohl sich sein Zustand seit der Zuerkennung des Pflegegeldes nicht wesentlich gebessert hat (VA-BD-SV/0775-A/1/2012).

Herabsetzung der Pflegegeldinstufung

Die PVA hat nach neuerlicher ärztlicher Prüfung – so wie in anderen von der VA beanstandeten Fällen auch – den Bescheid berichtigt und wieder ein Pflegegeld der Stufe 3 zuerkannt.

Eine Herabsetzung der Pflegegeldinstufung ist gemäß § 9 Abs. 4 BPGG nur zulässig, wenn im Vergleich zum Zeitpunkt der Zuerkennung des Pflegegeldes eine wesentliche Besserung des Gesundheitszustandes und des damit verbundenen Pflegebedarfs eingetreten ist. Dabei sind die Feststellungen über den Zustand und den Pflegebedarf zum Zeitpunkt der Zuerkennung der Pflegegeldinstufung und der neuerlichen Begutachtung in Beziehung zu setzen. Haben die objektiven Grundlagen für die Leistungzuerkennung keine wesentliche Änderung erfahren, so steht die Rechtskraft der zuerkennenden Entscheidung einem Entzug bzw. einer Herabsetzung des Pflegegeldes entgegen.

Wesentliche Besserung des Gesundheitszustandes nicht gegeben

Nach der Judikatur des OGH ist eine Herabsetzung der Pflegegeldinstufung auch dann nicht zulässig, wenn sich nachträglich herausstellt, dass diese durch einen Fehler des Entscheidungsträgers zustande gekommen ist (OGH 10 ObS 95/02x, 10 ObS 43/04b, 10 ObS 127/07k u.a.). Auch eine bloß abweichende rechtliche Beurteilung rechtfertigt nach der Judikatur des OGH einen

Fehler der Behörde ist kein Herabsetzungsgrund

Eingriff in die Rechtskraft einer Vorentscheidung nicht (OGH 10 ObS 43/04b u.a.).

Zuständigkeitsübergang durch das Pflegegeldreformgesetz 2012

Ende 2012 bezogen 70.632 Personen ein Pflegegeld nach den Landespflegegeldgesetzen (16 % aller Pflegegeldbezieherinnen und -bezieher). Durch das Pflegegeldreformgesetz 2012 ist die Zuständigkeit für diese Personen mit 1. Jänner 2012 auf die PVA und für einen kleinen Personenkreis auf die BVA übergegangen. Dadurch ist es zu einer Kompetenzbereinigung und Konzentration des Pflegegeldes beim Bund und zu einer deutlichen Reduktion der Anzahl der Entscheidungsträger gekommen. Ziel dieser Reform ist es unter anderem, eine einfachere und effizientere Vollziehung des Pflegegeldes zu schaffen und die Situation für die pflegebedürftigen Personen zu verbessern.

Gemäß der Übergangsbestimmung zum Pflegegeldreformgesetz 2012 sind die Entscheidungen der Länder, mit denen Personen ein Pflegegeld nach landesgesetzlichen Vorschriften rechtskräftig zuerkannt wurde, vom Bund zu übernehmen. Wie in den Gesetzesmaterialien ausdrücklich betont wird, ist auch in diesen Fällen eine Herabsetzung des Pflegegeldes nur möglich, wenn im Vergleich zum Zeitpunkt der Zuerkennung des Pflegegeldes eine wesentliche Änderung des Zustandes und des Pflegebedarfs eingetreten ist.

Rechtswidrige Herabsetzung des Landespflegegeldes durch den Bund

Seit der Übernahme des Landespflegegeldes durch den Bund mehren sich jedoch die Beschwerden betreffend die Herabsetzung des Pflegegeldes. So wandte sich zum Beispiel Frau N.N. an die VA, die an einer schweren, unheilbaren Krankheit leidet und unter anderem auf einen Rollstuhl angewiesen ist. Sie bezog bisher ein Pflegegeld der Stufe 5 vom Land NÖ. Durch das Pflegegeldreformgesetz 2012 ist die Zuständigkeit mit 1. Jänner 2012 auf die PVA übergegangen. Die PVA hat einen Nachuntersuchungstermin anberaumt. Ohne sich mit dem Pflegegeldgutachten des Landes auseinanderzusetzen, setzte die PVA das Pflegegeld auf die Stufe 3 herab (VA-BD-SV/0975-A/1/2012).

