



VOLKSANWALTSCHAFT

Bericht

der Volksanwaltschaft
an den Kärntner Landtag

2012-2013

Vorwort

Dieser Bericht gibt Rechenschaft über eine Arbeitsperiode, in der die Volksanwaltschaft ihre mit Juli 2012 übernommene Funktion zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte erstmals ausgeübt hat. Er ist somit der erste Tätigkeitsbericht an den Kärntner Landtag, in dem auch Entscheidungen zur präventiven Kontrolle dargestellt und begründet werden. Dieser Prüftätigkeit der Volksanwaltschaft sind im Berichtszeitraum insgesamt 663 Kontrollen vorausgegangen, die von den Expertenkommissionen der Volksanwaltschaft durchgeführt wurden. Besucht wurden insbesondere öffentliche und private Einrichtungen, in denen Menschen einer Freiheitsentziehung ausgesetzt sind. Die Anzahl der durchgeführten Kontrollen belegt, dass die Kommissionen ihre Arbeit voll aufgenommen haben und das Zusammenspiel als Nationaler Präventionsmechanismus zu greifen begonnen hat. Eine wichtige Rolle kommt dabei dem Menschenrechtsbeirat zu, der eine beratende Funktion ausübt.

Die präventive Arbeit der Volksanwaltschaft hat bereits Wirkung gezeigt: In etlichen Fällen konnten festgestellte Missstände behoben bzw. Maßnahmen zur Verbesserung eingeleitet werden. Die Volksanwaltschaft ist jedoch nicht nur Prüfinstanz, sondern sieht sich auch verpflichtet, über die Bedeutung der Menschenrechte und die latenten Gefahren der Menschenrechtsverletzung aufzuklären und eine entsprechende Bewusstseinsbildung zu fördern. Wie aus dem Bericht hervorgeht, hat die Volksanwaltschaft auch auf diesem Gebiet zahlreiche Aktivitäten gesetzt.

Trotz aller Neuerungen hat das traditionelle Aufgabengebiet der Volksanwaltschaft, die Kontrolle der Verwaltung aufgrund von Beschwerden, nicht an Bedeutung verloren. Die Anzahl der Bürgerinnen und Bürger, die sich mit einem Anliegen an die Volksanwaltschaft wenden, ist unverändert hoch und 2013 im Vergleich zum Vorjahr sogar stark gestiegen. Wie bedeutend die Funktion der Volksanwaltschaft als Rechtsschutzeinrichtung ist, lässt sich aus den zu berichtenden Zahlen ableiten.

Die internationale Zusammenarbeit und Vernetzung wurden weitergeführt und intensiviert. Der Erfahrungsaustausch mit vergleichbaren Einrichtungen im Ausland ermöglicht immer wieder Korrekturen der eigenen Arbeitsweise und nützt auch dem Ruf Österreichs als Land, das die Einhaltung der Menschenrechte sorgsam beobachtet und fördert.

Die wesentlichen Kennzahlen des Berichtszeitraumes sind im zweiten Kapitel im Detail angeführt; es stellt die Leistungsbilanz dar. Kapitel 3 widmet sich der präventiven Tätigkeit. Dieser Berichtsteil wird auch an den UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (SPT) in Genf übermittelt, demgegenüber die Volksanwaltschaft eine Berichtspflicht hat. Kapitel 4 erläutert die wichtigsten Ergebnisse der Prüfarbeit in der nachprüfenden Kontrolle und zeigt strukturelle Schwachpunkte auf, die durch exemplarische Einzelfälle illustriert werden.

Die Leitung der Volksanwaltschaft dankt dem Menschenrechtsbeirat für seine beratende Unterstützung und den Kommissionen für ihr Engagement bei den Kontrollbesuchen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Hauses haben es ermöglicht, dass die neue Leitung auf einer profunden Basis aufsetzen konnte und die Arbeit nahtlos fortgesetzt wurde. Zu würdigen ist insbesondere die langjährige, verdienstvolle Tätigkeit von Mag.^a Terezija Stoisits und Dr. Peter Kostelka, deren Funktionsperiode als Volksanwältin bzw. Volksanwalt mit Juni 2013 endete.

Die Volksanwaltschaft dankt an dieser Stelle den Bundesministerien und übrigen Organen des Bundes, der Länder und Gemeinden für die Kooperationsbereitschaft im abgelaufenen Jahr.



Dr. Günther Kräuter

Dr. Gertrude Brinek

Dr. Peter Fichtenbauer

Wien, im Oktober 2014

Inhalt

1	Einleitung.....	9
2	Die Volksanwaltschaft im Überblick.....	13
2.1	Gesetzlicher Auftrag	13
2.2	Aufbau der Volksanwaltschaft	13
2.3	Zahlen & Fakten	15
2.3.1	Kontrollen im Rahmen der präventiven Tätigkeit.....	15
2.3.2	Prüfung der öffentlichen Verwaltung	16
2.3.3	Budget und Personal.....	19
2.3.4	Bürgernahe Kommunikation	21
2.3.5	Veranstaltungen	21
2.3.6	Mitarbeiter- und Organisationsentwicklung	23
2.3.7	Internationale Aktivitäten	24
3	Präventive Tätigkeit	27
3.1	Einleitung.....	27
3.2	Zuständigkeit der Volksanwaltschaft	28
3.2.1	Überprüfung von Einrichtungen im Sinne des OPCAT.....	28
3.2.2	Kontrolle von Einrichtungen und Programmen für Menschen mit Behinderungen.....	29
3.2.3	Begleitende Überprüfung von Zwangsakten.....	29
3.3	Personelle und finanzielle Ausstattung.....	29
3.3.1	Die budgetäre Vorsorge	29
3.3.2	Kommissionen der Volksanwaltschaft	30
3.3.3	Menschenrechtsbeirat.....	31
3.4	Prüfungen im Berichtsjahr	33
3.4.1	Prüfungen in Zahlen	33
3.4.2	Ablauf der Kontrollbesuche.....	35
3.4.3	Berichte der Kommissionen.....	37
3.5	Entscheidungen der Volksanwaltschaft.....	39
3.5.1	Alten- und Pflegeheime	39
3.5.2	Krankenhäuser und Psychiatrie	45
3.5.3	Jugendwohlfahrtseinrichtungen	54
3.5.4	Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen	60
3.5.5	Justizanstalten	65
3.5.6	Polizeiinspektionen, Polizeianhaltezentren und Kasernen	84
3.5.7	Zwangsakte.....	97
3.6	Tätigkeit des Menschenrechtsbeirates	101

3.7	Weitere Aktivitäten im Berichtszeitraum	102
3.7.1	Internationale Kooperationen.....	102
3.7.2	Zusammenarbeit mit NGOs	102
3.7.3	Öffentlichkeitsarbeit	102
3.7.4	Trainings und Weiterbildung	103
4	Nachprüfende Tätigkeit	105
4.1	Gesundheitswesen.....	105
4.1.1	Mangelnde Hospiz- und Palliativversorgung für Kinder	105
4.2	Landes- und Gemeindeabgaben	107
4.2.1	Pflegedienste von Parkgebühren befreit.....	107
4.3	Landes- und Gemeindestraßen	108
4.3.1	Bürgermeister erteilt straßenrechtliche Bewilligung für eine Privatstraße.....	108
4.3.2	Land verweigert Spritzschutzwand in Bauverbotszone einer Straße.....	109
4.4	Land- und Forstwirtschaft.....	110
4.4.1	Wiederholte Säumnis der Kärntner Agrarbehörden bei der Bearbeitung von Minderheitenbeschwerden	110
4.5	Natur- und Umweltschutz	111
4.5.1	Baumaßnahmen direkt am Wörthersee – Untätigkeit der Naturschutzbehörde	111
4.5.2	Säumnis bei nachträglicher naturschutzrechtlicher Bewilligung ...	112
4.6	Polizei- und Verkehrsrecht	114
4.6.1	Widerrechtliche Bodenmarkierung	114
4.7	Raumordnungs- und Baurecht	115
4.7.1	Gemeinde weist hochwasser- und steinschlaggefährdete Fläche als Dorfgebiet aus und genehmigt Bordellvergrößerung	115
4.7.2	Neues Wohnhaus im „Grünland für Erholungszwecke“ am Wörtherseeufer.....	117
4.7.3	Auftrag zum Abbruch einer Lärmschutzwand trotz nachträglicher Bewilligung	118
4.7.4	Behörde unternimmt nichts gegen Nutztierhütte im Wohngebiet..	120
4.7.5	Gartenhütte wird durch Änderung der Rechtslage bewilligungsfrei	121
4.7.6	Behörde ermittelt zwecklos, ob mündliche Bauanzeige vorliegt	122
4.7.7	Bürgermeister fordert mündlich zur Baueinstellung auf.....	123
4.8	Schulrecht	124
4.8.1	Verpflichtendes Kindergartenjahr in privater Kindergruppe	124

4.9	Sozialrecht.....	125
4.9.1	Missstände bei der Grundversorgung von Asylwerbenden	125
4.9.2	Mindestsicherung	126
4.9.3	Pflege.....	128
4.9.4	Kinder- und Jugendhilfe	132
	Abkürzungsverzeichnis.....	135

1 Einleitung

Im Juli 2012 erhielt die VA den verfassungsgesetzlichen Auftrag, präventiv ausgerichtete Aufgaben zu übernehmen und die Einhaltung der Menschenrechte und der Rechte von Menschen mit Behinderung in Österreich zu schützen und zu fördern. Dieser Bericht soll zeigen, wie die VA ihre neue Rolle und Funktion als Menschenrechtshaus der Republik wahrnimmt und welche Ergebnisse sie bei der Umsetzung der präventiven Aufgaben erzielte. Selbstverständlich gibt der Bericht auch Auskunft darüber, wie die nachprüfende Kontrolle der Verwaltung erfolgte und zu welchen Schlüssen die VA gekommen ist.

Da die VA über ihre nationalen Aufgaben hinaus auch im internationalen Zusammenhang eine Rolle spielt, ergeben sich drei große Schwerpunkte, die in diesem Tätigkeitsbericht genauer dargelegt werden:

(1) Als Rechtsschutzeinrichtung hat die VA die Funktion, Bürgerinnen und Bürgern zu ihrem Recht zu verhelfen, wenn sie sich von der Verwaltung nicht fair behandelt fühlen. Die Prüfung von Individualbeschwerden ist gleichzeitig auch ein Gradmesser für das Funktionieren der Verwaltung. Sie gibt Hinweise darauf, wo es Schwachstellen oder Fehlentwicklungen in der Verwaltung gibt. Die Kontrolle der Verwaltung soll letztendlich transparente, effiziente und bürgernahe Erledigungen sowie nachvollziehbare Entscheidungsprozesse fördern.

Effiziente und bürgernahe Verwaltung als Ziel

(2) Die präventiven Aufgaben der VA zielen darauf ab, Verletzungen der Menschenrechte und Verletzungen der Rechte von Menschen mit Behinderung nach Möglichkeit zu verhindern oder zumindest unwahrscheinlicher zu machen. Die Kommissionen der VA führen daher flächendeckend und routinemäßig Kontrollen an Orten der Freiheitsentziehung durch und beobachten Polizeieinsätze. Auf Grundlage der Wahrnehmungen der Kommissionen können über den Einzelfall hinaus Mängel im System ausgemacht werden, die eine latente Gefahr für Menschenrechtsverletzungen darstellen und auf die zielgerichtet reagiert werden muss. Die präventive Tätigkeit braucht keinen konkreten Anlassfall, um in Gang gesetzt zu werden.

Präventive Tätigkeit zum Schutz der Menschenrechte

(3) Die internationale Zusammenarbeit wird von der VA seit vielen Jahren forciert. Über das IOI, dessen Generalsekretariat seinen Sitz in der VA hat, ist diese Kooperation auch institutionell verankert. Durch die Übernahme der neuen Aufgaben als Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) erhielten die grenzüberschreitenden Netzwerke einen noch höheren Stellenwert. Nunmehr geht es auch darum, den Erfahrungsaustausch mit anderen NPM-Einrichtungen sicherzustellen und vergleichbare Methodiken bei der Kontrolltätigkeit zu entwickeln. Mit diesen Aktivitäten nimmt Österreich die Verpflichtung wahr, an der weltweiten Durchsetzung menschenrechtlicher Standards mitzuwirken.

Internationale Vernetzung

Wenn dieser Tätigkeitsbericht von Erfolgen berichtet, so muss immer mitbedacht werden, dass ein Gutteil der positiven Arbeit den Kommissionen der VA

und auch dem Menschenrechtsbeirat zuzurechnen ist.

Wichtige beratende
Funktion des
Menschenrechtsbeirats

Der Menschenrechtsbeirat legte die Schwerpunkte für die Kontrollbesuche fest und beriet die VA in rechtlichen Belangen. So verfasste der Beirat unter anderem ein rechtliches Gutachten, wonach den Kommissionen im Sinne des Menschenrechtsschutzes umfassender Zugang zu medizinischen Daten von Häftlingen in Polizeianhaltezentren zu gewähren ist. Damit kann die VA umfassend prüfen, ob medizinische Behandlungen an Orten der Freiheitsentziehung angemessen sind und zu keiner Erniedrigung oder unzulässigen Freiheitsbeschränkung, etwa in Form medikamentöser „Ruhigstellung“, führen.

Der Arbeit der Kommissionen ist zu verdanken, dass bereits zahlreiche kritikwürdige Zustände aufgedeckt werden konnten. Die Beanstandungen der Kommissionen betrafen unterschiedlichste Bereiche, etwa bauliche Mängel, fehlende Personalressourcen oder mangelhafte Dokumentationen. Einige der festgestellten Mängel konnten sehr rasch nach Gesprächen mit den jeweiligen Anstaltsleitungen behoben werden. Folgebesuche in bereits geprüften Einrichtungen zeigten in vielen Fällen erkennbare Verbesserungen.

Kommissionen führten
663 Kontrollen durch

Im Berichtszeitraum besuchten die sechs Expertenkommissionen 567 öffentliche und private Einrichtungen, in denen Menschen angehalten werden. Bei 96 weiteren Kontrollen beobachteten die Kommissionen die Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt durch die Exekutive, insbesondere bei Abschiebungen und Demonstrationen. Die Kontrollen erfolgten in der Regel unangekündigt, um einen möglichst unverfälschten Eindruck zu gewinnen.

Stellt die VA aufgrund der Wahrnehmungen der Kommissionen einen Handlungsbedarf fest, trifft sie weitere Veranlassungen. Sie setzt sich mit den Aufsichtsbehörden und den Einrichtungsträgern in Verbindung, um auf Verbesserungen hinzuwirken.

Anzahl der Beschwerden
stark gestiegen

Der Bedarf an nachprüfender Kontrolle hat weiter zugenommen: 2013 gab es das höchste Beschwerdeaufkommen in der Geschichte der VA. 19.249 Beschwerden gingen bei der VA ein. Allein gegenüber 2012 ist die Anzahl der Beschwerden um fast ein Viertel (2012: 15.649) gestiegen. Bei rund 4.000 Beschwerden war die VA allerdings nicht der richtige Adressat. Aber selbst im Fall der Unzuständigkeit unterstützt die VA mit Beratung und Information. Die VA legt großen Wert darauf, dass auch Bürgerinnen und Bürger, die sich fälschlicherweise an die VA wenden, mit einem Mindestmaß an Aufklärung rechnen können.

Im Unterschied zu den Vorjahren betrafen die meisten Beschwerden 2013 nicht mehr den Sozialbereich, sondern den Bereich Innere Sicherheit. Zurückzuführen ist dies auf die hohen Zuwächse bei den fremden- und asylrechtlichen Beschwerden. An zweiter Stelle liegen die Beschwerden in sozialen Belangen; die Anzahl der Beschwerden hat sich gegenüber 2012 kaum verändert und pendelt sich damit auf hohem Niveau ein. Signifikant ist die Steigerung bei den

Beschwerden über den Strafvollzug. Die VA sieht dies als Folge der zahlreichen Kontrollbesuche und der Sprechtag in den Justizanstalten.

Die Kennzahlen zur Prüftätigkeit betreffend die Kärntner Landes- und Gemeindeverwaltung sind im Abschnitt 2.3.2 dargestellt.

Die Funktionen der VA erschöpfen sich jedoch nicht in der nachprüfenden Kontrolle und den präventiven Überprüfungen der Einhaltung der Menschenrechte und der Rechte behinderter Menschen. Es geht nicht nur darum, Fehlentwicklungen aufzuzeigen, zur Diskussion zu stellen und darauf zu drängen, Missstände abzustellen. Die VA sieht ihre Rolle auch darin, einen Bewusstwerdungsprozess einzuleiten und bei Fehlentwicklungen oder Missständen die „Kultur des Wegschauens“ zu beenden.

Öffentlichkeit für Menschen- und Bürgerrechte sensibilisieren

In nächster Zukunft gilt es eine lange Liste von Reformaufgaben abzuarbeiten. Dies wird aber nur mit Unterstützung der Abgeordneten zu verwirklichen sein.

2 Die Volksanwaltschaft im Überblick

2.1 Gesetzlicher Auftrag

Die VA kontrolliert seit 37 Jahren im Auftrag der Bundesverfassung die öffentliche Verwaltung in Österreich. Jede hoheitliche Verwaltungstätigkeit, die dem Bund zuzurechnen ist, sowie dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten unterliegt somit der Missstandskontrolle der VA. Jede Bürgerin und jeder Bürger kann sich wegen eines behaupteten Missstands in der Verwaltung an die VA wenden, sofern alle Rechtsmittel ausgeschöpft sind. Die VA ist verpflichtet, jeder zulässigen Beschwerde nachzugehen und das Ergebnis der Prüfung den Betroffenen mitzuteilen. Die VA kann bei vermuteten Missständen von sich aus tätig werden und ein amtswegiges Prüfverfahren einleiten. Sie ist darüber hinaus ermächtigt, einen Antrag auf Überprüfung der Gesetzmäßigkeit einer Verordnung einer Bundesbehörde an den VfGH zu stellen.

Kontrolle der öffentlichen Verwaltung

Mit Juli 2012 wurden die Kompetenzen der VA maßgeblich erweitert. Die VA hat nunmehr auch den verfassungsgesetzlichen Auftrag, die Einhaltung von Menschenrechten zu schützen und zu fördern. Gemeinsam mit Expertenkommissionen überprüft sie rund 4.000 öffentliche und private Einrichtungen, in denen es zu Freiheitsbeschränkungen kommt oder kommen kann. Dazu zählen zum Beispiel Justizanstalten, Alten- und Pflegeheime, psychiatrische Anstalten und Krisenzentren. Darüber hinaus kontrolliert sie Einrichtungen und Programme für Menschen mit Behinderung, um Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch hintanzuhalten. Die VA und die von ihr eingesetzten Kommissionen beobachten und überprüfen auch die Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt durch die Exekutive, insbesondere bei Abschiebungen und Demonstrationen.

Präventive Aufgaben zum Schutz der Menschenrechte

Mit diesen neuen Kompetenzen werden zwei bedeutende UN-Menschenrechtsverträge umgesetzt, durch die der präventive Menschenrechtsschutz in Österreich auf breiter Basis eingerichtet wird: Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) und Regelungen der UN-Behindertenrechtskonvention.

2.2 Aufbau der Volksanwaltschaft

Die VA besteht aus drei Mitgliedern, die jeweils auf sechs Jahre bestellt werden. Ende April 2013 wählte der Nationalrat Dr. Günther Kräuter und Dr. Peter Fichtenbauer zu neuen Mitgliedern der VA, die damit per 1. Juli 2013 Dr. Peter Kostelka und Mag.^a Terezija Stoisits ablösten. Dr. Gertrude Brinek, die seit 2008 Volksanwältin ist, wurde für eine zweite Funktionsperiode bestätigt.

Neue Leitung seit 1. Juli 2013

Volksanwalt Dr. Günther Kräuter ist für Soziales, Pflege und Gesundheit zuständig. Auf Bundesebene umfasst seine Prüfzuständigkeit die Kranken-, Pensions- und Unfallversicherung, die Arbeitsmarktverwaltung und die Bereiche Jugend und Familie. Auf Landesebene fallen in seinen Aufgabenbereich die Sozial- und Gesundheitsverwaltung, die Jugendwohlfahrt, die Belange von Menschen mit Behinderung, der Tierschutz und das Veterinärwesen. Dr. Kräuter hat mit Juli 2013 auch die Funktion des Generalsekretärs des International Ombudsman Institute (IOI) übernommen.

In den Zuständigkeitsbereich von Volksanwältin Dr. Gertrude Brinek fallen auf Bundesebene die Justizverwaltung, der Strafvollzug, die Staatsanwaltschaften, Steuern, Gebühren, Abgaben sowie der Denkmalschutz. Auf Landesebene ist Dr. Brinek zuständig für die Gemeindeverwaltungen und alle kommunalen Angelegenheiten, die Friedhofsverwaltung sowie kommunale bzw. städtische Verkehrsbetriebe.

Das Ressort von Volksanwalt Dr. Peter Fichtenbauer umfasst auf Bundesebene das Polizei-, Fremden- und Asylrecht, die Landesverteidigung, die Land-, Forst- und Wasserwirtschaft, den Natur- und Umweltschutz, Gewerbe und Betriebsanlagen, Kindergärten, Schulen und Universitäten. Auf Landesebene prüft Dr. Fichtenbauer Verkehr- und Agrarangelegenheiten sowie Fragen zu Gemeindeabgaben.

Insgesamt waren im Jahr 2013 im Durchschnitt 90 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der VA beschäftigt, die organisatorisch den drei Geschäftsbereichen der Mitglieder der VA, der Verwaltung oder der Internationalen Abteilung zugeordnet sind.

Sechs Expertenkommissionen für bundesweite Kontrollen eingesetzt

Zur Erfüllung des verfassungsgesetzlichen Auftrages, die Menschenrechte zu schützen und zu fördern, setzte die VA mit Juli 2012 sechs Kommissionen mit insgesamt 48 nebenberuflich tätigen Mitgliedern ein. Sie führen für die VA bundesweit Kontrollbesuche an Orten der Freiheitsentziehung sowie in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen durch. Sie beobachten außerdem die Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt durch die Exekutive. Kommissionen und VA stellen in ihrer Zusammenarbeit den Nationalen Präventionsmechanismus (NPM) sicher.

Menschenrechtsbeirat als beratendes Gremium

Als beratendes Gremium ist – ebenfalls seit Juli 2012 – ein Menschenrechtsbeirat bei der VA eingerichtet. Er berät die Mitglieder der VA bei der Festlegung genereller Prüfschwerpunkte sowie vor der Erstattung von Misstandsfeststellungen und Empfehlungen. Er macht Vorschläge, wie Vorgehensweisen und Prüfstandards vereinheitlicht werden können. Die insgesamt 32 Mitglieder und Ersatzmitglieder wurden paritätisch von Nichtregierungsorganisationen und Ministerien vorgeschlagen, auch die Bundesländer sind im Beirat vertreten. Die Vorsitzende des Menschenrechtsbeirats Ass.-Prof. DDr. Renate Kicker und die stellvertretende Vorsitzende Univ.-Prof. Dr. Gabriele Kucsko-Stadlmayer wurden von der VA bestellt.

2.3 Zahlen & Fakten

2.3.1 Kontrollen im Rahmen der präventiven Tätigkeit

Im Berichtszeitraum wurden im Rahmen der präventiven Tätigkeit insgesamt 663 Kontrollen durchgeführt. Davon entfielen 567 auf den Besuch von Einrichtungen, in denen Menschen Gefahr laufen, Misshandlungen, unmenschlicher Behandlung und freiheitsentziehenden Maßnahmen ausgesetzt zu sein.

567 Kontrollbesuche in
Einrichtungen

Die von der VA zu kontrollierenden Einrichtungen erfüllen unterschiedliche Funktionen und können – ihrer Funktion entsprechend – in Einrichtungstypen gegliedert werden. Die Statistik zu den Kontrollbesuchen folgt dieser Systematik und zeigt im Detail folgende Verteilung: Besucht wurden 128 polizeiliche Dienststellen, 69 Justizanstalten, 88 Einrichtungen der Jugendwohlfahrt, 76 Einrichtungen für Menschen mit Behinderung, 126 Alten- und Pflegeheime, 76 psychiatrische Abteilungen in Krankenhäusern und Krankenanstalten sowie 4 Kasernen.

Die Beobachtung der Ausübung von unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt durch die Exekutive umfasste insgesamt 96 Fälle. In den meisten Fällen handelte es sich um die beobachtende Begleitung von Abschiebungen und Demonstrationen.

96 Beobachtungen von
Polizeieinsätzen

Die meisten Kontrollen fanden in Wien und NÖ statt. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass es sich um die beiden bevölkerungsstärksten Bundesländer mit einer sehr hohen Einrichtungsdichte handelt.

Alle Wahrnehmungen und Feststellungen der Kommissionen werden in standardisierten Protokollen dokumentiert. Diese sind die Grundlage für die folgende Prüfung und endgültige Beurteilung durch die VA. In vielen Fällen ist es erforderlich, dass sich die VA mit den zuständigen Aufsichtsbehörden und Einrichtungsträgern in Verbindung setzt, um mögliche Mängel im System zu identifizieren und gemeinsam Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten.

Präventive Kontrolle (1.7.2012 – 31.12.2013)

	Kontroll- besuche in Einrichtungen	Beobachtung Befehls- und Zwangsgewalt
Wien	156	54
Bgld	25	1
NÖ	123	3
OÖ	68	7
Sbg	23	8
Ktn	33	0
Stmk	58	3
Vbg	19	0
Tirol	62	20
gesamt	567	96
davon unangekündigt	537	46

2.3.2 Prüfung der öffentlichen Verwaltung

Anzahl der Beschwerden stark gestiegen

Im Jahr 2013 gingen insgesamt 19.249 Beschwerden bei der VA ein. Das bedeutet, dass im Schnitt rund 77 Beschwerden pro Arbeitstag einlangen. Die Anzahl der Beschwerdefälle ist gegenüber 2012 um 23 % gestiegen (2012: 15.649 Beschwerden). In 8.003 Fällen – das sind rund 42 % der Beschwerden – leitete die VA im Jahr 2013 ein formelles Prüfverfahren ein, im Jahr 2012 waren es 7.048. Bei 7.194 Beschwerden gab es 2013 keine hinreichenden Anhaltspunkte für einen Missstand in der Verwaltung (2012: 4.700). Die VA konnte jedoch in diesen Fällen über die Rechtslage informieren und Auskünfte erteilen. In 4.052 Vorbringen ging es um Fragen außerhalb des Prüfauftrags der VA (2012: 3.901). In diesen Fällen stellt die VA ebenfalls Informationen zur Verfügung und gibt Auskunft über weitergehende Beratungsangebote.

Leistungsbilanz 2012/2013

	2013	2012
Beschwerden über die Verwaltung	15.197	11.748
Prüfverfahren	8.003	7.048
Bundesverwaltung	5.110	4.529
Landes- und Gemeindeverwaltung	2.893	2.519
Bearbeitung ohne Prüfverfahren	7.194	4.700
Beschwerden außerhalb des Prüfauftrags	4.052	3.901
Bearbeitete Beschwerden gesamt	19.249	15.649

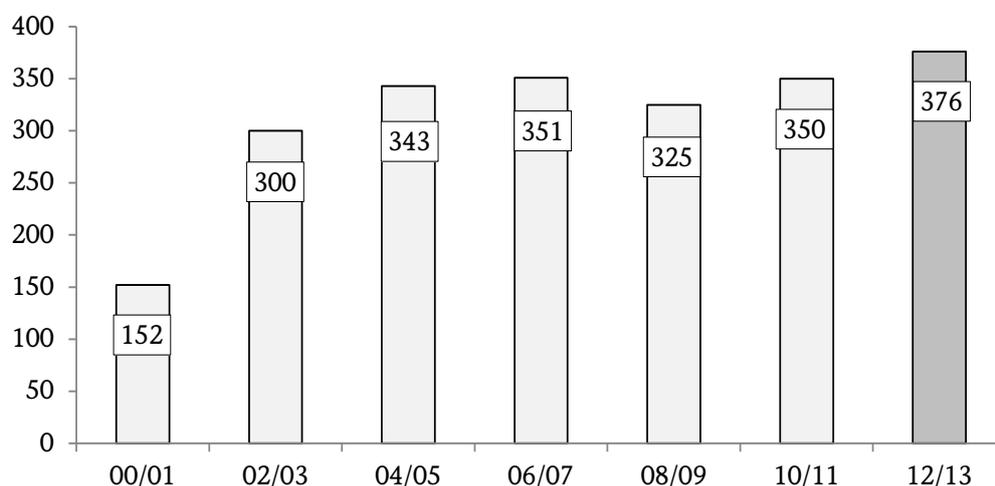
Die Bundesverfassung legt den Prüfauftrag der VA fest: Auf Bundesebene kontrolliert sie die gesamte öffentliche Verwaltung, also auch alle Behörden, Ämter und Dienststellen, die mit dem Vollzug der Bundesgesetze beauftragt sind. Auf Ktn bezogen fielen in den Jahren 2012/2013 insgesamt 485 Fälle an, 2010/2011 waren es 598. Die Ergebnisse dieser Prüftätigkeit werden im PB für die Berichtsjahre 2012 und 2013 detailliert dargestellt.

Prüfauftrag Bund

Das Land Ktn hat durch seine Landesverfassung die VA dazu berufen, die Verwaltung des Landes und der Gemeinde zu kontrollieren. Zur Verwaltung gehört auch die Privatwirtschaftsverwaltung, also das Vorgehen der Ktn Behörden als Träger von Privatrechten. Die VA muss dabei mit großem Bedauern zur Kenntnis nehmen, dass ihr nach wie vor nur eine eingeschränkte Kontrolle über große Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge zukommt, da diese vielfach als ausgegliederte Rechtsträger in einer GmbH oder AG organisiert sind.

Prüfauftrag Land und Gemeinde

Beschwerden über die Ktn Landes- und Gemeindeverwaltung



Im Berichtszeitraum wandten sich 376 Kärntnerinnen und Kärntner mit einer Beschwerde an die VA, da sie sich von der Ktn Landes- oder Gemeindeverwaltung nicht fair behandelt oder unzureichend informiert fühlten. Gegenüber den Jahren 2010/2011 ist das Beschwerdeaufkommen um rund 7,4 % gestiegen.

Beschwerdeaufkommen in Ktn gestiegen

Die meisten Beschwerden (102) betreffen die Mindestsicherung und die Jugendwohlfahrt. Die Anzahl der Beschwerden ist gegenüber dem Berichtszeitraum 2010/2011 in diesem Bereich um 67 % gestiegen. An zweiter Stelle rangieren Beschwerden, die auf Probleme mit der Raumordnung und dem Baurecht zurückzuführen sind (87). Gegenüber dem Berichtszeitraum 2010/2011 ist in diesem Bereich ein leichter Rückgang feststellbar.

Beschwerden über die Ktn Landes- und Gemeindeverwaltung 2012/2013
Inhaltliche Schwerpunkte

	2012/13	2010/11
Mindestsicherung, Jugendwohlfahrt	102	61
Raumordnung, Wohn- und Siedlungswesen, Baurecht, Verwaltung landeseigener Gebäude und Liegenschaften sowie von Landesfonds	87	100
Staatsbürgerschaft, Wählerevidenz, Straßenpolizei	32	19
Landes- und Gemeindestraßen	28	37
Gesundheitswesen	25	23
Gemeindeangelegenheiten (ohne Dienst- und Besoldungsrecht, ohne Gemeindeabgaben)	23	32
Landesfinanzen, Landes- und Gemeindeabgaben	23	25
Land- und Forstwirtschaft, Jagd- und Fischereirecht	20	15
Schul- und Erziehungswesen, Sport- und Kulturangelegenheiten, Dienst- und Besoldungsrecht der Landeslehrer	12	14
Landesamtsdirektion, Dienst- und Besoldungsrecht der Landes- und Gemeindebediensteten (ohne Landeslehrer)	8	9
Natur- und Umweltschutz, Abfallwirtschaft	8	4
Gewerbe- und Energiewesen	6	11
Verkehrswesen der Landes- und Gemeindestraßen (ohne Straßenpolizei)	2	0
gesamt	376	350

Erledigte Beschwerden über die Ktn Landes- und Gemeindeverwaltung 2012/2013

	2012/13	2010/11
Kein Missstand in der Verwaltung	215	204
Prüfverfahren dzt. unzulässig (Verwaltungsverfahren läuft)	79	59
Missstand in der Verwaltung	33	19
Beschwerde zurückgezogen	31	36
VA nicht zuständig	14	19
Vorbringen zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung nicht geeignet	6	4
Missstandsfeststellung+Empfehlung	2	0
gesamt	380	341

Im Berichtszeitraum wurden 380 Prüffälle betreffend die Ktn Landes- und Gemeindeverwaltung abgeschlossen; dies sind um 11,4 % mehr als in den Jahren 2010/2011. In 33 Fällen wurde ein Missstand festgestellt. Das bedeutet, dass 8,7 % aller erledigten Beschwerden berechtigt waren.

Misstandsquote 8,7 %

In 79 Fällen konnte kein Prüfverfahren eingeleitet werden, weil die behördlichen Verfahren noch im Laufen waren oder noch ein Rechtsmittel offenstand. In diesen Fällen ging es der VA vor allem darum, zusätzliche Informationen und rechtliche Auskünfte zu erteilen. 14 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 31 Fällen wurde die Beschwerde zurückgezogen.

Beratung auch außerhalb des Prüfauftrages

Die Bundesverfassung gibt der VA die Möglichkeit, amtswegige Prüfungen einzuleiten, wenn sie einen konkreten Verdacht auf einen Missstand in der Verwaltung hat. Wie auch in den Vorjahren machten die Mitglieder von diesem Recht Gebrauch und leiteten im Berichtszeitraum 1 amtswegige Prüfverfahren ein (2010/2011: 2).

1 amtswegiges Prüfverfahren

2.3.3 Budget und Personal

Die Budgetstruktur der VA hat sich 2013 – wie die des gesamten Bundes – aufgrund der Haushaltsrechtsreform grundlegend verändert. Der Bundesvoranschlag (BVA) der VA gliedert sich nun in einen Finanzierungsvoranschlag und einen Ergebnisvoranschlag. Im Finanzierungsvoranschlag werden Einzahlungen und Auszahlungen dargestellt. Der Ergebnisvoranschlag zeigt die periodengerecht abgegrenzten Erträge und Aufwendungen.

Budgeterhöhung infolge der neuen Aufgaben

Der VA stand im Jahr 2013 ein Budget gemäß Finanzierungsvoranschlag von 10,209.000 Euro bzw. gemäß Ergebnisvoranschlag von 10,115.000 Euro zur Verfügung. Die Differenz zwischen dem Finanzierungsvoranschlag und dem Ergebnisvoranschlag (94.000 Euro) resultiert im Wesentlichen aus den Abschreibungen auf Sachanlagen (AfA) und der Dotierung für Rückstellungen (Abfertigungen, Jubiläumsszuwendungen), die nur ergebniswirksam sind. Im Folgenden wird nur der Finanzierungsvoranschlag erläutert, weil dieser den tatsächlichen Geldfluss darstellt (Details siehe BVA 2013 Teilheft für die VA Untergliederung 05).

Im Finanzierungsvoranschlag entfielen auf Auszahlungen aus Personalaufwand 5,592.000 Euro, auf Auszahlungen aus dem betrieblichen Sachaufwand 3,628.000 Euro. Zum betrieblichen Sachaufwand zählen z.B. Auszahlungen für die Kommissionen und den Menschenrechtsbeirat der VA, Aufwendungen aus gesetzlichen Verpflichtungen für Bezüge der Mitglieder der VA, Verwaltungspraktika, Druckwerke, Energiebezüge sowie sonstige Aufwendungen. Zusätzlich hat die VA auch noch Auszahlungen aus Transfers für die Pensionen

der ehemaligen Mitglieder der VA und die Witwen der ehemaligen Mitglieder der VA von 868.000 Euro zu leisten. Schließlich standen noch für Auszahlungen für Sachanlagen 95.000 Euro und für gewährte Gehaltsvorschüsse 26.000 Euro zu Verfügung.

Zur Erfüllung der seit 1. Juli 2012 der VA zukommenden neuen Aufgaben gemäß OPCAT-Durchführungsgesetz war für Auszahlungen für die Kommissionen und den Menschenrechtsbeirat der VA 2013 ein Budget von 1,450.000 Euro vorgesehen. Davon wurden für Entschädigungen und Reisekosten für die Kommissionsmitglieder rund 1,148.029 Euro (für sechs Monate in 2012: 574.000 Euro) und für den Menschenrechtsbeirat rund 95.000 Euro (für sechs Monate in 2012: 50.000 Euro) budgetiert; 200.000 Euro (für sechs Monate in 2012: 100.000 Euro) standen für Workshops für die Kommissionen und die im OPCAT-Bereich tätigen Bediensteten der VA sowie für Expertengutachten zur Verfügung.

10,209 Mio. Budget

Bundесvoranschlag (BVA) der VA in Mio. Euro
Finanzierungsvoranschlag 2013 / BVA 2012

		2013	2012		
		10,209	9,278		
Personalaufwand				Betrieblicher Sachaufwand	
2013	2012	2013	2012	2013	2012
5,592	4,925	3,628	3,460		
Transfers				Sachanlagen und Vorschüsse	
2013	2012	2013	2012	2013	2012
0,868	0,808	0,121	0,085		

Anmerkung: Die Vergleichswerte aus 2012 wurden in die neue Budgetstruktur übergeleitet und sind somit nur bedingt vergleichbar.

73 Planstellen Die VA sparte zu Beginn 2013 erneut eine Planstelle ein und verfügte über insgesamt 73 Planstellen im Personalplan des Bundes (2012: 74 Planstellen). Mit Teilzeitkräften und Personen mit herabgesetzter Wochenarbeitszeit, Verwaltungspraktika und Entsendeten von anderen Gebietskörperschaften waren in der VA 2013 im Durchschnitt 90 Personen tätig. Nicht zum Personalstand zählen die insgesamt 48 Mitglieder der sechs Kommissionen sowie die 34 Mitglieder und Ersatzmitglieder des Menschenrechtsbeirats der VA.

2.3.4 Bürgernahe Kommunikation

21 Sprechtag mit 137 Vorsprachen wurden in Ktn durchgeführt

1.681 Menschen schrieben an die VA: 597 Frauen, 1.017 Männer und
67 Personengruppen

3.922 Schriftstücke umfasste die gesamte Korrespondenz

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

Rund 100.000-mal wurde auf die Homepage der VA zugegriffen

Der Erfolg der VA lässt sich unter anderem daran messen, wie hoch ihre Akzeptanz in der Bevölkerung ist. Diese zeigt sich nicht zuletzt dadurch, in welchem Ausmaß sie von der Bevölkerung in Anspruch genommen wird. Die oben angeführten Zahlen belegen eindrucksvoll, dass sich sehr viele Kärntnerinnen und Kärntner an die VA wenden, wenn sie sich von der Verwaltung nicht fair behandelt fühlen. Eine maßgebliche Rolle spielt dabei, dass die VA sehr einfach und formlos kontaktiert werden kann. Beschwerden können persönlich, telefonisch oder schriftlich eingebracht werden. Der Auskunftsdienst ist für alle Hilfesuchenden unter einer kostenlosen Servicenummer erreichbar. Im Rahmen von Sprechtagen haben Bürgerinnen und Bürger in allen Bundesländern die Möglichkeit, ihr Anliegen mit einer Volksanwältin oder einem Volksanwalt persönlich zu besprechen. Dieses Angebot wird ebenfalls intensiv genutzt. Im Berichtszeitraum fanden in Ktn 21 Sprechtag mit über 137 persönlichen Gesprächen statt.

Hohe Akzeptanz in der Bevölkerung

Der VA ist es besonders wichtig, die Öffentlichkeit laufend über ihre Aufgaben und ihre Tätigkeit zu informieren. Neben der bereits im Vorjahr ausgebauten Öffentlichkeitsarbeit verschafft vor allem die Sendung „Bürgeranwalt“ im ORF der VA seit über zehn Jahren eine hohe Breitenwirkung und ist damit eine wichtige Plattform für die Anliegen der VA. Jede Woche verfolgen rund 304.000 Haushalte das Engagement der VA, Probleme der Bevölkerung mit den Behörden einer Lösung zuzuführen.

Ein Schwerpunkt in der Arbeit der VA im Berichtsjahr war auch, Kinder und Jugendliche über Bürgerrechte zu informieren und sie zu ermutigen, diese auch einzufordern. Unterstützt wird dieses Vorhaben durch die im November 2013 erschienene Publikation „Junge Menschen und ihre Rechte“ von Volksanwältin Dr. Gertrude Brinek.

Neue Publikation „Junge Menschen und ihre Rechte“

Ein wichtiges Informationsmedium stellt die Website der VA dar. Aktuelle Meldungen und zahlreiche Serviceangebote, wie etwa das Online-Beschwerdeformular, machen die Website für eine immer größer werdende Nutzergruppe attraktiv. Auf die Website wurde jährlich rund 100.000-mal zugegriffen.

2.3.5 Veranstaltungen

Die VA organisiert jedes Jahr zahlreiche Veranstaltungen. Sie wendet sich damit an unterschiedlichste Zielgruppen und positioniert sich als Haus des Dialoges für Schüler- und Studentengruppen, Fachleute aus dem In- und Ausland

VA als Haus des Dialoges

sowie Vertreterinnen und Vertreter von Behörden, Ministerien und Organisationen. Darüber hinaus folgt die VA vielen Einladungen externer Veranstalter. Bei den Veranstaltungen waren im Berichtszeitraum vor allem drei Zielsetzungen maßgeblich: (1) die Einbeziehung der Zivilgesellschaft, (2) die Vernetzung mit nationalen und internationalen Organisationen und Vereinen, die ähnliche Ziele wie die VA verfolgen, (3) die Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeit der VA bzw. die Sensibilisierung für Menschen- und Bürgerrechte. Die im Folgenden skizzierten Beispiele sollen das breite Spektrum an Veranstaltungen vor Augen führen, wobei der Schwerpunkt der Darstellung auf das Jahr 2013 gelegt wird.

Einbindung der NGOs Am 8. April 2013 luden die Mitglieder der VA zu einem NGO-Forum. Rund 70 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus ganz Österreich nahmen die Gelegenheit wahr, sich über die bisherige Arbeit der VA als Nationaler Präventionsmechanismus zu informieren und sich mit der VA, Mitgliedern des Menschenrechtsbeirats und der Expertenkommissionen auszutauschen. International besetzt war das Forum durch Dr. Silvia Casale, Vorsitzende des SPT und CPT sowie Beraterin im Europäischen NPM-Projekt. In einem Vortrag legte sie dar, wie sich Österreich bei der Umsetzung von Menschenrechtsverträgen im internationalen Vergleich bewährt. Mit dem NGO-Forum tritt die VA auch mit jenen NGOs in einen intensiven Dialog, die sich für Menschenrechte einsetzen und nicht im Menschenrechtsbeirat vertreten sind. Die Einbeziehung ist für die Wirksamkeit der Arbeit der VA auch deshalb von maßgeblicher Bedeutung, da die NGOs dank ihrer großen Erfahrung Hinweise auf mögliche Missstände geben können und damit einen wichtigen Auslöser für Kontrollbesuche liefern.

Strukturierter Erfahrungsaustausch Zweimal jährlich, zuletzt am 16. Oktober 2013, finden in der VA sogenannte Vernetzungstreffen statt. Diese Veranstaltungen dienen dem strukturierten Erfahrungsaustausch mit Einrichtungen und Vereinen, mit denen die VA Kooperationsvereinbarungen geschlossen hat. Dazu zählen etwa die Vereine nach dem Vereinssachwalter-, Patientenanwalts- und Bewohnervertretergesetz sowie die Kinder- und Jugendanwaltschaften. Durch diese regelmäßig stattfindenden Treffen sollen Doppelgleisigkeiten vermieden und die Wirksamkeit der beteiligten Einrichtungen durch ein abgestimmtes Vorgehen erhöht werden.

Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Menschen- und Bürgerrechte Im Rahmen der Rechtsgespräche des Europäischen Forum Alpbach diskutierten Volksanwältin Dr. Gertrude Brinek und Volksanwalt Dr. Peter Fichtenbauer mit namhaften Rechtsexpertinnen und -experten zum Thema „Erfahrungen mit dem Recht – Öffentlichkeit als Wert“. Im Mittelpunkt stand die Frage, ob das Recht bei den Bürgerinnen und Bürgern ankommt und wie viel Transparenz in der Normsetzung und -anwendung möglich ist.

Anlässlich des Internationalen Tages der Menschenrechte veranstaltete die VA 2013 gemeinsam mit dem Österreichischen Institut für Menschenrechte in Salzburg eine Podiumsdiskussion mit Volksanwalt Dr. Günther Kräuter, der Vorsitzenden des Menschenrechtsbeirats DDr. Renate Kicker und Kommissi-

onsleiter Prof. Reinhard Klaushofer. In der Diskussion wurde der Frage nachgegangen, wie viel Schutz die Menschenrechte in Österreich brauchen.

2.3.6 Mitarbeiter- und Organisationsentwicklung

Das neue Menschenrechtsmandat veränderte die inhaltliche Arbeit und das Arbeitsumfeld der VA nachhaltig. Im Berichtszeitraum ging es daher vor allem darum, die Neuausrichtung der VA als Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) zu manifestieren. Da die Wirksamkeit des NPM stark davon abhängt, wie gut die Kooperation mit den Expertenkommissionen und ein Monitoring gemäß internationalen Standards gelingt, setzten die Maßnahmen der Weiterbildung und Organisationsentwicklung vorwiegend an diesem Punkt an. Konkrete Zielsetzungen waren daher die Optimierung der Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen und der VA, die Festigung eines gemeinsamen Verständnisses der Prüfstandards sowie die Sicherstellung eines fachlichen Dialogs, auf nationaler wie auch internationaler Ebene.

Fokus auf Zusammenarbeit mit Kommissionen

In Fortsetzung der Trainingseinheiten des Jahres 2012 fanden im März und November 2013 Workshops mit den Kommissionen statt, die dem Erfahrungsaustausch zum Menschenrechtsmonitoring dienten. Kommissionen und VA reflektierten bisherige Erfahrungen in der Arbeit als NPM. Ein Schwerpunkt lag dabei auf der Besuchsmethodologie. Ziel der Workshops war, die Vorgehensweise bei den Kontrollbesuchen zu vereinheitlichen und unter Berücksichtigung der jeweils spezifischen Erfordernisse der Einrichtungstypen normative Standards zu setzen. Als internationale Expertin stand Dr. Silvia Casale zur Verfügung.

Erfahrungsaustausch mit Kommissionen

Der im Jahr 2012 begonnene Organisationsentwicklungsprozess wurde im Juli 2013 fortgesetzt. Anlässlich des Wechsels an der Spitze der VA fand am 12. und 13. Juli ein Workshop mit den Mitgliedern der VA und den Führungskräften der drei Geschäftsbereiche statt. Gemeinsam wurden konkrete Arbeitsschritte festgelegt, die zur Weiterentwicklung der VA sinnvoll und notwendig erscheinen. Im Zuge dieses Prozesses wurde auch die Arbeit an der Datenbank zur Protokollfassung intensiviert und eine „Policy“ entwickelt, die den Prüfungen durch die Kommissionen der VA zugrunde liegen soll. Dieser Entwurf wird seit Ende November mit den Kommissionen diskutiert und verfeinert.

Weiterführung der Organisationsentwicklung

Kernstück des Prozesses waren vier Projektarbeiten, die in der VA im September 2013 ausgeschrieben wurden. Die Referentinnen und Referenten der VA waren eingeladen, sich an einem der Projekte zu beteiligen: Das erste Projekt befasste sich mit der Definition von zwei für die Arbeit der VA zentralen Begriffen: Missstand und Menschenrechtsverletzung. Die zweite Teamarbeit sollte sich mit der Frage auseinandersetzen, wie die VA Prävention auffasst. Das dritte Projekt stellte Antworten auf die Frage zusammen, welche Qualitätsstandards die Protokolle der VA erfüllen sollen. Eine vierte Projektgruppe beschäftigte sich mit Vorarbeiten zu einer Datenbank, die es erleichtern soll, die Ergebnisse

der Kommissionsbesuche auszuwerten. Alle Projekte wurden mit detaillierten Projektberichten erfolgreich abgeschlossen. Die Arbeiten wurden Ende November 2013 den Kommissionen präsentiert und werden in gemeinsamen Arbeitsgruppen weiter bearbeitet, um zu einheitlichen Vorstellungen und handlungswirksamen Standards zu kommen.

2.3.7 Internationale Aktivitäten

International Ombudsman Institute

Dr. Günther Kräuter
neuer Generalsekretär

Das International Ombudsman Institute (IOI) vernetzt weltweit rund 160 unabhängige Ombudsmann-Einrichtungen aus über 90 Ländern und ist die einzige global agierende Interessenvertretung für unabhängige Kontrollorgane der staatlichen Verwaltung. Das Generalsekretariat des IOI hat seit 2009 seinen Sitz in der VA. Die Funktion des Generalsekretärs übernahm mit 1. Juli 2013 Volksanwalt Dr. Günther Kräuter, der damit Dr. Peter Kostelka nachfolgt.

Im November 2012 fand die 10. Weltkonferenz des IOI in Wellington, Neuseeland, statt. Rund 300 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus über 70 Ländern nutzten die Möglichkeit des Erfahrungs- und Wissensaustausches. 2013 trat der IOI Vorstand zu zwei Sitzungen zusammen und berichtete über die Aktivitäten und umgesetzten Projekte im Jahr 2013. Acht Ombudsmann-Einrichtungen konnten als neue Mitglieder begrüßt werden. Als Arbeitsschwerpunkt für das kommende Jahr wurde vom Vorstand die Erarbeitung einer langfristigen Strategie für das Institut definiert. Diese soll 2016 anlässlich der Weltkonferenz in Bangkok vorgestellt werden.

Umfangreiches
Trainingsangebot

Wie bereits in den Vorjahren konnte das IOI im Berichtszeitraum seinen Mitgliedern ein umfangreiches Trainings- und Schulungsangebot anbieten. Es liefert damit einen wichtigen Beitrag zur Stärkung des Know-hows. So wurde etwa das renommierte Training der schottischen Queen Margaret University zum Thema Prüfverfahren im Verwaltungsverfahren in Bangkok abgehalten. In Zusammenarbeit mit der International Anti-Corruption Academy in Laxenburg eine Anti-Korruptionsschulung statt. Im Rahmen eines „Sharpening your teeth“-Trainings in Sambia wurden den Teilnehmerinnen und Teilnehmern Kenntnisse für die Durchführung von systemischen Prüfverfahren vermittelt.

Aus den Mitteln der Mitgliedsbeiträge konnten Regionalprojekte mit insgesamt 45.000 Euro gefördert werden. Sieben ambitionierte Projekte bestanden das Selektionsverfahren des IOI. Die Projekte verfolgen sehr unterschiedliche Ziele, etwa die Initiierung einer Informationskampagne gegen Menschenhandel, die Erarbeitung von Menschenrechtsstandards als Benchmarks für die Arbeit einer Ombudsmann-Einrichtung oder die Entwicklung eines Handbuchs zur Evaluierung der Auswirkungen von Prüfverfahren.

Internationale Organisationen

Die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen stellt einen wichtigen Schwerpunkt in der Arbeit der VA dar. Zu erwähnen ist die langjährige gute Kooperation mit der Grundrechteagentur der EU (FRA) oder die aktive Beteiligung am OSZE-Dialog über die Aufgaben der nationalen Menschenrechtsinstitutionen. Die VA nimmt auch die Gelegenheit wahr, gegenüber den Vereinten Nationen über die Umsetzung von internationalen Menschenrechtsverträgen in Österreich zu berichten.

Gute Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen

Sie nahm etwa im September 2013 gegenüber dem zuständigen UN-Ausschuss (CRDP) im Rahmen der Staatenprüfung zur Frage Stellung, inwiefern Österreich seinen Verpflichtungen nach der UN-Behindertenrechtskonvention nachkommt. Im November 2013 nahm ein Mitarbeiter im Vorfeld der Staatenanhörung an einem öffentlichen Treffen der Mitglieder des UN-Komitees für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) teil und erläuterte dem Ausschuss die Wahrnehmungen der VA zu Problemstellungen vulnerabler Personengruppen rund um die Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte.

Teilnahme an Staatenprüfungen

Als Nationale Menschenrechtsinstitution (NHRI) ist die VA auch im International Coordinating Committee of National Human Rights (ICC of NHRIs) vertreten. Seit Oktober 2013 ist die VA Mitglied des Netzwerks südosteuropäischer NPM-Einrichtungen, das dem Erfahrungsaustausch und der gegenseitigen Unterstützung bei der Erfüllung der NPM-Aufgaben dient.

Bilaterale Kontakte

In zahlreichen Arbeitsgesprächen nutzte die VA die Gelegenheit zu einem Erfahrungsaustausch auf internationaler Ebene. Im Jänner 2013 empfing die VA die nationale Ombudsmann-Einrichtung Belgiens. Zentrales Thema waren die Erfahrungen der VA als Nationaler Präventionsmechanismus. Bei einem Arbeitstreffen mit Sir Nigel Rodley, dem Vorstand des Menschenrechtskomitees, informierten die Mitglieder der VA über die Tätigkeit der VA als Nationale Menschenrechtsinstitution. Zu Gast waren unter anderem auch eine Delegation des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages und die Leiterin der Abteilung Grund- und Kinderrechte in der Generaldirektion Justiz der Europäischen Kommission.

Grenzüberschreitender Erfahrungsaustausch

Internationale Tagungen

Volksanwältin Dr. Brinek nahm am 9. Regionalseminar des Europäischen Verbindungsnetzes der Bürgerbeauftragten in Dublin teil. Die VA war auch beim 9. Menschenrechtsforum Luzern vertreten, das sich dem Schwerpunktthema „Menschenrechte und Menschen mit Behinderung“ widmete. Teilgenommen hat die VA weiters bei einer vom Europarat organisierten Konferenz in Straß-

Starke Präsenz bei internationalen Tagungen

burg, bei der die Entwicklung von Menschenrechtsstandards für die Anhaltung von Migrantinnen und Migranten im Fokus stand.

3 Präventive Tätigkeit

Zu diesem Kapitel ist anzumerken, dass es – in Abweichung zu den anderen Berichtsteilen – ausschließlich die Tätigkeit im Jahr 2013 darstellt. Grund dafür ist, dass dem Kärntner Landtag bereits ein Bericht über die präventive Tätigkeit im Jahr 2012 vorgelegt wurde.

3.1 Einleitung

Seit 1. Juli 2012 überprüft die VA gemeinsam mit den von ihr eingesetzten Kommissionen gemäß dem OPCAT-Durchführungsgesetz 2012 alle öffentlichen und privaten Einrichtungen, in denen Personen angehalten werden oder werden können (Nationaler Präventionsmechanismus). Ergänzt wird diese Aufgabe um die Überprüfung von Einrichtungen und Programmen für Menschen mit Behinderungen sowie die Beobachtung und begleitende Überprüfung des Verhaltens der zur Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt staatlich ermächtigten Organe.

Die präventiven Aufgaben der VA

Das zweite Halbjahr 2012 war geprägt von der Implementierung und organisatorischen Umsetzung der neuen Aufgaben der VA. Mit dem vorliegenden Bericht sollen die ersten Ergebnisse der präventiven Tätigkeit der VA und ihrer Kommissionen gesamthaft und komprimiert dargestellt werden. Soweit sich die Tätigkeit auf Bereiche erstreckt, die in die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz der Länder fällt, sind sie daher ebenfalls berücksichtigt. Ausgenommen davon ist nur das Bundesland Vbg, das für den Bereich der Landeszuständigkeit die Landesvolksanwaltschaft mit den präventiven Aufgaben betraut hat.

Die präventive Aufgabe der VA und ihrer Kommissionen soll dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte dienen. Unter „Prävention“ werden dabei Maßnahmen und Strategien zur Risikominderung verstanden. Die Verbesserung von allgemeinen Qualitätsstandards ist deshalb keine zentrale Aufgabe der Kontrolltätigkeit. Die Konzentration auf die präventive Kontrolle zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen führt zu den Kernaktivitäten der zielgerichteten unangekündigten Besuche in ausgewählten Einrichtungen und der vertrauensbildenden Kommunikation mit Menschen vor Ort in allen Rollen.

Maßstab der Prüfung

Der Maßstab für die Erfüllung der Aufgaben der VA und ihrer Kommissionen sind alle völkerrechtlich und innerstaatlich zum Schutz der Menschenrechte bestehenden Normen und entwickelten Grundsätze.

Als Nationaler Präventionsmechanismus haben die VA und die Kommissionen aufgrund der Erfahrungen des vergangenen Jahres gemeinsam ein „Prüfschema“ entwickelt. Danach orientieren sich die Besuche der Kommissionen an konkreten Schwerpunkten und Themen der Kontrolle. Hinsichtlich der zu setzenden Schwerpunkte wird die VA auch vom Menschenrechtsbeirat bera-

Prüfschema für Kontrollen entwickelt

ten, wobei sichergestellt sein muss, dass entsprechend den gesetzlichen Vorgaben die Kontrolltätigkeit „flächendeckend und routinemäßig“ durchgeführt wird. Die festgelegten Schwerpunkte und insbesondere die Größe der zu besuchenden Einrichtungen bestimmen die Zusammensetzung und Größe der Besuchsdelegationen sowie die Anzahl und vorgesehene Dauer der Besuche und Beobachtungen. Die Wahrung einer notwendigen Flexibilität wie z.B. durch allgemeine Erstbesuche oder bei unerwarteten Eindrücken vor Ort erachten die VA und ihre Kommissionen für sinnvoll und zweckmäßig. Der freie Blick auf andere Problemfelder muss ebenso möglich sein wie ein rasches und flexibles Reagieren auf akute Situationen.

Einheitliche Prüfvorgänge und Beurteilungsmaßstäbe

Dem Vorgang der Vorbereitung, der Durchführung und der Nachbearbeitung von Kommissionsbesuchen liegt eine gemeinsam abgestimmte Methodik zugrunde. Kommissionsübergreifenden Besuchsteams wird damit ebenso gedient wie einer bundesweit vergleichbaren Weiterentwicklung der Prüfprozesse. Den Hindernissen und Problemstellungen durch föderalistische Strukturen bei ähnlichen Einrichtungstypen soll durch bundesweit einheitliche Prüfvorgänge und Beurteilungsmaßstäbe entgegengewirkt werden, unbeschadet erforderlicher regionaler Schwerpunktsetzungen.

Der Wirkungsgrad zur Verbesserung oder Beseitigung erkannter und festgestellter Strukturprobleme hängt entscheidend von Faktoren wie Konkretheit, Nachvollziehbarkeit und Quellensicherheit ab. Leitprinzip ist eine möglichst einfache und unbürokratische, aber dennoch aussagekräftige und faktenorientierte Dokumentation der Prüfergebnisse unter Beachtung der international dafür entwickelten Grundsätze, die eine menschenrechtliche Beurteilung ermöglichen. Ergänzend können dabei auch festgehaltene bloße Eindrücke und vorläufige Wertungen in weiterer Folge von bestimmter Relevanz sein, insbesondere für die Themenfestlegung von „Follow up“-Besuchen oder die Festlegung von Schwerpunkten.

Die VA hofft, dass die Arbeiten zur Entwicklung und zum Aufbau einer Protokolldatenbank im ersten Halbjahr 2014 abgeschlossen werden können. Sie soll insbesondere die gleichförmige Vorgangsweise der Kommissionen und die Beurteilung der VA erleichtern.

3.2 Zuständigkeit der Volksanwaltschaft

3.2.1 Überprüfung von Einrichtungen im Sinne des OPCAT

OPCAT Entsprechend der völkerrechtlichen Verpflichtung gemäß dem UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) haben die VA und die von ihr eingerichteten sechs regionalen Kommissionen unangemeldet oder angemeldet alle Einrichtungen zu kontrollieren, in denen Personen angehalten werden oder werden können. Von Herbst 2012 bis Ende Dezember 2013 haben die Kommis-

sionen 491 Einrichtungen, die unter das Mandat der VA fallen, besucht. Auch wenn die Zahl erforderliche Mehrfachbesuche von Einrichtungen enthält, wurden rund 12 % der von der VA angenommenen über 4.000 öffentlichen und privaten Einrichtungen von den Kommissionen kontrolliert.

3.2.2 Kontrolle von Einrichtungen und Programmen für Menschen mit Behinderungen

Nach Maßgabe der UN-Behindertenrechtskonvention ist die VA auch verpflichtet, Einrichtungen und Programme für Menschen mit Behinderungen zu überprüfen.

Behindertenrechtskonvention

Besucht wurden von den Kommissionen bundesweit 67 Behinderten- und psychosoziale Langzeiteinrichtungen und Behindertentageszentren. Dabei handelt es sich um spezielle Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen. Ausdrücklich wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass der Schutz und die Wahrnehmung der Rechte von Menschen mit Behinderungen auch in allen anderen Einrichtungstypen zu beachten ist und von der VA bzw. ihren Kommissionen wahrgenommen wird.

3.2.3 Begleitende Überprüfung von Zwangsakten

Entsprechend einem Erlass des BMI werden die Kommissionen über Schwerpunktaktionen, Razzien und Veranstaltungen sowie Abschiebungen informiert.

Befehls- und Zwangsakte

28 Abschiebungen wurden von den Kommissionen, insbesondere von den für Wien zuständigen Kommissionen, begleitend beobachtet.

Der Polizeieinsatz bei Veranstaltungen und Versammlungen, bei denen die Kommissionen ein mögliches Konfliktpotential vermuteten, wurde in 37 Fällen überprüft.

3.3 Personelle und finanzielle Ausstattung

3.3.1 Die budgetäre Vorsorge

Im Zuge der Übertragung der neuen Aufgaben an die VA wurden für die Jahre 2012 und 2013 ausreichend budgetäre Mittel vorgesehen. 2013 stand für die Entschädigungen der Kommissionsleitungen, Kommissionsmitglieder und Mitglieder des Menschenrechtsbeirats 1,450.000 Euro zur Verfügung. Darin enthalten sind auch die mit der Kommissionstätigkeit verbundenen Reisekosten sowie die Abgeltung für die Vor- und Nachbereitung der Besuche.

Budget

Die VA wird sich dafür einsetzen, dass trotz allgemeiner budgetärer Sparmaßnahmen weiterhin die intensive Kontrolltätigkeit beibehalten werden kann. Es ist das Ziel der VA, die Anzahl der Besuche und begleitenden Überprüfungen

der Kommissionen auch in den Folgejahren nicht einschränken zu müssen. Es entspricht dem internationalen Auftrag und den Prinzipien einer präventiven Tätigkeit, dass die Besuche laufend, auch wiederholend, durchgeführt werden müssen.

3.3.2 Kommissionen der Volksanwaltschaft

Sechs regionale
Kommissionen der VA

Die VA hat zur Besorgung ihrer Aufgaben entsprechend dem OPCAT-Durchführungsgesetz die von ihr eingesetzten und multidisziplinär zusammengesetzten Kommissionen zu betrauen.

Im Bedarfsfall können die regionalen Kommissionen Expertinnen und Experten aus anderen Fachgebieten beiziehen, soweit ein Kommissionsmitglied einer anderen Kommission dafür nicht zur Verfügung steht. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass eine Erhöhung der Anzahl der Kommissionen oder der Zahl ihrer Mitglieder nicht erforderlich ist.

Kommissionen

Kommission 1	Kommission 2
Tirol/Vbg	Sbg/OÖ
Leitung: Dr. Karin TREICHL	Leitung: Priv.-Doz. az. Prof. Dr. Reinhard KLAUSHOFER
Kommissionsmitglieder	Kommissionsmitglieder
Mag. Dr. Susanne BAUMGARTNER Dr. Sepp BRUGGER Mag. Elif GÜNDÜZ Dr. Max KAPFERER Lorenz KERER, MSc MMag. Monika RITTER Mag. Hubert STOCKNER	DSA Markus FELLINGER Mag. Dr. Wolfgang FROMHERZ Dipl.jur. Katalin GOMBAR Mag. PhD. Esther KIRCHBERGER Dr. Robert KRAMMER Dr. Renate STELZIG-SCHÖLER 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
Kommissionsmitglieder	Kommissionsmitglieder
Klaus ELSENSOHN Dr. Odo FEENSTRA Mag. Daniela GRABOVAC Dr. Ilse HARTWIG Mag. Sarah KUMAR MMag. Silke-Andrea MALLMANN SenPräs. d. OLG i.R. Dr. Erwin SCHWENTNER	ao Univ.-Prof. Dr. Andrea BERZLANOVICH Mag. Sandra GERÖ Mag. Helfried HAAS Christine PEMMER, MBA DSA Petra PRANGL Mag. Nora RAMIREZ-CASTILLO 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, LL.M.	Leitung: RA Mag. Franjo SCHRUIFF, LL.M.
Kommissionsmitglieder	Kommissionsmitglieder
Dr. Susan AL JAWAHIRI (ab Februar 2014:) Univ.-Prof. Dr. Gregor WOLLENEK Mag. Lisa ALLURI, BA Prim. Dr. Harald P. DAVID Mag. Marijana GRANDITS Mag. Sabine RUPPERT Dr. Maria SCHERNTHANER Hans Jörg SCHLECHTER	Mag. Karin BUSCH-FRANKL Dr. Süleyman CEVIZ Mag. Corina HEINREICHBERGER Prim. Univ.-Doz. Dr. Siroos MIRZAEI, MBA Cornelia NEUHAUSER Dr. Elisabeth REICHEL DSA Mag. Karin ROWHANI-WIMMER

3.3.3 Menschenrechtsbeirat

Der Menschenrechtsbeirat ist als beratendes Organ eingerichtet. Er ist aus Vertreterinnen und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen und Bundesministerien zusammengesetzt. Die VA möchte sich an dieser Stelle für das Engagement und die wertvolle Unterstützung durch die Mitglieder des Menschenrechtsbeirats bei der Klärung von Fragen der Kontrollzuständigkeit und der anzuwendenden Beurteilungsstandards ausdrücklich bedanken.

Menschenrechtsbeirat
zur Beratung der VA

Menschenrechtsbeirat

Vorsitzende: Ass.-Prof. DDr. Renate Kicker

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

(ab Jänner 2014: Univ.-Prof. Dr. Andreas Hauer)

Name	Funktion	Institution
SC Mag. Dr. Mathias VOGL	Mitglied	BMI
GDFöS MMag. Konrad KOGLER (seit Nov. 2013: GL Matthias KLAUS)	Ersatzmitglied	BMI
MR Dr. Anna SPORRER (seit Jän. 2014: Dr. Ronald FABER)	Mitglied	BKA
MR Dr. Brigitte OHMS	Ersatzmitglied	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 ESCHLBÖCK	Mitglied	BMLVS
GL Dr. Karl SATZINGER	Ersatz- mitglied	BMLVS
Botschafter Dr. Helmut TICHY	Mitglied	BMeiA
Gesandte Mag. Ulrike NGUYEN	Ersatz- mitglied	BMeiA
Stv. SL GL Dr. Hansjörg HOFER	Mitglied	BMASK
Stv. AL Mag. Alexander BRAUN	Ersatz- mitglied	BMASK
Dr. Waltraud BAUER, Amt der Steiermärkischen Landesre- gierung	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. Tamara GRUNDSTEIN	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	Ersatzmitglied	SOS Mitmensch iZm Integrationshaus und Asyl in Not
Dr. Barbara JAUK	Mitglied	Verein für Gewaltprävention, Opferhilfe und Opferschutz (Graz) iZm Gewaltschutzzentrum Salzburg
Dr. Renate HOJAS	Ersatzmitglied	Verein für Gewaltprävention, Opferhilfe und Opferschutz (Graz) iZm Gewaltschutzzentrum Salzburg
MMag. Katrin WLADASCH (seit Juni 2014: Mag. Dina MALAN- DI)	Mitglied	ZARA iZm Neustart
SC i.R. Dr. Roland MIKLAU	Ersatzmitglied	ZARA iZm Neustart

3.4 Prüfungen im Berichtsjahr

3.4.1 Prüfungen in Zahlen

Die sechs Kommissionen haben im Berichtsjahr 2013 insgesamt 530 Kontrollbesuche durchgeführt bzw. das Verhalten von staatlichen Organen bei der Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt beobachtet. Im Regelfall führten die Kommissionen ihre Besuche und Beobachtungen unangemeldet durch.

530 Kontrollen

Kontrolltätigkeit der Kommissionen 2013

	2013
Einrichtungen	465
Abschiebungen	28
Polizeieinsätze *	37
gesamt	530

* dazu zählen: Demonstrationen, Veranstaltungen, Versammlungen

Bewusst wurde der Besuch von Einrichtungen als Schwerpunkt im Jahr 2013 gewählt. Dabei wurde der Fokus vor allem auf jene Einrichtungen gelegt, die bislang nicht dem präventiven Monitoring des ehemaligen Menschenrechtsbeirats beim BMI unterzogen waren.

	Polizei	APH	JWF	BPE	PAK/ KRA	JA	KAS	Ab- schie- bung	Polizei- einsatz
Wien	26	22	28	23	14	17	1	17	16
Bgld	3	9	6	2	1	1	0	0	1
NÖ	17	20	23	12	12	13	2	2	0
OÖ	23	7	6	3	6	7	0	2	1
Sbg	7	4	4	3	1	1	0	3	5
Ktn	3	9	1	4	6	3	1	0	0
Stmk	4	15	8	6	9	8	0	0	1
Vbg	2	9	0	0	3	1	0	0	0
Tirol	4	11	8	14	11	1	0	4	13
gesamt	89	106	84	67	63	52	4	28	37
davon unange- kündigt	87	105	82	66	60	48	3	21	19

Legende:

APH	=Alten- und Pflegeheim
JWF	=Jugendwohlfahrt
BPE	=Einrichtungen für Menschen mit Behinderung
PAK+KRA	=Psychiatrische Abteilungen in Krankenhäusern und Krankenanstalten
JA	=Justizanstalten
KAS	=Kasernen

Das Gesetz sieht vor, dass die VA und ihre Kommissionen „flächendeckend und routinemäßig“ ihre präventive Tätigkeit ausüben haben.

Kontrolltätigkeit der Kommissionen 2013

Bundesland	2013
Wien	164
NÖ	101
Tirol	66
OÖ	55
Stmk	51
Sbg	28
Ktn	27
Bgld	23
Vbg	15
gesamt	530

Nicht jeder Kontrollbesuch bzw. jede Beobachtung der Ausübung von unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt durch die Exekutive führte zu Beanstandungen durch die Kommissionen im Rahmen ihrer Abschlussgespräche mit den Verantwortlichen der Einrichtungen oder des Polizeieinsatzes. Überwiegend macht die Auswertung der Protokolle der Kommissionen ein Herantreten der VA an die Aufsichtsbehörden erforderlich, um allfällige Strukturängel zu identifizieren und Abhilfemaßnahmen gemeinsam mit den Behörden zu erarbeiten. Insgesamt gab es 234 Erledigungen durch die VA. In 171 Fällen waren keine Veranlassungen durch die VA erforderlich. In den 296 offenen Fällen ist eine Beurteilung durch die VA noch nicht erfolgt bzw. sind die Protokolle noch nicht ausgewertet.

Erledigungsstatistik 2013

	Erledigungen	offen
Polizei	35	52
Alten- und Pflegeheime	46	60
Jugendwohlfahrt	37	49
Einrichtungen für Menschen mit Behinderung	22	45
Psychiatrische Abteilungen in Krankenhäusern	26	37
Justizanstalten	25	27
Kasernen	4	0
Abschiebungen	12	16
Polizeieinsätze	27	10
gesamt	234	296
davon keine Veranlassungen durch die VA	171	

3.4.2 Ablauf der Kontrollbesuche

In Abstimmung mit der VA legen die Kommissionen vierteljährlich ihre Besuchsprogramme fest. Das ermöglicht der VA, den Kommissionen vorab auch eventuell bereits behandelte Individualbeschwerden über Einrichtungen und vorhandene Prüfergebnisse aus ihrer nachprüfenden Kontrolltätigkeit bekanntzugeben. Die gemeinsam, unter Berücksichtigung der Vorschläge des Menschenrechtsbeirats, festgelegten Prüfungsschwerpunkte bestimmen die speziellen Themen der Kontrolle. Die Prüfungsschwerpunkte werden jedoch so gewählt, dass die Kommissionen auch einrichtungsspezifische und regional begrenzte Themen behandeln können. Aufgrund der hohen Zahl verschiedenartiger Einrichtungen soll nach wie vor die Gelegenheit für Erstbesuche zur Gewinnung

Vorgangsweise der
Kommissionen

erster atmosphärischer Eindrücke gegeben sein. Mitunter lässt sich erst danach die Notwendigkeit bzw. das Thema für einen weiteren Kontrollbesuch in derselben oder einer ähnlichen Einrichtung bestimmen.

In regelmäßig stattfindenden Sitzungen der Kommissionen werden die Besuchsteams zusammengestellt. Soweit die Besuchsthematik es erfordert, können die Kommissionen externe Expertinnen und Experten in Absprache mit der VA beiziehen.

Standardisierte
Protokolle

Die Wahrnehmungen und Feststellungen der Kommissionen werden in einem standardisierten Protokoll festgehalten. Es ist in fünf Kapitel gegliedert: Basisinformationen über die besuchte Einrichtung, Feststellungen zum Besuch, themenbezogene Feststellungen, sonstige Anmerkungen und Abschlussgespräch.

Die Kontrolle umfasst alle Aspekte des Menschenrechtsschutzes der angehaltenen Personen. Relevant für die Prüfung sind insbesondere Fragen nach der Anwendung freiheitsbeschränkender und Sicherungsmaßnahmen, Indizien für Folter oder erniedrigende Behandlung und das Gesundheitswesen. Erhoben werden auch Betreuungs- und Vollzugspläne, die Vorgangsweise für eine Rückführung und Entlassung der Angehaltenen, die Personalsituation sowie das Beschwerdemanagement. Überprüft werden weiters die Lage, Baustruktur und bauliche Ausstattung der Einrichtung, die Lebens- und Aufenthaltsbedingungen der angehaltenen Personen, deren Möglichkeit zur Kontaktnahme nach außen, die Wahrung ihres Rechts auf Familie und Privatsphäre, vorhandene Bildungs-, Arbeits- und Beschäftigungsangebote sowie der Zugang zu internen Informationen.

Gesondert dokumentiert wird das von dem Besuchsteam mit der Leitung der Einrichtung bzw. des Polizeieinsatzes geführte Abschlussgespräch. Darin werden die ersten vor Ort gemachten Eindrücke und Wahrnehmungen festgehalten und, soweit möglich, die Behebung von Mängeln vereinbart. Dieses Protokoll wird den Einrichtungen routinemäßig übermittelt.

Auf der Grundlage der von den Kommissionen getroffenen Feststellungen, menschenrechtlichen Beurteilungen und Vorschlägen erfolgt eine weitere, vertiefende Prüfung durch die VA. Sowohl bei Systemfragen als auch einrichtungsspezifischen Mängeln werden die zuständigen Ministerien bzw. Aufsichtsbehörden befasst. Insbesondere bei ersteren wird seitens der VA der Menschenrechtsbeirat mit den in Aussicht genommenen Veranlassungen befasst. Dessen gutachtliche Äußerungen fließen in die endgültigen Beurteilungen der VA ein.

In diesem Zusammenhang möchte die VA die großteils gute Kooperationsbereitschaft der Behörden und Einrichtungsträger betonen, die keinesfalls den Eindruck entstehen ließen, notwendige Maßnahmen und Verbesserungen nicht veranlassen zu wollen.

3.4.3 Berichte der Kommissionen

Die Kommissionsleiterinnen und Kommissionsleiter sowie die Kommissionsmitglieder wurden – dem gesetzlichen Auftrag folgend – aufgrund ihrer Expertise in menschenrechtlichen Fragen bestellt. Diese Expertise ist auch mit der Einbindung in einschlägige Fachgremien und zivilgesellschaftliche Netzwerke verbunden. In diesem Sinne sehen die Kommissionen ihre Tätigkeit auch im Kontext einer Brückenfunktion zum NGO-Bereich. Informationen aus und Kontakte zu diesem Bereich stellen eine unabdingbare Grundlage der Kommissionsarbeit dar. Auch für die Planung und Gestaltung des Besuchsprogramms, das sich aus geplanten Besuchen und ad hoc-Besuchen zusammensetzt und in Verantwortung der Kommissionsleiterinnen und Kommissionsleiter (gemäß § 21 Abs. 2 Z 4 GeO der VA) erstellt wird, stellen diese Kontakte eine wesentliche Informationsquelle dar.

Brückenfunktion zum
NGO-Bereich

In den „klassischen“ Prüfbereichen – den Einrichtungen, die primär der Freiheitsbeschränkung dienen – konnten die Kommissionen auf den reichen Erfahrungsschatz des ehemaligen Menschenrechtsbeirats beim BMI (im Bereich der Polizeihaft) und auf einen umfangreichen Fundus internationaler Standards zurückgreifen. In jenen Bereichen, die in erster Linie Betreuungsaufgaben zu erfüllen haben – vor allem also im Gesundheits- und Sozialbereich – leistet der österreichische Nationale Präventionsmechanismus Pionierarbeit. Dem Aspekt der Prävention, der eine der zentralen Aufgaben des Nationalen Präventionsmechanismus ist, kommt hier eine besondere Funktion zu. In vielen Fällen geht es um die Beurteilung, ob ein strukturelles Defizit, das nicht unbedingt eine Verletzung der Menschenrechte einer Einzelperson bedeuten muss, dennoch als Risikofaktor für eine Menschenrechtsverletzung zu werten ist und auf welche Überlegungen sich diese Einschätzung stützt. Die multidisziplinäre Zusammensetzung der Kommissionen, die Expertise aus unterschiedlichsten Fachbereichen zusammenführt, stellt diesbezüglich einen reichen Fundus an Fachwissen dar, der bei Bedarf auch durch beigezogene Expertinnen und Experten ergänzt wird. Im Zusammenspiel mit dem Fachwissen aus den herkömmlichen Bereichen der VA werden reichhaltige Empfehlungen entwickelt, die in einem diskursiv angelegten Prozess den Verantwortungsträgern näher gebracht werden.

Nationaler Präventions-
mechanismus leistet
Pionierarbeit

Der Präventionsauftrag erfordert ein Selbstverständnis der Kommissionen, das über den Rahmen eines nachprüfenden Kontrollorgans hinausgeht. Die Kommissionen sehen ihre Aufgabe darin, durch ihre Besuche zur Festigung der Menschenrechte in den besuchten Einrichtungen beizutragen und österreichweit den Schutz und die Förderung der Menschenrechte zu propagieren. Nicht immer ist der Top-down-Mechanismus eines amtlichen Prüfverfahrens, der sich auf die Dokumentation von hard facts stützen muss, der beste Weg zur Erreichung dieses Ziels. Die Kommissionen müssen bei der Gestaltung des Besuchs, bei den Kontakten mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Klientinnen und Klienten, bei der Gesprächsführung und beim Feedback an die

Einrichtung den systemischen Aspekt komplexer sozialer Systeme berücksichtigen. Das Vertrauen der unterschiedlichen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner muss gewonnen und die erforderliche sachliche Distanz muss gewahrt werden. Die Berücksichtigung dieser Aspekte macht die Besuchsdurchführung zu einem fachlich und zwischenmenschlich hoch komplexen Prozess, der in zwei Produkten seinen Niederschlag findet: im Protokoll, das an die VA übermittelt wird, und in der vorläufigen Rückmeldung an die Einrichtung, die in mündlicher Form als Abschlussgespräch und gegebenenfalls auch in schriftlicher Form erfolgt. Im Alltag der Besuchstätigkeit wird immer wieder deutlich, wie wichtig das unmittelbare Feedback und das systemische Selbstverständnis der Kommissionstätigkeit sind.