Die PVA hat aufgrund des Einschreitens der VA eine neuerliche Begutachtung in Auftrag gegeben und auf Basis dieses Gutachtens den Bescheid berichtigt und wieder die Pflegestufe 5 zuerkannt.

In einem anderen Fall kam es zu einer Herabstufung des ehemaligen Landespflegegeldes eines schwer behinderten Mannes, obwohl – wie sich im Zuge des Prüfverfahrens der VA herausstellte – das Gutachten des Landes über die Zuerkennung des Pflegegeldes der PVA nicht einmal vorlag (VA-BD-SV/0656-A/1/2012).

Sorgfältige Prüfung gefordert

Die Entscheidungsträger haben dafür Sorge zu tragen, dass eine Herabstufung des Pflegegeldes nur dann vorgenommen wird, wenn ein Vergleich des aktuellen Gutachtens mit den Tatsachenfeststellungen zum Zeitpunkt der Zuerkennung des Pflegegeldes ergibt, dass eine wesentliche Besserung des

Zustandes eingetreten ist. Nur so können derartige rechtswidrige Herabstufungen des Pflegegeldes in Zukunft vermieden werden.

Einzelfälle: VA-BD-SV/0656-A/1/2012, 0775-A/1/2012, 0867-A/1/2012, 0975-A/1/2012 u.a.

Ablehnung des Pflegegeldes ohne Begutachtung

Ein neuerlicher Antrag auf Zuerkennung oder Erhöhung des Pflegegeldes kann ohne Begutachtung zurückgewiesen werden, wenn seit der letzten Entscheidung noch kein Jahr verstrichen ist. Eine solche Zurückweisung ist jedoch nur dann zulässig, wenn eine wesentliche Verschlechterung des Zustandes seit der letzten Entscheidung durch ein ärztliches Attest nicht glaubhaft bescheinigt wird.

Herr N.N. ist bettlägerig, bewegungsunfähig und inkontinent. Er bezog ein Pflegegeld der Stufe 4 von der SVA der Bauern. Durch den Eintritt der völligen Bewegungsunfähigkeit auch der oberen Extremitäten, der zunehmenden Demenz und der nächtlichen Unruhe erhöhte sich der Pflegebedarf erheblich. Dennoch hat die SVA der Bauern den Erhöhungsantrag seiner Ehegattin ohne neuerliche Begutachtung mit der Begründung zurückgewiesen, dass seit der letzten Entscheidung noch kein Jahr vergangen sei und eine wesentliche Verschlechterung des Zustandes durch die vorgelegte ärztliche Bestätigung nicht bescheinigt werde (VA-BD-SV/0134-A/1/2012).

Zurückweisung des Antrags ohne Begutachtung

Aus der vorgelegten ärztlichen Bestätigung geht jedoch sehr wohl hervor, dass sich der Zustand von Herrn N.N. seit der letzten Entscheidung wesentlich verschlechtert hat. Herr N.N. kann laut ärztlicher Bestätigung aufgrund zunehmender Beugekontrakturen der oberen Extremitäten nichts mehr mit den Händen fassen und ist trotz entsprechender Medikamente nachts oft unruhig.

Erhebliche Verschlechterung des Zustandes

Aufgrund des Einschreitens der VA hat die SVA der Bauern doch noch eine Begutachtung des aktuellen Pflegebedarfs durchgeführt und das Pflegegeld auf Stufe 6 erhöht.

Korrektur der Entscheidung durch die SVA der Bauern

Wird ein Antrag auf Zuerkennung oder Erhöhung des Pflegegeldes innerhalb eines Jahres nach Rechtskraft der letzten Entscheidung eingebracht, hat die antragstellende Person mit Hilfe einer ärztlichen Bestätigung glaubhaft zu machen, dass sich der Zustand seit der letzten Entscheidung wesentlich verschlechtert hat. Andernfalls ist der Entscheidungsträger berechtigt, den Antrag ohne neuerliche Begutachtung des Pflegebedarfs zurückzuweisen (§ 25 Abs. 5 BPGG).

In der Praxis werden Anträge auf Pflegegeld häufig ohne Begutachtung zurückgewiesen, obwohl eine Verschlechterung glaubhaft bescheinigt wird. Bei kranken Menschen kommt es häufig vor, dass sich der Zustand und der Pfle-

VA fordert genauere Prüfung

gebedarf innerhalb kurzer Zeit wesentlich ändern und deshalb ein neuerlicher Antrag auf Pflegegeld bzw. eine Anpassung der Pflegegeldinstufung nur kurze Zeit nach der letzten Entscheidung erforderlich wird. Die VA fordert eine genauere Prüfung, bevor Anträge innerhalb der Jahresfrist ohne neuerliche Begutachtung zurückgewiesen werden.

Einzelfälle: VA-BD-SV/0129-A/1/2012, VA-BD-SV/0134-A/1/2012 u.a.

Verweigerung der Unterstützung für pflegende Angehörige

Die Zuwendung für pflegende Angehörige gemäß § 21a BPGG soll die Finanzierung der Ersatzpflege bei Urlaub oder Krankheit der Hauptpflegeperson erleichtern. Die Bundessozialämter lehnen Anträge auf diese Zuwendung ab, wenn die pflegenden Angehörigen die Kosten für die Ersatzpflege vom Konto der pflegebedürftigen Person bezahlt haben. Dies ist unbillig und widerspricht dem Ziel des Gesetzes.

Ablehnung des Zuschusses durch das Bundessozialamt

Herr N.N. wandte sich an die VA, weil das Bundessozialamt Landesstelle Tirol seinen Antrag auf einen Zuschuss zur Finanzierung der Ersatzpflege seiner Mutter abgelehnt hat. Das Bundessozialamt begründete die Entscheidung damit, dass Herr N.N. die Kosten für die Ersatzpflege nicht von seinem Konto, sondern von dem Konto seiner Mutter überwiesen hatte.

Herr N.N. pflegt in seinem Haushalt schon seit vielen Jahren seine Mutter. Er musste wegen eines Krankheitsfalls in der Familie kurzfristig eine Woche ins Ausland reisen. Möglich war dies nur, weil er in dieser Zeit seine demenzkranke Mutter in einem Pflegeheim unterbringen konnte. Die Kosten für diese Unterbringung konnten zum Teil vom Pflegegeld der Mutter gedeckt werden (VA-BD-SV/0580-A/1/2012).

Verstoß gegen den Zweck des Gesetzes

Der Zuschuss des Bundessozialamts gemäß § 21a BPGG hat den Zweck, die Finanzierung der Ersatzpflege bei urlaubs- oder krankheitsbedingter Abwesenheit des pflegenden Angehörigen zu erleichtern. Ein Abstellen auf den Umstand, dass die Ersatzpflege vom Konto des pflegenden Angehörigen bezahlt wurde, würde daher dem Zweck des Zuschusses widersprechen.

Auch aus den Richtlinien des BMASK zur Gewährung des Zuschusses und den aufgelegten Informationen ist das Erfordernis, dass die Kosten für die Ersatzpflege vom Konto des pflegenden Angehörigen bezahlt wurden, nicht ableitbar.

Die VA hat deshalb das BMASK und das Bundessozialamt aufgefordert, Herrn N.N. doch noch den Zuschuss zu gewähren und die Bewilligung in Zukunft nicht mehr davon abhängig zu machen, mit welchen Mitteln der pflegende Angehörige die Ersatzpflege bezahlt hat.

Herr N.N. hat daraufhin doch noch einen Zuschuss zur Ersatzpflege seiner Mutter vom Bundessozialamt erhalten.