Kommissionsarbeit setzt vielfach Veränderungsprozesse in Gang

Die Erfahrungen der Kommissionen zeigen, dass diese Arbeitsweise in wachsendem Maße auf Verständnis und Akzeptanz stößt und in vielen Fällen institutionelle Veränderungsprozesse in Gang setzt, die manchmal schneller zu effizienten Problemlösungen führen können als ein amtliches Prüfverfahren. In manchen Einrichtungen müssen die Kommissionen auch Informations- und Aufklärungsarbeit über das OPCAT-Gesetz und das Mandat der Kommission leisten. Diesem Umstand begegnen sie unter anderem dort, wo einzelne Elemente des staatlichen Gewaltmonopols schrittweise – z.B. in psychiatrischen Abteilungen – an private (Sicherheits-)Dienste abgegeben und auf diese Weise der Überprüfung im Rahmen des Nationalen Präventionsmechanismus entzogen werden. Es ist ein besonderes Anliegen der Kommissionen, dieser Tendenz der Aufweichung des Gewaltmonopols – wie sie auch im Schubhaftzentrum Vordernberg sichtbar wird – entgegenzuwirken.

Orientierung an UN-BRK bedingt weiten Prüfauftrag

Bei der Erfüllung der im Art. 16 Abs. 3 UN-BRK definierten Aufgabe, zur Verhinderung jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch Einrichtungen und Programme, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind, regelmäßig zu besuchen bzw. zu überprüfen, orientieren sich die Kommissionen an der UN-Behindertenrechtskonvention, die mit der Ratifizierung in Österreich Gesetzeskraft erlangt hat. Der durch die Konvention definierte Rahmen geht über die Prüfaufträge, die in anderen Bereichen maßgebend sind, weit hinaus. Auch hier müssen die Kommissionen ihre Arbeitsweise entwickeln, ohne sich auf Vorerfahrungen stützen zu können. Die Orientierung am zentralen Ziel der Inklusion steht oft in einem Spannungsverhältnis zur internen Qualität von Betreuungsangeboten (insbesondere in großen Bildungseinrichtungen für behinderte Kinder und Jugendliche). Die Kommissionen müssen beide Aspekte berücksichtigen, wobei der Forderung nach inklusiven Bildungsangeboten für Kinder mit Beeinträchtigungen, die sowohl in der UN-Kinderrechtskonvention als auch in der UN-Behindertenrechtskonvention enthalten ist, in der Beurteilung durch die Kommissionen ein hoher Stellenwert zukommt.

In unterschiedlichen Bereichen – vom Maßnahmenvollzug bis zur kinder- und jugendpsychiatrischen Versorgung – stoßen die Kommissionen auf Probleme, die über die Grenzen der besuchten Einrichtung hinausgehen. Die Verfügbar-

keit von Einrichtungen der Nachfolgebetreuung außerhalb der Institutionen – meist handelt es sich um Angebote des betreuten Wohnens – hat entscheidenden Einfluss auf die Betreuungsqualität in den Institutionen. Der Mangel an Nachbetreuungsplätzen führt zu sachlich nicht gerechtfertigten Aufenthaltverlängerungen in Kliniken und Gefängnissen. Die Feststellung eines derartigen Defizits richtet sich an unterschiedliche Träger (Krankenhaus oder Gefängnis auf der einen und Sozialwesen auf der anderen Seite). Diese komplexe Situation muss in den Kommissionsprotokollen abgebildet und in den Geschäftsbereichen der VA – meist sind dann mehrere Geschäftsbereiche involviert – bearbeitet werden. Eine Beschränkung des Prüfhorizontes auf die besuchte Institution würde zu einer Verzerrung der Perspektive führen und könnte keinen entscheidenden Beitrag zu einer Verbesserung menschenrechtsrelevanter Situationen führen.

Nachbetreuungsangebot hat Einfluss auf Betreuungsqualität in Institutionen

3.5 Entscheidungen der Volksanwaltschaft

3.5.1 Alten- und Pflegeheime

3.5.1.1 Allgemeines

Im Berichtsjahr führten die Kommissionen bundesweit 106 Kontrollen in Alten- und Pflegeheimen öffentlicher und privater Träger durch. Die Besuchsplannung erfasste große, mittlere und kleine Einrichtungen. Kooperationsbereitschaft war durchgehend gegeben.

106 Besuche in Alten- und Pflegeheimen

Auffällig ist, dass es in den Einrichtungen sehr unterschiedliche Konzepte und Kulturen gibt. Bei vielen Kontrollbesuchen stellten die Kommissionen ein hohes Engagement beim Pflegepersonal und einen wertschätzenden Umgang mit den betagten Menschen fest. In einer Reihe von Besuchsprotokollen wurde auch von einer offenen und guten Atmosphäre berichtet. Die Leitung hat dabei entscheidenden Einfluss darauf, wie achtsam und respektvoll die Pflegeteams mit den Menschen umgehen und in welchem Ausmaß sie in der Lage sind, psychische und physische Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner wahrzunehmen, um auf diese entsprechend einzugehen. Wird die Leitung vom Pflegepersonal in der Führung als qualifiziert und reflektiert erlebt, überträgt sich dies auf den Umgang mit älteren und hochbetagten Menschen. Ist das nicht der Fall, führen Personalfuktuation und häufige Krankenstände des Personals dazu, dass sich Bewohnerinnen und Bewohner nicht gut betreut fühlen. Dies gilt auch dann, wenn das Personal der Überzeugung ist, selbst wenig zum Wohlbefinden der Betreuten beitragen zu können.

Führung und Verantwortung

Die VA hat mit den Vereinen nach VSPBG 2012 auf Basis von § 11 Abs. 5 VolksanwG eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen. Im Jahr 2013 fanden zwei Treffen statt, die dem Austausch von Erfahrungen dienten. Sowohl die VA als auch die Kommissionen wurden anlass- und institutionsbezogen durch Anregungen sowie Informationen über Meldungen und gerichtliche Verfahren

Kooperationen zum Schutz der persönlichen Freiheit

nach dem HeimAufG unterstützt. Das gemeinsame Ziel besteht darin, Häufigkeit, Ausmaß und Intensität freiheitsbeschränkender Maßnahmen, also technische, arzneimittelbasierte, kommunikative und interaktive Eingriffe in die (Fortbewegungs-)Freiheit zu minimieren. Eine an der Menschenwürde und den Menschenrechten ausgerichtete Pflege ist ohne aktiven Schutz der persönlichen Freiheit undenkbar. Daher drängt dieser Achtungsanspruch darauf, dass Einrichtungen den Umgang mit freiheitsbeschränkenden Maßnahmen überdenken und die eigene Praxis ständig selbstkritisch überprüfen. Anregungen in Bezug auf die Anwendung gelinderer Mittel, aber auch Aufforderungen zur Erstattung unterlassener Meldungen nach dem HeimAufG, z.B. wegen räumlicher Beschränkungen aufgrund verschlossener Zimmer- und Wohnbereichstüren oder Codierungen, wurden teils schon im Zuge von Abschlussgesprächen der Kommissionen aufgegriffen.

Verbesserungen durch
VA bewirkt

Die von der VA kontaktierten Aufsichtsbehörden und Einrichtungen sicherten der VA auch erst in Aufarbeitung der Kommissionsbesuche zu, dass (schrittweise) moderne Pflegebetten sowie sonstige Hilfsmittel angeschafft werden und die Barrierefreiheit hergestellt bzw. zumindest verbessert werde. Die VA erteilte ferner auch institutionsspezifische Empfehlungen zur Umsetzung von Maßnahmen zur besseren Wahrung der Privat- und Intimsphäre in Mehrbettzimmern (Anbringung von Sichtschutz, Paravents etc.), zur Überprüfung inadäquat erachteter Rollstühle, zur Installierung bzw. Reparatur von Notrufanlagen, zur Verbesserung der hygienischen Bedingungen, der Sanierung von Sanitäranlagen u.Ä.m. Auch diesen Anregungen wurde teils schon Rechnung getragen.

3.5.1.2. Prüfschwerpunkte und übergreifende Feststellungen

In Alten- und Pflegeheimen stießen die Kommissionen auf strukturelle Probleme wie Fehlbelegungen, inadäquate Arzneimitteltherapien und Defizite bei der Vollziehung des HeimAufG. Diese Themen werden von der VA auch 2014 zum Gegenstand vertiefter Problemdarstellung an Bund und Länder gemacht werden.

Junge Menschen in
Pflegeheimen

Bereits im PB 2012 (S. 52) wurde das Problem der Unterbringung jüngerer, psychisch kranker und/oder mehrfach behinderter Menschen in Geriatriezentren und Alten- und Pflegeheimen behandelt. Auch in diesem Berichtsjahr waren die Kommissionen mehrmals mit diesem Problem konfrontiert. Sie trafen etwa auf einen 58-jährigen Mann, der nach einem Unfall seit 2011 in einer Einrichtung lebt, die im Regelfall erst von über 70-jährigen belegt wird. Bei einer 40-jährigen Frau wurden gesundheitliche Probleme aufgrund einer Drogenkrankung als Begründung für die Betreuung im Altenheim angeführt. Eine 42-jährige, intellektuell beeinträchtigte Frau soll einen zu hohen Pflegebedarf aufweisen, um zu Hause oder in einer WG betreut werden zu können. Beispiele dieser Art werden von allen Kommissionen dokumentiert.

Österreichweit liegen keine Zahlen vor, wie vielen Menschen es ähnlich ergeht. Lediglich vom Wiener KAV ist bekannt, dass ca. 220 Menschen unter 60 Jahren in den Geriatriezentren (mit Ausnahme der Spezialstationen) sowie 79 weitere Personen im sozialtherapeutischen Zentrum Ybbs leben. Ein Pilotprojekt des Wiener KAV hat zum Ziel, unter 60-Jährige adäquater unterzubringen; das Projekt soll 2014 starten. Initiativen dazu wären auch in anderen Bundesländern angezeigt.

Oftmals wurden gegenüber den Kommissionen Ressourcenmängel beklagt. Gerade in Einrichtungen, in denen überdurchschnittlich viele Menschen an psychischen Erkrankungen leiden und/oder viele an Demenz erkrankte Bewohnerinnen und Bewohner leben, wäre nach Ansicht der VA ein begleitender Bedarf an stärkerer psychosozialer Betreuung gegeben.

Fehlende Ressourcen

Jedes Bundesland hat eigene Heimgesetze erlassen und schreibt eigene Personalschlüssel vor. Bereits der Rechnungshof stellte fest, dass durch die fehlende bundeseinheitliche Gesetzgebung stark divergierende Leistungsstandards bestehen. Der Bundesverband der Alten- und Pflegeheime Österreichs, Lebenswelt Heim, spricht sich für eine Schaffung eines einheitlichen Mindest-Pflege-Personalschlüssels aus. Dem schließt sich die VA auf Basis ihrer bisherigen Wahrnehmungen an. Zulässig ist beispielsweise, dass nachts nur zwei Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter für 98 Bewohnerinnen und Bewohner Dienst versehen (NÖ). Eine Einrichtung für Demenzerkrankte in Wien ist derart konzipiert und genehmigt, dass in zwei baulich getrennten WGs nur ein ruhender Nachtdienst vorhanden sein muss.

Unterschiedliche Personalschlüssel in den Ländern

Jedes Pflgeteam ist hohen emotionalen Belastungen durch die ständige Konfrontation mit Krankheit, Leid und Tod ausgesetzt. Im professionellen Umfeld helfender Berufe ist unbestritten, dass eine regelmäßige Supervision für die Aufrechterhaltung bzw. Verbesserung der Arbeitsfähigkeit notwendig ist. Fachgerechte Supervision sollte dabei in der Dienstzeit mit externen Supervisoren, die das Team auswählen kann, stattfinden. Dies dient der Psychohygiene und der Prävention von Burnout, Mobbing und Gewalt. Nach Ansicht der VA sollte es – legislativ verankert – zur Aufgabe jeder Leitung gemacht werden, Pflege(fach)kräfte zur Supervision zu motivieren. Die Kommissionen sind einhellig der Auffassung, dass Unwissenheit oder Vorurteile darüber bestehen, was Supervision zu leisten vermag. Das Argument, Supervision werde nicht in Anspruch genommen, weil das Personal daran kein Interesse zeige, rechtfertigt das Unterlassen von Bemühungen nach Ansicht der VA nicht.

Supervision nach Ansicht der VA unverzichtbar

Sicherheit bei der Arzneimitteltherapie ein Muss

Zur Arzneimitteltherapiesicherheit für geriatrische Patientinnen und Patienten stellt das BMG auf Anregung der VA die Erarbeitung von wissenschaftlichen Empfehlungen für die Langzeitpflege in Aussicht. In Bezug auf medikamentöse Freiheitsbeschränkungen sind Schnittstellenprobleme zu lösen.

Potenziell unangemessene Arzneimittel und Polypharmazie

Welche Medikamente aufgrund der enthaltenen Wirkstoffe speziell für ältere Menschen potenziell nicht geeignet sind, wird seit einigen Jahren erforscht. Eine österreichische Liste führt 73 potenziell unangemessene Arzneimittel an, die aufgrund eines ungünstigen Nutzen-Risiko-Profiles oder fraglicher Wirksamkeit älteren Personen nicht verordnet werden sollten. Eine aktuelle Studie belegt, dass in Österreich 70,3 % aller Heimbewohnerinnen und Heimbewohner dennoch potenziell unangemessene Arzneimittel erhalten (siehe Wiener klinische Wochenschrift, April 2013, S. 180–188). Derartige Verschreibungen wurden auch von den Kommissionen häufig aufgezeigt.

BMG folgt Anregung der VA

Hinzu kommt, dass die vermehrte Anzahl gleichzeitig einzunehmender Medikamente bei hochbetagten Menschen die Häufigkeit von Unverträglichkeiten sowie Neben- und Wechselwirkungen begünstigt. Wenn belastende Nebenwirkungen von Medikamenten wiederum ausschließlich mit Medikamenten behandelt werden, ist der Weg in die Polypharmazie geebnet. Damit steigt arzneimittelbedingt unter anderem das Risiko für Stürze, Delir, Inkontinenz, die Verminderung kognitiver Leistungsfähigkeit und manueller Geschicklichkeit. Arzneimittelbedingte Morbidität sowie vermehrte Spitalweisungen können eine Konsequenz dieser problematischen Verschreibungspraktiken sein. Effektive Strategien zur Optimierung der medikamentösen Versorgung auf Basis geriatrischer Erkenntnisse und Erfahrungen erscheinen aus der Sicht der VA daher dringend notwendig. Das BMG wurde von der VA mit der Problematik befasst und hat vor Kurzem in Aussicht gestellt, Empfehlungen für den Einsatz psychotroper Substanzen in Settings der Langzeitversorgung von alten Menschen zu initiieren.

Medikamentöse Freiheitsbeschränkungen ein Problemfeld

Der individuelle Rechtsschutz im Rahmen medikamentöser Maßnahmen gemäß HeimAufG wird primär dadurch gewährleistet, dass den Heimleitungen ärztlicherseits mitgeteilt werden muss, ob pharmakologische Behandlungen gleichzeitig einen medikamentösen Freiheitsentzug verwirklichen. Die Kommissionen haben die Expertise, dies eigenständig zu beurteilen, stießen dabei aber auf Grenzen. Sie haben in zahlreichen Einrichtungen Kritik daran geübt, dass genaue Indikationen und der therapeutische Zweck der verordneten und verabreichten Medikation aus den in den Einrichtungen aufliegenden Dokumentationen nicht zweifelsfrei ableitbar sind und Meldungen an die Bewohnervertretungen vielfach unterbleiben. Das auf Initiative des BMJ entstandene Manual „Freiheitsbeschränkung durch Medikation“ stellt zwar eine sinnvolle Arbeitsunterlage für Medizinerinnen und Mediziner dar, scheint aber in der Ärzteschaft noch nicht ausreichend bekannt zu sein. Alle Kommissionen wiesen mehrfach auf die Notwendigkeit verstärkter Schulungen hin. Auch ergänzende Konsultationen von Konsiliarpsychiaterinnen und -psychiatern im Auftrag der Heimleitungen könnten eine Verbesserung der medikamentösen Versorgung und eine effizientere Vollziehung des HeimAufG bewirken. Regelungen zur Organisation von Pflegeheimen fallen allerdings nicht in die Zuständigkeit des Bundes, sondern der Länder.

Schnittstellenprobleme bei Vollziehung des HeimAufG entstehen nach Meinung der VA immer dann, wenn das Pflegepersonal über das konkret diagnostizierte Krankheitsgeschehen nicht informiert wird und mangels Wissen über die Wirkungsweise von Psychopharmaka die therapeutischen Indikationen für medikamentöse Therapien selbst nicht beurteilen kann. Wahlärztinnen und Wahlärzte sehen sich den Einrichtungen diesbezüglich zur Verschwiegenheit verpflichtet und verweigern mitunter nähere Auskünfte. Das diplomierte Krankenpflegepersonal hat Angehörigen anderer Gesundheitsberufe alle zur Behandlung nötigen Informationen zu erteilen (§ 9 Abs. 2 GuKG), wohingegen eine analoge Bestimmung im ÄrzteG nicht besteht. Hier besteht nach Ansicht der VA ein Regelungsbedarf in Form einer verbindlichen Gesetzesauslegung oder Novellierung des ÄrzteG. Das BMG hat diese Anregung der VA aufgegriffen und zugesichert, zunächst ein Schreiben an die Länder zur Information der Einrichtungen ausarbeiten zu lassen. Sollte sich die Problematik dadurch nicht lösen, wird in einem zweiten Schritt eine Klarstellung im ÄrzteG vom Ressort nicht ausgeschlossen.

VA regt Klarstellung des ÄrzteG an

3.5.1.3 Einzelfälle

Dringlichkeit aufgrund gefährlicher Pflege

Menschenunwürdige Zustände in einer nicht genehmigten Einrichtung führten zu prompten Reaktionen: Alle Pflegebedürftigen wurden kurz nach dem Kommissionsbesuch in andere Einrichtungen verlegt.

Die Kommission 5 besuchte eine kleine Einrichtung in NÖ. Drei mobilitäts eingeschränkte demenziell erkrankte Personen wurden von einem Ehepaar betreut. Da die Frau einer Vollzeitbeschäftigung nachging, oblag die Pflege tagsüber allein ihrem Gatten, der über keine einschlägige Ausbildung verfügte. Aufzeichnungen über Arztbesuche und die Medikation waren nicht auffindbar, die Wohnräume waren desolat. Es gab keine pflegegerechten sanitären Anlagen, das Badezimmer war schimmelig. Entsprechend geschwächt und verwahrlost wurden die Pflegebedürftigen angetroffen.

Katastrophale Zustände

Die VA leitete umgehend ein Prüfverfahren ein. Ein unverzüglich angeordneter Lokalaugenschein der LReg brachte zu Tage, dass die Einrichtungsbetreiber lediglich über eine Betriebsbewilligung als Beherbergungsbetrieb verfügten. Eine Genehmigung, auch höhergradig Pflegebedürftige zu betreuen, lag hingegen nicht vor. Alle Pflegebedürftigen sind kurz nach dem Kommissionsbesuch in andere Einrichtungen verlegt worden. Die Einleitung eines Strafverfahrens wegen eigenmächtiger Heilbehandlung und eines Verwaltungsstrafverfahrens wegen des Betriebs von Pflegeplätzen ohne Genehmigung wurde angeregt.

Rasche Abhilfe

Einzelfall: VA-NÖ-SOZ/0098-A/1/2013

Kritik an Essenszeiten

Bei der Festlegung der Essenszeiten sollten Wünsche der Bewohnerinnen und Bewohner berücksichtigt und ernährungswissenschaftlichen Empfehlungen entsprochen werden.

Bei einem Besuch in einer bgl Einrichtung stellte die Kommission 6 fest, dass Bewohnerinnen und Bewohner keine Möglichkeiten haben, die Gestaltung des Alltags zu beeinflussen oder Dinge des täglichen Lebens zu erledigen. Dies auch dann nicht, wenn sie dazu noch selbst in der Lage wären.

Lange
Nahrungskarenzen

Das Abendessen wird bereits um 16.30 Uhr serviert, als nächste Mahlzeit wird das Frühstück um 7.00 Uhr bereitgestellt. Dies wurde von einigen Bewohnerinnen und Bewohnern, die abends lieber später essen würden, unabhängig voneinander kritisiert. Die durch die Tagesstrukturierung und mangelnden Zwischenmahlzeiten bewirkte Nahrungskarenz von 14,5 Stunden wird von der VA als einer gesundheitsfördernden Ernährung abträglich angesehen.

In einer ersten Stellungnahme führte die Aufsichtsbehörde aus, dass sie erwägen wird, bei aufsichtsbehördlichen Kontrollen diesem Umstand mehr Beachtung zu schenken und abzuklären, ob und welche Maßnahmen für eine selbstständigere Lebensführung von der Einrichtung zu treffen wären. Ein Ergebnis steht noch aus.

Das BMG hat im Oktober 2013 eine Publikation mit dem Titel „Wissenschaftliche Aufbereitung für Empfehlungen – Ernährung im Alter in verschiedenen Lebenssituationen“ herausgebracht. Dieser zufolge seien drei Haupt- und zwei Zwischenmahlzeiten bei einer Gemeinschaftsversorgung optimal. Die Zeitspanne zwischen den Mahlzeiten sollte dabei nicht mehr als fünf Stunden und zwischen dem Abendessen und dem Frühstück nicht länger als zwölf Stunden betragen.

Ernährungsempfehlungen
des BMG

Die VA regt an, diese ernährungsbezogenen Empfehlungen – soweit sie nicht ohnehin bereits gelebte Praxis sind – in allen Alten- und Pflegeheimen in Österreich umzusetzen.

Einzelfall: VA-B-SOZ/0006-A/1/2013

Optimierung der Arzneimittelversorgung scheiterte

Die Leitung einer Einrichtung in Vbg wollte zur Qualitätssicherung psychiatrische Visiten einführen. Dies scheiterte jedoch an der mangelnden Kooperation der Ärztinnen und Ärzte.

Die Kommission 1 besuchte eine Einrichtung in Vbg und gewann dabei grundsätzlich ein sehr positives Bild. Die Einrichtung wird nach dem Wohngemeinschaftsmodell mit fünf Wohngruppen betrieben und die Gestaltung des Alltags der Bewohnerinnen und Bewohner entspricht aktuellen Erkenntnissen.

Bis zu 14 Hausärztinnen und Hausärzte waren im Rahmen der freien Arztwahl mit der medizinischen Betreuung befasst. Die Heimleitung war bestrebt, die Arzneimittelversorgung zu optimieren. Sie musste jedoch den Versuch, psychiatrische Visiten zwecks Qualitätssicherung einzuführen, wieder abbrechen. Hausärztinnen und Hausärzte erschienen nicht zu den vereinbarten Terminen, sie veränderten auch die vom beigezogenen Facharzt angeordnete Medikation und drohten dem Heimleiter wegen des Konsiliarpsychiaters mit dem Boykott der weiteren Tätigkeit.

Mangelnde Kooperationsbereitschaft

Einzelfall: V-SOZ/0001-A/1/2013

3.5.2 Krankenhäuser und Psychiatrie

3.5.2.1 Allgemeines

Die Kommissionen der VA besuchten im Berichtsjahr 63 psychiatrische Krankenhäuser und sonstige Krankenhäuser, wobei vorwiegend psychiatrische Abteilungen (42) kontrolliert wurden.

Maßnahmen zur Sicherung und Gefahrenabwehr dürfen nur dann angewendet werden, wenn die therapeutischen Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Diese Maßnahmen belasten nicht nur die Betroffenen, sondern auch Ärztinnen und Ärzte, das Pflegepersonal und Mitpatientinnen bzw. Mitpatienten. Das Dilemma liegt im Mandat: Die medizinische und pflegerische Betreuung ist zu gravierenden Eingriffen in Persönlichkeitsrechte berechtigt, wenn aufgrund einer psychischen Erkrankung eine schwerwiegende Selbst- oder Fremdgefährdung vorliegt. Die Häufigkeit und Dauer der gegen den Willen der Patientinnen und Patienten erfolgten Fixierungen, Isolierungen oder der unfreiwilligen Verabreichung von Medikamenten muss aus menschenrechtlicher Perspektive als Qualitätsindikator für die stationäre psychiatrische Behandlung angesehen werden.

Eingriffe in Persönlichkeitsrechte

In Österreich gibt es bislang keine ÖNORMEN in Bezug auf Mindestanforderungen für die architektonische Ausgestaltung von offen oder geschlossen geführten Unterbringungsbereichen und auch keine Empfehlungen zur suizidpräventiven Gestaltung stationärer psychiatrischer Einrichtungen, die zumindest bei künftigen Um- und Neubauten zu berücksichtigen wären. Angesichts der intensiven Forschungstätigkeit zu Fragen des therapeutischen Umfeldes psychiatrischer Abteilungen im Ausland regt die VA an, auch in Österreich evidenzbasierte Planungsleitlinien für die psychiatrische Betreuung zu erarbeiten.

VA regt Planungsleitlinien an

Die Kommissionen zeigten häufig Mängel in der Bausubstanz oder räumlich beengte Verhältnisse auf psychiatrischen Abteilungen auf, die zusätzlichen Stress bedingen und krisenhafte Zuspitzungen von Situationen begünstigen. Die von der VA kontaktierten Länder und Krankenanstaltenträger räumten solche Defizite auch ausdrücklich ein. Von der VA eingeholte Stellungnahmen belegen weiters einen sehr hohen Investitionsbedarf in den nächsten Jahren,

Beengte Verhältnisse und veraltete Bausubstanz

da die derzeitigen strukturellen Rahmenbedingungen weder eine zeitgemäße psychiatrische Versorgung noch die Erfüllung des Versorgungsauftrages gewährleisten.

Investitionen sind geplant

In Wien wird die psychiatrische Behandlung von Patientinnen und Patienten im Otto-Wagner-Spital bis 2020 eingestellt werden. Die Schließung wird schrittweise durch die fortschreitende Dezentralisierung und die Auslagerung von Betten in andere, zum Teil neu errichtete Krankenhäuser erfolgen. Das Land Ktn bestätigte unter Bedachtnahme auf Wahrnehmungen der Kommission 3, dass es weitreichende Sanierungsmaßnahmen im LKH Villach und im Klinikum Klagenfurt am Wörthersee plane, um die Behandlung unter Wahrung hoher Standards und größtmöglicher Schonung der UbG-Patientinnen und Patienten sicherstellen zu können. Auch in Tirol und Vbg sind Kapazitätserweiterungen in Planung.

Überhitzung wegen mangelnder Wärmedämmung

Die Kommission 3 stellte in einer gerontopsychiatrischen Abteilung der Landesnervenklinik Sigmund Freud fest, dass die mangelnde Isolierung des Daches im Sommer zu einer starken Überhitzung des obersten Geschoßes führt. Trotz des Einsatzes von Kühlgeräten mussten den Hochbetagten vermehrt Infusionen verabreicht werden, um eine Dehydrierung zu vermeiden. Das Land Stmk sicherte gegenüber der VA für 2013 eine Budgetumschichtung und eine Sanierung der Geschoßdecke zur Verbesserung der Dämmwerte und des Raumklimas in der Abteilung für Alterspsychiatrie und Alterspsychotherapie zu.

Im LKH Mostviertel Amstetten-Mauer stellte die Kommission 6 eine massive Schimmelbildung im Gemeinschaftsraum der forensischen Abteilung fest, worauf dieser entfernt und eine Neuverputzung mit Schimmelschutz durchgeführt wurde. Derartige Mängel in einem mehr als 100 Jahre alten Gebäude sind unvermeidbar; ein Neubau ist in Planung.

3.5.2.2 Prüfschwerpunkte und übergreifende Feststellungen

Mechanische und elektronische Bewegungseinschränkungen

In Abstimmung mit dem Menschenrechtsbeirat wurde der kommissionsübergreifende Prüfschwerpunkt „mechanische und elektronische Maßnahmen der Freiheitsbeschränkung in der Psychiatrie“ festgelegt.

Große Unterschiede zwischen Kliniken

Im Auftrag des BMG erhebt die Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) Daten zur Vollziehung des UbG und publiziert die Ergebnisse alle zwei Jahre in einem Bericht. Regelmäßig werden dabei signifikante regionale Unterschiede bei der Handhabung von Maßnahmen der Freiheitsbeschränkung ausgewiesen. Warum es zu diesen Unterschieden kommt, geht aus den Daten nicht hervor. Den kleinsten Anteil an Unterbringungen, bei denen zumindest eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit gemeldet wurde, wies 2011 Sbg auf (22,6 %), den größten Anteil gab es in Wien (61,53 %). Detaillierte Vergleiche der Fixierungspraxis (Art, Anlass, Methoden, Häufigkeit pro Patient, Dauer)

zwischen österreichischen Kliniken scheitern zurzeit u.a. an unterschiedlichen Dokumentationssystemen (siehe dazu S. 49 f.)

Intensive Gespräche zwischen Ärztinnen und Ärzten sowie dem Pflegepersonal, die zum Ziel haben, einvernehmliche Behandlungsvereinbarungen mit Patientinnen und Patienten zu treffen, bewirken für sich bereits viel. Für diese Behandlungsübereinkünfte besteht in der wissenschaftlichen Literatur Evidenz der Eignung, die Häufigkeit von Zwangsmaßnahmen zu reduzieren. Daran anknüpfend müssen einzelfallbezogene Betreuungsschritte auch in sich anbahnenden Krisensituationen organisationsintern verankert sein. Aufgrund der bisherigen Wahrnehmungen der Kommissionen kann festgehalten werden, dass nur einzelne Abteilungen auf eine erhebliche Selbst- oder Fremdgefährdung mit einer 1:1 Betreuung psychiatrischer Patientinnen und Patienten als gelinderes Mittel und Alternative zu körpernahen Fixierungen reagieren. Auch die konsequente Verzahnung zwischen Fixierung und pflegerischer Einzelbetreuung im Sinne einer Sitzwache und – bei knappen Personalressourcen – die damit einhergehende Motivation des Pflegedienstes, bewusst auf vorzeitige Interventionen bzw. notwendige kurze Fixierungen zu achten, scheint sich zu bewähren. Wie das Ergebnis eines Besuchs der Kommission 5 im LKH Waidhofen/Thaya zeigt, führt die konsequente Umsetzung solcher Vorkehrungen dazu, dass auf Fixierungen weitgehend verzichtet werden kann.

Best practice: Behandlungsvereinbarungen und 1:1 Betreuung

Andere Einrichtungen sind weit weniger proaktiv auf die Vermeidung von Fixierungen ausgerichtet. So wurde die permanente Sichtbarkeit von Fixierungsmitteln von den Kommissionen vielfach moniert, wenn etwa ein Bett mit offenen Gurten oder ein Netzbett in den Patientenzimmern zur Verwendung bereit steht. Manchmal erfolgen körpernahe Fixierungen wegen der beengten Raumverhältnisse auch in Gangbetten. Schilderungen von vielen Patientinnen und Patienten belegen, wie präsent die Erfahrung des völligen Ausgeliefertseins bleibt. Diese Praxis steht den CPT-Standards diametral entgegen. Demnach sollen Fixierungen durch eine qualitativ und quantitativ hinreichende Personalsituation vermieden werden. Werden Fixierungsmethoden als ultima ratio eingesetzt, dürfen diese von den Betroffenen nicht als Bedrohung empfunden werden bzw. Ohnmachtsgefühle und Angstzustände durch die Art, wie die Fixierung vorgenommen wurde, nicht verstärken. Das CPT empfiehlt deshalb, Patientinnen und Patienten nicht in Sichtweite Unbeteiligter zu fixieren.

VA mahnt in Prüfungsverfahren CPT-Standards ein

Ärztliche Behandlung

Sedierende Medikamente müssen „state of the art“ verabreicht werden und ihrem Zweck nach angemessen sein. Auf Anregung der VA werden Behandlungsrichtlinien erstellt.

Die Kommission 1 hegte in drei Tiroler psychiatrischen Krankenanstalten hinsichtlich der Erstmedikation mit Haldol zur Sedierung von Patientinnen und

Neuroleptikum mit starken Nebenwirkungen

Patienten in Akutsituationen Bedenken. Haldol ist ein hochwirksames Neuroleptikum mit massiven Nebenwirkungen, das nur nach strenger Nutzen-Risiko-Abwägung bei Vorerkrankungen des Herzens, der Nieren oder der Leber sowie nach Durchführung eines EKG verabreicht werden sollte. Der Hersteller des Medikaments empfiehlt ausdrücklich, dieses Medikament nur intramuskulär zu applizieren. Die Kommission stellte jedoch fest, dass Haldol auch ohne vorangehendes EKG intravenös verabreicht wird und keine ausreichende Dokumentation für diese Anwendung als Mittel der ersten Wahl aufzufinden war.

Erstellen von Behandlungsrichtlinien zugesichert

Das Land Tirol und die Träger der Krankenanstalten sicherten der VA zu, dass bis Ende 2013 mit Unterstützung der Universität Innsbruck Behandlungsrichtlinien für die Verwendung von Haldol ausgearbeitet werden.

Einzelfälle: VA-BD-GU/0057-A/1//2012, GU/0058/2012, GU/0011-A/1/2013

Einsatz von Netzbetten

Die Nutzung von Netzbetten zur Bewegungsbeschränkung erregter Patientinnen und Patienten widerspricht internationalen Menschenrechtsstandards. Der UN-Ausschuss gegen Folter (CAT) geht von einer erniedrigenden und menschenunwürdigen Behandlung aus.

Verletzung internationaler Menschenrechtsstandards

Das CPT hat ab 1999 sowie anlässlich des zuletzt im Jahr 2009 erfolgten Besuches in Österreich zur Verwendung von Netzbetten, die in den allermeisten europäischen Staaten längst ungebräuchlich sind, Folgendes ausgeführt:

„Das CPT wiederholt seine Empfehlung, Netzbetten als Mittel zur Freiheitsbeschränkung von erregten Patientinnen und Patienten in allen psychiatrischen Anstalten und Sozialpflegeheimen in Österreich aus dem Verkehr zu ziehen.“ In diesem Zusammenhang hat das CPT auch klargemacht, „dass die Abschaffung von Netzbetten nicht unweigerlich zum verstärkten Einsatz von mechanischen und medikamentösen Maßnahmen zur Freiheitsbeschränkung führt“.

Netzbetten nur in Wien und in der Stmk

Der Bundesgesetzgeber stellt im ÄrzteG, UbG und HeimAufG darauf ab, dass Krankenbehandlungen und Freiheitsbeschränkungen „state of the art“ durchzuführen sind. Die genannten Gesetze, ebenso wie das MPG und die zum UbG ergangene Rechtsprechung, verbieten den Einsatz von Netzbetten nicht. Dennoch werden Netzbetten in Westösterreich schon seit 30 Jahren nicht mehr verwendet. Sie sind in Wien und vereinzelt in der Stmk aber nach wie vor gebräuchlich; dies nicht nur in psychiatrischen Krankenhäusern oder Abteilungen.

Vermeidbarer Einsatz

Die Kommission 4 führte nach entsprechenden Wahrnehmungen im Otto-Wagner-Spital und im Kaiser-Franz-Josef-Spital aus, dass die ständige Präsenz, der sichtbare Einsatz von Netzbetten und Fixierungen, für andere Patientinnen

und Patienten sowie Besucherinnen und Besuchern aus menschenrechtlicher Sicht problematisch ist. Durch die leichte Verfügbarkeit wird die Wahrscheinlichkeit eines Einsatzes erhöht. Insbesondere bei länger dauernden Aufenthalten schwieriger Patientinnen und Patienten wird der Einsatz dieser Beschränkungsmaßnahmen deshalb leicht zum „automatisierten Selbstläufer“. Eine Reflexion über die Verwendung von Netzbetten durch die Berücksichtigung alternativer Maßnahmen ist zwar nach den Regeln des Riskmanagements unter der Deeskalation vorgesehen, findet aber nicht immer statt.

Die VA tritt nachdrücklich dafür ein, dass den Empfehlungen internationaler Organe zur Abschaffung von Netzbetten in Österreich Folge geleistet wird. Sicherzustellen ist, dass es dabei nicht zu einem Anstieg anderer körpernaher Fixierungen oder medikamentöser Freiheitsbeschränkungen kommt und der Einsatz von gelinderen Mitteln durch den Ankauf von tiefenverstellbaren Pflegebetten sowie Sensormatten etc. forciert wird. Schon 2003 hat der damalige Menschenrechtskommissar des Europarats, Álvaro Gil-Robles, seine Sichtweise zur Problematik wie folgt auf den Punkt gebracht:

VA fordert Abschaffung der Netzbetten

„[...] The continuing use of cage beds is, indeed, symptomatic of the wider reforms that are still required in the social care homes and psychiatric institutions. These reforms will clearly not come without cost – without considerable investment in the material and human resources of mental health care services. However, the respect for the dignity and most elementary rights of persons with mental disabilities demands these reforms as an urgent priority [...].“

Einzelfälle: VA-BD-GU/0040-A/1/2012, GU/0059-A/1/2012, GU/0003-A/1/2013, GU/0022-A/1/2013, GU/0062-A/1/2013,

Zentrale Erfassung von freiheitsbeschränkenden Maßnahmen

In allen psychiatrischen Krankenanstalten sollte ein Zentralregister zur Erfassung freiheitsbeschränkender Maßnahmen eingerichtet werden, um deren Anwendung und Häufigkeit österreichweit evaluieren zu können.

Das CPT hat 2009 aus Anlass seines Besuches in Österreich in seinem Bericht empfohlen, dass in den psychiatrischen Krankenanstalten ein Zentralregister geschaffen werden sollte, in dem jegliche Anwendung einer freiheitsbeschränkenden Maßnahme, die Art der Maßnahme, der Grund der Anwendung und ihre Dauer verzeichnet werden sollten. In diesem Register sollten auch Aufzeichnungen über alle medikamentösen Maßnahmen enthalten sein.

Empfehlung des CPT

Die VA hat die GÖG gebeten, in den bundesweiten Expertengesprächen mit den Leitungen psychiatrischer Abteilungen diese Empfehlung des CPT zu thematisieren. Dabei – aber auch in Stellungnahmen der Krankenanstaltenträger an die VA – wurde die Befürchtung geäußert, dass es durch dieses Register zu einer Stigmatisierung der Betroffenen kommen könnte. Dem ist entgegen-

GÖG wurde von VA mit Thematik befasst

zuhalten, dass die Erfassung der Daten unter Einhaltung des Datenschutzes zweifellos möglich wäre und dass damit keinesfalls die Stigmatisierung der Patientinnen und Patienten intendiert wird.

Zentrale Erfassung als Mittel der Prävention

Ein Benchmarking der Fixierungspraxis ist derzeit zwischen Kliniken im eigenen Land unmöglich, weil nicht alle psychiatrischen Krankenanstalten elektronische Aufzeichnungen führen und die erhobenen Parameter divergieren. Wie bereits unter 3.5.2.2 dargestellt, gibt es zurzeit keine datenbasierte Erklärung für die großen regionalen Unterschiede beim Einsatz weitergehender Beschränkungen. Für eine Evaluierung der Fixierungspraxis erschiene es daher sinnvoll, sich österreichweit vorab auf ein Set anschaulicher und plausibler Qualitätsindikatoren zu einigen, um „Insellösungen“ zu vermeiden.

BMG sagt Initiativen zu

Das BMG hat der VA zugesagt, in Anbetracht der festgestellten Hindernisse und Bedenken in Bezug auf die Umsetzung der CPT-Empfehlung nochmals an die Länder heranzutreten und allfällige legislative Schritte mit dem BMJ abzuklären.

Einsatz von privaten Sicherheitsdiensten in psychiatrischen Einrichtungen

Die zwangsweise Unterbringung sowie die Anordnung und Durchführung weitergehender freiheitsbeschränkender Maßnahmen setzen eine gesetzliche Ermächtigung voraus, da sie einen gravierenden Eingriff in das Recht auf persönliche Freiheit darstellen. Befugnisse, die dem Gesundheitspersonal vorbehalten sind, dürfen nicht an private Sicherheitsdienste delegiert werden.

Private Sicherheitsdienste übernehmen nach Wahrnehmung der VA zunehmend auch in Krankenanstalten Aufgaben des Personen- und Objektschutzes sowie sonstige Ordnungsdienste. Im Zuge der Besuchstätigkeit der Kommission verdichteten sich für die VA die Anhaltspunkte, dass Sicherheitsdienste auch bei der Behandlung von Patientinnen und Patienten eingesetzt werden.

Aktive Mitwirkung bei Fixierungen und Betreuung

So berichtete die Kommission 2 nach einem Besuch in einem Spital in OÖ, dass private Sicherheitsdienste eine Fixierungsschulung auf der psychiatrischen Abteilung absolvierten. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des privaten Sicherheitsdienstes wurden anschließend dazu angehalten, das Pflegepersonal im Aufnahme- bzw. Überwachungszimmer, in dem ein Bett zur 5-Punkt-Fixierung mit beidseitigen Bettgittern bereitsteht, bei weitergehenden Beschränkungen zu unterstützen. Die in diesem Raum befindlichen Patientinnen und Patienten können über ein großes Sichtfenster überwacht werden. Die Beobachtung fixierter Personen mittels Monitoren in der Nacht wurde dem Sicherheitsdienst als ständige Aufgabe übertragen. Befragungen ergaben, dass sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sicherheitsdienste selbst als für diese Aufgaben nicht gehörig ausgebildet ansehen.

Nach mehreren Besuchen in Wien stellte die Kommission 4 fest, dass ein uniformierter privater Sicherheitsdienst in einer Einrichtung des Wiener KAV ermächtigt ist, Beschränkungsmaßnahmen bei psychiatrischen Patientinnen und Patienten nach Anweisung des Pflegepersonals durchzuführen. Die Einsicht der VA in das Leistungsverzeichnis brachte zu Tage, dass der Sicherheitsdienst bei Gefahr im Verzug sogar ohne Rücksprache und ohne Anordnung des ärztlichen Personals vertraglich autorisiert wurde, Fixierungen vorzunehmen. Der Sicherheitsdienst assistiert weiters bei der Durchsuchung von Personen und kann faktisch immer zu Hilfe gerufen werden, wenn es zu kritischen Situationen im Umgang mit Patientinnen und Patienten kommt. Dieser Einsatzbereich wird im Leistungsverzeichnis ausdrücklich als eine Aufgabe im Rahmen des „Personenschutzes“ ausgewiesen.

Assistenz bei Zwangsbefugnissen auch in Wien

Möglicherweise stellen die bisherigen Wahrnehmungen zum Tätigkeitsfeld privater Sicherheitsunternehmen in Krankenhäusern nur die Spitze eines durch Kommissionsbesuche sichtbar gewordenen Eisberges dar. Im Zuge der von der VA initiierten Diskussion in den Medien ist im Jänner 2014 von einem Facharzt eines Krankenhauses in NÖ selbst eingeräumt worden, dass eingelieferte bewusstlose Betrunkene, „wenn Not am Mann ist“ nicht vom ärztlichen Personal oder von Pflegekräften, sondern vom privaten Sicherheitsdienst überwacht werden.

Überwachung von Bewusstlosen

All diesen geschilderten Entwicklungen ist aus Sicht der VA Einhalt zu gebieten. Die Betreuung und Behandlung von Menschen, insbesondere von jenen mit psychischen Erkrankungen, ist ein hochsensibler Tätigkeitsbereich. Dies spiegelt sich in spezifischen Regelungen wider. Weder das Hausrecht gemäß § 344 ABGB noch das Anzeige- und Anhalterecht gemäß § 80 StPO oder das Berufsrecht der medizinischen Berufe bieten für derart weitreichende Befugnisse von Sicherheitsdiensten eine ausreichende gesetzliche Grundlage.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf Art. 3 EMRK, das Recht auf Privatautonomie im Rahmen der Achtung des Privatlebens gemäß Art. 8 EMRK und die dazu ergangene Rechtsprechung des EGMR sowie auf § 1 UbG hinzuweisen. Demnach sind die Persönlichkeitsrechte von Menschen mit einer psychischen Erkrankung, die in eine Krankenanstalt aufgenommen werden, besonders zu schützen und ist deren Menschenwürde unter allen Umständen zu achten und zu wahren. Dies kann nur mit ausreichendem und qualifiziertem Spitalspersonal erfolgen. Die Beiziehung von privaten Sicherheitsfirmen bei der Vollziehung von Zwangsmaßnahmen im Rahmen des UbG – und damit der Hoheitsverwaltung des Bundes – ist jedenfalls unzulässig. Im Rahmen einer Unterbringung gemäß UbG sind – bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 34a UbG – auch nur Organe der Krankenanstalt zur Durchsuchung von Personen und ihrer Gegenstände legitimiert.

Beiziehung von privaten Sicherheitsdiensten ist unzulässig

In § 19 GuKG ist das Berufsbild der psychiatrischen Gesundheits- und Krankenpflege detailliert geregelt: Die Beobachtung, Betreuung und Pflege sowie Assistenz bei medizinischen Maßnahmen ist den diplomierten Kräften der

Berufsrecht setzt Grenzen für Delegation von Befugnissen

psychiatrischen Gesundheits- und Krankenpflege vorbehalten. Die Delegation einzelner pflegerischer Tätigkeiten bzw. Tätigkeiten im Rahmen der Mitarbeit bei therapeutischen und diagnostischen Verrichtungen ist ausschließlich nach Anordnung durch Angehörige der Gesundheits- und Krankenpflege bzw. nach ärztlicher Anordnung an Angehörige der Pflegehilfe möglich (vgl. § 84 GuKG). Weitergehende Delegationen sieht das GuKG nicht vor.

Die VA vertritt in Übereinstimmung mit dem Menschenrechtsbeirat die Auffassung, dass die aufgezeigten Praktiken als äußerst bedenklich zu qualifizieren sind und gegen bundes(verfassungs)gesetzliche Vorgaben verstoßen. Systemmängel und mangelnde Personalressourcen in der Organisationsstruktur von Trägern bzw. Krankenanstalten dürfen nach Ansicht der VA nicht durch die Übertragung von Aufgaben an private Sicherheitsdienste ausgeglichen werden.

Kinder- und Jugendpsychiatrie: Ausbau der Versorgung notwendig

Fehlende Ressourcen beeinträchtigen die Versorgung von Kindern und Jugendlichen, die an psychischen Erkrankungen, Verhaltensauffälligkeiten und Entwicklungsstörungen leiden und fachgerechter Hilfe bedürften.

Der Österreichische Strukturplan Gesundheit (ÖSG) hat die Notwendigkeit einer kinder- und jugendpsychiatrischen Vollabteilung auf 300.000 Einwohner klar formuliert. In den meisten Bundesländern gibt es etwas mehr als die Hälfte der im ÖSG vorgesehenen Kinder- und Jugendpsychiatrie-Betten; nur Ktn erreicht die untere Grenze der Vorgaben. Benötigt ein Kind oder Jugendlicher in Österreich eine psychiatrische Behandlung, stehen dafür außerhalb der Spitalsambulanzen lediglich elf niedergelassene Ärztinnen und Ärzte zur Verfügung, welche die Zusatzausbildung zur Kinder- und Jugendpsychiatrie absolviert und zugleich einen Kassenvertrag haben.

Betreuung in der Erwachsenenpsychiatrie

Die Kommission 1 in Tirol und Vbg sowie die Kommission 4 in Wien haben wiederholt festgestellt, dass Kinder und Jugendliche in der Erwachsenenpsychiatrie behandelt und untergebracht werden. Diese allseits als inadäquat erachtete Betreuungssituation ist darauf zurückzuführen, dass einerseits die Bettenkapazitäten für eine ausreichende Behandlung von Jugendlichen und Kindern in hierfür spezialisierten Settings nicht ausreichen und andererseits auch ein Mangel an Fachärztinnen und Fachärzten besteht. Diese Situation wird zusätzlich dadurch verschärft, dass keine ausreichenden Kapazitäten im Bereich der Nachbetreuung vorhanden sind. Dadurch kommt es zu einer medizinisch nicht indizierten Verlängerung der stationären Aufenthalte, die zu weiteren (vermeidbaren) Kapazitätseinschränkungen führen.

VA leitete Prüfverfahren ein

Die VA hat unter Bedachtnahme auf diese Wahrnehmungen Prüfungsverfahren eingeleitet, in denen seitens der Länder teils auch mittelfristig wirksame Verbesserungen zugesagt wurden.

Das Land Vbg hat der VA eine Aufstockung des Personals sowie eine strukturelle Neuorganisation insbesondere hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den LKHs Rankweil und Feldkirch mit der Krankenanstalt Carina zur Verbesserung der Betreuungssituation zugesichert.

Die Möglichkeiten zur Behandlung von psychischen Erkrankungen von Kindern und Jugendlichen wurden in Wien laufend ausgebaut. Mit der Inbetriebnahme des Krankenhauses Nord im Jahr 2016 werden erstmals auch jenseits der Donau kinder- und jugendpsychiatrische Kapazitäten geschaffen; insgesamt entstehen dort zusätzlich 30 Betten. Bis 2017 ist außerdem eine Flächenerweiterung der Universitätsklinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie am AKH durch einen Neubau geplant. Zusätzlich erfolgt derzeit als akute Notfallmaßnahme eine Machbarkeitsanalyse mit Kostenschätzung zur Möglichkeit der räumlichen Teilung der Station 07 der Universitätsklinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie. Dadurch wäre eine Trennung der Patientengruppen der Kinder bis 12 Jahre und der Jugendlichen möglich.

Laufende Bemühungen
in Wien

Das Land Tirol beabsichtigt aufgrund der baulichen und räumlichen Mängel, einen Neubau der Kinder- und Jugendpsychiatrie am Areal des LKH Hall umzusetzen. Die Planungsarbeiten sind abgeschlossen, ein eigener Unterbringungsbereich für Kinder und Jugendliche ist vorgesehen. Auch hat die TILAK Vorschläge der Kommission 1 zur zwischenzeitigen Verbesserung der Betreuungssituation von Kindern und Jugendlichen bis zur Realisierung des Neubaus bereits aufgegriffen.

Psychiatrien sind kein „Ort zum Leben“

Die Betreuung von Patientinnen und Patienten in psychiatrischen Kliniken ist zeitlich auf das medizinisch indizierte Ausmaß zu beschränken. Voraussetzung dafür sind adäquate Nachbetreuungsangebote.

Die Kommission 1 stieß in einem Krankenhaus in Tirol auf einen Mann, der – abgesehen von kurzen Unterbrechungen – bereits seit 1967 auf einer psychiatrischen Station untergebracht war. Fast wöchentlich musste er in einem Zweibettzimmer eine wechselnde Belegung akzeptieren. Sein einziger Besitz bestand aus fünf persönlichen Fotos. Erst ein Prüfungsverfahren der VA bewirkte, dass der Mann schrittweise an ein Leben in einem am Klinikgelände befindlichen Pflegeheim herangeführt wurde.

Es dürfte österreichweit eine nicht unbedeutende Anzahl an chronisch psychisch kranken Menschen geben, die als „fehlplatziert“ bezeichnet werden können. Durch die Reduktion von Krankenhausbetten und die Schließung psychiatrischer Bereiche, in denen Personen längerfristig behandelt und auf adäquate Entlassungsmöglichkeiten vorbereitet werden, wird sich dieses Problem noch weiter verschärfen. Nach Ansicht der VA ist die Entwicklung vermehrter Hilfestellungen im Wohnbereich für chronisch psychisch kranke Menschen

Ausbau von Hilfestellungen
geboten

geboten, insbesondere für Menschen mit der Diagnose einer Schizophrenie mit ausgeprägter Symptomatik und für Menschen mit psychomentalen Entwicklungsrückständen und häufigen psychiatrisch relevanten Krankheitsepisoden.

3.5.3 Jugendwohlfahrtseinrichtungen

3.5.3.1 Allgemeines

Seit Juli 2012 finden Besuche in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe in allen Bundesländern mit Ausnahme von Vbg statt. 84 Wohngemeinschaften (WGs) und Wohnheime, in denen Kinder und Jugendliche untergebracht sind, wurden 2013 besucht. Großteils erhielt die VA von den Kommissionen sehr positive Protokolle. Die meisten der befragten Kinder und Jugendlichen, die aus verschiedensten Gründen nicht bei ihren Eltern aufwachsen können, gaben an, gut behandelt zu werden und sich wohl zu fühlen. Auch das Klima und die Kooperationsbereitschaft der Einrichtungen wurden sowohl bei privaten als auch öffentlichen Trägern positiv beschrieben.

Zu wenige Plätze für Jugendliche mit psychischen Störungen

Kritisch wahrgenommen wurde allerdings auch immer wieder, dass es für die Altersgruppe der über 12-Jährigen sehr schwierig sein kann, passende Plätze zu finden. Folgeerscheinungen traumatischer frühkindlicher Lebenserfahrungen reichen von Angstsymptomen, depressiven Phasen bis hin zu suizidalen Krisen, selbst- und/oder fremdverletzendem Verhalten sowie Suchtgefährdung. Gerade auch für Kinder und Jugendliche mit Psychiatrieerfahrung muss die Betreuung besondere Bedingungen erfüllen und kann nur in kleinen Gruppen oder in Form einer Einzelbetreuung durch speziell ausgebildetes Personal erfolgen. Dabei kommt der Verfügbarkeit von weiterführenden Therapieangeboten besondere Bedeutung zu. Sozialtherapeutische WGs an der Schnittstelle zwischen Kinder- und Jugendpsychiatrie und Erziehungshilfe gibt es in ganz Österreich zu wenige.

Unterschiedliche Regelungen zur Größe der Wohngruppe

Die höchstzulässige Zahl an Kindern und Jugendlichen pro WG in den einzelnen Bundesländern differiert stark. So können im Bgld Wohngruppen für bis zu 16 Kinder bewilligt werden. In der Stmk dürfen bis zu 13 Kinder in einer Wohngruppe betreut werden; in Ktn bis zu 12. In NÖ und Wien liegt die maximale Gruppengröße bei 10 und in Tirol und OÖ bei 9 Minderjährigen. Sbg erlaubt Wohngruppen mit maximal 8 Minderjährigen. Die menschenrechtliche Gewährleistungspflicht gerade in Bezug auf Minderjährige in der Fremdbetreuung erfordert eine Reduzierung der Gruppengrößen zumindest auf ein Maß, das Bedingungen für eine fordernde und fördernde Pädagogik schafft. Die VA ist der Auffassung, dass Gruppengrößen über 10 Kinder keinesfalls den Erkenntnissen der Sozialpädagogik und zeitgemäßen Standards der Fremdunterbringung entsprechen. Die unterschiedlichen Regelungen der Bundesländer sind sachlich nicht zu rechtfertigen.

Kooperation der VA mit KiJA

Die VA hat mit den Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs (KiJA) eine Kooperationsvereinbarung mit dem Ziel abgeschlossen, gemeinsam die Rechte

von Kindern und Jugendlichen besser umsetzen und durchsetzen zu können. Im November 2013 wurde der VA berichtet, dass nach Besuchen der Kommissionen sowohl Kinder und Jugendliche als auch Leiterinnen und Leiter privater und öffentlicher Jugendwohlfahrtseinrichtungen von sich aus Kontakt zu den KiJAs suchen, um problematisch erachtete Praktiken zu erörtern. Dieser unter dem Gesichtspunkt der Prävention äußerst positiv zu bewertende Effekt hat allerdings bei den KiJAs zur Folge, dass mit den zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen nicht mehr das Auslangen gefunden wird.

Von der VA wurde in den letzten Jahren in sämtlichen Berichten an die Landtage appelliert, bei den KiJAs externe Vertrauenspersonen für Minderjährige in Fremdbetreuung einzurichten. Entsprechende Anregungen kamen dazu nun auch von den Kommissionen.

3.5.3.2 Prüfschwerpunkte und übergreifende Feststellungen

Für das Jahr 2013 beschloss die VA auf Vorschlag des Menschenrechtsbeirats den Themenbereich „Maßnahmen zur Gewaltprävention“ als Prüfschwerpunkt. Unter Heranziehung speziell dafür ausgearbeiteter Maßstäbe und Kriterien wurde erhoben, wie Einrichtungen mit dieser Thematik umgehen.

Bei den Überprüfungen fiel auf, dass es nicht in allen Einrichtungen Schulungen zur Gewaltprävention gibt. Während es manche im Sinne des Qualitätsmanagements als selbstverständlich ansehen, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen von verpflichtenden Fortbildungen geschult werden, gehen andere davon aus, dass die Grundausbildung genüge. In einigen Einrichtungen wird eine Weiterbildung nach dem „PART“-Konzept (Professional Assault Response Training – professionell handeln in Gewaltsituationen) in Anspruch genommen. Diese schafft Handlungssicherheit, wie man aggressivem bzw. gewalttätigem Verhalten begegnet und wie man sich als Sozialpädagogin bzw. Sozialpädagoge in diesen Situationen angemessen verhält.

Aus- und Fortbildung
zur Gewaltprävention

Zahlreiche Interviews der Kommissionen mit dem sozialpädagogischen Personal bestätigten, dass in den letzten Jahren eine Zunahme der Gewaltbereitschaft und gewalttätiger Zwischenfälle in Betreuungseinrichtungen zu verzeichnen ist. Da die pädagogische Arbeit dadurch massiv erschwert wird, erscheint es der VA besonders wichtig, dass die Länder als Kinder- und Jugendhilfeträger auf diese Entwicklungen reagieren. Dass Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe berufsbezogenes Wissen nicht nur theoretisch erwerben, sondern auch anwenden können, sollte selbstverständlich sein. Ergänzend zur Grundausbildung sind spezielle Kompetenzen für den Umgang mit Gewalt in Krisensituationen notwendig, um in der Praxis bestehen zu können. Verpflichtende Aus- und Fortbildung zu diesem Thema, die Aufnahme von Gewaltprävention in die institutionellen Leitbilder und Handlungsanleitungen sowie die Bestellung einer bzw. eines Gewaltschutzbeauftragten erscheinen der VA präventiv zur Vermeidung von Gewalt als unabdingbar. Den LReg wurden von der VA bereits entsprechende Anregungen unterbreitet.

Keine adäquate
Betreuung

In den Bundesländern OÖ, Sbg, Tirol, Stmk und Wien stellten die Kommissionen in einigen Fällen fest, dass Kinder und Jugendliche nicht adäquat untergebracht sind. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die jeweilige Einrichtung nicht über jenes Betreuungskonzept verfügt, das im konkreten Einzelfall aufgrund des individuellen Bedarfs erforderlich wäre. Die Ursache dafür liegt einerseits darin, dass es zu wenige sozialtherapeutische Plätze gibt. Andererseits gibt es Vorgaben der Länder an die Kinder- und Jugendhilfe, möglichst „kostengünstige“ Unterbringungen zu finden.

In Sbg besuchte die Kommission 2 eine Einrichtung, in der ausschließlich Jugendliche mit einer schweren Störung des Sozialverhaltens lebten. Einzelne hätten eine erlebnispädagogische Intensivbetreuung benötigt und waren in der Einrichtung, die für Jugendliche mit psychiatrischen Diagnosen konzipiert worden war, nicht adäquat versorgt. Ein umfassender Schutz vor Gewalttätigkeiten konnte deshalb weder für die Jugendlichen noch für das Personal gewährleistet werden. Körperliche Übergriffe auf Minderjährige und massive verbale Drohungen vornehmlich gegen weibliches Personal waren nicht zu verhindern. Der Leiter der Einrichtung beklagte, weder bei der Aufnahme noch bei angestrebten Entlassungen betreuter Jugendlicher ein Mitspracherecht zu haben, da solche Entscheidungen allein von der LReg getroffen würden. Diese lehnte die beantragte Verlegung eines Burschen, der die Gruppensituation nicht aushielt und oftmals als Aggressor oder Anstifter in Erscheinung trat, ab. Erst die Intervention der Kommission 2 bewirkte dessen Verlegung. Das Beispiel dieser WG, die zum Zeitpunkt der Überprüfung erst seit einem halben Jahr in Betrieb war, zeigt deutlich die Schwächen des Systems und ist leider kein Einzelfall.

Sanktionen als
Ausdruck von
Überforderung

Wenn Betreuerinnen und Betreuer in WGs überfordert sind, hat dies manchmal zur Folge, dass ein rigides Sanktionssystem eingeführt wird. Vielfach wurden von den Kommissionen und der VA „Umgangsregeln“ moniert, die befürchten lassen, dass diese nicht ausschließlich aus pädagogischen Gründen eingeführt worden sind. Eine Strafe, die der Kommission 2 in diesem Zusammenhang unterkam, war die Suspendierung von Jugendlichen vom Gelände eines Jugendwohnheimes über mehrere Tage, was die VA gegenüber der Aufsichtsbehörde als massive Verletzung der Aufsichtspflicht der Einrichtung qualifizierte. Aber auch das nach Regelverstößen praktizierte Streichen von Kontakten zur Herkunftsfamilie, das Aushängen von Türen vor WCs und Duschen sowie Gruppenstrafen erachtet die VA in menschenrechtlicher Hinsicht als nicht akzeptabel.

Partizipation bei wichti-
gen Entscheidungen

In der UN-Konvention über die Rechte des Kindes kommt der Partizipation von Kindern und Jugendlichen bei Entscheidungen, die ihr Leben betreffen, eine besondere Bedeutung zu. In einigen Einrichtungen wurde festgestellt, dass die Möglichkeit der Mitsprache in der Praxis noch nicht sehr ausgeprägt ist. In einigen Wohngemeinschaften gibt es zwar Hausparlamente, diese werden aber sehr selten abgehalten. Auch die Einbeziehung von Kindern bei der

Ausarbeitung von Gruppenregeln wird sehr unterschiedlich gehandhabt. Die VA sieht hier einen großen Nachholbedarf, um Kinderrechte in der Praxis zu gewährleisten.

Kritische Beurteilungen der Kommissionen zu Schulen und Werkstätten am Gelände von Wohnheimen gab es in Tirol, OÖ und der Stmk. Heimschulen und Heimlehrwerkstätten können eine Chance für Minderjährige mit Anpassungs- oder Verhaltensauffälligkeiten sein, die in der Vergangenheit Schul- und Lehrplätze verloren hatten und dort als „unbeschulbar“ gelten. So wird es der Jugendwohlfahrt und ihren Einrichtungen überantwortet, den verpflichtenden Regelschulbesuch oder Berufsausbildungen wegen der zuvor erfolgten „Aussonderung schwieriger Minderjähriger“ sicherzustellen. Wie in Wien bereits geschehen sollte die Tradition heiminterner Schulen und Ausbildungsstätten überdacht werden, da Kinder und Jugendliche bei entsprechender pädagogischer Betreuung durchaus öffentliche Bildungseinrichtungen besuchen könnten. Wird die verstärkte Integration nicht unterstützt, führt dies dazu, dass die Minderjährigen die Einrichtungen auch untertags nicht verlassen und so kaum Außenkontakte zu Gleichaltrigen knüpfen können. Abschlüsse solcher Einrichtungen weisen sie lebenslang als „Heimkinder“ aus. Gerade diese abgeschlossenen Systeme waren in den 60er und 70er Jahren des letzten Jahrhunderts potenzieller Nährboden für Gewalt und Missbrauch. Die betroffenen Länder wurden von der VA um Überarbeitung der Konzepte, die eine verstärkte schulische Integration und eine stärkere Durchlässigkeit zum Ziel haben, ersucht.

Heimschulen – Ausdruck eines geschlossenen Systems

3.5.3.3 Einzelfälle

Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge

Die äußerst angespannte Personalsituation infolge Überbelastung der Einrichtung mit beinahe doppelt so vielen Kindern und Jugendlichen wie vorgesehen veranlassten die VA zum sofortigen Einschreiten.

In einem Krisenzentrum zur Unterstützung von Kindern und Jugendlichen, die von Kinderhandel betroffen sind oder sich ohne Begleitung in Wien aufhalten, führte die Kommission 5 bereits drei Besuche durch. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern hatte Wien seine Verantwortung wahrgenommen und der Erstaufnahmestelle Traiskirchen keine unbetreuten minderjährigen Flüchtlinge übergeben. Es entstand dadurch in der Einrichtung aber gegen Ende 2012 ein Engpass, der zu überlangen Betreuungszeiten und in weiterer Folge zu Betreuungszahlen über der Systemisierung führte. Im Dezember 2012 befanden sich 17 Minderjährige in dem für maximal 10 Kinder und Jugendliche konzipierten Krisenzentrum. Dadurch war die Personalsituation äußerst angespannt. Der Standort erwies sich zudem als desolat und renovierungsbedürftig.

VA erreicht
Verbesserungen

In der Zwischenzeit konnten die Auslastungszahlen deutlich verringert werden, da die Betreuungsplätze im Bereich der Grundversorgung in Wien deutlich ausgebaut worden sind. Verbesserungsaufträge wurden erteilt und Dienstposten aufgestockt; das Krisenzentrum übersiedelte im Oktober 2013 in ein neues Gebäude. Eine befriedigende Betreuung der Kinder und Jugendlichen wurde jedoch auch beim dritten Besuch noch nicht festgestellt. Kinder und Jugendliche, die unter einem (Flucht)Trauma leiden, bedürfen nach Ansicht der VA jedenfalls auch einer psychotherapeutischen Betreuung und sind dabei auf muttersprachliche Therapieangebote angewiesen. Diese sind passgenau sicherzustellen. Die VA lud daher Verantwortliche und Fachleute der MA 11 zu einem Gespräch, bei dem die Wahrnehmungen und Kritikpunkte der Kommission 5 im Detail erörtert wurden. Zusagen für weitere Veränderungen wurden abgegeben.

Zwischenzeitig wurde die VA von den Kinder- und Jugendanwaltschaften ausdrücklich ersucht, Kommissionsbesuche dieser Art im Interesse unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge auch in anderen Bundesländern durchzuführen. Diese werden 2014 erfolgen.

Einzelfall: VA-W-SOZ/0010-A/1/2013

Untragbare Zustände in einem Jugendwohnheim

Die Kommission 2 stellte bei zwei Besuchen in einem Jugendwohnheim unhaltbare Zustände fest, die als menschenrechtsverletzend zu qualifizieren sind. Die VA konnte im Zuge des eingeleiteten Prüfungsverfahrens bewirken, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Situation gesetzt wurden.

In einem 60-seitigen Protokoll übte die Kommission 2 nach zwei Besuchen in einem Jugendwohnheim massive Kritik an den Lebens- und Aufenthaltsbedingungen. Die aufgezeigten Missstände betrafen vor allem die unzureichende Personalausstattung, den menschenrechtlich bedenklichen Umgang mit Regelverstößen infolge fehlender personalintensiver Mechanismen zur Krisenintervention, den mangelhaften Schutz vor Gewalt und das Fehlen von fürsorglicher und fördernder Pädagogik. Die sozialpädagogische Tätigkeit in dieser Einrichtung ist zweifellos äußerst herausfordernd. Dies spiegelt sich auch in vielen Krankenständen, einer hohen Personalfuktuation und der geringen Bereitschaft, sich auf Ausschreibungen freier Stellen zu bewerben, wider. Die VA leitete ein Prüfungsverfahren ein, in dem die besorgniserregenden Ergebnisse der Überprüfung zusammenfassend dargestellt wurden. Zur Verbesserung der Situation wurden verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen sowie die Einschaltung der KiJA OÖ angeregt.

Gruppengrößen bereits
reduziert

Bei einer Besprechung mit den politisch Verantwortlichen des Landes, den betroffenen Fachbereichen und der KiJA OÖ wurde der Kritik inhaltlich nicht entgegen getreten. Wie sich aus den vorgelegten Berichten über aufsichtsbe-

hördliche Kontrollen ergab, war die Fachaufsicht bei ihrer letzten Überprüfung zu ähnlichen Ergebnissen gekommen. In einem ersten Schritt wurde die Gruppengröße der einzelnen Wohneinheiten im Einvernehmen mit der VA von 11 auf 9 Kinder und Jugendliche reduziert und die Personalsuche erfolgreich intensiviert.

Auf Anregung der VA stimmten die befassten Regierungsmitglieder auch der Beauftragung und Finanzierung eines Projektes zu, in dessen Zentrum die interdisziplinäre Optimierung des Konzeptes und die praktische Umsetzung in der täglichen sozialpädagogischen Arbeit dieser Einrichtung stehen. Die im Jahr 2014 zu entwickelnden präventiven Standards sollen auch auf andere Einrichtungen übertragbar sein und in OÖ als „best practice“ dienen. Im Projektteam sind eine Mitarbeiterin der VA, ein Mitglied der Kommission 2 sowie die Kinder- und Jugendanwältin von OÖ vertreten.

Projekt zur Optimierung wurde beauftragt

Einzelfall: VA-OÖ-SOZ/0007-A/1/2013

Isolation ist kein zulässiges Erziehungskonzept

Die Separierung von Minderjährigen in einer beengenden Holzhütte als Sanktion auf Fehlverhalten ist mit den Grundsätzen moderner Pädagogik unvereinbar und im Rahmen von Jugendwohlfahrtsmaßnahmen gesetzlich verboten.

Die Kommission 6 berichtete der VA unmittelbar nach dem Besuch einer Wohngemeinschaft über eine Einrichtung, in der sieben Burschen mit erheblichen psychosozialen Belastungen, massiven Verhaltensauffälligkeiten und frühkindlichen Bindungsstörungen betreut wurden. Die Leitung entwickelte im Umgang mit den schwierigen Jugendlichen ein Konzept, das bei schwereren Regelverstößen gegen Betreuer oder Gruppenmitglieder eine räumliche und zeitliche Absonderung in einer 6 m² großen, spärlich eingerichteten Holzhütte vorsah.

In Interviews wurde deutlich, dass Minderjährige dort einen Tag, fallweise auch 72 Stunden durchgehend verbringen mussten. Währenddessen war ein Betreten des Haupthauses nur erlaubt, um die sanitären Anlagen zu benutzen bzw. Essen oder Kleidung zu holen. Diese Separierung wurde vor allem in der Nacht als beklemmend beschrieben und war mit Platzangst verbunden.

Die VA informierte die NÖ LReg über diese untragbaren Zustände, die umgehend abgestellt wurden. Der VA wurden häufigere Kontrollen zugesichert. Ein überarbeitetes Konzept zur Krisenintervention wurde der Aufsichtsbehörde vom Träger der Einrichtung inzwischen vorgelegt.

Aufsichtsbehörde reagierte prompt

Einzelfall: NÖ-SOZ/0023/A/1/2013

3.5.4 Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen

3.5.4.1 Allgemeines

Im Jahr 2013 führten die Kommissionen 67 Kontrollen in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen durch. Öffentliche und private Träger wurden geprüft, wobei die Bandbreite der Institutionen von Tageswerkstätten über Wohngruppen und Heime bis hin zu Pflegestationen reichte.

Verpflichtungen gemäß UN-BRK erfordern entschlossene Politik

Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) gilt als Meilenstein und verpflichtet unter anderem dazu, „alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstellen“. Damit ist ein gesellschaftlicher Umdenkprozess intendiert, der auch der Unterstützung von politischen Entscheidungsträgern aller Ebenen bedarf.

Deinstitutionalisierung setzt klare Konzepte voraus

Gewichtige Dokumente der EU unterstützen den Übergang von der Institutionalisierung zur gemeindenahen Unterstützung (vgl. Europäische Kommission 2009, Europäische Expertengruppe 2012). In Österreich gibt es zur Zeit keine verlässlichen Daten darüber, wie viele Erwachsene sowie Kinder und Jugendliche mit Behinderung bundesweit in großen, mittleren und kleinen Wohneinrichtungen leben bzw. betreutes Wohnen oder persönliche Assistenz in Anspruch nehmen. Die Zielsetzung, Menschen mit Behinderung ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen, setzt jedoch klare Strategien und Konzepte voraus.

VA vermisst politischen Umsetzungswillen

Trotz der Ratifikation der UN-BRK im Jahr 2008 fehlt es nach Ansicht der VA nach wie vor an einer entsprechenden strategischen Planung – sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene. Das Regierungsprogramm 2013–2018 enthält jedoch Absichtserklärungen, Großeinrichtungen abzubauen und alternative Unterstützungsleistungen aufzubauen sowie Modelle einer eigenständigen Absicherung für rund 20.000 in Werkstätten tätige Menschen mit Behinderung zu entwickeln. Auf Landesebene ist die Stmk bislang das einzige Bundesland, das einen „Aktionsplan für Menschen mit Behinderung“ erarbeitet und eigenen Handlungsbedarf anerkannt hat.

Auch wenn viele Probleme ungelöst sind, muss betont werden, dass die Kommissionen in mehreren Einrichtungen keine Beanstandungen dokumentierten und einige als vorbildlich qualifizierten. Diese stimmen die Infrastruktur und die Betreuung individuell auf die Wünsche und Bedürfnisse der Klientinnen und Klienten ab. Partizipation hat einen hohen Stellenwert und wird auch gelebt.

3.5.4.2 Prüfschwerpunkte und übergreifende Feststellungen

In Abstimmung mit dem Menschenrechtsbeirat legte die VA den Prüfschwerpunkt „Maßnahmen zur Gewaltprävention“ fest. Wie vom Monitoringausschuss wird auch von der VA ein in der UN-BRK angelegtes weites Begriffsverständnis von Gewalt vertreten.

Das Verständnis der VA über die Auslegung der Begriffe „Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch“ in Art. 16 Abs. 3 UN-BRK basiert auf völkerrechtlichen Quellen. Dementsprechend hat die VA in einem auch dem Menschenrechtsbeirat und den Kommissionen übermittelten Positionspapier ein weites Begriffsverständnis des Mandates herausgearbeitet. Im Hinblick auf eine wirksame Gewaltprävention muss demnach auf folgende Themenfelder ein besonderes Augenmerk gelegt werden: das Beschwerdemanagement, die regelmäßige Reflexion von Normen und Werten im Zusammenleben, die Weiterbildung des Personals, die Privatsphäre der Betroffenen, deren Möglichkeit, selbstbestimmte Sexualität zu leben, die Flexibilität bei der Mitgestaltung des Alltagsgeschehens, alle Formen von Freiheitsbeschränkungen und Mobilitätshemmnissen, der Zugang zu verständlichen Informationen, zu Selbstbehauptungs- und Selbstverteidigungsmaßnahmen, die Vernetzung mit anderen Sozialräumen u.Ä.m. Aufgrund des weiten Begriffsverständnisses von Gewalt kristallisierten sich vor allem folgende Probleme bei den Kontrollen heraus:

Unterschiedliche
Prüfthemen im Fokus

In mehreren Fällen meldeten Einrichtungen medikamentöse Freiheitsbeschränkungen nicht an die Bewohnervertretungen, entgegen den zwingenden Vorschriften des HeimAufG. In mehreren Fällen dokumentierten und monierten Kommissionen mechanische und elektronische Freiheitsbeschränkungen, wie z.B. versperrte Türen oder Betten mit Absturzvorrichtungen, die angesichts gelinderer Alternativen nicht gerechtfertigt schienen.

HeimAufG verletzt

Medizinische und pflegerische Dokumentationen erwiesen sich teilweise als mangelhaft. Beispielsweise war die Zuordnung von Psychopharmaka zu den Diagnosen einzelner Betroffener nicht möglich. Klare Indikationsbeschreibungen von Bedarfsmedikationen fehlten und Diagnosen wurden teilweise unzureichend aktualisiert. Damit verbunden waren auch Mängel in Bezug auf die medizinische Aufklärung.

Unzureichende Doku-
mentationen

Wiederholt wurden Defizite im Bereich der Barrierefreiheit und der Unterstützung beim Zugang ins Freie festgestellt. Auch innerhalb der Einrichtungen werden Menschen mit Behinderungen durch ein Regelkorsett in ihrem Aktionsradius sehr eingeschränkt. Abgesehen davon stellten Kommissionen in mehreren Einrichtungen fest, dass die Betreuung zu wenig Raum für eigene Erfahrung lässt und nach der Regel „Sicherheit vor Selbstständigkeit“ erfolgt. Dies hat zur Folge, dass Entwicklungspotenziale von Menschen mit Behinderungen nicht ausgeschöpft sowie Selbstbewusstsein und Selbstständigkeit nicht ausreichend gefördert werden. Je kontrollierender die institutionellen Systeme sind, desto größer ist die Gefahr, dass zu wenig Unterstützung im Sinne von

Autonomie wird nicht
gefördert

Empowerment geleistet wird. Nicht alle Einrichtungen setzen sich das Ziel, Kontakte zwischen behinderten und nichtbehinderten Menschen zu fördern sowie Freundschaften und Partnerschaften zu unterstützen.

Die Kommissionen stellten sowohl in Wohnheimen, Wohngruppen als auch in Werkstätten fest, dass Menschen mit Behinderungen zu wenig in Entscheidungsprozesse eingebunden sind und auch in alltäglichen Belangen teilweise eine starke Bevormundung besteht. Es entsteht dadurch ein Kreislauf, in dem mögliche Ressourcen ungenutzt bleiben und sich das Abhängigkeitsverhältnis in erlernter Hilflosigkeit manifestiert.

Unzureichende Reflexion über Gewaltprävention

In einigen Einrichtungen wird über das Thema Gewalt kaum reflektiert. Das Leitungspersonal argumentierte, dass die Nichtanwendung von Gewalt durch das Personal eine Selbstverständlichkeit sei und daher auch nicht speziell thematisiert werden müsse. Spezielle Deeskalationstrainings oder Supervision wurden in diesen Einrichtungen nicht angeboten.

Da die Betroffenen unzureichend über ihre Rechte informiert werden und zu wenige Möglichkeiten haben, ihren Beschwerden Ausdruck zu verleihen, ist ein effizientes Beschwerdemanagement unmöglich. Vielfach existierten nicht einmal Beschwerdekästen.

Gefahr der Ausbeutung

In den Werkstätten der Behindertenhilfe wird kein Lohn, sondern lediglich ein Taschengeld in geringer Höhe ausgezahlt. Dies – wie durch zwei Kommissionsbesuche belegbar – selbst dann, wenn die Einrichtungen durch den Fleiß und den Arbeitseinsatz von Menschen mit Behinderungen Überschüsse erwirtschaften. Die VA sieht in solchen Fällen einer fehlenden Gewinnbeteiligung die Gefahr einer Ausbeutung im Sinne des Art. 16 Abs. 3 UN-BRK als gegeben an.