Außerdem werden das BMASK und die Bundessozialämter in Zukunft nicht mehr überprüfen, ob die Kosten für die Ersatzpflege vom Konto des pflegenden Angehörigen bezahlt wurden. Das BMASK hat auch das Antragsformular hinsichtlich der geforderten Bestätigungen entsprechend geändert. Durch sollen derartige Ablehnungen in Zukunft vermieden werden.

Änderung der Verwaltungspraxis

Einzelfälle: VA-BD-SV/0580-A/1/2012, BMASK-245289/0001-IV/B/4/2012; VA-BD-SV/1060-A/1/2012

Kein Zuschuss zur 24-Stunden-Betreuung wegen verspäteter Antragstellung

Anträge auf einen Zuschuss zur 24-Stunden-Betreuung werden häufig abgelehnt, weil diese erst einige Zeit nach Begründung des Betreuungsverhältnisses oder nach dem Ableben der pflegebedürftigen Person beim Bundessozialamt eingebbracht wurden. Die VA fordert eine Lockerung dieser Regelung.

Herr N.N. pflegte mit Hilfe einer 24-Stunden-Betreuung einige Wochen lang seine schwer kranke Ehegattin bis zu deren Ableben. Aufgrund der Belastung durch die Pflege hat Herr N.N. den Antrag auf einen Zuschuss zur 24-Stunden-Betreuung erst kurz nach dem Ableben seiner Ehegattin beim Bundessozialamt Landesstelle Wien eingebbracht. Aus diesem Grund hat das Bundessozialamt seinen Antrag abgelehnt (VA-BD-SV/0377-A/1/2012).

Zeitpunkt der Antragstellung entscheidend

Gemäß einem Erlass des BMASK vom 1. April 2011 sind Anträge auf Zuschüsse zur 24-Stunden-Betreuung abzuweisen, wenn diese nicht in zeitlicher Nähe zum Beginn des Betreuungsverhältnisses oder nach dem Ableben der pflegebedürftigen Person eingebbracht wurden. In diesen Fällen ist eine Gewährung eines Zuschusses nur im Wege des Härteausgleichs möglich.

Erlass des BMASK

Wird der Antrag nicht zumindest im darauffolgenden Monat nach Beginn des Betreuungsverhältnisses eingebbracht, ist der Zuschuss zur 24-Stunden-Betreuung laut Erlass des BMASK nur für die Zeit ab Antragstellung möglich.

Der Zuschuss zur 24-Stunden-Betreuung ist kein höchstpersönlicher Anspruch der pflegebedürftigen Person. Der Zuschuss kann gemäß § 21b BPGG entweder der pflegebedürftigen Person oder deren Angehörigen gewährt werden. Gemäß den Richtlinien des BMASK zur Unterstützung der 24-Stunden-Betreuung (Punkt 2.3.5.) sind Anträge auf Gewährung eines Zuschusses nach Möglichkeit vor Beginn des Betreuungsverhältnisses bzw. in zeitlicher Nähe zur Begründung desselben einzubringen. Eine Regelung, wonach die Antragstellung nur zu Lebzeiten der pflegebedürftigen Person möglich wäre, ist daraus nicht ableitbar.

In den an die VA herangetragenen Fällen konnte im Wege des Härteausgleichs nachträglich doch noch die Gewährung des Zuschusses erreicht werden.

Gewährung des Zuschusses im Wege des Härteausgleichs

VA fordert Lockerung der Regelung Angehörige sind aufgrund des schlechten Gesundheitszustandes und der intensiven Pflege der pflegebedürftigen Person oft sehr belastet. Es ist daher verständlich, dass Anträge auf einen Zuschuss zur 24-Stunden-Betreuung häufig erst später eingebracht werden. Die VA fordert deshalb eine Lockerung der Regelung und die Gewährung des Zuschusses, auch wenn der Antrag längere Zeit nach Begründung des Betreuungsverhältnisses eingebracht wurde oder die pflegebedürftige Person bereits verstorben ist.