Der UN-Ausschuss gegen Folter äußerte im Rahmen der Staatenprüfung Österreichs seine Sorge betreffend den Schutz von Kindern vor häuslicher Gewalt. Insbesondere der Schutz von Kindern mit Behinderungen vor Gewalt und Missbrauch in Institutionen hat für den UN-Ausschuss eine hohe Bedeutung (vgl. CAT/C/AUT/Q/6 para. 7). Nicht zu Erziehungszwecken gesetzte überschießende oder altersuntypische Freiheitsbeschränkungen sind als eine Form von Gewalt an Kindern zu qualifizieren.

In Österreich genießen Kinder und Jugendliche als Grundrechtsträger in Bezug auf ihre persönliche Freiheit einen besonderen verfassungsgesetzlich gewährleisteten Schutz, der eine gerichtliche Nachprüfung freiheitsbeschränkender Maßnahmen einschließt. Das PersFrG und Art. 5 EMRK schreiben ein „Rechtsschutzverfahren“ für Freiheitsbeschränkungen, die den altersüblichen Rahmen der Obsorge überschreiten, an Minderjährigen vor.

Rechtsschutz muss nach Ansicht der VA verstärkt werden

Ohne dem Judikat des OGH vorgreifen zu wollen, ist es für die VA aus menschenrechtlicher Sicht nicht nachvollziehbar, warum Minderjährige mit geistigen Behinderungen oder psychischen Krankheiten in bestimmten Ein-

richtungen nicht den gleichen Rechtsschutz vor überschießenden, weil nicht pädagogisch begründbaren Freiheitsbeschränkungen genießen sollen, wie er Volljährigen mit denselben Einschränkungen zugestanden und auf Grundlage des HeimAufG durch die Bewohnervertretungen effektuiert wird. Aus diesem Grund hat die VA auch Stellungnahmen aller Vereine für Bewohnervertretung zu dieser Thematik eingeholt. Deren einhellige Meinung ist, dass der Rechtsschutz für minderjährige Menschen mit geistigen Behinderungen bzw. psychischen Krankheiten gestärkt werden müsste und dies mit einer Aufstockung ihrer Ressourcen für die individuelle Rechtsvertretung verbunden sein müsste.

Die VA strebt eine Klarstellung des Gesetzgebers an, dass alle Minderjährigen mit psychischen Krankheiten oder geistigen Behinderungen den gleichen Rechtsschutz wie Erwachsene genießen.

3.5.4.3 Einzelfälle

Freiheitsbeschränkende Maßnahmen an Minderjährigen

Freiheitsbeschränkende Vorkehrungen, die eine fehlende Barrierefreiheit und Raum- oder Personalengpässe ausgleichen sollen, sind bei Minderjährigen mit Behinderung unzulässig.

In einer Einrichtung des Landes NÖ für voll- und minderjährige Menschen mit Behinderungen dokumentierte die Kommission 6 drei Fälle, in denen altersuntypische Freiheitsbeschränkungen an Kindern vorgenommen wurden. Die Umgebung der betroffenen Pflegestation ist nicht barrierefrei. Von der Institution publizierte Aufnahmekriterien schließen die Vergabe freier Plätze an Gehfähige ausdrücklich aus. Allerdings stieß die Kommission auf einen mobilen blinden Fünfjährigen, bei dem zum Zeitpunkt der Aufnahme im Jahr 2008 medizinisch ausgeschlossen wurde, dass er sich jemals selbstständig fortbewegen können wird. Diese Prognose hat sich mehr als drei Jahre später als falsch erwiesen. Auch zwei Mädchen wurden von der Kommission als zumindest teilweise gehfähig wahrgenommen.

Nicht ausschließlich zu Schlafenszeiten, sondern auch am späteren Nachmittag, wenn eine 1:1 Betreuung zeitlich nicht möglich war, wurden diese Kinder vorübergehend in einem versperrten Holzgitterbett untergebracht. Als der Bub sich aber imstande zeigte, die Sperre selbst zu öffnen, wurde sein Gitterbett durch eine spezielle Plexiglas-Konstruktion gesichert. Ein eigenständiges Verlassen des Bettes war ihm daher nicht möglich. Begründet wurden die Maßnahmen damit, dass die Kinder dadurch vor Stürzen bewahrt werden. Befürchtet wurde auch, dass der blinde Junge versehentlich wichtige medizinische Geräte anderer Minderjähriger abschalten könnte.

Gitterbett mit Plexiglas-Konstruktion

Die VA kritisierte diese Freiheitsbeschränkungen gegenüber der NÖ LReg einerseits aufgrund der Maßnahmen per se und andererseits wegen der nicht

Maßnahmen nach Kritik der VA aufgehoben

erfolgten Meldungen an die Bewohnervertretung. Die Einrichtung hat darauf positiv reagiert und verzichtet nun gänzlich auf eine Sicherung der Betten. Sie fand auch Möglichkeiten, alle drei Kinder selbstständigere Bewegungserfahrungen machen zu lassen.

Einzelfall: VA-NÖ-SOZ/63-A/1/2013

Autonomie durch starre institutionelle Regeln verletzt

Die massive Kritik an einer Einrichtung für Menschen mit Behinderung, insbesondere von Seiten der Bewohnerinnen und Bewohner, trug zur Einleitung eines aufsichtsbehördlichen Verfahrens maßgeblich bei. Das Verfahren führte zum Entzug aller Bewilligungen.

Zweimal besuchte die Kommission 5 eine architektonisch imposante Einrichtung mit einer großen Außenanlage und modernen Werkstätten. In dem Haus wurden zwölf junge Menschen mit Behinderungen aus verschiedenen Bundesländern betreut. Das Angebot des privaten Trägers erstreckte sich sowohl auf eine Tagesstruktur als auch auf die stationäre Wohnversorgung.

Autoritäre Führung,
starre Regeln und
Sanktionen

Die Kommission stellte in beiden Bereichen fest, dass es ein starres Korsett an institutionellen Regeln gab, denen die Bewohnerinnen und Bewohner Folge zu leisten hatten. Diese empfanden es als große Einschränkung, mit zahlreichen Verboten konfrontiert zu werden und sich nicht frei bewegen und entfalten zu können. Unter der angespannten Atmosphäre, die in den geführten Interviews dem Vereinsvorstand und Geschäftsführer der Einrichtung zugeschrieben wurde, litten nicht nur die Klientinnen und Klienten, sondern fallweise auch das Personal. Die Werkstätten wirkten kaum benutzt; an der Anschaffung von Arbeitsmaterialien wurde aus Kostengründen gespart und eine gezielte Förderung von Stärken und Ressourcen unterblieb. Eine Betreuerin erklärte gegenüber der Kommission, dass der Geschäftsführer ein respektloses und autoritäres Verhalten an den Tag lege, keine Störung dulde und darauf bestehe, dass Verstöße gegen seine Anweisungen sanktioniert würden (z.B. Hausarrest, Handy- und TV-Verbote, kein Kaffeehausbesuch, kein Taschengeld zur freien Verwendung etc.). Die Bewohnerinnen und Bewohner äußerten gegenüber der Kommission unabhängig voneinander, nicht gerne in dieser Einrichtung zu sein („nicht mein Ding“, „geboten wird nur Kinderkram“) und sich mehr bzw. andere Aktivitäten zu wünschen. Eine junge Frau schilderte, dass sie von Alpträumen geplagt werde und sich in der Einrichtung fürchte.

VA forderte
Konsequenzen

Das Land NÖ hatte kurz vor den Kommissionsbesuchen die Verträge mit der Einrichtung gekündigt. Es hatte sich unter anderem herausgestellt, dass angestellte Pflegehelferinnen bis Anfang Juli 2013 ausschließlich untermittags und an Werktagen Dienst versehen hatten, während alle Nacht- und Wochenenddienste von vier ausländischen gewerblichen Personenbetreuerinnen im Rahmen der 24-Stunden-Pflege geleistet worden waren. Nostrifizierte Ausbildungs-

nachweise konnten der Behörde nicht vorgelegt werden. Die VA verwies im Prüfungsverfahren darauf, dass Grundprinzipien der UN-BRK durch die permanente Verletzung von Bedürfnissen und Wünschen der Menschen mit Behinderungen missachtet worden waren. Den Klientinnen und Klienten müssten Alternativen zur derzeitigen Betreuung angeboten werden und ein aufsichtsbehördliches Verfahren müsste zum Entzug der Bewilligungen eingeleitet werden. Dem wurde entsprochen. Alle mit Kostenbeteiligung der öffentlichen Hand untergebrachten Klientinnen und Klienten konnten die Einrichtung bis Mitte November 2013 verlassen.

Einzelfall: VA-NÖ-SOZ/84-A/1/2013

3.5.5 Justizanstalten

3.5.5.1 Allgemeines

Im Berichtszeitraum führten die Kommissionen 52 Kontrollbesuche in Einrichtungen des Straf- und Maßnahmenvollzuges durch. Aufgrund gleichartiger Feststellungen und Wahrnehmungen der Kommissionen zeigte sich, dass es in der Vollzugsverwaltung systemische Schwachstellen gibt. Zu diesen strukturellen Defiziten wurden Untersuchungen über den Einzelfall hinaus angestellt.

Nicht nur die Anstaltsleitungen zeigten sich in den Abschlussgesprächen mit den Kommissionen bemüht, festgestellte Missstände umgehend zu beseitigen. Positiv ist auch die Kooperationsbereitschaft der Vollzugsdirektion und des BMJ, Lösungen für Verbesserungen zu erarbeiten.

3.5.5.2 Prüfschwerpunkte und übergreifende Feststellungen

Personalmangel verlängert Einschusszeiten und erschwert Betreuung

Der Personalmangel in den Vollzugsanstalten führt zu überlangen Einschusszeiten der Häftlinge und zu einem unzureichenden Beschäftigungsangebot. Für die Betreuung von jugendlichen Häftlingen fehlt es ebenfalls oft an Personal.

Von Beginn an haben sich die Kommissionen der Frage zugewandt, ob angesichts der hohen Auslastung von Österreichs Justizanstalten mit dem vorhandenen Personal das Auslangen gefunden werden kann. Die Kommissionen haben dabei nicht pauschal eine Aufstockung des Personalstandes gefordert, sondern haben sich bestimmten Problemfeldern zugewandt und – im Sinne des Mandats – auch auf mögliche Folgen hingewiesen:

So sind etwa in den Justizanstalten Wels und Sbg Frauen in der Justizwache deutlich unterrepräsentiert, was vor dem Hintergrund der Forderungen des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe des Europarates (CPT; siehe Punkt 26 der Schutzvorkehrungen gegen die Misshandlungen) bedauerlich ist. Da es

Frauen in der Justizwache unterrepräsentiert

bisher nicht gelungen ist, österreichweit den Anteil weiblicher Bediensteter in der Justizwache zu heben, schlug die VA vor, Werbemaßnahmen zu setzen, um die Zahl weiblicher Bediensteter zu erhöhen.

Überlange Einschlu-
szeiten

Oft fehlt es auch an Personal für die Betreuung spezieller Gruppen, wie beispielsweise von Jugendlichen. Besonders aufgefallen ist dies in Innsbruck. Dort findet die Nachmittagsbetreuung der Jugendlichen ausschließlich auf Überstundenbasis statt, sodass Termine ausfallen, wenn Beamtinnen und Beamte nicht über die entsprechende Zeit verfügen. Gerade bei Jugendlichen ist auf einen ausreichenden Misshandlungsschutz zu achten. Die Anhaltung außerhalb von Hafträumen und die Beschäftigung mit ihnen gilt als konfliktvermeidend; Übergriffe unter den Häftlingen können so eher hintangehalten werden (vgl. dazu auch die CPT Standards, S. 83 f.). Selbst in der Justizanstalt Gerasdorf wurde die Schließzeit kürzlich unter Verweis auf die angespannte Personalsituation von 22.00 auf 18.00 Uhr vorverlegt.

In den Justizanstalten Stein, Wien-Josefstadt, Wels und Innsbruck sind die Einschlußzeiten rigide. So werden etwa die Häftlinge in Stein wochentags ab 14.30 Uhr, am Wochenende und an Feiertagen ab 12.00 Uhr im Haftraum eingesperrt. Kritisch sehen die Kommissionen auch die Einschlußzeiten in Graz-Karlau, Suben, Simmering, Favoriten, Eisenstadt, Ried und St. Pölten.

Die VA verkennt nicht, dass bedingt durch die individuellen Bedürfnisse einer zahlenmäßig wachsenden Insassenpopulation (durchschnittlich 8.864) die Vollzugsverwaltung in den letzten Jahren zunehmend ressourcenintensiv wurde. Dass in manchen Fällen eine Organisationsumstellung (bei gleichbleibendem Personal) zur Verbesserung bei den Einschlußzeiten führte, zeigt, dass sich Dienstpläne auch am Bedarf der Häftlingspopulation zu orientieren haben. Dazu kommt, dass der pflegerischen Betreuung in Hinkunft mehr Platz eingeräumt werden muss. Dabei sind auch die Empfehlungen der WHO für diese Personengruppe umzusetzen. Dazu werden vom Dachverband Hospiz-Kurse angeboten. Weiters wurde ein Katalog von Vergünstigungen für Häftlinge im letzten Lebensabschnitt ausgearbeitet.

Schließung von
Anstaltsbetrieben
wegen Personalmangel

Was Beschäftigungen anlangt, so sind rund die Hälfte der Anstaltsbetriebe reine Systemerhaltungsbetriebe. Die verbleibenden Betriebe sind auch auf die Erwirtschaftung von Einnahmen ausgerichtet. Alle im Jahr 2012 beschäftigten Häftlinge haben durchschnittlich 2,13 Stunden pro Hafttag gearbeitet. Die Beschäftigungsquote beträgt 54 %. Während die Systemerhaltungsbetriebe unentbehrlich sind, müssen die auf Einnahmen ausgerichteten Betriebe immer wieder aufgrund Personalknappheit zeitweise geschlossen werden. Bedauerlicherweise betrifft dies sogar Anstalten, in denen ein Projektbetrieb läuft. Dieser hat zum Ziel, Einschlußzeiten zu reduzieren, etwa durch längere Abteilungsdienste an Wochenenden und an Sonn- und Feiertagen. Wegen der Schließtage in den Werkstätten kommt es zwangsläufig zu längeren Aufenthaltszeiten in den Hafträumen, was sich nachteilig für die (jugendlichen) Häftlinge auswirkt. Besonders prekär ist die Situation in Graz-Jakomini. Dort

trat zu Tage, dass das Beschäftigungsangebot überhaupt nur für fünf Personen reicht. Am Tag des Besuches waren 52 Plätze belegt.

Die VA begrüßt es daher, dass das BMJ mit der Personalvertretung an einem Maßnahmenkatalog arbeitet, um einerseits das Niveau im Betreuungsbereich sicherzustellen, andererseits aber auch die geforderten Sicherheitsaufgaben zu erfüllen.

BMJ erarbeitet Maßnahmenkatalog

Einzelfall: VA-BD-J/0035-B/1/2013; BMJ-Pr10000/0070-Pr3/2013

Gravierende Mängel im Maßnahmenvollzug

Die ersten Kontrollen des Maßnahmenvollzuges zeigen gravierende Mängel auf: überlange Anhaltungen wegen des Fehlens von Nachsorgeeinrichtungen, zu wenige Gutachterinnen und Gutachter, fehlende Qualitätsstandards für Gutachten, inadäquate gemeinsame Unterbringungen mit Häftlingen im Normalvollzug.

Sowohl die Kommissionen vor Ort als auch die VA, unmittelbar durch Eingaben von Betroffenen, werden mit Beschwerden über die überlange Anhaltung im Maßnahmenvollzug konfrontiert. Das Fehlen von adäquaten Nachsorgeeinrichtungen ist evident. Das BMJ weiß um diese Problematik und führt dazu aus, dass „die Etablierung geeigneter Nachbetreuungseinrichtungen aufgrund der geringen gesellschaftlichen Akzeptanz und der komplexen Finanzierungsstrukturen äußerst schwierig ist.“ Dennoch müssen nach Ansicht der VA Lösungen gefunden werden, um für diese untragbare Situation Abhilfe zu schaffen.

Zu wenige Nachsorgeeinrichtungen

Im Rahmen des Prüfschwerpunktes „Maßnahmenvollzug“ legten die Kommissionen auch besonderes Augenmerk auf die forensischen Gutachten, die den Einweisungen und Entlassungen aus dem Maßnahmenvollzug zugrunde liegen. Bei einigen Gutachten sahen die Kommissionen das Verhältnis von deskriptivem zu analytischem Teil klar ausgewogen. In anderen Gutachten war ein exorbitanter Überhang des deskriptiven Teils festzustellen.

Fehlende Qualitätsstandards für Gutachten

Empfohlen wurde daher die Einrichtung einer interdisziplinären Arbeitsgruppe, die sich gezielt der Schaffung von Qualitätsstandards für psychologische und psychiatrische Begutachtungen im Rahmen der Urteilsfindung sowie im Entlassungsverfahren widmen soll. Es sollte gesetzlich klargestellt werden, dass nicht dieselben Gutachterinnen und Gutachter, die im Einweisungsverfahren herangezogen wurden, auch im Entlassungsverfahren bestellt werden.

Besorgniserregend ist auch die geringe Zahl der zur Verfügung stehenden Gutachterinnen und Gutachter. So wurde etwa die Kommission bei ihrem Besuch in der Justizanstalt Graz-Karlau darauf aufmerksam, dass es für den gesamten Sprengel des OLG Graz nur einen Gutachter zur Erstellung forensischer Gutachten gibt, der an einem Tag bis zu acht Personen zu untersuchen hat.

Notfalls wird ein pensionierter Kollege aus einem anderen Bundesland beigezogen. Der Mangel an forensischen Gutachterinnen und Gutachtern ist auch darauf zurückzuführen, dass das GebAG den Sachverständigen die Mühewaltung für die Aufnahme des Befundes und die Erstattung des Gutachtens nicht angemessen honoriert.

Das BMJ räumte hierzu ein, dass der historisch bedingte Tarif des GebAG den aktuellen Verhältnissen und Anforderungen bei verschiedenen ärztlichen Sachverständigen-Begutachtungen nicht mehr gerecht wird. Bei der Evaluierung dieses Tarifes über einen Zeitraum von vier Monaten habe sich gezeigt, dass ein Bedarf nach Überarbeitung der Honorarregeln für ärztliche Sachverständigengutachten in Gerichtsverfahren bestünde. Für Oktober 2013 war eine weitere Gesprächsrunde mit dem Hauptverband der Gerichtssachverständigen und der Österreichischen Ärztekammer angesetzt. Ergebnisse liegen der VA noch nicht vor.

Mehr Information bei
Ablehnung von
Vollzugslockerungen

Vielfach äußerten Untergebrachte gegenüber den Kommissionen den Wunsch nach mehr Transparenz und Information über Entscheidungsvorgänge bei Vollzugslockerungen. Diesbezüglich langten auch bei der VA zahlreiche Individualbeschwerden ein. Vollzugslockerungen erfolgen im Maßnahmenvollzug nur nach Vorschlag einer multidisziplinär zusammengesetzten Gruppe, die entweder anlassbezogen oder turnusmäßig zu Konferenzen zusammentritt (Vollzugskonferenz). Regelmäßige Teilnehmer sind das Justizwachekommando, die Koordinatorin des Psychiatrischen Dienstes, die Leitung des Psychologischen Dienstes und die Leitung des Sozialen Dienstes. Fallweise werden Mitglieder des Fachdienstbereiches beigezogen. Bei ihrer Entscheidung, ob ein positiver Entwicklungsprozess vorliegt und Vollzugslockerungen gewährt werden können, orientieren sich die Vollzugskonferenzen an einem formalisierten, im Juni 2010 festgelegten Schema. Hinweise auf einen positiven Entwicklungsprozess sind jedenfalls die Therapiecompliance und -adherence, eine zumindest partielle Krankheits-, Störungs- und Deliktseinsicht, eine Medikamentencompliance, die Etablierung und Stärkung protektiver Faktoren, die Reflexion und der Abbau deliktrelevanter Faktoren, die Verbesserung stabildynamischer Faktoren, die Akzeptanz von strukturellen Elementen, eine aktive Mitarbeit und Mitgestaltung von Zukunftsperspektiven, eine anhaltende Stabilität, Verantwortungsübernahme und verbesserte Affektregulation sowie gegebenenfalls auch die Distanz zu Substanzkonsum.

Untergebrachte werden in der Folge durch Teilnehmer der Vollzugslockerungskonferenz über die endgültige Entscheidung in Kenntnis gesetzt. Gerade bei der Ablehnung von Vollzugslockerungsansuchen ist eine genaue Erörterung der Ablehnungsgründe mit den Untergebrachten von größter Bedeutung. Für die VA ist es wesentlich, dass den Untergebrachten im Falle der Ablehnung von Vollzugslockerungsansuchen die Gründe detailliert erörtert werden. Dies sollte auch im elektronischen Akt (IVV) festgehalten werden, um sowohl den Prozess als auch den wesentlichen Inhalt des Gespräches nachvollziehbar zu halten.

Festgestellt werden musste auch, dass das Trennungsgebot bei der Unterbringung im Maßnahmenvollzug nicht immer eingehalten wird. So führte etwa die Kommission in ihrem Protokoll über den Besuch in der Justizanstalt Karlau aus, dass der in dieser Anstalt praktizierte Maßnahmenvollzug faktisch in einen normalen Strafvollzug übergeht. Wer nicht in einer Wohngruppe ist, hat Einschlusszeiten am frühen Nachmittag hinzunehmen. Besuchsmöglichkeiten und Besuchszeiten sind nicht besser als im Normalvollzug. Mehrfach sah die Kommission dem „Abstandsgebot“ nicht entsprochen.

Trennungsgebot wird missachtet

Das BMJ räumte ein, dass es in den Justizanstalten aus medizinischen, sicherheitsrelevanten oder vollzugstechnischen Gründen zu vorübergehenden Aufenthalten außerhalb dieser Abteilungen kommen kann. Die Vollzugsverwaltung ist bemüht, solche Aufenthalte möglichst kurz zu halten. Es werde daher in Zusammenarbeit mit den betroffenen Anstalten an möglichen organisatorischen Lösungen (Umwidmung bestehender Abteilungen) für eine nachhaltigere generelle Umsetzung des Trennungserfordernisses gearbeitet. Erschwert werde dieses Unterfangen aber durch die ständig steigende Zahl von Maßnahmenuntergebrachten.

Einzelfälle: VA-BD-J/0349-B/1/2013; BMJ-Pr10000/0089-Pr 3/2013, VA-BD-J/0492-B/1/2013; BMJ-Pr10000/0067-Pr3/2013, VA-BD-J/0349-B/1/2013; BMJ-Pr10000/0089-Pr 3/2013

Gesundheitswesen und ärztliche Betreuung im Vollzug

Häftlinge haben einen Anspruch auf dasselbe Niveau medizinischer Fürsorge wie Personen in Freiheit. Dabei ist die Beiziehung von Dolmetscherinnen und Dolmetschern unerlässlich.

Die VA hat aufgrund der Wahrnehmungen der Kommissionen die Situation der Gesundheitsfürsorge, der allgemeinen medizinischen Versorgung sowie den Umgang mit hungerstreikenden und/oder suizidgefährdeten Häftlingen in Österreichs Justizanstalten erhoben.

Seit der Fertigstellung des ersten Teils des Moduls MED (Medizinische Daten) in der Integrierten Vollzugsverwaltung (IVV) im November 2010 ist die elektronische Erfassung aller medizinischen Daten und Unterlagen möglich. Dieses Grundmodul IVV MED wird aufgrund von Erfahrungen in der Praxis laufend auf den neuesten (medizinischen) Stand gebracht. Historische Gesundheitsdaten werden im Anlassfall übertragen. Der elektronische Krankenakt kann nur von dem im medizinischen Bereich tätigen Personal eingesehen und bearbeitet werden. Im medizinischen Notfall (im Nachtdienst) ist ein Zugriff durch Anforderung eines Notfallprotokolls möglich. Der Datenlauf wird automatisch protokolliert und elektronisch der Anstaltsleitung gemeldet, die Protokolle werden abgelegt und aufbewahrt.

IVV MED-Modul

Hungerstreik und
Suizidgefahr

Im Fall eines Hunger- und/oder Durststreiks konnte die VA sicherstellen, dass ein entsprechendes Formular in der IVV zur Verfügung steht. Die Bediensteten, denen gegenüber der Hunger-/Durststreik angekündigt wird, haben eine schriftliche Meldung zu erstatten und diese an den Anstaltsarzt weiterzuleiten, der im Zuge der Untersuchung das vorgegebene Formular ausfüllt und die weiteren Maßnahmen anordnet. Damit ist eine nachvollziehbare medizinische Kontrolle und Versorgung sichergestellt. Hinsichtlich der medizinischen Versorgung suizidgefährdeter Häftlinge oder im Fall bereits gesetzter suizidaler Handlungen ist ehestmöglich, längstens jedoch binnen 24 Stunden, eine Fachärztin bzw. ein Facharzt für Psychiatrie zuzuziehen, die bzw. der über die weitere Anhaltung eine Empfehlung abgibt. Bei massiven Verschlechterungen des Zustandsbildes ist die Überstellung in eine Krankenanstalt zu veranlassen.

Chefärztlicher Dienst in
der Vollzugsdirektion
eingerrichtet

Zu der von der VA geforderten Kontrolle der ärztlichen Tätigkeit durch eine qualifizierte zentrale Stelle führte das BMJ aus, dass in der Vollzugsdirektion ein chefärztlicher Dienst eingerichtet wurde. Zur Bestellung einer neuen Chefärztin bzw. eines neuen Chefarztes wurde ein Ausschreibungsverfahren eröffnet. Eine (elektronische) Einbindung des chefärztlichen Dienstes in das elektronische Dokumentationssystem wurde in einem Zeitrahmen von zwei Jahren in Aussicht gestellt.

Aus den Protokollen der Kommissionen geht hervor, dass Häftlinge die Ordinationszeiten von Ärztinnen und Ärzten oft als zu gering empfinden bzw. diese zu wenig Zeit für die Anliegen der Häftlinge haben. Das BMJ führt dazu aus, dass eine Versorgung in den Sonderkrankenanstalten Wien-Josefstadt und Stein rund um die Uhr gegeben ist. In den anderen Justizanstalten ist außerhalb der Ordinationszeiten je nach medizinischem Bedarf ein Notarzt einzuschalten bzw. eine Ausführung in eine Ambulanz oder ein Krankenhaus zu veranlassen.

Welche Medikamente während des Nachtdienstes im Bedarfsfall ausgegeben werden, ist zwischen der Ärztin bzw. dem Arzt und der Leitung der Krankenabteilung abzuklären, wobei generell nur nicht rezeptpflichtige Medikamente ausgegeben werden sollten.

Die VA begrüßt die getroffenen Maßnahmen, insbesondere die Einrichtung des IVV MED-Moduls und des chefärztlichen Dienstes, um die Gesundheitsfürsorge für Personen, denen die Freiheit entzogen ist, auf demselben Niveau wie für Personen in Freiheit zu gewährleisten (vgl. die Ansicht des CPT auf S. 31 ff der CPT Standards). Allein die Möglichkeit der Nachvollziehbarkeit bewirkt präventiv eine vermehrte Sorgfalt des Gesundheitsdienstes im Umgang und in der Behandlung von Gefangenen und trägt dazu bei, dass Verletzungen des Art. 3 EMRK vermieden werden.

Die VA erachtet im Zusammenhang mit der verpflichtenden elektronischen Dokumentation eine raschere Umsetzung einer Einbindung des chefärztlichen Dienstes in dieses System als notwendig. Auch gilt es, klare rechtliche Grundlagen für die Aufgaben des chefärztlichen Dienstes zu schaffen.

Was letztlich die Belagsituation anlangt, so werden in den österreichischen Justizanstalten derzeit rund 4.300 Personen nichtösterreichischer Nationalität aus mehr als 125 Herkunftsländern angehalten. Mögen auch Untergebrachte von sich aus um die Beiziehung und Unterstützung anderer Häftlinge aus denselben Sprachkreisen ersuchen, gilt es auch weiter sicherzustellen, dass für die Übersetzung sensibler, höchstpersönlicher Angelegenheiten, insbesondere bei der Abklärung medizinischer Fragen oder Befunde, nur gerichtlich beeidete Dolmetscherinnen und Dolmetscher beigezogen werden.

Arztgespräch nur mit gerichtlich beeidetem Dolmetsch

Einzelfall: VA-BD-J/00039-B/1/2013; BMJ-Pr10000/0032-Pr3/2013

Große Ungleichheiten bei der Bestrafung wegen Ordnungswidrigkeiten

Strafgefangene sollten wissen, bei welchem Fehlverhalten sie mit welcher Strafe zu rechnen haben. Da es derzeit keine Richtlinien zur Verhängung von Sanktionen gibt, ist die Strafpraxis völlig uneinheitlich.

Die Kommissionen stellten eine völlig unterschiedliche Strafpraxis bei Ordnungswidrigkeiten fest. So wird ein und dasselbe Vergehen im Westen Österreichs anders geahndet als im Osten. Es wirft dies die Frage auf, weshalb es weder einen Kriterienkatalog noch Richtlinien des BMJ gibt, wann welche Ordnungsstrafe verhängt wird.

Nach Meinung des BMJ steht einem derartigen Katalog die Vielfalt der möglichen Pflichtenverletzungen sowie in Frage kommenden Sanktionen entgegen. Strafen seien stets individuell zu verhängen. Art und Höhe der Strafe sei Sache der Strafzumessung. Wer sich beschwert erachte, könne Rechtsmittel ergreifen. Wann welche Strafe zu verhängen sei, würde – anhand der Rechtsprechung – jährlich bei Seminaren mit den Anstaltsleitungen erörtert werden. Dabei würden insbesondere die Kriterien für die Verhängung von tat- und schuldangemessenen Strafen thematisiert.

BMJ verweist auf Einzelfallbezogenheit

Intransparent bleibt demzufolge aber, wonach letztlich entschieden wird. Nach Ansicht der VA ist die Auffassung des BMJ nicht ausreichend. Gerade weil die zu sanktionierenden Verhaltensweisen nicht deliktsgruppenartig auf die in Frage kommenden Sanktionen aufgeteilt sind, hilft weder der Hinweis auf die Aufzählung der in Betracht kommenden Strafen noch auf die Strafzumessungsregeln. So ist festzustellen, dass die Strafart des „Verweises“ selten zur Anwendung gelangt. Rechtsschutzmöglichkeiten sind auch kein Ersatz für die Abschätzbarkeit von Sanktionen, wie sie bei Fehlverhalten zu gewärtigen sind. Abgesehen davon, dass die Rechtsrichtigkeit einer Entscheidung schon in der ersten Instanz gegeben sein sollte, mangelt es manchem Häftling wissenschaftlich oder intellektuell an der Fähigkeit, ein begründetes Rechtsmittel zu erheben. Zudem hat die VA wahrgenommen, dass es regional durchaus beträchtliche Unterschiede gibt, ob und inwieweit erstinstanzliche Entscheidungen bestätigt werden.

Rechtsprechung soll zugänglich gemacht werden

Als ersten Schritt einer Verbesserung regte die VA an, die Spruchpraxis der ab 1. Jänner 2014 zuständigen Vollzugsgerichte und -senate zu analysieren. Mit welcher Ordnungsstrafe bei welchem Fehlverhalten zu rechnen ist, sollte dann in einer den Häftlingen jederzeit zugänglichen Form veröffentlicht und periodisch aktualisiert werden. Damit sind auch die Maßstäbe transparent, nach denen über Rechtsmittel entschieden wird. Es wird abzuwarten bleiben, ob die Umsetzung dieser Anregung ausreichend ist. Gegebenenfalls wird die Forderung nach einer Präzisierung und Typisierung sanktionsbewehrter Verhalten erneut zu stellen sein.

Einzelfall: VA-BD-J/0036-B/1/2013; BMJ-Pr10000/0054-Pr3/2013

Fehlendes Beschwerdemanagement

Eine systematische Erfassung und Auswertung von Beschwerden ist erforderlich, um Vollzugsdefizite feststellen und mit geeigneten Maßnahmen rasch darauf reagieren zu können.

Fehlendes
Beschwerderegister

Anlass für eine Systemprüfung gab ein Besuch der Justizanstalt Klagenfurt. Dort musste die Kommission feststellen, dass es weder ein Beschwerdebuch noch ein Beschwerderegister gibt. Beschwerden werden allenfalls in der IVV vermerkt. Systematisch können sie jedoch nicht ausgewertet werden. Ähnliche Wahrnehmungen machten die anderen Kommissionen. Es ist damit derzeit nicht möglich – anstaltsintern wie darüber hinaus – auf aussagekräftige Daten zu greifen, die belegen, in welchen Bereichen (z.B. fehlende Arbeit, Qualität des Essens, Freizeitgestaltung etc.) sich ein Konfliktpotenzial aufbaut, auf das rasch reagiert werden sollte. Angesichts der jüngsten Ereignisse, die Gewalt unter den Häftlingen betreffen, ist dies besonders bedauerlich.

BMJ prüft „Entwick-
lungsmöglichkeiten“

Nach Meinung des BMJ besteht derzeit keine technische Möglichkeit, Auswertungen durchzuführen, weil Beschwerden an keiner Stelle systematisch, umfassend und strukturiert erfasst würden. Ein „Beschwerdebuch“, ähnlich dem Rechtsmittelbuch, könne nicht sinnvoll geführt werden, weil Beschwerden auf verschiedenste Art (mündlich wie schriftlich, intern wie extern) erhoben werden können und oft wiederholt vorgetragen werden. Allerdings wurde vom BMJ inzwischen die Bedeutung eines Beschwerdemanagements als Erkenntnisquelle für Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten anerkannt. Angekündigt wurde, gemeinsam mit der Vollzugsdirektion nach „Entwicklungsmöglichkeiten“ zu suchen. Als ersten Schritt schlug die VA vor, bei den regelmäßig anstaltsintern stattfindenden Besprechungen einen Punkt „Beschwerden“ aufzunehmen und die Schilderung vorgebrachter Beschwerden thematisch zu erfassen, um so einen nachvollziehbaren Überblick über die Beschwerdesituation (Themen/Häufigkeit) zu erlangen. Die umgehende Umsetzung dieses Vorschlages wurde zugesagt.

Einzelfall: VA-BD-J/0036-B/1/2013; BMJ-Pr10000/0054-Pr3/2013

Hoher Nachholbedarf bei der behindertengerechten Ausstattung von Justizanstalten

Von 40 Justizanstalten und ihren Außenstellen sind derzeit lediglich 16 mit einem oder mehreren Hafträumen für Menschen mit Behinderung ausgestattet. Das BMJ verweist auf eine Prioritätenliste, nach der bei Sanierungen und Adaptierungen vorgegangen wird.

Die VA erhob österreichweit die Situation von Häftlingen mit chronischen, z.T. altersbedingten körperlichen Beschwerden, sowie von Personen mit geistigen Beeinträchtigungen.

Anlass gab die Situation eines Querschnittgelähmten, welcher in Graz-Jakomini inhaftiert war und aufgrund der mangelnden Barrierefreiheit der Zelle und der Außenanlagen etwa 14 Tage nicht ins Freie konnte. Die Bedingungen im Haftraum entsprachen weder den medizinischen noch den pflegerischen Bedürfnissen des Querschnittgelähmten; er war auf die unterstützende Hilfe durch einen Mithäftling angewiesen. Auf dringendes Anraten der Kommission wurde der Betroffene verlegt. Überdies geht aus den Protokollen der Kommissionen hervor, dass zahlreiche Justizanstalten nicht oder nur begrenzt barrierefrei sind.

Eine Aufstellung, wie viele Personen mit Behinderung gegenwärtig angehalten werden, konnte das BMJ nicht liefern, da eine Erfassung der physischen und psychischen Beeinträchtigungen der Strafgefangenen durch die Vollzugsbehörden bis dato nicht erfolgt ist. Es bleiben aber nur jene Personen im Strafvollzug, für die eine adäquate Betreuung und Infrastruktur vorhanden sind. Bei nachträglicher Vollzugsuntauglichkeit ist von Amts wegen von einem weiteren Vollzug der Freiheitsstrafe abzusehen. Jährlich werden rund 40 bis 50 Personen aus diesem Grund aus der Haft entlassen.

Es fehlen Daten

Die Möglichkeiten, Häftlinge mit Behinderungen adäquat zu betreuen, reichen von der Anordnung therapeutischer Maßnahmen über den Ankauf von Sonderausstattungen, wie höhenverstellbare Waschbecken oder Duschsessel, bis hin zur Unterbringung in besonderen justizeigenen oder externen Einrichtungen. Insbesondere die Sonderkrankenanstalten in Stein und Wien-Josefstadt dienen auch der Unterbringung körperlich eingeschränkter Häftlinge. Dort gibt es auch speziell geschultes Pflegepersonal. In Einzelfällen kann eine Überstellung in öffentliche Spitäler notwendig sein. Bei Altersgebrechen wird individuell geprüft, wie eine bestmögliche Versorgung im Vollzug gewährleistet werden kann.

Die VA hat in diesem Zusammenhang auf Art. 14 Abs. 2 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen hinzuweisen. Demnach haben Menschen mit Behinderungen, denen aufgrund eines Verfahrens die Freiheit entzogen wird, einen gleichberechtigten Anspruch auf die in den internationalen Menschenrechtsnormen vorgesehenen Garantien. Dies ist

Gewährleistungspflicht des Staates

durch „Bereitstellung angemessener Vorkehrungen“ sicherzustellen. Zu berücksichtigen ist auch die Rechtsprechung des EGMR (D.G./Polen, 12.05.2013 Bsw. 45705/07), wonach körperbehinderte Strafgefangene Anspruch auf eine behindertengerechte Zelle und bei Bedarf auf ausreichend medizinische Hilfsmittel haben. Ebenso wird es als erniedrigende Behandlung und Verletzung des Art. 3 EMRK qualifiziert, eine körperlich behinderte Person in einer Zelle anzuhalten, die sie nicht ohne Hilfe verlassen kann (Urteil Vincent/Frankreich, 24.10.2006, Bsw. 6253/03).

Wie die VA feststellen musste, besteht vor allem im Süden des Landes Nachholbedarf, wohingegen im Einzugsgebiet der Bundeshauptstadt der Ausbau schon weiter vorangeschritten ist. Von 40 Justizanstalten (inkl. ihren Außenstellen) sind gegenwärtig lediglich 16 mit einem oder mehreren Hafträumen für Behinderte ausgestattet. Vor allem im Hinblick auf Neu- und Umbauten verweist die VA auf den „Nationalen Aktionsplan Behinderung 2012–2020“, demzufolge die Bundesregierung am 24. Juli 2012 beschlossen hat, bei jedem großen Bauvorhaben Vertreterinnen und Vertreter von Behindertenorganisationen beizuziehen.

Im Übrigen wird bei Beurteilung der „persönlichen Verhältnisse“ des Häftlings im Rahmen der Klassifizierung durch die Vollzugsdirektion noch mehr als bisher Augenmerk darauf zu richten sein, welche Anstalt den jeweiligen Bedürfnissen gerecht wird. Den Fortgang der Adaptierungen sowie die Beschaffenheit eines etwaigen Neubaus wird die VA auch im nächsten Jahr überprüfen.

Prioritätenliste des BMJ

Im BMJ ist man sich des Anpassungsbedarfes bewusst. Neu- und Umbauten werden barrierefrei gestaltet. Was den Altbestand betrifft, wurde eine Liste erstellt, nach der bei Sanierungen und Adaptierungen vorgegangen wird. Höchste Priorität haben dabei die barrierefreie Zutrittsmöglichkeit, das Nachrüsten von Aufzügen, die Errichtung von mobilen Rampen sowie die Adaptierung sanitärer Einrichtungen. Die Umsetzung der auf Grundlage des BGStG geforderten Barrierefreiheit bis 2016 hängt freilich von den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln ab.