Einzelfälle: VA-BD-SV/0835-A/1/2011, 0377-A/1/2012, 0940-A/1/2012

4.3.6 Behindertenangelegenheiten und Versorgungsgesetze

Unverändert hohes Beschwerdeaufkommen

Auch in diesem Berichtszeitraum wandten sich wieder viele Menschen mit Behinderung oder deren Angehörige mit ihren Anliegen und Nöten an die VA. Die Anliegen, die in die Bundesvollziehung fallen, betrafen insbesondere die Förderung für behinderungsbedingte Anschaffungen, die Einstufung des Grades der Behinderung und die Ablehnung von Zusatzeintragungen in den Behindertenpass durch die Bundessozialämter (VA-BD-SV/0954-A/1/2011, 0783-A/1/2012 u.a.).

Benachteiligung von Menschen mit geistiger oder psychischer Behinderung

Gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) sind geistig oder psychisch behinderte Menschen körperlich behinderten Menschen gleichgestellt. Dennoch sind Menschen mit geistigen oder psychischen Beeinträchtigungen in der Praxis oft benachteiligt. So ist es z.B. für psychisch behinderte Menschen, die an schwerer Klaustrophobie, Angststörungen und Panikattacken leiden, nur schwer möglich, die Zusatzeintragung der Unzumutbarkeit der Benützung öffentlicher Verkehrsmittel in ihren Behindertenpass zu erlangen, weil bei der Gewährung dieser Zusatzeintragung vor allem auf körperliche Gebrechen abgestellt wird (VA-BD-SV/1142-A/1/2012).

Kein Rechtsanspruch auf viele Leistungen der Behindertenhilfe

Ein weiterer Kritikpunkt der VA ist nach wie vor der Umstand, dass kein Rechtsanspruch auf viele Leistungen der Behindertenhilfe besteht. Im Berichtszeitraum beschwerte sich etwa eine junge behinderte Frau bei der VA, weil sie keinen Rechtsanspruch auf Übernahme der Transportkosten zur Arbeitsstelle nach dem BEinstG hat, die Kostenübernahme immer nur für die Dauer eines Jahres befristet gewährt wird und die Notwendigkeit der jährlichen Antragstellung als erhebliche zusätzliche **Belastung** empfunden wird (VA-BD-SV/1246-A/1/2011).

Recht auf Selbstbestimmung nach der UNI-BRK

Gemäß der UN-BRK haben Menschen mit Behinderung das Recht auf freie Wahl der Wohnform, auf umfassende Teilhabe am öffentlichen Leben, Mobilität etc. Um von diesen Rechten auch tatsächlich Gebrauch machen und ein möglichst eigenständiges und selbstbestimmtes Leben führen zu können, sind sie auf Unterstützungsleistungen angewiesen. Die Vertragsstaaten sind deshalb gemäß UN-BRK verpflichtet, diese Unterstützungsleistungen, wie z.B. die Persönliche Assistenz, zur Verfügung zu stellen.

Die Persönliche Assistenz ist jedoch bisher nur in einigen Bundesländern und auch dort nur für einen kleinen Kreis von Personen verfügbar. Derzeit beziehen in Österreich etwa nur 1.000 Personen eine Leistung, die dem Modell der Persönlichen Assistenz entspricht (Nationaler Aktionsplan Behinderung 2012–2020 S. 88). Die VA fordert eine bundesweit einheitliche Regelung der Persönlichen Assistenz. Diese Regelung muss für körperlich und geistig oder psychisch behinderte Menschen gleichermaßen gelten und einen Rechtsanspruch auf diese Leistung vorsehen. Der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz hat im Mai 2011 eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Länder und seit Kurzem auch mit betroffenen Menschen mit Behinderung zur Erarbeitung einer bundesweit einheitlichen Regelung der Persönlichen Assistenz in allen Lebensbereichen eingerichtet. Konkrete Ergebnisse der Arbeitsgruppe sind noch ausständig.

Noch keine konkreten Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Persönliche Assistenz“

In der Stmk ist die Persönliche Assistenz seit 2011 keine Sachleistung mehr, sondern eine Geldleistung – das sogenannte Persönliche Budget. In OÖ läuft ein entsprechendes Pilotprojekt „Auftraggebermodell Persönliche Assistenz“. Das Persönliche Budget orientiert sich am tatsächlichen Bedarf und ermöglicht Menschen mit Behinderung mit den zur Verfügung gestellten Geldmitteln selbst zu entscheiden, welche Unterstützungsleistungen sie beziehen und wen sie damit beauftragen. Die VA begrüßt diesen Schritt zu mehr Selbstbestimmung für Menschen mit Behinderung.

Persönliches Budget für mehr Selbstbestimmung

Hinsichtlich der Versorgungsgesetze (VOG, HVG, Impfschadengesetz) betrafen die Beschwerden insbesondere die Ablehnung von Leistungen, weil die Kausalität der gesundheitlichen Beeinträchtigungen mit dem schädigenden Ereignis verneint wurde (VA-BD-SV/1088-A/1/2011, VA-BD-SV/0629-A/1/2012 u.a.). So hat sich etwa Herr N.N. an die VA gewandt, weil er während des Präsenzdienstes bei einem Sturz schwere Verletzungen des Kiefers und der Zähne erlitten hat und das Bundessozialamt Landesstelle Sbg trotz der Schwere der Verletzungen und der Komplexität der Behandlungen nur einen Teil der Behandlungskosten als kausal nach dem HVG anerkannt hat. Nach neuerlicher Prüfung hat das BMASK veranlasst, dass doch sämtliche Behandlungskosten übernommen werden (VA-BD-SV/0958-A/1/2011).

Ablehnung von Leistungen nach dem VOG und dem HVG

Frau N.N. wurde als Kind und Jugendliche von ihrem Vater körperlich und sexuell schwer missbraucht. Sie leidet dadurch an schweren psychischen und körperlichen Beeinträchtigungen und ist nicht in der Lage, einer dauerhaften Beschäftigung nachzugehen (VA-BD-SV/1088-A/1/2011). Für Personen, die vor Jahrzehnten Opfer von Gewalt und Missbrauch wurden, ist es schwierig, Ansprüche nach dem VOG geltend zu machen. Ein kausaler Zusammenhang zwischen den vor Jahrzehnten erlebten traumatischen Ereignissen und den gesundheitlichen und psychischen Beeinträchtigungen, die eine kontinuierliche Berufsausübung erschweren, ist nicht ohne Weiteres lückenlos rekonstruierbar. Das liegt daran, dass die Straftaten inzwischen verjährt, Täter

Erleichterter Zugang zu Leistungen nach dem VOG für Missbrauchsopfer

und Zeugen in vielen Fällen verstorben und Akten und ärztliche Befunde aus der Vergangenheit häufig nicht mehr auffindbar sind. Die VA schlägt deshalb für diese Gruppe einen erleichterten Zugang zu Leistungen nach dem VOG vor.

Zentrale Anlaufstelle für die Anliegen behinderter Menschen

Menschen mit Behinderung sind auf Hilfsmittel angewiesen, um behinderungsbedingte Defizite auszugleichen und ein möglichst selbstständiges Leben führen zu können. Der Bereitstellung ausreichender Hilfsmittel wird daher in der UN-Behindertenrechtskonvention besondere Aufmerksamkeit eingeräumt. Zur Erlangung von Förderungen für behinderungsbedingte Anschaffungen müssen Menschen mit Behinderung mit verschiedenen Stellen in Kontakt treten. Dies führt zu längeren Verfahren und ist gerade für behinderte Menschen besonders belastend. Die VA fordert deshalb eine zentrale Anlaufstelle für die Anliegen von behinderten Menschen.

Herr N.N. ist querschnittgelähmt und auf ein Kraftfahrzeug angewiesen. Aufgrund seiner Behinderung sind behinderungsbedingte Adaptierungen am Kraftfahrzeug, wie z.B. eine Handschaltung und ein spezieller Sitz, erforderlich. Zur Erlangung von Förderungen zu den Umbaukosten waren Anträge beim Bundessozialamt, dem Land Stmk und der PVA notwendig (VA-BDSV/0720-A/1/2012).