Einzelfall: VA-BD-J/0037-B/1/2013; BMJ-Pr10000/0044-Pr3/2013

Uneinheitliche Vorgangsweise bei der Durchführung von Harnkontrollen

Die Anordnung von Harntests sollte in einem Register erfasst werden, um die stichprobenweise Durchführung der Harnkontrollen nachvollziehbar zu machen. Die Bedenken gegen die Überwachung bei den Harnkontrollen, die einen schwerwiegenden Eingriff in die Privatsphäre des Häftlings darstellen, würden durch die Umstellung auf Speicheltests entfallen.

Aufgrund mehrfacher Beschwerden von Häftlingen und Wahrnehmungen der Kommissionen erhob sich der Verdacht, dass es bei der Anordnung von Harn-

abgaben sowie bei der Abgabe der Probe zu Missbräuchen kommen kann. So musste etwa die Kommission 1 nach Einsicht in Akten zu Ordnungsstrafverfahren in den Justizanstalten Feldkirch und Innsbruck feststellen, dass sich als Grund für die Anordnung von Harnkontrollen in den Dokumentationen lediglich die Anmerkung „Verdacht auf Missbrauch“ oder „Verhalten“ des Häftlings – ohne nähere Beschreibung des Verhaltens bzw. der Symptome – findet.

Anordnung von Harntests unzureichend dokumentiert

Fraglich blieb, ob österreichweit tatsächlich eine gleichförmige Vollziehung angeordneter Harntests aus Gründen des Strafvollzugs gegeben ist.

Das BMJ führte dazu aus, dass im StVG die Tatbestandselemente „stichprobenweise“ und „bei Verdacht“ alternierend gegenüberstehen. Dem Begriff der „Stichprobe“ seien eine Zufälligkeit und damit gerade das Fehlen besonderer Gründe immanent, handle es sich doch andernfalls um einen „Verdacht“. Es liege geradezu in der Natur der Sache, dass Personen, bei denen eine Suchtproblematik bekannt ist oder die schon einmal oder mehrfach positiv getestet wurden, neuerlich getestet werden (dann mehr unter dem Aspekt „konkreter Verdacht“ als „stichprobenweise“). Nach welchen Kriterien die Auswahl für die Stichprobe erfolgt, blieb offen.

Die VA erachtet eine Beschreibung der Verhaltensweise, aus der der Verdacht geschöpft wird, insofern geboten, als dadurch der Vorwurf der missbräuchlichen Anordnung verhindert werden kann. Nicht nachvollziehbar ist, nach welchen Kriterien die Auswahl für die Stichprobe erfolgt. Dass dem Begriff „Stichprobe“ eine Zufälligkeit immanent ist, ist zwar zutreffend. Das Gesetz lässt aber offen, wie die Auswahl für die Stichprobe (z.B. willkürliche Auswahl oder Zufallsauswahl) erfolgt bzw. wann, wie oft und wie viele Häftlinge einer Stichprobe unterzogen werden. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass bei ein und demselben Häftling mehr als nur „stichprobenweise“ Harnkontrollen durchgeführt werden. Eine Verpflichtung zur Führung eines „Stichprobenregisters“ ist daher geboten, um eine schikanöse Behandlung von Häftlingen zu verhindern.

Stichprobenregister sollte geführt werden

Um zu vermeiden, dass Häftlinge bei Harnkontrollen Fremdharn oder andere Substanzen in den Eigenharn einbringen und dadurch das Ergebnis verfälschen, ist es unumgänglich, die Probanden bei der Harnabgabe zu überwachen. In diesem Zusammenhang hat die Kommission erhoben, dass sich in der Justizanstalt Feldkirch die Betreffenden vollständig der Kleidung zu entledigen haben und sich einer visuellen Kontrolle unterziehen müssen.

Überwachung der Harnabgabe

Diese Vorgangsweise widerspricht nicht nur Art. 3 EMRK. Sie läuft auch dem Erlass vom 23. Mai 2002 zuwider, wonach dem Häftling die Möglichkeit einzuräumen ist, einer „indirekten (mittels Spiegeln) Beobachtung des Harnausscheidvorganges durch eine vorherige körperliche Untersuchung zu entgegen“. Der Betreffende soll also selbst entscheiden können, ob er der indirekten Beobachtung gegenüber der Kontrolle durch vorherige körperliche Durchsuchung, die den Kernbereich der persönlichen Intimsphäre berührt, den Vorzug gibt.

Ersatz der Harntests durch Speicheltests

Da sowohl die Harnabnahme unter direkter und indirekter Beobachtung als auch eine vorangehende mit körperlicher Entblößung verbundene Durchsuchung schwerwiegende Eingriffe in die Privatsphäre des inhaftierten Menschen darstellen, strebte die Vollzugsdirektion einen bundesweiten Ersatz der Harntests durch Speicheltests an. Diese lassen auch eine Reduktion der Manipulations- und Täuschungsversuche erwarten, weil die unmittelbare Überwachung einfach und nicht invasiv ist.

Für eine dreimonatige Testphase wurden die Justizanstalten Wien-Simmering, Wien-Favoriten und Hirtenberg ausgewählt. Ziel ist es, nach Ablauf der Testphase ausreichend verwertbare Ergebnisse zu haben, um über eine Umstellung auf Speicheltests entscheiden zu können und im ersten Quartal 2014 den Themenbereich erlassmäßig neu ordnen zu können, idealerweise unter (gänzlichem) Verzicht auf Harntests.

Es wurde in Aussicht gestellt, dass der neue Erlass jedenfalls auch eine Detaildokumentation der Anordnung samt individueller Begründung vorsehen und inhaltlich über das angeregte „Stichprobenregister“ hinausgehen wird.

Einzelfall: VA-BD-J/0040-B/1/2013; BMJ-Pr10000/0050-Pr3/2013

Baumängel bedingen Eingriffe in die Intimsphäre

Eine Videoüberwachung von Duschen verletzt die Menschenwürde. In Mehrpersonenhaftträumen sind bis 2017 baulich getrennte Toiletten zu errichten.

Bereits bei ihrem Erstbesuch der Justizanstalt Wels-Forensik musste die Kommission feststellen, dass nicht nur sämtliche Zellen mit einer Infrarot-Kamera überwacht werden, sondern auch die Duschen mit einer Videoüberwachung ausgestattet sind. Auf den Vorhalt hin, dass dadurch die Privatsphäre der Häftlinge nicht ausreichend gewahrt wird, wurde der Delegation erklärt, dass die Duschen auf dem Monitor „nur sehr kurz eingesehen werden“ und dass es keine Videoaufzeichnungen gäbe.

Menschenwürde unantastbar

Art. 8 EMRK räumt ebenso wie Art. 7 GRC jedermann einen umfassenden allgemeinen Anspruch auf Achtung seiner Privatsphäre ein. Zum Schutzbereich des Grundrechts zählt insbesondere der Schutz der Intimsphäre. Zwar steht Art. 8 EMRK unter einem materiellen wie formellen Eingriffsvorbehalt. Der Eingriff einer Behörde in die Ausübung dieses Rechts ist nur statthaft, wenn er gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist.

Kameras demontiert

Dementsprechend sieht eine Novelle zum StVG seit 2013 vor, dass bei jeglicher Videoüberwachung, insbesondere beim Einsatz von technischen Mitteln

zur Bildaufnahme, darauf zu achten ist, dass Eingriffe in die Privatsphäre der Betroffenen die Verhältnismäßigkeit zum Anlass wahren. Das BMJ trug den Bedenken der VA Rechnung und veranlasste die Entfernung der Videoüberwachungssysteme aus den gemeinschaftlichen Sanitärräumen. Weitere Veranlassungen waren daher nicht erforderlich.

Die Kommissionen stellten in den Justizanstalten Favoriten, Ried und Suben bei ihren Besuchen fest, dass der Sichtschutz bei der Benützung von Toiletten in Mehrmannhafträumen oder mehrfach belegten Einzelhafträumen unzureichend ist. Soweit es technisch möglich ist, wurde die Anbringung eines Sichtschutzes zugesagt.

Kein Sichtschutz bei Toiletten

Im Hinblick darauf, dass das StVG vorsieht, dass bis 2017 in Mehrpersonenhafräumen baulich getrennte Toiletten zu errichten sind, erscheint die Anbringung des fehlenden Sichtschutzes allein (ohne Einbau einer Luftabsaugung) nicht ausreichend, um eine menschenwürdige Haftbedingungen zu gewährleisten. Die VA regt daher die nochmalige Prüfung der Zweckmäßigkeit der in Aussicht gestellten Adaptierungsmaßnahmen auch in wirtschaftlicher Hinsicht an und weist darauf hin, dass – sollte die geforderte bauliche Abtrennung nicht möglich sein – diese Hafträume (spätestens ab 2017) nur als Einzelhafträume zu benutzen sind.

Einzelfälle: VA-BD-J/0003-B/1/2013; BMJ-Pr10000/0002-Pr3/2013, VA-BD-J/0248-B/1/2013; BMJ-Pr10000/0031-Pr3/2013, VA-BD-J/0338-B/1/2013; BMJ-Pr10000/0080-Pr3/2013

Verletzung des Trennungsgebots

Untersuchungshäftlinge sollen nicht mit Strafgefangenen gemeinsam angehalten werden. Für Häftlinge im Drogensubstitutionsprogramm wäre die Unterbringung in geeigneten Behandlungsräumlichkeiten besser.

Wie der VA berichtet wurde, sind in der Justizanstalt Stein 140 Personen im Drogensersatzprogramm; sie können jedoch nicht alle auf der Krankenabteilung untergebracht werden. Auf der „Substitutionsabteilung“ herrscht ebenfalls ein akuter Platzmangel. Ähnlich bedenkliche Zustände gibt es in der Sonderkrankenanstalt sowie auf der Abteilung für den Maßnahmenvollzug. Auch kommt es vor, dass Untersuchungshäftlinge mit Strafgefangenen gemeinsam angehalten werden.

Die VA wandte sich daher einer systemischen Überprüfung der Belagssituation in Österreichs Justizanstalten zu. An sich ist, worauf das BMJ hinwies, eine verpflichtende Trennung Substituierter von anderen Häftlingen im Gesetz nicht vorgesehen. Solche Abteilungen für suchtkranke Personen wären auch dem Bemühen um eine Integration und Resozialisierung dieser Personen abträglich. Will man jedoch Rahmenbedingungen schaffen, die Behandlungen

Räumlichkeiten für speziell Bedürftige

erleichtern und den Zustand der Betroffenen verbessern, so müssen nach Ansicht der VA dafür auch die entsprechenden Räumlichkeiten zur Verfügung stehen.

Trennung von Untersuchungshäftlingen und Strafgefangenen

Was die Zuweisung von Untersuchungsgefangenen anlangt, so sieht die StPO nicht in allen Fällen zwingend eine Trennung von Untersuchungs- und Strafgefangenen vor. Das bedeutet aber nicht, dass der Gesetzgeber es gutheißt, wenn Beschuldigte in Gemeinschaft mit Strafgefangenen untergebracht werden. Anzustreben bleibt somit die bestmögliche Umsetzung des Trennungsgebotes. Gerade im Bereich jugendlicher Beschuldigter erscheint dies der VA besonders geboten.

Einzelfall: VA-BD-J/0035-B/1/2013; BMJ-Pr10000/0070-Pr3/2013

Informationen nur auf Deutsch

Zugang zu Information heißt nicht nur, dass Information angeboten wird. Das Angebot sollte auch in einer dem Häftling geläufigen Sprache, und damit „verständlich“ erfolgen.

In der Justizanstalt Ried stellte die Kommission fest, dass die Hausordnung ausschließlich in Deutsch aufliegt. In der Justizanstalt Sonnberg betraf dies die Informationsblätter etwa bezüglich des Antrags auf bedingte Entlassung. Kritisiert wurde auch, dass Zugangsgespräche entweder auf Englisch geführt oder von Häftlingen übersetzt werden.

Hoher Ausländeranteil

Das BMJ verwies darauf, dass in den 27 Justizanstalten gegenwärtig Personen aus mehr als 125 Nationen angehalten werden. Das BMJ räumte ein, dass dieses Problem einer bundesweit geltenden Regelung bedarf. Gegenwärtig werde erhoben, welche Informationen in welchen Sprachen verfügbar seien sollen. Auch gelte es zu klären, in welchen Fällen zwingend ein Dolmetsch beizuziehen ist. Ein Richtlinienenerlass, dem standardisierte Informationsblätter beige-schlossen sind, ist in Vorbereitung.

Grenze der Assistenz von Mithäftlingen

Im Übrigen sei es angesichts der Sprachenvielfalt nicht vermeidbar, dass in Einzelfällen geeignete Mithäftlinge als Übersetzungshelfer herangezogen werden. Vorrangig sollte dies jedoch nur für Angelegenheiten des Alltags gelten. Für die Übersetzung in sensiblen, höchstpersönlichen Angelegenheiten, zu denen jedenfalls Besprechungen mit der Ärztin bzw. dem Arzt und/oder Befundbesprechungen zählen, sollen ausschließlich zugelassene Dolmetscherinnen und Dolmetscher herangezogen werden. Zur Gewährleistung einer bundesweit einheitlichen Vorgehensweise sei deshalb ein entsprechender Erlass der Vollzugsdirektion in Vorbereitung.

Pilotversuch in Spitälern

Die VA begrüßt das Bemühen um eine einheitliche Vorgangsweise. Geraten wurde dem BMJ, auf jene Erfahrungswerte zurückzugreifen, die ab Anfang Oktober 2013 in vier ausgewählten Spitälern im Zuge eines Pilotversuchs zu

einem Video-Dolmetschservice gesammelt werden. Die Ergebnisse werden zeigen, inwiefern dieses System auch im Bereich des Strafvollzugs Anwendung finden kann.

Einzelfall: VA-BD-J/0390-B/1/2013; BMJ-Pr10000/0041-Pr3/2013

PC-Nutzung und Zugang zum Internet: Totalverbot unzulässig

Die Nutzung von PCs erleichtert nicht nur den Haftalltag, sondern kann Häftlinge auch für die Arbeit nach der Haft qualifizieren. Verbesserungen im Bereich der EDV-Nutzung sollten daher angestrebt werden.

Die Kommission 4 berichtete nach dem Besuch der Justizanstalt Wien-Mittersteig über Probleme bei der Verwendung von PCs. Das Verbot jedweder Nutzung habe sich nach Missbrauchsfällen als „unumgänglich“ erwiesen. Wie die VA erhob, sind in Eisenstadt, Wien-Favoriten, Feldkirch, Göllersdorf, Wien-Josefstadt, Klagenfurt, Leoben, Linz, Wien-Mittersteig, Salzburg, Wels und Wr. Neustadt keine eigenen Geräte erlaubt.

Generelles Verbot nicht begründbar

Die VA sieht ein gänzlich Verbot kritisch. Schon aus der Judikatur des VwGH ist nicht ersichtlich, weshalb die Benutzung des Internets in jedem Falle dem Zwecke des Strafvollzuges zuwiderliefe und daher ausnahmslos zu verbieten wäre. Hinzu kommt, dass jede Beschränkung vor dem Hintergrund des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens sowie des Briefverkehrs sowie der Freiheit zur Mitteilung und des Empfanges von Nachrichten oder Ideen zu sehen ist und Einschränkungen auf ihre „Notwendigkeit“ hin zu hinterfragen sind. Die VA verweist auch darauf, dass das StVG kein generelles Verbot von PCs beinhaltet und die mangelnde Gewährung einer solchen Vergünstigung immer im Einzelfall zu begründen ist.

Ebenso regt die VA an, die (elektrotechnische) Infrastruktur auszubauen. Ein grundsätzlicher Zugang zum Internet wird – von Ausbildungsmaßnahmen bzw. zwei anstaltsspezifischen Teillösungen abgesehen – von der Vollzugsverwaltung nicht angeboten.

Zugang zum Internet

In der Außenstelle Oberfucha der Justizanstalt Stein können Häftlinge im gelockerten Vollzug unter Aufsicht das Internet nutzen. Darüber hinaus steht den Häftlingen in Graz-Karlau ein PC für Internettelefonie (Skype) zur Verfügung. Eine Erweiterung auf zwei Skype-PC-Sprechstellen ist nach Baufertigstellung des Besucherzentrums geplant. Die VA begrüßt die Möglichkeit, dass Häftlinge das Internet unter Aufsicht nutzen können, und sieht auch in der Internettelefonie eine technische Möglichkeit zur Aufrechterhaltung sozialer Bindungen.

Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des VwGH ist es aber geboten, Standards für die Nutzung zu schaffen, die beispielsweise in der Freigabe bestimmter Seiten (Whitelist) und/oder in der bereits im geringen Umfang praktizierten Benutzung unter Aufsicht eines Strafvollzugsbediensteten bestehen können.

Nutzungsstandards notwendig

Einzelfall: VA-BD-J/0066-B/1/2013; BMJ-Pr10000/0084-Pr3/2013

3.5.5.3 Einzelfälle

Sonderprüfung wegen gravierender Misstände – Justizanstalt Josefstadt

Strukturelle Schwächen begünstigen Gewalttätigkeiten und Übergriffe. Zu diesem Ergebnis gelangte die Kommission bereits im April 2013, Wochen bevor sich jene Misshandlungen zutragen, die im Frühsommer einer breiten Öffentlichkeit bekannt wurden.

Sonderprüfung Mehrere Tage besuchte die Kommission 4 im April 2013 die Justizanstalt Josefstadt. Ihre Eindrücke und Wahrnehmungen aus vorhergehenden Besuchen waren dermaßen gravierend, dass sich die VA zu einer Sonderprüfung entschloss. Der Prüfumfang wurde Anfang Juli 2013 aus Anlass der Berichterstattung über die Vergewaltigung und schwere Misshandlung eines 14-jährigen Untersuchungshäftlings durch drei Zellengenossen noch erweitert. Parallel zur Prüfung der VA wurde im BMJ eine Arbeitsgruppe eingerichtet, mit dem Ziel, Vorschläge für die Verbesserung des Jugendstrafvollzuges zu erarbeiten.

Follow-up-Besuch bestätigt Verbesserungen Anfang September vergewisserte sich die Kommission erneut über die Zustände in der Justizanstalt Josefstadt. Erfreulicherweise konnte sie dabei in vielen Punkten eine Veränderung zum Positiven feststellen. So haben sich die Haftbedingungen deutlich verbessert, wie auch die Häftlinge auf Nachfrage bestätigten. Neben der nahezu durchgehenden Unterbringung in Zweimann-Hafträumen gibt es nunmehr erheblich mehr Aktivitäten, mehr Gespräche mit den Beamten, die auf die Häftlinge besser eingehen und bei etwaigen Verstößen vermittelnd tätig werden und nicht sofort strafen. Verbessert wurde auch das Ambiente: Die Räumlichkeiten wurden neu ausgemalt, neue Bodenbeläge und Möbel (Spinte für Häftlinge) wurden bestellt.

Bauliche Adaptierungen schwierig Ausgearbeitet wurde ein Konzept zur abschnittswisen Sanierung der Räumlichkeiten. Im ersten Sanierungsjahr (ab 2014) sollen alle dringend notwendigen Erneuerungen in Angriff genommen werden, um in weiterer Folge die einzelnen Abschnitte bzw. Trakte im Jahresrhythmus (bis 2020) einer Sanierung zuzuführen. Dafür sind Nettobaukosten in der Höhe von insgesamt 40,9 Mio. Euro (für Vermieter und Mieter) veranschlagt.

Jugendabteilung hat Vorrang Als Erstmaßnahme werden umgehend die Hafträume der Jugendabteilung renoviert sowie ihre Ausstattung einer Revision unterzogen (Möbel, Bereitstellung von adäquatem Lesestoff etc.). Überzählige Betten und nicht benutzte Einrichtungsgegenstände wurden entfernt und alle Matratzen, die nicht mehr den gängigen Hygienestandards entsprechen, ausgetauscht.

Jeder Haftraum der Justizanstalt Wien-Josefstadt ist mit einem Waschbecken ausgestattet. Sofern es dienstlich möglich ist, wird den Häftlingen darüber hinaus ein tägliches Brausebad ermöglicht. Häftlinge, die in den anstaltseigenen Betrieben arbeiten, können ausnahmslos täglich duschen, ebenso alle Häftlinge nach sportlichen Aktivitäten.

Für die Unterbringung von Jugendlichen wird pro Haftraum eine Normalbelegfähigkeit von zwei Haftplätzen festgelegt. Eine Ausnahme vom Grundsatz der Zwei-Personen-Belegung bilden nur Zugänge während des Nachtdienstes; hierfür sind in den Hafträumen, die sich größtmäßig dazu eignen, entsprechende Möglichkeiten für eine kurzfristige Unterbringung eines weiteren Jugendlichen zu schaffen. Die Umsetzung der Vorgabe einer Zwei-Personen-Unterbringung ist unverzüglich im folgenden Tagdienst (dabei bilden auch Samstag, Sonn- und Feiertage keine Ausnahme) durch Verlegung eines dieser Jugendlichen zu veranlassen. Von dieser gegebenen Zwei-Personen-Belegung darf nur in besonders begründeten Fällen abgewichen werden. Vor jeder Haftraumzuweisung ist durch das Abteilungsteam (Leiterin Jugenddepartment, Fachdienste, Abteilungsbeamte) im Zusammenwirken mit dem Leiter des Exekutivbereiches sowie der Jugendgerichtshilfe abzuklären, ob der Entwicklungsstand des Jugendlichen seinem Alter entsprechend ist oder nicht.

Reduktion der Betten

Der flächenmäßig größte Haftraum der Abteilung für Jugendliche wurde in einen „Beschäftigungs- und Gruppenraum“ umgewidmet. Vorrangig sollen dort jene Häftlinge tagsüber sinnvoll beschäftigt werden, die an keiner Aus- und Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen (können). An Nachmittagen sowie Sonn- und Feiertagen kann der Raum auch für diverse Gruppenaktivitäten genutzt werden. Insbesondere sollen darin Jugendliche, die in keinem Betrieb untergebracht werden können sowie an keinen Aus- oder Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen, eine betreute Beschäftigungsmöglichkeit haben. Durch die Besetzung der Jugendabteilung mit drei Justizwachebeamten wird dieses erweiterte Tagesangebot möglich.

Sinnvolle Beschäftigung

Besonderes Augenmerk gilt der Vermeidung und Verhinderung von Übergriffen. Eine Analyse der wiederkehrenden Muster von Gewalthandlungen, welche präventive Maßnahmen gezielt ermöglicht, ist durch die Fallbesprechung und Dokumentation im Zuge der täglichen multiprofessionellen Leitungsbesprechung erreichbar. Für Jugendliche gibt es die Möglichkeit der Teilnahme an einem Antiaggressionstraining. Dieses Training wird gemeinsam von Mitarbeitern der Männerberatung und der Wiener Jugendgerichtshilfe durchgeführt.

Ausbau von Gewaltprävention

Einzelfall: VA-BD-J/0449-B/1/2013; BMJ-Pr10000/0091-Pr3/2013

Unterricht und Deutschkurse – Justizanstalt Korneuburg

Justizanstalten haben dafür zu sorgen, dass Häftlinge, denen Volksschulkenntnisse fehlen, den erforderlichen Unterricht auf Volksschulniveau erhalten. Die Schaffung einer Unterrichtsmöglichkeit ist jedenfalls geboten, wenn eine größere Anzahl der Angehaltenen dieses Unterrichts bedarf.

Die Kommission 6 musste bei ihrem Besuch in der Justizanstalt Korneuburg im Jänner 2013 feststellen, dass für schulpflichtige Jugendliche keine Schulausbildung und keine Deutschkurse angeboten werden.

Überstellung von Schulpflichtigen in die Justizanstalt Wien-Josefstadt

Laut Stellungnahme des BMJ wurden in den vergangenen neun Jahren insgesamt nur zehn schulpflichtige Jugendliche angehalten. Sofern ein Pflichtschulabschluss zu ermöglichen war, wurden die Jugendlichen in die Justizanstalt Wien-Josefstadt überstellt, da dort eine Pflichtschule mit entsprechender Infrastruktur eingerichtet ist, die Curricula für den Sonder- und Hauptschulabschluss sowie auch für den Abschluss polytechnischer Schulen anbietet. Die zusätzliche Schaffung einer vergleichbaren Infrastruktur in der Justizanstalt Korneuburg erscheine weder zweckmäßig noch wirtschaftlich.

Zur Wahrnehmung im Zusammenhang mit dem fehlenden Angebot an Deutschkursen wurde mitgeteilt, dass aufgrund der durch den Neubau der Justizanstalt Korneuburg bedingten Übersiedlung und der damit verbundenen Neukonzipierung des Anstaltskonzepts zum Zeitpunkt des Besuches der Kommission Deutschkurse noch nicht angeboten, aber bereits in Planung waren. Nunmehr sind diese als regelmäßiges, verpflichtend zu führendes Kursangebot eingerichtet.

Subjektiv-öffentliches Recht aller Häftlinge auf Unterricht

Aus Sicht der VA lässt zwar der Grundsatz der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit einen Unterricht nur dort zu, wo regelmäßig eine größere Anzahl von Personen dieses Unterrichts bedarf. Das StVG gewährt aber allen Häftlingen und nicht nur schulpflichtigen Jugendlichen ein subjektiv-öffentliches Recht, den erforderlichen Unterricht (auf Volksschulniveau) zu erhalten. Für fremdsprachige Häftlinge gehört dazu auch das Erlernen der Grundbegriffe der deutschen Sprache.

Die Praxis, wonach schulpflichtige Jugendliche in die Justizanstalt Josefstadt überstellt werden, ist nicht zu kritisieren. Da die (Schul)bildung Teil der Erreichung des allgemeinen Vollzugszweckes der Sozialisierung ist, ist dafür Sorge zu tragen, dass ein Unterricht auf Volksschulniveau erteilt wird, wenn regelmäßig eine größere Anzahl von Häftlingen (5–10 Personen) dieses Unterrichts bedarf, zumal der Unterricht nicht zwingend von Lehrerinnen und Lehrern erteilt werden muss.

Positiv hervorgehoben wird, dass dem gesetzlichen Auftrag durch das mittlerweile eingerichtete Angebot an Deutschkursen Rechnung getragen wird.

Einzelfall: VA-BD-J/0208-B/1/2013; BMJ-Pr10000/0069-Pr 3/2013

Recht auf rituelle Verpflegung – Justizanstalt Rottenstein

Soweit es nach den Einrichtungen einer Anstalt möglich ist, ist auf die dem Glaubensbekenntnis der Strafgefangenen entsprechenden Speisegebote Rücksicht zu nehmen.

Bei ihrem Besuch in der Justizanstalt Rottenstein kritisierte die Kommission die Einseitigkeit der Speisen sowie die mangelnde Rücksichtnahme auf religiöse Speisegebote.

Das BMJ führte daraufhin eine Befragung der Häftlinge durch und versucht nun in einem weiteren Schritt die Ergebnisse dieser Umfrage in die Gestaltung des Speiseplanes einfließen zu lassen. Die Bildung einer Arbeitsgruppe unter Einbindung der Häftlinge soll die Verpflegungssituation weiter verbessern.

In Hinblick auf die Speisegebote der unterschiedlichen Religionsbekenntnisse wurde der zuständige Wirtschaftsleiter angewiesen, die erstellten Speisepläne einen Monat im Vorhinein zu kontrollieren. Überdies gibt es nun in der Justizanstalt zwei unterschiedliche Kostformen (Normalkost sowie rituelle Kost), um den gesetzlichen Bestimmungen Rechnung zu tragen.

Einführung einer zweiten Kostform

Einzelfall: VA-BD-J/0300-B/1/2013; BMJ-Pr10000/0043-Pr3/2013

Unangemessene Umgangsformen – Justizanstalt Floridsdorf

Herablassende Ausdrucksweisen, die bei der unangemessenen Anrede ansetzen und bis zu abfälligen Äußerungen gehen, sind Ausdruck eines Machtgefälles. Derartigen Diskriminierungen ist Einhalt zu gebieten.

Sowohl gegenüber der zuständigen Kommission als auch gegenüber der VA wurde von Häftlingen beklagt, dass die Verwendung des „Du-Wortes“ unangebracht häufig vorkomme.

Die VA verkennt nicht, dass die Verwendung des „Du-Wortes“ geeignet sein kann, ein angenehmeres Klima zu schaffen. Dies erscheint jedoch nur dann akzeptabel, wenn die Verwendung auf Gegenseitigkeit beruht. Die Verwendung des „Du-Wortes“ ohne Gegenseitigkeit ist zu vermeiden.

Bedauerlicherweise wurde der Kommission von einem Insassen zudem geschildert, dass sich mehrere, namentlich genannte Justizwachebeamte wiederholt rassistisch geäußert hätten. Auch über die sexuelle Orientierung von Menschen seien ebenso wie über Personen mit Behinderungen diskriminierende und abfällige Bemerkungen gemacht worden.

Unflätige Äußerungen

Dieser Vorwurf wurde umgehend an das BMJ weitergegeben. Daraufhin wurden sämtliche Bedienstete durch die Anstaltsleitung nachdrücklich darauf hingewiesen, dass Strafgefangene und Untergebrachte unter Achtung ihres Ehrgefühls unter Menschenwürde zu behandeln sind. Sie sind mit „Sie“ und, wenn ein einzelner Strafgefangener mit seinem Familiennamen angesprochen wird, mit „Herr“ oder „Frau“ und mit Namen anzureden.

Die genannten Bediensteten wurden vom Leiter des Exekutivbereiches darüber hinaus persönlich belehrt, dass eine Verwendung von rassistischen, diskriminierenden und/oder abfälligen Bezeichnungen inakzeptabel ist und jedenfalls rechtliche Konsequenzen nach sich zieht. Auch wurden sämtliche zuständigen (Zwischen-)Vorgesetzten nachdrücklich auf die Wahrnehmung ihrer Dienst- und Fachaufsicht hingewiesen.

Prompte Reaktion

Die VA sieht damit die zunächst erforderlichen Schritte gesetzt. Es wird abzuwarten bleiben, ob diese greifen. Die Kommission wurde jedenfalls gebeten, den Problembereich im Auge zu behalten.

Einzelfall: VA-BD-J/0492-B/1/2013; BMJ-Pr10000/0067-Pr3/2013

3.5.6 Polizeiinspektionen, Polizeianhaltezentren und Kasernen

3.5.6.1 Allgemeines

89 Besuche in
Polizeieinrichtungen

Im Berichtsjahr führten die Kommissionen 89 Besuche in Polizeieinrichtungen durch. Dabei entfielen 62 Besuche auf Polizeiinspektionen (PI), 25 Besuche auf Polizeianhaltezentren (PAZ) und 2 Besuche auf die Familienunterbringung Zinnergasse in Wien. In einigen Fällen sahen die Kommissionen aus menschenrechtlicher Sicht keinen Grund für eine Beanstandung. Vielfach erkannten sie in den von ihnen überprüften Bereichen aber auch Raum für Verbesserungen.

Die Reaktionen des BMI auf die Empfehlungen der VA und ihrer Kommissionen fielen durchaus unterschiedlich aus. Während weniger gravierende Probleme oft rasch behoben werden konnten, erscheinen strukturell bedingte Defizite schwieriger lösbar. Teilweise scheiterte die Umsetzung von Vorschlägen der VA auch an der finanziellen und personellen Ressourcenknappheit der verantwortlichen Behörden.

Vier Kasernenbesuche

In Kasernen führten die Kommissionen insgesamt vier Besuche durch, wobei sich die Beobachtungen vor allem auf die allgemeine Situation in diesen Einrichtungen (Besichtigung der Anhalteräume und Unterkünfte) beschränkten.

3.5.6.2 Prüfschwerpunkte und übergreifende Feststellungen

Bessere Lebens- und Aufenthaltsbedingungen in Polizeianhaltezentren

Bereits im vergangenen Berichtsjahr 2012 leitete die VA ein Prüfverfahren über die Anhaltebedingungen in PAZ ein. Trotz des regen Austausches zwischen VA und BMI konnte das Verfahren noch nicht abgeschlossen werden. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass mit Jänner 2014 ein neues Anhaltezentrum in Vordernberg (Stmk) den Betrieb aufnahm. Das BMI erhofft sich dadurch eine Entschärfung der in anderen PAZ georteten Probleme.

Im PB 2012 (S. 49 f.) berichtete die VA über strukturelle Mängel der Lebens- und Aufenthaltsbedingungen in PAZ. Auf Basis der Feststellungen der Kommissionen leitete die VA ein umfassendes Prüfverfahren ein, in dem sie dem BMI zahlreiche Vorschläge zur Verbesserung der Situation machte.

Offener Vollzug

Aus Sicht der VA sollte etwa bei Schubhäftlingen die Dauer des Beobachtungszeitraumes vor Verlegung auf eine offene Station möglichst kurz gehalten wer-

den. Das BMI kündigte an, die Kriterien für den Zugang zu offenen Stationen in PAZ zu evaluieren und zu prüfen, ob diese vereinheitlicht werden können.

Weiters regte die VA an, die vom ehemaligen Menschenrechtsbeirat ausgearbeiteten Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungs- und Freizeitsituation von Häftlingen so rasch wie möglich umzusetzen. Das BMI sagte zu, den Verantwortlichen die bereits erhobenen Beschäftigungskonzepte zur Verfügung zu stellen, damit diese in künftige Budgetplanungen aufgenommen werden.

Beschäftigungs- und Freizeitsituation

In der mangelnden Fachausbildung der in PAZ tätigen Bediensteten sah die VA ein gravierendes strukturelles Manko. Das BMI ging zwar zunächst davon aus, dass Bedienstete in PAZ im Rahmen von periodischen Fortbildungsveranstaltungen bereits ausreichend speziell geschult werden. Im Rahmen eines Treffens mit der VA stellte das BMI aber in Aussicht, zwei neue Schulungstranchen in eine Basisausbildung für Bedienstete in PAZ einfließen zu lassen.

Ausbildung des Personals

Aus Anlass wiederholter Kritik der Kommissionen unterbreitete die VA den Vorschlag, die Unterbringung von alkoholisierten, substanzbeeinträchtigten, psychisch auffälligen und selbstgefährdeten Personen in besonders gesicherten Zellen grundlegend zu reflektieren. Das BMI kündigte daraufhin an, ein Prozedere auszuarbeiten, das die notwendige Gesundheitsversorgung solcher Personen adäquat berücksichtigt.

Auch bei der Anhalteordnung, welche die Anhaltebedingungen in PAZ regelt, sah die VA Möglichkeiten zur Verbesserung. Das BMI sagte eine Prüfung der Anhalteordnung unter Berücksichtigung der von der VA vorgebrachten Punkte zu. Zustimmung reagierte das BMI ebenso auf die Anregung der VA, die Informationsblätter für Häftlinge auf ihre Verständlichkeit hin zu prüfen und inhaltlich zu überarbeiten.

Bezüglich der Besuchsmodalitäten setzte sich die VA dafür ein, die in Besucherzonen sämtlicher PAZ vorgesehenen Glastrennscheiben zu entfernen. Nach Auffassung der VA sollte das BMI Tischbesuche, die derzeit nur ausnahmsweise gestattet sind, grundsätzlich ermöglichen. Das BMI lehnte dies zunächst aufgrund von Sicherheitsbedenken ab. In weiterer Folge informierte das BMI allerdings über die Absicht, die Besuchsmodalitäten im neu errichteten Anhaltezentrum erstmals zu lockern.

Besuchsmodalitäten

Das BMI berichtete über die Inbetriebnahme eines neuen Anhaltezentrum in Vordernberg ab 2014. Mit dem – für 200 Häftlinge konzipierten – Anhaltezentrum Vordernberg strebt das BMI einen reformierten Schubhaftvollzug nach neuesten Standards und Erkenntnissen an. Die übrigen PAZ sollen künftig vorwiegend für den kurzzeitigen Schubhaftvollzug sowie für die Anhaltung von Verwahrungs- und Verwaltungsstrafhäftlingen genutzt werden.

Errichtung eines neuen Anhaltezentrum

Zuletzt kündigte das BMI die Einsetzung einer Arbeitsgruppe mit Jahresbeginn 2014 an. Gemeinsam mit der VA möchte das BMI ausgewählte Themen behan-

Einladung des BMI zu Arbeitsgruppe

deln, die bisher noch keiner befriedigenden Lösung zugeführt werden konnten. Geplant ist, einheitliche Kriterien für den Zugang von Schubhäftlingen zu den offenen Stationen der PAZ festzulegen. Weitere für die Arbeitsgruppe vorgesehene Themen sind die Verbesserung der Arbeits- und Beschäftigungsangebote für Häftlinge sowie die Schaffung alternativer Besuchsmodalitäten (verstärkter Tischbesuch) und die generelle Ausdehnung der Besuchszeiten in PAZ.

Einzelfall: VA-BD-I/0510-C/1/2012, BMI-LR1600/0118-III/10/2013

Zugang der Kommissionen zu medizinischen Unterlagen von Häftlingen

Bei ihrer Besuchstätigkeit in PAZ machten mehrere Kommissionen die Erfahrung, dass ihnen die Anstaltsleitung keinen oder nur einen eingeschränkten Zugang zu medizinischen Unterlagen von Häftlingen gewährte. Nach Einschaltung des Menschenrechtsbeirats konnte eine Lösung gefunden werden, die einen umfassenden Zugang der Kommissionen zu medizinischen Unterlagen gewährleistet.

Daten aus amtsärztlicher und kurativer Tätigkeit

Wie die VA im PB 2012 (S. 50) berichtete, stießen die Kommissionen im Zuge ihrer Besuche in PAZ wiederholt auf Probleme bei dem Versuch, Einsicht in medizinische Unterlagen von Häftlingen zu nehmen. Das Ressort vertrat zunächst die Auffassung, dass den Kommissionen lediglich Einsicht in jene medizinischen Unterlagen zu gewähren sei, welche die amtsärztliche Tätigkeit der Polizeiärztinnen und Polizeiärzte betreffen. Soweit Polizeiärztinnen und Polizeiärzte medizinische Daten im Zuge der kurativen Heilbehandlung von Häftlingen erheben, bestehe hingegen kein Recht der Kommissionen auf Zugang zu diesen Daten.

Stellungnahme des Menschenrechtsbeirats

Die VA ersuchte daraufhin den Menschenrechtsbeirat, zu dieser Rechtsfrage Stellung zu nehmen. Die rechtliche Expertise war im Vorfeld von einer Arbeitsgruppe des Menschenrechtsbeirats vorbereitet worden. In der Arbeitsgruppe waren das BMI, das BMG sowie die VA vertreten. Auf Basis der Ergebnisse der Arbeitsgruppe beschloss der Menschenrechtsbeirat in seiner Sitzung vom 6. Juni 2013 eine Stellungnahme. Den Kommissionen ist demnach umfassende Einsicht in medizinische Daten von Häftlingen in PAZ zu gewähren. Dies auch dann, wenn sich die Daten nicht auf die Frage der Haftfähigkeit, sondern auf bloße „Heilbehandlungen“ von Häftlingen beziehen. Der Menschenrechtsbeirat ging davon aus, dass das im VolksanwG geregelte Recht der Kommissionen auf Zugang zu medizinischen Unterlagen von angehaltenen Personen keine Differenzierungen nach der Art der medizinischen Daten vorsieht.

Umsetzung der Ergebnisse durch BMI

Das BMI zeigte sich über die gewonnene Rechtssicherheit erfreut und sorgte für eine sofortige Umsetzung im Wege eines Erlasses. Den Kommissionen der VA wird es damit in Zukunft möglich sein, die Tätigkeit der Polizeiärztinnen und Polizeiärzte in PAZ vollständig zu überprüfen. Mangelhafte Heilbehandlungen

gen und unzulässige medikamentöse Freiheitsbeschränkungen sollen damit verhindert werden.