Undurchschaubare Zuständigkeiten im Behindertenwesen

Die Finanzierung von behinderungsbedingten Anschaffungen fällt in die Zuständigkeit der Sozialversicherungsträger, des Bundessozialamts und der Länder. Für die Erlangung von Förderungen zu behinderungsbedingten Anschaffungen sind dadurch bis zu fünf Förderansuchen bei fünf verschiedenen Stellen erforderlich. Diese Situation ist für die Betroffenen mit einem erheblichen Aufwand verbunden und führt zu großer Verunsicherung bei den Betroffenen, weil sie nicht wissen, an welche Stellen sie ihr Förderansuchen richten können und wer tatsächlich als Fördergeber in Frage kommt.

Vereinfachung durch zentrale Anlaufstelle

Die VA fordert deshalb schon seit längerer Zeit eine zentrale Anlauf- bzw. Koordinierungsstelle für die Erlangung von Förderungen zu behinderungsbedingten Anschaffungen, um Behördewege zu vereinfachen und die Verfahren zu beschleunigen. Aufgabe dieser Anlaufstelle sollte es sein, die Anträge entgegenzunehmen, diese an alle in Frage kommenden Fördergeber weiterzuleiten und die Verfahren zu koordinieren. Damit sollte sichergestellt werden, dass in möglichst kurzer Zeit feststeht, mit welchen Förderungen die antragstellende Person rechnen kann.

Hilfsmittel sind notwendig, um behinderungsbedingte Defizite auszugleichen und ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen zu können. Die Bereitstellung ausreichender Hilfsmittel ist deshalb im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention zwingend erforderlich.

Im Maßnahmenkatalog des Nationalen Aktionsplans Behinderung ist die Schaffung einer zentralen Hilfsmittel-Anlaufstelle für Menschen mit Behinderungen vorgesehen. Die VA fordert eine rasche Umsetzung dieses Vorhabens.

Forderung nach rascher Umsetzung

Einzelfälle: VA-BD-SV/1038-A/1/2011, 0720-A/1/2012, 1005-A/1/2012 u.a.

Keine Unterstützung nach Anschaffung des Hilfsmittels

Die Erlangung einer Zuwendung aus dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung sollte auch möglich sein, wenn der Antrag erst nach Realisierung der behinderungsbedingten Anschaffung beim Bundessozialamt eingebracht wird.

Frau N.N. ist infolge eines Unfalls und schwerer Krankheit auf einen Treppenlift angewiesen. Sie lebt mit ihrem Ehegatten im gemeinsamen Haushalt und hat keine eigene Pension. Die Nettopension ihres Ehegatten übersteigt geringfügig den Ausgleichszulagenrichtsatz für Ehepaare.

Ablehnung einer Zuwendung wegen verspäteter Antragstellung

Frau N.N. war aufgrund ihres Zustandes schon dringend auf den Treppenlift angewiesen und hat infolge einer falschen Information des Händlers den Antrag auf eine Zuwendung aus dem Unterstützungsfonds erst nach Einbau des Treppenlifts beim Bundessozialamt eingebracht. Das Bundessozialamt Landesstelle OÖ lehnte den Antrag ab, weil dieser erst nach Realisierung des Vorhabens eingebracht wurde. Das BMASK lehnte den Antrag mit der Begründung ab, dass aufgrund der Pension des Ehegatten keine besondere soziale Härte gegeben sei.

Gemäß § 22 BBG können Menschen mit Behinderungen aus dem Unterstützungsfonds Zuwendungen zu behinderungsbedingten Anschaffungen gewährt werden. Gemäß den Richtlinien zur Gewährung von Zuwendungen aus dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung sollte das Ansuchen vor Realisierung des Vorhabens beim Bundessozialamt eingebracht werden, um die notwendige Beratung über die Zweckmäßigkeit und kostengünstigste Durchführung des Vorhabens zu gewährleisten (Punkt 4.3. der Richtlinien). Wird das Ansuchen nach Realisierung und Bezahlung des Vorhabens gestellt, kann – so die Richtlinien in Punkt 4.3.1. weiter – die Zuwendung trotzdem gewährt werden, wenn eine besondere Härte vorliegt.

Richtlinien sehen Härteregelung vor

Das Gesetz und die Richtlinien schließen somit die Gewährung einer Zuwendung bei einer Antragstellung nach Realisierung **des** Vorhabens nicht von vornherein aus.

Die an die VA herangetragenen Fälle zeigen, dass die Anträge vorerst jedenfalls abgelehnt werden, wenn diese nach der Realisierung des Vorhabens gestellt werden. Eine Prüfung, ob eine besondere soziale Härte vorliegt, findet nur aufgrund einer Beschwerde bzw. auf Ersuchen statt.

VA fordert Zuwendungen auch nach Realisierung des Vorhabens

Die VA fordert deshalb, dass bei Anträgen, die nach Realisierung des Vorhabens gestellt werden, das Vorliegen einer besonderen sozialen Härte jedenfalls geprüft wird und der Antrag nur nach Verneinung einer solchen abgelehnt wird.

Einzelfall: VA-BD-SV/0080-A/1/2012, BMASK-244843/0001-IV/A/7/2012

4.3.7 Arbeitsmarktverwaltung – AMS

Geringere Anzahl an Beschwerden

Im Jahr 2011 wurden insgesamt 294 Prüfverfahren aus Anlass von Beschwerden über das AMS durchgeführt. Im aktuellen Berichtsjahr waren 259 Prüffälle zu verzeichnen. Der Prozentsatz jener Fälle, in denen die VA Verstöße gegen rechtliche Vorschriften oder eine Verletzung der Grundsätze einer fairen, kundenfreundlichen Verwaltung festzustellen hatte, ist jedoch leicht gestiegen, und zwar von 5 % im Jahr 2011 auf 6,2 % im Jahr 2012.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle darauf, dass das AMS – wie bereits in den vergangenen Jahren – das Einschreiten der VA grundsätzlich auch in laufenden Verfahren akzeptierte und sich in diesem Kontext sehr kooperativ zeigte. Sofern diese Verfahren unter Berücksichtigung von Anregungen der VA mit einem für die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer positiven Bescheid endeten, wurde die zugrunde liegende Beschwerde von der VA deshalb nicht als berechtigt ausgewiesen.

Unbürokratische Korrektur rechtswidriger Entscheidungen

Generell kann man die Zusammenarbeit zwischen der VA und dem AMS als sehr gut bezeichnen. Wenn im Rahmen von Prüfverfahren der VA Beanstandungen erfolgten, reagierte das AMS und führte amtsweigige Korrekturen rechtswidriger Entscheidungen zugunsten der jeweiligen Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer durch.

Was schließlich die inhaltliche Seite der Beschwerden betrifft, so kristallisierten sich im aktuellen Berichtsjahr keine Schwerpunkte heraus. Vielmehr zeigten die Beschwerden einen Querschnitt durch alle Bereiche sowohl der hoheitlichen Vollziehung als auch der Privatwirtschaftsverwaltung des AMS. Nachfolgend soll speziell auf Themenbereiche des Datenschutzes bzw. des Rechts auf Wahrung der Privatsphäre sowie auf die Problematik der Wiedereingliederungsmaßnahmen bzw. des Coachings für Arbeitslose eingegangen werden.

Unzulässige Personalfragebögen bei gemeinnützigem Arbeitskräfte-Überlasser

Die VA deckte auf, dass ein gemeinnütziger Arbeitskräfte-Überlasser in seinen Personalfragebögen unter anderem detaillierte medizinische Diagnosen und regelmäßig einzunehmende Medikamente von zugewiesenen Arbeitslosen abfragte. Der Überlasser steht in einem ständigen Kooperationsverhältnis mit