Einzelfall: VA-BD-I/0501-C/1/2012, BMI-LR1600/0089-III/10/a/2013

Kontrolle der Polizeiinspektionen

Bei ihrer Kontrolltätigkeit in den PI kann die VA direkt an die Arbeit des von 1999 bis 2012 tätigen Menschenrechtsbeirats im BMI anknüpfen. Die VA mit ihren Kommissionen kann auf die zahlreichen Prüfergebnisse und Empfehlungen zurückgreifen. In den PI besteht darüber hinaus eine langjährige Routine, was unangekündigte Kontrollbesuche betrifft.

Gemeinsam mit dem BMI konnte eine abgestufte Vorgangsweise bei der Behebung festgestellter Mängel etabliert werden. Grundsätzlich gilt das Subsidiaritätsprinzip, das heißt die Mängelbehebung soll möglichst auf der niederen Ebene erfolgen. Eine solche Lösung ist, etwa bei hygienischen Mängeln, direkt zwischen der Besuchsdelegation und der verantwortlichen Leitung im Abschlussgespräch festzuhalten. Bei geringfügigen baulichen oder technischen Mängeln erfolgt die Bereinigung zwischen der Kommission und der LPD. Erst wenn hier keine Lösung erzielt werden kann, etwa bei nicht ausreichenden Personalressourcen, tritt die VA an das BMI heran.

Wie alle öffentlich zugänglichen Einrichtungen sollen PI nach dem BGStG barrierefrei sein. Der vom BMI veröffentlichte Zeitplan sieht eine etappenweise Umsetzung vor. In zahlreichen Kontrollbesuchen wurde von den Kommissionen eine mangelnde Umsetzung dieses Etappenplans festgestellt. Das BMI zeigt dabei durchwegs ein Problembewusstsein, die Umsetzung scheitert aber oft an den mangelnden budgetären Mitteln. Zumindest bei Mängeln bei der barrierefreien Gestaltung des unmittelbaren Eingangsbereichs der PI wird eine umgehende Bereinigung regelmäßig zugesagt.

Barrierefreiheit

Wie bereits zu den PAZ ausgeführt, ist auch im Bereich der PI die Verständlichkeit der Informationsblätter nicht ausreichend gegeben. Gerade nach der Festnahme am Beginn einer Freiheitsentziehung ist eine substanzielle, verständliche Information der Betroffenen über ihre Rechte von zentraler Bedeutung. Die VA hat die Ergänzung und Überarbeitung dieser Formulare angeregt. Das BMI hat eine Überarbeitung zugesagt.

Informationsblätter

Im Zusammenhang mit Hafttauglichkeitsprüfungen und Vorführungen in psychiatrische Abteilungen war mehrfach eine ungenügende Verfügbarkeit von Polizeiärztinnen und Polizeiärzten festzustellen. Die Vorführung in eine psychiatrische Abteilung ist nach dem UbG ohne eine polizeiärztliche Untersuchung nur ausnahmsweise bei Gefahr im Verzug zulässig. Die VA hat hier amtswegig eine systematische Prüfung eingeleitet.

Polizeiärztinnen und -ärzte

Gerade im Exekutivdienst ist sicherzustellen, dass die Bediensteten allen Anforderungen gerecht werden können. Oft müssen in Gefährdungssituationen

Personalressourcen

Sofortmaßnahmen gesetzt und verantwortet werden. Damit dabei die Einhaltung menschenrechtlicher Standards sichergestellt werden kann, müssen Überbelastungen, etwa durch Überstunden, vermieden werden. Gerade in kleineren Dienststellen müssen aber regelmäßig Krankenstände, Karenzierungen oder Dienstzuteilungen durch zeitliche Mehrbelastungen ausgeglichen werden. In mehreren Prüfverfahren werden Ausgleichsmaßnahmen und die Personalressourcenverteilung strukturell geprüft.

Dokumentation von Festnahme und Anhaltung in den Polizeiinspektionen

Die Freiheitsentziehung ist eine der massivsten Eingriffe in die Grund- und Menschenrechte. Für den Rechtsschutz und die Kontrolle ist die Dokumentation von zentraler Bedeutung. Daher ist jeder Freiheitsentzug in einem Anhalteprotokoll genau zu dokumentieren.

Die VA stellte bei zahlreichen Polizeieinrichtungen Mängel bei der Dokumentation des Freiheitsentzuges fest. Der Bogen reicht von widersprüchlichen Zeitangaben beim Verbringen in die Zelle und bei der Dauer der Anhaltung über eine ungenügende Dokumentation bei der Verhängung besonderer Sicherungsmaßnahmen und der Beiziehung von Dolmetscherinnen oder Dolmetschern bis hin zu Unklarheiten, ob die Aushändigung von Informationsblättern tatsächlich erfolgte.

Dokumentation von
Festnahme und
Anhaltung

Beim Anhalteprotokoll handelt es sich um das zentrale Dokument, welches umfassend alle relevanten Informationen hinsichtlich einer Festnahme und der anschließenden Anhaltung zu enthalten hat.

Das BMI führte auf Anregung der VA eingehende Erhebungen bezüglich der behördeninternen Vorgaben (Erlässe, Dienstanweisungen etc.) durch. Nach Prüfung der technischen EDV-Unterstützung und der tatsächlichen Handhabung konnte im Ergebnis festgestellt werden, dass die Vorgaben und technischen Möglichkeiten ausreichend sind, um eine exakte und nachvollziehbare Dokumentation zu gewährleisten.

Bloße Ausfüllmängel

Bei den von der VA festgestellten Fehlern handelte es sich um „Ausfüllmängel“. Das BMI veranlasste jeweils eine Sensibilisierung der Exekutivbediensteten. Darüber hinaus wird auch in Schulungen und Fortbildungen der Fokus auf die Gewährleistung einer nachvollziehbaren, exakten und vollständigen Dokumentation des Anhaltewesens gerichtet.

Behebung direkt vor Ort

Festgestellte Dokumentationsmängel können inzwischen in der Regel im Rahmen des Abschlussgesprächs mit der verantwortlichen Leitung direkt vor Ort geklärt werden. Ob solche Mängel auch nachhaltig behoben werden, wird von den Kommissionen bei Follow-up-Besuchen kontrolliert.

Einzelfälle: VA-BD-I/0190-C/1/2013, I/0582-C/1/2012, I/0277-C/1/2013, I/0386-C/1/2013, I/0018-C/1/2013, I/0016-C/1/2013, I/0385-C/1/2013, BMI-LR1600/0116-III/10/2013

3.5.6.3 Einzelfälle

Behebung von Mängeln im Polizeianhaltezentrum Bludenz scheitert an baulichen Gegebenheiten

Ein Besuch im PAZ Bludenz führte zur Verbesserung der Haftbedingungen. Das BMI konnte aber nicht alle Anregungen der VA umsetzen. Dies betraf vor allem Mängel, deren Behebung bauliche Adaptierungen erfordern würde.

Bei ihrem Besuch im PAZ Bludenz fielen der Kommission einige Mängel bei den Sanitäranlagen auf. So kritisierte die Kommission, dass sich die Waschbecken in zwei Mehrbettzellen mangels Sichtschutzes nicht für eine Intimwäsche eignen würden. Die Spiegel waren mit Folien behaftet und nahezu blind. Für nicht ausreichend befand die Kommission auch die Abtrennung der einzelnen Duschplätze in der Gemeinschaftsdusche.

Während das BMI umgehend die Anbringung neuer Spiegelfolien in den Hafträumen veranlasste, scheiterten die Realisierung eines Sichtschutzes für die Waschbecken und die Einrichtung großzügigerer Duschplätze an den baulichen Gegebenheiten des PAZ Bludenz.

Verbesserung der Sanitäranlagen nicht umsetzbar

Zur Wahrung der Intimsphäre der Häftlinge regte die Kommission an, einen Sichtschutz im WC-Bereich der videoüberwachten Handzellen anzubringen. Ein Sicherheitsrisiko erkannte die Kommission in Kabelschläuchen, die zu den Sprechanlagen der Handzellen führen. Zum Zeitpunkt des Besuchs waren diese von der Zelle aus durch die Gitterstäbe erreichbar. Die Kommission befürchtete deshalb, dass Häftlinge die Kabel herausreißen und für einen Suizidversuch verwenden könnten. Das BMI setzte sich rasch für die Montage eines Sichtschutzes bei den Toiletten in den beiden Handzellen sowie für die Überdeckung der Kabelschläuche ein.

Schutz der Intimsphäre

Im Zuge des Prüfverfahrens gestand das BMI ein, dass das Gebäude, in dem das PAZ Bludenz untergebracht ist, Defizite aufweist. Eine allfällige bauliche Adaptierung des PAZ Bludenz wird Gegenstand weiterer Gespräche zwischen VA und BMI sein.

Einzelfall: VA-BD-I/0011-C/1/2013, BMI-LR1600/0051-Büro MRB/2013

Kritik an medizinischer Dokumentation im Polizeianhaltezentrum Innsbruck

Aus Anlass eines Tasereinsatzes besuchte die Kommission das PAZ Innsbruck. Die Wahrnehmungen der Kommission veranlassten das BMI zu einer systematischen Überprüfung der medizinischen Dokumentation vor Ort.

Den Einsatz einer Elektroimpulswaffe (Taser) gegen einen im PAZ Innsbruck untergebrachten Häftling nahm die Kommission zum Anlass ihres Besuchs. Der Besuch zielte darauf ab, die Verhältnismäßigkeit des Tasereinsatzes, die Ausschöpfung von Deeskalationsmaßnahmen im Vorfeld des Einsatzes sowie die zugehörige Dokumentation und ärztliche Versorgung des betroffenen Häftlings zu prüfen.

Tasereinsatz
verhältnismäßig

Aus Sicht der Kommission erfolgte der Einsatz der Elektroimpulswaffe sowohl in Übereinstimmung mit nationalen Bestimmungen als auch mit den ebenso maßgeblichen CPT-Standards. Die ärztliche Dokumentation im PAZ Innsbruck erachtete die Kommission hingegen für unzureichend. Insbesondere kritisierte sie die teils knappen und widersprüchlichen Aufzeichnungen, die es Außenstehenden erschwere, die polizeiärztliche Beurteilung nachvollziehen zu können.

Überprüfung durch BMI
vor Ort

Auf Anregung der VA nahm das BMI eine systematische Überprüfung der medizinischen Dokumentation im PAZ Innsbruck vor. Bei dieser Fachinspektion stellte das Ressort fest, dass im PAZ Innsbruck eine gute Betreuung der Häftlinge erfolge. Die vom BMI beigezogene Ärztin erachtete auch die medizinische Dokumentation für lückenlos.

Leider war es der Kommission nicht möglich, dieser Fachinspektion beizuwohnen, um sich selbst ein Bild über das Ergebnis der Überprüfung machen zu können. Weitere Besuche der Kommission im PAZ Innsbruck werden zeigen, ob die medizinische Dokumentation tatsächlich mängelfrei ist.

Was die medizinische Betreuung des vom Tasereinsatz betroffenen Häftlings anlangt, erschienen der VA mehrere Aspekte nicht nachvollziehbar. Das BMI räumte diesbezüglich ein, dass die medizinische Dokumentation im geprüften Anlassfall nicht optimal war. Die VA betonte in diesem Zusammenhang, dass ärztliche Wahrnehmungen, aus denen medizinische Maßnahmen oder Schlussfolgerungen abgeleitet werden, stets der medizinischen Dokumentation zu entnehmen sein müssen.

Einzelfall: VA-BD-I/0202-C/1/2013, BMI-LR1600/0109-III/10/2013

Behandlung minderjähriger und hungerstreikender Häftlinge im Polizeianhaltezentrum Hernalser Gürtel

Im Zuge mehrerer Besuche des PAZ Hernalser Gürtel äußerte die Kommission Kritik an den Anhaltebedingungen minderjähriger Schubhäftlinge sowie an der Gesundheitsversorgung hungerstreikender Häftlinge. Diesbezüglich konnte die VA bereits erste positive Entwicklungen wahrnehmen.

Jugendliche in
Schubhaft

Aus Anlass eines konkreten – von der Kommission kritisierten – Falles regte die VA beim BMI an, die Bedingungen der Unterbringung von minderjährigen Schubhäftlingen in PAZ zu evaluieren.

Das BMI berichtete über Maßnahmen zur strukturellen Verbesserung der Anhaltebedingungen von minderjährigen Schubhäftlingen. Das Ressort führte diesbezüglich ein verstärktes Angebot an Freizeitaktivitäten, eine umfassende medizinische Versorgung sowie eine engmaschige psychosoziale Betreuung Jugendlicher im Rahmen der Rückkehrvorbereitung an. Das BMI betonte, dass Jugendliche stets ohne vorangehenden Beobachtungszeitraum in der offenen Station untergebracht würden. Schließlich veranlasste das BMI eine altersgerechtere Ausstattung der Jugendzellen.

Immer wieder beschwerten sich hungerstreikende Häftlinge über die ärztlichen Kontrollen. So gaben einige Häftlinge an, dass sie lediglich gewogen würden. Harn-, Blutdruck- oder Blutuntersuchungen gebe es kaum. Auch Bedienstete des PAZ berichteten, dass die Qualität der ärztlichen Versorgung stark von den jeweils diensthabenden Ärztinnen bzw. Ärzten abhängt.

Hungerstreikende
Häftlinge

In Reaktion auf diese Kritik rief das BMI den Polizeiärztinnen und Polizeiärzten zunächst die geltende Erlasslage in Erinnerung. Weiters führte eine Delegation des BMI eine Überprüfung der medizinischen Dokumentation und der ärztlichen Versorgung von hungerstreikenden Häftlingen vor Ort durch. Die Delegation des BMI stellte fest, dass die Dokumentation vollständig vorgenommen werde und eine angemessene ärztliche Versorgung gewährleistet sei.

Die Kommission konnte sich bei einem nachfolgenden Besuch davon überzeugen, dass hungerstreikende Häftlinge weniger Kritik über die medizinische Versorgung äußerten.

Einzelfälle: VA-BD-I/0024-C/1/2013, I/0060-C/1/2013, BMI LR1600/0050-Büro MRB/2013

Künftige Nutzung des Polizeianhaltezentrum Leoben unklar

Nach ihrem Besuch im PAZ Leoben kritisierte die Kommission die Rauchbelastung im Aufenthaltsraum, die Besuchsmodalitäten sowie die fehlende Videoüberwachung der Sicherungszellen. Die Gewichtung dieser Probleme hängt allerdings stark von der künftigen Nutzung des PAZ Leoben ab.

Bei ihrem Besuch im PAZ Leoben kritisierte die Kommission die – trotz vorhandener Lüftungsanlage – starke Rauchbelastung im Aufenthaltsraum. Sie regte an, frei verfügbare Flächen ab 1. Jänner 2014 für einen Raucherbereich nutzbar zu machen, um das übrige PAZ Leoben künftig rauchfrei zu halten.

Kommission unterbreitet
Vorschläge

Auch die Besuchsmodalitäten erachtete die Kommission für unbefriedigend. Demnach müssten Besucherinnen und Besucher am Gang sitzen und seien von den Häftlingen im Aufenthaltsraum durch eine Glasscheibe getrennt. Die Verständigung sei durch die laute Lüftungsanlage und Gespräche der Mithäftlinge erschwert. Die Kommission hielt es daher für sinnvoll, Besuche künftig in anderen, geeigneteren Räumen durchzuführen. Zum wiederholten Mal rügte

die Kommission die fehlende Videoüberwachung der Sicherungszellen im Keller, da diese ein massives Sicherheitsrisiko darstelle.

BMI sieht keinen Handlungsbedarf

Im Verlauf des Prüfverfahrens berichtete das BMI über die Absicht, das PAZ Leoben ab 1. Jänner 2014 nur noch als „Verwahrungsraum“ für kurzfristige Anhaltungen zu nutzen. Die derzeit noch als Sicherungszellen gewidmeten Hafträume sollen ab diesem Zeitpunkt nur noch als gewöhnliche Zellen verwendet werden. In Hinblick auf die künftige Nutzung des PAZ Leoben lehnte es das Ressort ab, die Vorschläge der Kommission umzusetzen.

Künftige Nutzung des PAZ Leoben unklar

Bis zu Redaktionsschluss dieses Berichtes konnte nicht geklärt werden, ob das PAZ Leoben ab 1. Jänner 2014 tatsächlich nur noch für kurzfristige Anhaltungen, die einen Zeitraum von 48 Stunden nicht übersteigen, genutzt werden soll. Die VA ging bisher davon aus, dass im PAZ Leoben auch künftig Verwaltungsstrafhaft bis zu sechs Wochen sowie Schubhaft bis zu sieben Tagen vollzogen werden. In diesem Fall sollte das BMI die Vorschläge der Kommission aber weiter verfolgen.

Einzelfall: VA-BD-I/0290-C/1/2013, BMI-LR1600/0130-III/10/2013

Kritik an Anhaltebedingungen im Polizeianhaltezentrum Schwechat

Im PAZ Schwechat stellte die Kommission Verschmutzungen und Mängel der Hygienebedingungen fest. Zudem thematisierte die Kommission das Fehlen von WC-Anlagen in den Zellen und die Art der Verabreichung von Medikamenten an Häftlinge.

Mangelhafte Hygienebedingungen

Im Zuge ihres Besuchs im PAZ Schwechat hob die Kommission die mangelhaften Sanitär- und Hygienestandards negativ hervor. Sowohl die Zellen als auch die sanitären Bereiche, der Gemeinschaftsraum und die Gänge seien verschmutzt gewesen. Auch den Zustand der Matratzen und Decken in den Hafträumen erachtete die Kommission für unzumutbar. In Reaktion auf diese Kritik veranlasste die LPD NÖ eine umfassende Grundreinigung im PAZ Schwechat.

Hafträume ohne WC-Anlagen

Weiters stellte die Kommission fest, dass die Hafträume über keine WC-Anlagen verfügen. Die Häftlinge müssten demnach in der Nacht eine Rufglocke betätigen, um auf die Toilette gehen zu können. Das bedeutet, dass ein Häftling so lange in der Zelle warten muss, bis ein Bediensteter kommt und ihn auf die Toilette begleitet. Das BMI berichtete, dass eine bauliche Umgestaltung des PAZ Schwechat derzeit nicht beabsichtigt sei. Es werde aber sichergestellt, dass die Bediensteten Häftlinge ohne unnötige Verzögerung zwecks Toilettenbesuchs aus ihrer Zelle lassen.

Angesichts weitergehender Selbstbestimmungsmöglichkeiten der Häftlinge würde es aus Sicht der VA eher dem Idealfall entsprechen, wenn jede Zelle über eine Toilette verfügt. Im Ergebnis ist dem Erfordernis eines ungehinderten

Zugangs zu Toiletten aber auch dann entsprochen, wenn Häftlinge – wie das BMI versichert hat – jederzeit ohne unnötige Verzögerung eine Toilette aufsuchen können.

Für problematisch erachtete es die Kommission auch, dass ärztlich verschriebene Medikamente durch nicht ausreichend ausgebildete Exekutivbedienstete des PAZ Schwechat dispensiert werden. Dazu teilte das BMI mit, dass die Ausgabe von Medikamenten in PAZ inzwischen unter Aufsicht der diensthabenden Polizeiärztin bzw. des diensthabenden Polizeiarztes im Rahmen des „Vier-Augen-Prinzips“ vorgenommen werde. Die Ausgabe zur Selbsteinnahme der individuell vorbereiteten und dispensierten ärztlich angeordneten Medikamente erfolge im Rahmen dieser Laintätigkeit.

Ausgabe von
Medikamenten

Die VA begrüßte die Änderung der Praxis beim Dispensieren von Medikamenten, weil dadurch der Verantwortung von Polizeiärztinnen und Polizeiarzten für die individuelle Zuteilung und Vorbereitung der Medikamente mehr Gewicht beigemessen wird.

Einzelfall: VA-BD-I/0232-C/1/2013, BMI-LR1600/0048-Büro MRB/2013

Videoüberwachung der Toiletten im Polizeianhaltezentrum St. Pölten

Bei ihrem Besuch im PAZ St. Pölten rügte die Kommission, dass die Schubhaft nicht in einer offenen Station vollzogen wird. Weiters bemängelte sie das Fehlen eines geeigneten Ruheraumes für Bedienstete sowie die eingeschränkten Besuchszeiten. Für problematisch erachtete die Kommission auch die Videoüberwachung der Toilettenbereiche in den Sicherungszellen.

Grundsätzlich kann die Schubhaft in offenen Stationen vollzogen werden, in denen sich Zellen sowie die dazugehörigen Aufenthalts- und Bewegungsräume in einem eigens abgegrenzten Bereich des Haftraumes befinden und von den Angehaltenen frei aufgesucht werden können (offener Bereich). Ist die Einrichtung offener Stationen für den Schubhaftvollzug aus baulichen oder personellen Gegebenheiten nicht möglich, so sind andere mögliche Verbesserungen der Haftbedingungen anzustreben.

Zur Kritik der Kommission am Fehlen eines offenen Bereichs für den Schubhaftvollzug berichtete das BMI, dass die Einrichtung eines offenen Vollzugsbereichs im PAZ St. Pölten nicht umsetzbar sei. Die erforderlichen Umbaumaßnahmen wären zu umfassend. Auch andere Verbesserungen der Haftbedingungen, wie etwa eine Öffnung der Zellentüren, erleichterter Zugang zu Gemeinschaftseinrichtungen und dergleichen seien im PAZ St. Pölten angesichts der Raumsituation ausgeschlossen. Um die Bedingungen für die Häftlinge dennoch zu verbessern, sei das BMI bestrebt, Schubhäftlinge vorzugsweise in mit TV-Geräten ausgestatteten Zellen unterzubringen. Abschließend informierte das BMI darüber, dass ab 1. Jänner 2014 keine Schubhaft mehr im PAZ St. Pölten vollzogen werde.

Schubhaft – kein offener
Vollzugsbereich

In anderen Bereichen konnte das BMI Verbesserungsvorschläge der Kommission bereits umsetzen. Positiv hervorzuheben ist etwa, dass das BMI erste Maßnahmen zur Schaffung eines geeigneten Ruheraumes für die Bediensteten des PAZ St. Pölten gesetzt hat.

Ausdehnung der
Besuchszeiten

Ein weiterer Kritikpunkt der Kommission betraf die Besuchszeiten im PAZ St. Pölten. Die Kommission regte an, das Besuchsrecht für Häftlinge von einer halben Stunde pro Woche auf zumindest zwei Besuche pro Woche zu erhöhen. Auch die VA erachtete es für notwendig, die Frequenz und Dauer der Besuchsmöglichkeiten – insbesondere im Bereich des Schubhaftvollzuges – möglichst großzügig zu gestalten.

Das BMI teilte dazu mit, dass den Angehaltenen zumeist auch ein Zweitbesuch ermöglicht werde, falls freie Kapazitäten zur Verfügung stehen. Die VA begrüßt zwar die vom BMI ins Treffen geführten Bemühungen. Da die Besuchsmöglichkeiten in PAZ derzeit nicht einheitlich gestaltet sind, zeigt sich aus Sicht der VA aber umso mehr ein Bedürfnis nach einer allgemeinen und verbindlichen Anhebung des derzeitigen Mindeststandards für die Besuchsfrequenz in PAZ.

Videoüberwachung von
Toilettenbereichen

Bezüglich der im Keller gelegenen Sicherungszellen wies die Kommission darauf hin, dass der Kamerawinkel zum WC-Bereich möglichst verblendet werden sollte. Auch nach Auffassung der VA ist eine Videoüberwachung von WC-Bereichen angesichts des damit verbundenen intensiven Eingriffs in die Privat- und Intimsphäre der Angehaltenen unbedingt hintanzuhalten (siehe auch S. 76).

Das BMI betonte, dass es dem Ressort ein Anliegen sei, im Sinne des Verhältnismäßigkeitsprinzips den Eingriff in die Privatsphäre der Häftlinge so gering wie möglich zu halten, ohne dabei jedoch den gebotenen Überwachungsauftrag zu gefährden. Aus Sicherheitserwägungen will das BMI dem Vorschlag der VA, eine Einschränkung der Videoüberwachung von Toilettenbereichen in PAZ umzusetzen, jedoch nicht folgen.

VA dringt weiter auf
eine Lösung

Aus Sicht der VA sollte das BMI Anstrengungen unternehmen, um sowohl dem Interesse an der Aufrechterhaltung der Sicherheit als auch dem Interesse an der Wahrung der Intimsphäre ausreichend Rechnung zu tragen. Es wäre daher eine technische oder mechanische Lösung anzustreben, die diesen Anforderungen gerecht wird. Zu Redaktionsschluss dieses Berichtes konnte noch keine Lösung zur Einschränkung der Videoüberwachung der Toilettenbereiche in PAZ gefunden werden.

Einzelfall: VA-BD-I/0222-C/1/2013, BMI-LR1600/0103-III/10/2013

Anhalteräume im Kellergeschoß in den Polizeiinspektionen Traun und Wels

Im Zuge von Besuchen in der API Wels und in der PI Traun nahm die Kommission Mängel in beiden Dienststellen wahr. Nach Intervention durch die VA veranlasste das BMI die Beseitigung der Mängel bzw. stellte dies für 2014 in Aussicht.

In beiden PI kritisierte die Kommission, dass sich die Anhalteräume im Keller der Dienststellen befanden. Diese waren mit einer Rufglocke ausgestattet. Sie verfügten jedoch über keine Gegensprechanlage. Damit war eine sofortige Kontaktaufnahme der Häftlinge mit den Beamtinnen und Beamten nicht gewährleistet.

Weitere Kritikpunkte betrafen die nicht barrierefreie Gestaltung der API Wels, die nicht erlassmäßige Gestaltung des Eingangsbereichs, der ein Gefahrenrisiko für die dort tätigen Beamtinnen und Beamten darstellt, und die nicht getrennten Sanitäreinrichtungen für weibliche und männliche Bedienstete.

Das BMI gab in seiner Stellungnahme bekannt, dass die beiden im Keller befindlichen Anhalteräume der API Wels mittlerweile geschlossen worden seien. Der Anhalteraum in der PI Traun werde bei der nächsten baulichen Adaptierung in das Erdgeschoß verlegt. Der Zugang zur API Wels werde durch den Einbau eines Treppenliftes und einer Sprechstelle mit Induktionsschleife sowie durch Adaptierung der Eingangstüre barrierefrei gestaltet.

Schließung der Anhalteräume

Durch den Einbau entsprechender Sicherheitstüren und einer Videoüberwachung werde der Eingangsbereich (Sicherheitsschleuse) erlassgemäß ausgestattet. Zuletzt betonte das BMI, dass der Umkleidebereich für Beamtinnen demnächst adaptiert werde.

Einzelfälle: VA-BD-I/0097-C/1/2013 I/0167-C/1/2013, BMI-LR1600/0057-Büro MRB/2013

Sondertransit und Zurückweisungszone des Flughafens Wien-Schwechat

Die Kommission stellte bei ihrem Besuch am Flughafen Wien-Schwechat Mängel der Raumbelüftung fest. Darüber hinaus kritisierte die Kommission, dass es im gesamten Bereich des Sondertransits keinen gesonderten Bereich für Frauen gab. Die Kommission konnte aber auch Positives beobachten.

Im Zuge ihrer Besuche berichtete die Kommission, dass die Angehaltenen mit der Behandlung durch die Beamtinnen und Beamten zufrieden waren. Auch die Tatsache, dass die dort tätigen Beamtinnen und Beamten nunmehr Zivilkleidung tragen, nahm die Kommission positiv wahr.

Anlass zur Kritik gab hingegen die mangelnde Belüftung der Räume der Zurückweisungszone und des Sondertransits. Diese Wahrnehmung wurde von

Schlechte Belüftung und kein gesonderter Bereich für Frauen

den dort tätigen Beamtinnen und Beamten bestätigt. Weiters kritisierte die Kommission, dass es im Sondertransit keinen gesonderten Bereich für Frauen gab. Frauen standen zwar eigene Zimmer zur Verfügung. Diese lagen allerdings im selben Bereich wie die Zimmer der Männer.

Das BMI veranlasste umgehend eine Wartung der Lüftungsanlage. Im Zuge dieser Wartungsarbeiten wurden drei Ventilatoren ausgetauscht. Hinsichtlich der Errichtung eines getrennten Bereichs für Frauen führte das BMI aus, dass im Erdgeschoß des Sondertransits ein Zimmer mit eigenem Bad/WC vorhanden sei, das von Frauen genutzt werden könne. Damit werde ein eigener Bereich für Frauen geschaffen.

Einzelfall: VA-BD-I/0097-C/1/2013, BMI-LR1600/0101-III/10/2013

Mängel in der Polizeiinspektion Grieskirchen

Die Kommission nahm im Zuge ihrer Besuchstätigkeit Mängel in der PI Grieskirchen wahr. Im Dialog mit der VA konnten die Mängel beseitigt werden. Ein offenes Problem ist nach wie vor der Mangel an Amtsärztinnen und Amtsärzten.

Verwahrungsräume im Keller

Die Kommission stellte auch in der PI Grieskirchen fest, dass sich die Verwahrungsräume im Keller dieses Gebäudes befanden. Daher war eine sofortige Kontaktaufnahme der Häftlinge mit den Bediensteten nicht möglich, da diese Räume zwar mit Rufglocken, jedoch nicht mit Gegensprechanlagen ausgestattet waren. Zudem gab es in den Verwahrungsräumen bedingt durch Oberlichten kaum Tageslicht und keine Belüftungsmöglichkeit.

Kein barrierefreier Zugang

Die Kommission beanstandete weiters, dass die PI zwar über den Hintereingang barrierefrei erreichbar sei, dies aber nur während der Dienstzeiten der BH oder des FA, die sich im selben Haus befinden. Auch die Sicherheit der dort tätigen Beamtinnen und Beamten sei nicht gewährleistet, weil der Hintereingang keine Sicherheitsschleuse aufweise. Eine derartige Schleuse müsse nach der geltenden Erlasslage aber vorhanden sein. Zuletzt warf die Kommission das Problem auf, dass es im Bezirk Perg einen Mangel an Amtsärztinnen und Amtsärzten gebe, die Untersuchungen für die Polizei (z.B. Haftfähigkeit) durchführen.

Das BMI reagierte prompt auf die Kritikpunkte. Das Ressort sperrte die beanstandeten Verwahrungsräume und stellte einen barrierefreien Zugang her. Für die Herstellung einer beschusshemmenden Sicherheitsschleuse veranlasste die LPD OÖ bereits eine Planungs- und Kostenschätzung. Der Zeitpunkt der Durchführung wird allerdings von der budgetären Bedeckung abhängen.

Das BMI selbst bedauerte den Mangel an Amtsärztinnen und Amtsärzten im ländlichen Bereich. Die Ärztekammer OÖ sandte eine Fibel an alle niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte aus. Diese besagt, dass zwar keine Verpflichtung zur Übernahme von Untersuchungen für die Polizei bestehe (z.B. Haftfähigkeit,

§ 8 UbG), eine Übernahme derartiger ärztlicher Tätigkeiten aber aufgrund des Ersuchens der LPD OÖ empfohlen werde.

Einzelfall: VA-BD-I/0082-C/1/2013, BMI-LR1600/0066-Büro MRB/2013

3.5.7 Zwangsakte

3.5.7.1 Allgemeines

Im Berichtsjahr beobachteten die Kommissionen 65 Akte unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt. Darunter fielen insbesondere Abschiebungen, Demonstrationen, Fußballspiele, Razzien sowie Großveranstaltungen. Wie schon im Jahr 2012 zeigte sich auch diesmal, dass es aus Sicht der Kommissionen bei Fußballspielen keine menschenrechtlichen Beanstandungen gab. Die Polizei hatte die Beobachtung der Fans der Fußballclubs gut organisiert und mögliche heikle Situationen im Griff.

Im Gegensatz dazu kritisierten die Kommissionen immer wieder den Verlauf von Abschiebungen. Die Reaktionen des BMI auf die Empfehlungen der VA und ihrer Kommissionen fielen durchaus positiv aus. Viele Anregungen setzte das BMI rasch um. Beteiligte Beamtinnen und Beamte wurden sensibilisiert, entsprechend geschult oder auf geltende Erlässe aufmerksam gemacht.

3.5.7.2 Prüfschwerpunkte und übergreifende Feststellungen

Abschiebungen Oberösterreich

Jene Kommission, die für die Bundesländer Sbg und OÖ zuständig ist, beobachtete insgesamt sechs Abschiebungen innerhalb eines sehr kurzen Zeitraumes. Sie kritisierte die Durchführung dieser Abschiebungen. Die VA leitete aus Anlass dieser Fälle ein amtswegiges Prüfverfahren ein.

Die Kommission beobachtete, dass die Beamtinnen und Beamten den Dolmetscherinnen und Dolmetschern die Führung der Amtshandlung überließen. In anderen Fällen übersetzten die Dolmetscherinnen und Dolmetscher Gespräche mit den Betroffenen nicht, vielmehr entwickelten sich phasenweise eigenständige Gespräche. Vorgaben seitens der Beamtinnen und Beamten gab es kaum.

Dolmetscherinnen und
Dolmetscher

Auch die Beachtung des Wunsches nach freiwilliger Ausreise war für die Kommissionen ein wichtiger Aspekt. Dem Wunsch nach freiwilliger Rückkehr in das Heimatland sei grundsätzlich der Vorzug zu geben. Ein Eingriff in das verfassungsgesetzlich garantierte Recht auf Freiheit darf nur stattfinden, wenn es absolut notwendig ist. Das BMI entgegnete, dass die betreffenden Familien die freiwillige Rückkehr in ihr Heimatland nicht ernsthaft betrieben hätten. Vielmehr sollte damit Zeit gewonnen werden, um beispielsweise Überstellungsfristen ablaufen zu lassen. Die VA regte an, dass das BMI allgemein gültige Richtlinien für Personen, die freiwillig in ihr Heimatland ausreisen wollen, definieren soll, um den Betroffenen eine Orientierungshilfe zu geben.

Freiwillige Rückkehr in
Heimatland oder
Ausweisung

Die Kommission kritisierte in einem Fall, dass ein Arrestantenwagen, der aus Sicherheitsgründen völlig ungeeignet war, für die Abschiebung einer Familie verwendet wurde. Nach Auskunft des BMI handelte es sich dabei um einen Ausnahmefall. Grundsätzlich würden die Verantwortlichen keine Arrestantenwagen heranziehen.

Abschiebung
schwangerer Frauen

Die Abschiebung einer im achten Monat schwangeren Frau rief ebenfalls Kritik hervor. Entgegen der Auffassung des BMI kann allein aufgrund der Tatsache, dass keine gesundheitlichen Probleme eingetreten sind, nicht darauf geschlossen werden, dass die Abschiebung jedenfalls vorzunehmen ist. Die VA regte daher an, dass das BMI künftig mehr auf die Vorgaben des Art. 3 EMRK und die Rechtsprechung des AsylGH Bedacht nehmen sollte. Der Zeitraum, in dem eine Abschiebung aufgeschoben werden sollte, wird in der Rechtsprechung des AsylGH mit etwa acht Wochen vor und nach dem errechneten Geburtstermin des Kindes angesetzt.

Andere Kritikpunkte der Kommission betrafen das sichtbare Tragen von Waffen und/oder von Einsatzgürteln während einer Familienabschiebung, das Duzen der Betroffenen, die mangelhafte Versorgung der Abzuschiebenden mit Essen und Trinken im Zuge der Abschiebungen sowie die nicht ausreichende Zurverfügungstellung von Packtaschen.

Tragen von Uniform
und Waffen

Das Tragen von Waffen oder von Einsatzgürteln während einer Familienabschiebung widerspricht einem Erlass des BMI, wonach Beamtinnen und Beamte Familienabschiebungen grundsätzlich in Zivilkleidung durchzuführen und Waffen bzw. sonstige Einsatzmittel verdeckt zu führen haben. Das Duzen von Seiten der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes verstößt gegen § 5 Abs. 2 Richtlinienverordnung. In all diesen Fällen nahm das BMI die Kritik der VA ernst und teilte mit, die ausführenden Dienststellen diesbezüglich bereits sensibilisiert zu haben.

Stillen während der
Abschiebung

In einem weiteren Prüfverfahren sicherte das BMI der VA zu, Vorsorge dafür zu treffen, dass Müttern künftig die Möglichkeit gegeben werden soll, ihr Kind auch während einer Abschiebung zu stillen.

Einzelfälle: VA-BD-I/0079-C/1/2013, BMI-LR1600/0106-III/10/2012 bzw. VA-BD-I/0214-C/1/2013, BMI-LR1600/0065-BüroMRB/2013

Mangelhafte Verständigung der Kommissionen von Polizeieinsätzen

In mehreren Fällen berichteten Kommissionen davon, dass sie von Einsätzen der Polizei sehr spät bzw. gar nicht informiert wurden. Das BMI und die VA werden eine gemeinsame Lösung erarbeiten.

Ende Juli 2013 wurden einige Asylwerbende nach Pakistan abgeschoben. Damit eine Delegation der Kommission zusammengestellt werden kann, müssen die Kommissionen zeitnah über das Kontaktgespräch vor einer Abschiebung

und über die Abschiebung selbst verständigt werden. Die Kommissionen wurden jedoch zum Teil erst Stunden vor dem Kontaktgespräch oder vor der Abschiebung informiert. Trotzdem gelang es in den meisten Fällen, rasch eine Delegation zusammenzustellen und die Amtshandlungen zu beobachten.

Das BMI bestritt in seiner Stellungnahme die Absicht, die Mandatsausübung der Kommissionen behindern zu wollen. Das Ressort wies darauf hin, dass die Polizei die Kommissionen über die Kontaktgespräche aufgrund der zeitnah erfolgten Verhaftungen erst sehr kurzfristig informieren konnte. Hinsichtlich der Termine der Abholung aus dem PAZ Rossauer Lände zum Zwecke der Abschiebung führte das BMI aus, dass erwartete Demonstrationen, die sich gegen die Abschiebung der Festgenommenen richteten, den organisatorischen Ablauf erschwerten. Die Termine zur Abholung und Abschiebung mussten somit la-gebedingt im Stundentakt neu festgelegt und verändert werden.

Faktische Hindernisse?

Im Fall der Räumung der Votivkirche Ende September 2013 wurde die zuständige Kommission erst zehn Minuten vor der Räumung informiert. Die Kommission konnte das Ende der Räumung noch beobachten. Diese verlief nach Ansicht der Kommission ruhig und korrekt.

Um eine rechtzeitige Verständigung künftig gewährleisten zu können, sprach das BMI eine Einladung an die VA aus, an der Überarbeitung des Erlasses mit-zuarbeiten, der die Voraussetzungen regelt, ob und wann die Kommissionen über Polizeieinsätze zu informieren sind. Die VA nahm diese Einladung an.

Arbeitsgruppe soll Lö-sung finden

Einzelfälle: BD-I/0464-C/1/2013, I/0476-C/1/2013, I/0477-C/1/2013, I/0478-C/1/2013, I/0479-C/1/2013, I/0480-C/1/2013, I/0589-C/1/2013, BMI-LR1600/0114-III/10/2013

3.5.7.3 Einzelfälle

Zutritt der Kommissionen zu Flugzeugen

Bereits im Berichtsjahr 2012 beschäftigte sich die VA mit dieser Frage, nach-dem die Einsatzkräfte einer Kommission im Zuge der Beobachtung einer Ab-schiebung den Zugang zu einem Flugzeug verwehrt hatten. Das BMI folgte letztendlich der Auffassung der VA.

Bereits im PB 2012 (S. 54 f.) berichtete die VA, dass der Delegation einer Kom-mission der Zutritt zu einem Flugzeug im Zuge einer Abschiebung verwehrt wurde. Da sich in diesem Fall die Frage nach dem Umfang des Mandats des Nationalen Präventionsmechanismus stellte, leitete die VA ein Prüfverfahren ein.

Die VA betonte in diesem Zusammenhang, dass das Flugzeug auf einem Roll-feld in Österreich stand und die Türen noch nicht geschlossen waren. Daher ist nach dem Grundsatz des Territorialprinzips österreichisches Recht anzuwen-

Zutritt zu Flugzeugen muss gewährleistet sein

den. Zudem handelt es bei sich bei der Beobachtung einer Abschiebung um einen Akt unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt. Das B-VG berechtigt die Kommissionen der VA, das Verhalten der zur Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe zu beobachten und begleitend zu überprüfen. Zuletzt führte die VA in ihrer Stellungnahme aus, dass der Begriff des Ortes der Freiheitsentziehung gemäß OPCAT nach überwiegender Auffassung nicht nur staatliches Territorium, sondern auch Flugzeuge erfasst, die im jeweiligen Staat registriert sind.

BMI instruiert Polizei
entsprechend

Das BMI schloss sich der Rechtsmeinung der VA an. Auch seien nach Aussage des BMI bereits die für derartige Abschiebungen in Frage kommenden Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes entsprechend instruiert worden. Zuletzt verwies das BMI darauf, dass bei einer weiteren Beobachtung einer Abschiebung Ende Jänner 2013 der Delegation einer Kommission bereits der Zugang zum Flugzeug gestattet worden sei.

Einzelfall: VA-BD-I/0571-C/1/2012, BMI-LR2240/0099-II/1/c/2013

Zutritt der Kommissionen zur Bundesbetreuungsstelle Ost (Traiskirchen)

Einer Kommission wurde der Besuch der Bundesbetreuungsstelle Ost in Traiskirchen untersagt. Lediglich die dortige PI und die Erstaufnahmestelle sind nach Auffassung des BMI potenzielle Orte der Freiheitsentziehung. Nach Einschaltung des Menschenrechtsbeirats konnte eine Lösung gefunden werden.

Wie schon im PB 2012 (S. 51) ausgeführt, befasste sich auch in diesem Fall die VA mit der Frage der Reichweite des Mandats des Nationalen Präventionsmechanismus. Unstrittig war, dass die PI und die Erstaufnahmestelle innerhalb des Areals des ehemaligen Flüchtlingslagers Traiskirchen Orte der Freiheitsentziehung sind. Damit können diese jederzeit von den Kommissionen der VA besucht werden. Offen blieb allerdings die Frage, ob auch andere Teile der Bundesbetreuungsstelle von der Kommission besucht werden dürfen. Das BMI bestritt dies.

Befassung des
Menschenrechtsbeirats

Die VA ersuchte daraufhin den Menschenrechtsbeirat, zu dieser Rechtsfrage Stellung zu nehmen. Auf Basis der Ergebnisse einer Arbeitsgruppe des Menschenrechtsbeirats beschloss dieser in seiner Sitzung vom 10. Oktober 2013 eine Stellungnahme, die von der VA angenommen wurde.

VA bei Missstandsverdacht
uneingeschränkt
zuständig

Darin wird festgehalten, dass die Kommissionen künftig aufgrund ihres Mandats jedenfalls jene Gebäude besuchen dürfen, in denen unbegleitete minderjährige Fremde untergebracht sind. Diese Möglichkeit ist vom Umfang des Mandats gedeckt. Zu allen übrigen Teilen der Bundesbetreuungsstelle haben die Kommissionen nur dann Zutritt, wenn sie diese im Auftrag der VA wegen vermuteter Missstände, also im Rahmen der nachprüfenden Kontrolle besuchen wollen.

Einzelfall: VA-BD-I/0574-C/1/2012, BMI-LR1600/0040-Büro MRB/2013

3.6 Tätigkeit des Menschenrechtsbeirates

Aufgrund der Vorlagen der VA konnte der Menschenrechtsbeirat (MRB) im Berichtsjahr seine volle Beratungstätigkeit aufnehmen. Dabei wurde im MRB einstimmig festgelegt, dass die Vorlagen bzw. Beratungsersuchen der VA zunächst in Arbeitsgruppen ausgearbeitet und danach im Plenum des MRB behandelt werden bzw. darüber abgestimmt wird.

Insgesamt kam der MRB unter sehr reger Teilnahme seiner ordentlichen Mitglieder und Ersatzmitglieder zu fünf ordentlichen und einer Dringlichkeitsitzung zusammen.

Zunächst wurde mit Vertreterinnen und Vertretern der VA und der Kommissionen die Schwerpunktsetzung für das präventive Mandat der VA erörtert und für das Jahr 2013 festgelegt. Weiters erfolgten gutachtliche Stellungnahmen des MRB zu folgenden, seitens der VA vorgelegten, Fragen: „Zugang zur Bundesbetreuungsstelle Traiskirchen für Kommissionen“, „Einsicht der Kommissionen in medizinische Daten von Angehaltenen“, „Schranken der Befugnis privater Sicherheitsdienste in psychiatrischen Einrichtungen“, „Standard Setting“, „Ahndung von Ordnungswidrigkeiten in Justizanstalten“, „Einsatz von Netzbetten versus Achtung der Menschenwürde“, „Gesundheitswesen und ärztliche Betreuung in Justizanstalten“, „Vorgangsweise bei der Anordnung und Durchführung von Harnkontrollen“, „Menschen mit Behinderungen in Justizanstalten – Nachholbedarf“, „Bundes-Blindenerziehungsinstitut vereinbar mit der UN-Behindertenrechtskonvention?“. Aufgrund der generellen Bedeutung der Frage der Einsichtnahme in medizinische Daten ist die Stellungnahme des MRB auch auf der Homepage der VA abrufbar.

Schwerpunktsetzung
und gutachtliche
Stellungnahmen

Ebenfalls befasst(e) sich eine Arbeitsgruppe mit Fragen des „Standard Settings“. Dabei geht es um nationale und internationale Prüf- und Beurteilungsmaßstäbe der VA, um eine gleichförmige Praxis sicherzustellen. Dies ist keine einmalige Aufgabe des MRB, sondern vielmehr ein laufender Prozess der Kompilation unter Berücksichtigung der Empfehlungen des CPT, des SPT und vor allem auch der Judikatur des VfGH und EGMR.

Maßnahmen zur Sicher-
stellung einer einheitli-
chen Prüfpraxis

Anfang Dezember wurde über Ersuchen von Mitgliedern des MRB eine außerordentliche Sitzung zum Thema „Schubhaftzentrum Vordernberg“ einberufen. Eine Arbeitsgruppe des MRB befasste sich mit den Fragen spezieller menschenrechtlicher Anforderungen an den Betrieb und die Aufenthaltsbedingungen für Personen in Schubhaft. Diese wurden der VA bereits übermittelt und sollen insbesondere für die Kontrolltätigkeit der zuständigen Kommission eine Richtschnur für ihre Besuchsthemen geben.

Es sei an dieser Stelle nochmals dem Engagement der Mitglieder und Ersatzmitglieder des MRB gedankt. Ohne die Expertise der Vertreterinnen und Vertreter der NGOs und der Bundesministerien hätte der MRB seine Beratungstätigkeit nicht in diesem Umfang ausüben können. Besonderer Dank gebührt

der stv. Vorsitzenden Univ.-Prof. Dr. Gabriele Kucsko-Stadlmayer, die berufsbedingt mit Ende 2013 ihre Tätigkeit beendete. Von der VA wurde an ihrer Stelle Univ.-Prof. Dr. Andreas Hauer zum neuen stv. Vorsitzenden bestellt.

3.7 Weitere Aktivitäten im Berichtszeitraum

3.7.1 Internationale Kooperationen

SEE NPM Network Die VA ist im Oktober 2013 dem „Südosteuropäischen Netzwerk Nationaler Präventionsmechanismen“ (SEE NPM Network) beigetreten, in dem die Ombudsmann-Einrichtungen von Albanien, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Serbien und Slowenien insbesondere in thematischen Workshops intensiv zusammenarbeiten wollen.

Für das Jahr 2014 ist vorgesehen, auch mit den Nationalen Präventionsmechanismen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz den vertiefenden Dialog aufzunehmen.

Gleichermaßen von Bedeutung ist für die VA auch die Kooperation mit internationalen Organen nach der Behindertenrechtskonvention, weshalb sie auch durch eine Stellungnahme bei der Staatenprüfung zur Einhaltung der UN-Konvention vor dem zuständigen UN-Ausschuss mitwirkte.

3.7.2 Zusammenarbeit mit NGOs

Organisatorisch ist die Zivilgesellschaft durch ihre Repräsentantinnen und Repräsentanten im Menschenrechtsbeirat vertreten. Da dieser die VA insbesondere bei der Festlegung von Prüfungsschwerpunkten zu beraten hat, fließen die Erfahrungen und Wahrnehmungen der NGOs in die Kontrolltätigkeit der VA und ihrer Kommissionen entscheidend ein.

NGO-Forum Zur Vertiefung des Dialogs mit der Zivilgesellschaft fand im April 2013 erstmals ein „NGO-Forum“ in der VA statt. Neben der Information über die Tätigkeit der VA als Nationaler Präventionsmechanismus legte Dr. Silvia Casale, langjährige Präsidentin des Europäischen Anti-Folter Ausschusses (CPT) in einer Außensicht dar, wie sich Österreich bei der Umsetzung von UN-Menschenrechtsverträgen im internationalen Vergleich bewährt.

Aufgebaut wurden auch Kooperationen mit thematisch spezialisierten NGOs, wie z.B. dem Vertretungsnetz. Durch wechselseitig laufende Informationen können „hot spots“ ausgemacht werden, die thematisch oder örtlich eine vorrangige Kontrolltätigkeit der Kommissionen erforderlich machen.

3.7.3 Öffentlichkeitsarbeit

Wie bereits im Jahresbericht 2012 angekündigt, intensivierte die VA ihre Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit als aktiven Beitrag zur Verbesserung des Zugangs zum Recht.

Die Publikation des von Volksanwältin Dr. Gertrude Brinek verfassten Buches „Junge Menschen und ihre Rechte“ wurde seitens des BMUKK den Schulleitungen für den Unterricht in politischer Bildung zur Verfügung gestellt. Wie die Mitglieder der VA im Geleitwort festhalten, will die VA zeigen, dass „es ihr ein Anliegen ist, die Rechte aller Bürgerinnen und Bürger, ob jung oder alt, zu schützen und zu fördern und vor allem junge Menschen über ihre Rechte direkt zu informieren.“ Für 2014 wird an einer Einladungs-Offensive gearbeitet. Dazu sollen junge Menschen (auch Studierende) die Arbeit der VA sowohl als Einrichtung der nachprüfenden Kontrolle als auch als Einrichtung zum Schutz der Menschenrechte kennen lernen und in ihrem Rechtsbewusstsein gestärkt werden. Die VA kommt damit der gesetzlichen Verpflichtung zur Menschenrechtsbildung und Kooperation mit Bildungseinrichtungen aktiv nach.

Publikation der VA

Die VA nahm alle Einladungen interessierter Fachkreise zu Vorträgen über die Arbeitsweise und Ergebnisse ihrer Tätigkeit als Nationaler Präventionsmechanismus an. In entsprechenden Fachbeiträgen und wissenschaftlichen Publikationen manifestiert sich die VA laufend als Kompetenzzentrum für allgemeine und besondere Fragen des (öffentlichen) Rechts und der Menschenrechte insgesamt.

3.7.4 Trainings und Weiterbildung

Die Notwendigkeit einer möglichst gleichförmigen Vorgangs- und Herangehensweise erfordert ein hohes Maß an Kommunikation zwischen der VA und den Kommissionen einerseits und zwischen den regionalen Kommissionen untereinander andererseits.

Gelegenheit für einen persönlichen Kontakt boten zwei Veranstaltungen im März und November 2013. Im Zentrum des Erfahrungsaustausches standen dabei Fragen der Schwerpunktsetzung, der Methodik der Kontrollen sowie der Beurteilungsstandards.

Erfahrungsaustausch

4 Nachprüfende Tätigkeit

4.1 Gesundheitswesen

4.1.1 Mangelnde Hospiz- und Palliativversorgung für Kinder

Die VA erachtet einen Ausbau des Versorgungsangebotes für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene mit lebenslimitierenden und lebensbedrohenden Erkrankungen für dringend geboten.

Die Entwicklung einer umfassenden Hospiz- und Palliativversorgung in Österreich ist ein gesundheitspolitisches Ziel, das in der zwischen dem Bund und den Ländern abgeschlossenen Art. 15a B-VG Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens aus dem Jahr 2008 und im Regierungsprogramm für die Jahre 2008 bis 2013 verankert ist.

Umfassende Hospiz- und Palliativversorgung soll entwickelt werden

Ausgehend von einem Konzept zur abgestuften Hospiz- und Palliativversorgung aus dem Jahr 2004 wurde die Hospiz- und Palliativversorgung erstmals im österreichischen Strukturplan Gesundheit im Jahr 2010 umfassend definiert.

Der spezifische Unterstützungsbedarf unheilbar kranker und sterbender Kinder und ihrer Familien wurde hingegen bislang noch nicht berücksichtigt.

Im Rahmen des im Jahr 2010 initiierten Kindergesundheitsdialogs wurde ein dringender Handlungsbedarf im Bereich der Hospiz- und Palliativversorgung von Kindern und Jugendlichen festgestellt und im Jahr 2011 in der darauf aufbauenden Kindergesundheitsstrategie als Ziel formuliert.

Mittlerweile liegt auch ein Expertenkonzept des Österreichischen Bundesinstituts für Gesundheitswesen zur Hospiz- und Palliativversorgung für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene vor, das Grundlage für die Integration eines solchen Versorgungsangebotes im österreichischen Strukturplan Gesundheit sein soll.

In dieser Studie wird festgestellt, dass es für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene mit lebenslimitierenden und lebensbedrohlichen Erkrankungen und deren Familien derzeit – im Gegensatz zur Hospiz- und Palliativversorgung für erwachsene Patientinnen und Patienten und deren Bezugspersonen – ein erst punktuell bestehendes Unterstützungsangebot gibt.

Zu geringes Unterstützungsangebot für junge Menschen

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, inwieweit – neben einem Ausbau dieses Versorgungsangebotes – ein Leistungsanspruch der Betroffenen gesetzlich vorgesehen wird.

Als Lösungsansatz bietet sich die Verankerung eines Anspruches auf stationäre und ambulante Hospizleistungen in den Sozialversicherungsgesetzen analog zur deutschen Regelung in § 39a SGB V an. Dies würde allerdings eine Verfas-

Zuständigkeit der Länder verhindert bundesgesetzliche Regelung

sungsänderung voraussetzen, weil die Pflegeversorgung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung zufolge in den Aufgabenbereich der Länder fällt.

Angesichts dessen obliegt es nach der geltenden Rechtslage den Ländern, intensive Vorbereitungsarbeiten zur Schaffung bzw. zum Ausbau qualitätsgesicherter Angebote für Kinder und Jugendliche in die Wege zu leiten.

Einzelfall: VA-BD-SV/1186-A/1/2013

4.2 Landes- und Gemeindeabgaben

4.2.1 Pflegedienste von Parkgebühren befreit

Schreiben an den Bundeskanzler, die Ktn LReg und an den Villacher Bürgermeister blieben ohne Erfolg. Die VA, an die sich die Pflegerin auch wandte, unterstützte das Anliegen, diplomierte Pflegedienste von Parkgebühren zu befreien, gerne. Die Initiative war letztlich erfolgreich.

Eine Frau, die als Heimhilfe in Villach tätig ist, wandte sich mit einem nachvollziehbaren Anliegen an die VA: Heimhilfen dürfen in der Stadt nicht gebührenfrei parken und müssen wegen der Parkplatznot immer wieder Strafen in Kauf nehmen. Das Geld bekommen sie weder von ihren Klientinnen und Klienten noch von ihren Arbeitgebern ersetzt, die auch die Parkgebühren nicht übernehmen. Das ohnehin geringe Einkommen werde noch zusätzlich geschmälert, für die Arbeit als Heimhilfe werde ein Auto jedoch dringend benötigt. Sie wünsche sich eine Regelung, die Heimhilfen von der Verpflichtung, eine Parkgebühr zu entrichten, ausnimmt.

Parkgebühren und Strafen werden nicht ersetzt

In Klagenfurt gab es diese Regelung bereits: Die Klagenfurter Parkgebührenverordnung eröffnet Personen im Rahmen eines ambulanten Pflege- und Betreuungsdienstes bei einer Fahrt zur Durchführung einer Hauskrankenpflege, Hauskrankenhilfe und Heimhilfe die Möglichkeit, von der Entrichtung der Parkgebühr befreit zu sein. Die VA ersuchte den Bürgermeister um Mitteilung, ob eine derartige Ausnahmebestimmung auch in die Verordnung der Stadt Villach, mit der die Einhebung von Parkgebühren in Kurzparkzonen ausgeschrieben wird, aufgenommen werden könnte.

Der Bürgermeister zeigte sich entgegenkommend und gab in der zuständigen Fachabteilung der Stadt Villach den Auftrag, eine entsprechende Änderung der Villacher Kurzparkzonenverordnung auszuarbeiten und für eine der nächsten Sitzungen dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorzulegen. Der Gemeinderat erweiterte mit Beschluss vom 30. April 2014 die Befreiungstatbestände der Parkgebührenverordnung der Stadt Villach. Personen eines diplomierten Pflegedienstes müssen seit 1. Mai 2014 keine Parkgebühren mehr entrichten. Diese Berufsgruppe wurde nicht nur von einer finanziellen Belastung befreit, sondern der Gemeinderat hat damit auch ein Signal für die Wertschätzung dieses wichtigen Berufs gesetzt.

Seit 1. Mai 2014 sind Pflegedienste von Gebühren befreit

Einzelfall: VA-K-ABG/0007-C/1/2013; Amt d. Ktn LReg 5B/10c-022-2014/Kü Kle

4.3 Landes- und Gemeindestraßen

4.3.1 Bürgermeister erteilt straßenrechtliche Bewilligung für eine Privatstraße – Marktgemeinde Finkenstein

Der Bürgermeister erteilt eine straßenrechtliche Bewilligung, obwohl der Gemeinderat die Straße noch nicht per Verordnung für öffentlich erklärt hat. Wird die Gemeinde durch Abtretung selbst Eigentümerin der Privatstraße, ist sie es, die einen baubehördlichen Auftrag zum Rückbau erfüllen muss.

Ein Anrainer beschwerte sich darüber, dass die Marktgemeinde Finkenstein nicht dafür gesorgt habe, dass eine angrenzende Straße entsprechend dem baubehördlichen Auftrag rückgebaut wird.

Der Beschwerde liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Keine Baubewilligung für Erschließungsstraße

Der Auftrag zur Herstellung des rechtmäßigen Zustandes vom 2. November 2011 richtete sich gegen eine Baufirma, die konsenslos mit der Errichtung einer Zufahrtstraße begonnen hatte. Die Eigentümer der Wegparzellen verpflichteten sich jedoch vertraglich dazu, diese unentgeltlich ins öffentliche Gut der Gemeinde abzutreten.

Die Gemeinde suchte zu einem Zeitpunkt um straßenrechtliche Bewilligung für eine Gemeindestraße an, zu dem sie noch gar nicht Eigentümerin der Straßenfläche war. Obwohl der Gemeinderat die Straße noch nicht zur öffentlichen Gemeinde- oder Verbindungsstraße erklärt hatte, erteilte der Bürgermeister am 11. April 2012 die Bewilligung zur Straßenherstellung.

Das Prüfverfahren führte zu folgendem Ergebnis:

Bewilligung ohne vorherige Erklärung zur Verbindungsstraße

Der Bürgermeister erteilte nach dem Kärntner Straßengesetz 1991 die Bewilligung zur Errichtung einer Gemeindestraße, obwohl eine wesentliche Antragsvoraussetzung fehlte. Der Gemeinderat darf als das für die Straßenverwaltung zuständige Organ erst dann die straßenrechtliche Baubewilligung beantragen, wenn er die Straße per Verordnung zur Gemeinde- oder Verbindungsstraße erklärt hat. Da Wohnhäuser erschlossen werden sollten, kam nur die Einreihung als Verbindungsstraße in Frage.

Die Herstellung öffentlicher Gemeinde- oder Verbindungsstraßen ist nach dem K-StrG, die Herstellung von Privatstraßen nach der K-BO zu bewilligen. Im konkreten Fall wurde die Gemeinde durch Abtretung selbst Eigentümerin der Straße und Verpflichtete des baubehördlichen Auftrags. Da die Bewilligung für die Straßenherstellung rechtskräftig war, durfte der ebenfalls rechtskräftige baubehördliche Auftrag zum Rückbau nicht mehr vollstreckt werden.

Gemeinde überarbeitet Einreihungsverordnung

Die VA ersuchte den Bürgermeister um Übersendung der vom Gemeinderat zu erlassenden Einreihungsverordnung. Diese hätte nach einer Übergangsbestimmung zur Novelle des K-StrG (LGBl 2009/6) bis 1. Februar 2012 erlassen

werden müssen. Am 26. September 2013 teilte die Gemeinde mit, dass die geltende straßenrechtliche (Sammel)Verordnung überarbeitet werden wird.

Einzelfall: VA-K-BT/0022-B/1/2012; BH Klagenfurt KL1-BH-115/2011

4.3.2 Land verweigert Spritzschutzwand in Bauverbotszone einer Straße

Das Land verweigert Anliegern ohne nachvollziehbaren Grund eine Spritzschutzwand. Ausnahmen in der Bauverbotszone hängen nicht von einem Haftungsausschluss ab.

Ein Ehepaar brachte vor, dass ihr direkt an der Landesstraße B 99 stehendes Haus im Winter bei Räumungsarbeiten mit Schnee verschmutzt werde. Die von der Fahrbahn aufgewirbelten kleinen Steine seien eine Gefahr für die im Garten spielenden Kinder. Das Land Kärnten habe die Errichtung einer Spritzschutzwand nicht gefördert und deren Genehmigung davon abhängig gemacht, dass eine Haftung des Landes ausgeschlossen wird. Laut Stellungnahme des Amtes d. Ktn LReg handelt es sich um ein ehemaliges Straßenwärterhaus in exponierter Lage. Die Immissionen seien ortsüblich.

Im Prüfverfahren stellte sich heraus, dass das Land in vergleichbaren Fällen Spritzschutzbauten gefördert hat. Wodurch sich der vorliegende Fall von anderen unterscheidet, konnte das Land nicht erklären. Es besteht zwar kein Rechtsanspruch auf Herstellung eines Spritzschutzes, doch lagen auch keine sachlich nachvollziehbaren Gründe für die Verweigerung eines solchen vor. In der Bauverbotszone darf eine Spritzschutzwand nur mit Ausnahmegenehmigung errichtet werden (§ 47 K-StrG). Diese Ausnahmegenehmigung darf nicht von einem Haftungsausschluss des Landes abhängig gemacht werden.

Förderungskriterien
nicht nachvollziehbar

Letztlich erteilte die Straßenbehörde die Ausnahmegenehmigung vom Bauverbot und verzichtete auf einen Haftungsausschluss. Die VA regte an, Richtlinien für Spritzschutzbauten zu erstellen, um eine Gleichbehandlung der Anlieger zu gewährleisten.

VA regt Richtlinien für
Spritzschutzbauten an

Einzelfall: VA-K-LGS/0009-B/1/2011; Amt d. Ktn LReg 01-VA-538/3-2013

4.4 Land- und Forstwirtschaft

4.4.1 Wiederholte Säumnis der Kärntner Agrarbehörden bei der Bearbeitung von Minderheitenbeschwerden

Eine Agrargemeinschaft besteht in der Regel aus mehreren Mitgliedern, die Probleme und Konflikte zunächst untereinander regeln müssen. Erst wenn keine Lösung möglich ist, können die Agrarbehörden angerufen werden. Sie haben eine Schlichtungs- und Entscheidungsfunktion. Verfahren müssen aber – wie in anderen Verwaltungsbereichen – ohne Säumigkeit abgewickelt werden.

Landesagrarsenat
säumig

Herr N.N. ist Landwirt und Mitglied einer Agrargemeinschaft. Diese hat Entscheidungen in Versammlungen zu treffen. Ein Mitglied, das nicht einverstanden ist, kann dagegen Minderheitenbeschwerde an die Agrarbehörde erheben. Bereits in der Vergangenheit befasste sich die VA mit Beschwerden über Säumnigkeiten. Der Landwirt beanstandete diesmal, dass eine beim Landesagrarsenat im September 2011 eingebrachte Minderheitenbeschwerde bis Juni 2012 nicht erledigt wurde.

Die in § 73 Abs. 1 AVG vorgesehene Pflicht, über Anträge von Parteien und Berufungen grundsätzlich ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber sechs Monate nach deren Einlangen zu entscheiden, gilt auch im Agrarverfahren.

Der Landesagrarsenat, der mit 1. Jänner 2014 durch das Landesverwaltungsgericht ersetzt wurde, begründete die lange Bearbeitungsdauer einerseits mit der rechtlichen Komplexität der Materie, andererseits mit Personalmangel. Organisatorische Mängel dürfen jedoch nicht zur Benachteiligung der Rechtssuchenden führen.

Agrarbezirksbehörde
Villach säumig

In einem weiteren Verfahren beschwerte er sich darüber, dass eine bei der Agrarbezirksbehörde Villach im Februar 2012 eingebrachte Minderheitenbeschwerde bis Jänner 2013 nicht erledigt wurde. Erst nach Einschreiten der VA erließ die Agrarbezirksbehörde elf Monate nach Einbringung der Beschwerde einen entsprechenden Bescheid.

Der Landwirt trug an die VA noch eine weitere Beschwerde über eine Säumnis der Agrarbezirksbehörde Villach heran. Über eine im Dezember 2013 eingebrachte Minderheitenbeschwerde wurde bis August 2014 nicht entschieden.

Angesichts der überlangen Verfahrensdauer waren die Beschwerden in allen drei Fällen berechtigt, da behördlicherseits keine ausreichenden Gründe für die jeweils lange Verfahrensdauer mitgeteilt werden konnten. Der VA ist bewusst, dass es sich bei Agrarverfahren um eine rechtlich komplexe Materie handelt. Dennoch sind die Verfahren zügig zu führen und Entscheidungen innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist zu treffen.

Einzelfälle: VA-K-AGR/0003-C/1/2012, Amt d. Ktn LReg 01-VA-140/8-2012; AGR/0014-C/1/2012, Amt d. Ktn LReg 01-VA-140/2-2013; AGR/0005-C/1/2014, Amt d. Ktn LReg 01-VA-140/7-2014.

4.5 Natur- und Umweltschutz

4.5.1 Baumaßnahmen direkt am Wörthersee – Untätigkeit der Naturschutzbehörde

Im Naturschutzgebiet Walterskirchen wurden direkt am Wörthersee umfangreiche Baumaßnahmen ohne naturschutzrechtliche Genehmigungen durchgeführt. Trotz Kenntnis ermittelte die BH Klagenfurt nur sehr zögerlich und unterließ es, Maßnahmen zu setzen. Die nachträglichen Genehmigungen basierten schließlich auf unzureichenden Sachverständigenfeststellungen.

Die Halbinsel Walterskirchen am Wörthersee wurde bereits im Jahr 1953 per Verordnung zum Naturschutzgebiet erklärt. Im Mai 2000 wurde sie als Natura-2000-Gebiet an die EU-Kommission gemeldet. In diesem im Privateigentum stehenden Naturschutzgebiet begannen 2008 umfangreiche Baumaßnahmen. Anstelle eines bewilligten Um- und Zubaus ließ der Eigentümer schließlich einen stattlichen Neubau errichten.

Eingriffe in Naturschutzgebiet

Eine Bürgerinitiative beschwerte sich über das Vorgehen der BH Klagenfurt wegen des Verstoßes gegen das K-NSG und der Untätigkeit der Behörde. Es seien Zu-, Um-, und Neubauten errichtet worden, die nicht mit den Zwecken der Erklärung zum Naturschutzgebiet vereinbar seien. Geschützte Wiesenflächen, darunter kleinflächige Magerwiesen und damit der natürliche Lebensraum zahlreicher nach dem K-NSG geschützten Tierarten seien damit verändert und beeinträchtigt worden.

Neben einer baurechtlichen Prüfung führte die VA ein umfangreiches naturschutzrechtliches Prüfverfahren durch. Sie holte mehrere Stellungnahmen der Ktn LReg ein und nahm Einsicht in den Behördenakt.

Gemäß § 2 der Verordnung, mit der Walterskirchen zum Naturschutzgebiet erklärt wurde, sind die Anlagen von Bauwerken aller Art sowie die Beseitigung oder Beschädigung der Bäume, Hecken, Gehölze und des Schilfbestandes verboten. Eingriffe, die wirtschaftlichen oder sozialen Zwecken dienen, sind ausnahmsweise zulässig, wenn sie mit dem Zweck der Erklärung zum Naturschutzgebiet vereinbar sind. Gemäß § 24 Abs. 3 K-NSG dürfen Eingriffe in ein Naturschutzgebiet nur dann bewilligt werden, wenn das öffentliche Interesse am Eingriff unter dem Gesichtspunkt des Gemeinwohles höher zu bewerten ist als das öffentliche Interesse an der unversehrten Erhaltung des Naturschutzgebietes. Außerdem darf eine nachhaltige Beeinträchtigung der mit der Unterschutzstellung verfolgten Ziele nicht zu erwarten sein.

Strenge Interessenabwägung nicht vorgenommen

Für die erfolgten Zu- und Umbauten lagen zwar naturschutzrechtliche Bewilligungen samt den positiven Stellungnahmen der Amtssachverständigen vor. Die Sachverständigengutachten waren jedoch unvollständig und mangelhaft.

Die Errichtung des Kanals für das Wohnhaus, die Umlegung der Zufahrtsstraße, die Zufahrtsbefestigung zu einem Nebengebäude, die Stiegenhausanlage

zu einem Bootshaus sowie die Vorplatzbefestigung zum Haupthaus und zur Garage erfolgten zunächst ohne naturschutzrechtliche Bewilligungen. Die BH Klagenfurt blieb lange Zeit untätig, bis sie schließlich nachträglich eine Bewilligung nach dem K-NSG erteilte.

Mangelhafte Ermittlungen, Überprüfungen und Gutachten

Dabei wurden mangelhafte Sachverständigengutachten zum Teilabbruch eines Altgebäudes sowie zu verschiedenen Zu- und Umbauten erstellt. Somit war der auf diese Gutachten gestützte Bescheid mangelhaft begründet. Hinsichtlich des Zu- und Umbaus des Haupthauses war eine mangelhafte Überprüfung der Einhaltung der naturschutzrechtlichen Bewilligungen festzustellen, obwohl Anhaltspunkte für eine konsenslose Bauführung eindeutig vorlagen.

Schließlich kam auch die Ktn LReg ihrer Verpflichtung, gemäß § 24a Abs. 1 lit. b K-NSG das betroffene Areal durch Verordnung als Europaschutzgebiet auszuweisen, bisher nicht nach. Daher stellte die VA auch ein Säumnis nach der Verpflichtung der Europäischen Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie fest, für das Natura-2000-Gebiet die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen und die Maßnahmen zur Bewahrung des günstigen Erhaltungszustandes festzusetzen.

Insgesamt hinterließ der Fall den unangenehmen Eindruck, dass der Eigentümer der Halbinsel Walterskirchen durch das Schaffen von Fakten wichtige naturschutzrechtliche Vorgaben mit Billigung der Naturschutzbehörde erfolgreich „umschiffen“ konnte. (Siehe dazu auch S. 117)

Einzelfall: VA-K-NU/0003-C/1/2011; Amt d. Ktn LReg 01-VA-543/3-2013

4.5.2 Säumnis bei nachträglicher naturschutzrechtlicher Bewilligung

Die BH Spittal an der Drau setzte in einem Verfahren nicht die erforderlichen Schritte, weshalb sie eine erhebliche Verfahrensverzögerung verursachte. Darüber hinaus bezweifelte aber das Amt d. Ktn LReg auch die Prüfständigkeit der VA bei Beschwerden über Säumnis einer Behörde.

Verfahren dauert mehr als ein Jahr

Auf seiner landwirtschaftlich genutzten Liegenschaft errichtete Herr N.N. eine größere Heuhütte als ursprünglich bewilligt. Er brachte bei der BH Spittal an der Drau ein Ansuchen auf naturschutzrechtliche Bewilligung des Bauwerks ein. Die Behörde führte im April 2013 eine mündliche Verhandlung durch. Trotz Urgezen erging bis Mai 2014 keine Entscheidung, da die Behörde verabsäumte, eine Stellungnahme des Herrn N.N. zum Ergebnis der naturschutzfachlichen Befundung einzuholen.

Die Behörde hat gemäß § 73 Abs. 1 AVG ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber binnen sechs Monaten über Anträge zu entscheiden. Wegen Säumnis der Behörde – das Verfahren war bereits über ein Jahr ohne abschließenden Bescheid anhängig – war die Beschwerde berechtigt. Die BH stellte Aktivitäten in Form der Gewährung von Parteiengehör in Aussicht.

Die Ktn LReg bezweifelte aber – vom Anlassfall unabhängig – die Zuständigkeit der VA, da dem Betroffenen noch alle Rechtsmittel, insbesondere wegen Säumnis, zur Verfügung stünden. Die VA hatte daher gegenüber der LReg klarzustellen, dass eine Beschwerde bei Säumnis einer Behörde auch während eines laufenden Verfahrens zulässig ist. Denn mit einer Säumnisbeschwerde an das zuständige Verwaltungsgericht kann lediglich die Erlassung einer Entscheidung erzwungen werden. Der in der – bereits eingetretenen – Verzögerung liegende Missstand als solcher kann damit aber nicht bekämpft werden. Daher sind Beschwerden an die VA gegen die Säumnis einer Verwaltungsbehörde zulässig. Daran änderte auch die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit per 1. Jänner 2014 nichts.

Klarstellung gegenüber der LReg erforderlich

Einzelfall: VA-K-NU/0002-C/1/2014; Amt d. Ktn LReg 01-VA-646/1-2014

4.6 Polizei- und Verkehrsrecht

4.6.1 Widerrechtliche Bodenmarkierung

Ohne gesetzliche Grundlage brachte das Straßenbauamt Klagenfurt eine Sperrlinie auf einer Landesstraße an, die zu Behinderungen einer Hofzufahrt führte. Unmittelbar nach Abschluss des Prüfverfahrens bereinigte die Behörde die Verkehrssituation.

Eine Anrainerin beschwerte sich bei der VA darüber, dass nach der Neuasphaltierung der Keutschacher Straße in Klagenfurt eine durchgehende Sperrlinie im Bereich der Ein- und Ausfahrt ihres Hofes markiert worden sei. Dadurch sei ihr die Bewirtschaftung ihres Hofes unnötig erschwert. Sie habe sich bislang erfolglos an die Behörde gewandt.

Keine Sperrlinie ohne
Verordnung

Im Zuge des Prüfverfahrens stellte sich heraus, dass die Bodenmarkierung durch das Amt d. Ktn LReg, Stadtbauamt Klagenfurt, ohne entsprechende straßenpolizeiliche Verordnung erfolgte. Sperrlinien drücken aber – auch nach Ansicht des VwGH – ein Verkehrsverbot aus und bedürfen, um wirksam zu sein, einer Verordnung der zuständigen Behörde.

Die VA beanstandete die Vorgehensweise des Straßenbauamtes. Erfreulicherweise beseitigte die Behörde die Bodenmarkierung umgehend.

Einzelfall: VA-K-POL/0011-C/1/2012

4.7 Raumordnungs- und Baurecht

4.7.1 Gemeinde weist hochwasser- und steinschlaggefährdete Fläche als Dorfgebiet aus und genehmigt Bordellvergrößerung – Marktgemeinde Oberdrauburg

Der Gemeinderat widmet ein hochwasser- und steinschlaggefährdetes Gebiet zwecks Erweiterung eines Bordells von Grünland in Bauland um. Der Bürgermeister bewilligt Erweiterungen, obwohl es sich um keinen im Dorfgebiet zulässigen gewerblichen Kleinbetrieb, sondern um eine Vergnügungsstätte handelt.

Eine Bürgerinitiative beschwerte sich darüber, dass der Gemeinderat der Marktgemeinde Oberdrauburg zur Erweiterung eines Bordells Grünland in Bauland umgewidmet habe. Der Bürgermeister habe die Erweiterung baubehördlich bewilligt, obwohl ein solcher Betrieb im Dorfgebiet unzulässig sei.

Die VA musste folgende Missstände feststellen:

1. Der Gemeinderat beschloss im Juli 2010, eine ca. 700 m² große Fläche von „Grünland – Land- und Forstwirtschaft“ in „Bauland – Dorfgebiet“ umzuwidmen, obwohl diese nachweislich im Gefährdungsbereich von Hochwasser und Steinschlag lag und nach dem Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995 gar nicht als Bauland hätte ausgewiesen werden dürfen (§ 3 Abs. 1 lit. b).

Baulandwidmung trotz Hochwasser- und Steinschlaggefahr

Anders als bei Baulandhindernissen wie hoher Grundwasserstand oder Hanglage kommt es nicht darauf an, ob diese Hindernisse mit wirtschaftlich vertretbaren Aufwendungen behoben werden können oder nicht. Liegt eine Fläche im Gefährdungsbereich von Hochwasser und Steinschlag, ist sie für eine Bebauung schlichtweg ungeeignet und darf nicht als Bauland ausgewiesen werden.

Absolutes Verbot der Baulandwidmung

Das Amt d. Ktn LReg – Geologie und Bodenschutz äußerte sich zur Umwidmung in Bauland ablehnend, weil in der unmittelbaren Umgebung mehrfach Schäden durch Steinschlag aufgetreten sind. Laut Stellungnahme der Abteilung Wasserwirtschaft liegt die Umwidmungsfläche in der gelben Gefahrenzone und ist durch ein 100-jährliches Hochwasser gefährdet. Nach der von der Gemeinde und dem Amt d. Ktn LReg nicht berücksichtigten Hochwasserisikozonierung-Austria (HORA) liegt die Fläche in einem Gebiet, das durch 30-jährliches Hochwasser gefährdet ist.

2. Die Ktn LReg hat die vom Gemeinderat beschlossene Baulandwidmung mit Bescheid vom 30. September 2010 aufsichtsbehördlich genehmigt und bestimmt, dass die „Auflagen anderer Fachdienststellen (Forst, WLW, Geologie) strengstens einzuhalten“ sind. Ein Flächenwidmungsplan darf jedoch nicht mit Auflagen genehmigt werden. Nach dem K-GplG hätte die Genehmigung versagt werden müssen.

Aufsichtsbehörde genehmigt gesetzwidrige Umwidmung

Die Aufsichtsbehörde darf den Inhalt der vom Gemeinderat beschlossenen Verordnung nicht ändern, weil sie andernfalls in den verfassungsgesetzlich

garantierten eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde eingreift. Im vorliegenden Fall waren die Auflagen allerdings nicht im Spruch, sondern in der Begründung des Genehmigungsbescheides enthalten.

Baubehörde bewilligt
Betriebsweiterung

3. Die Baubehörde bewilligte im August 2002 die Verwendung des ersten Obergeschosses im bestehenden Gebäude als Bordell, im September 2011 Zu-, Umbau- und Abbrucharbeiten zur Erweiterung des Nightclubs „M“ und im August 2012 dessen Erweiterung, obwohl die Betriebstypen eines Bordells der Flächenwidmung „Bauland – Dorfgebiet“ widerspricht.

Der VfGH hat in seinem Erkenntnis vom 22. November 2005, 2004/05/0242 VwSlg 16.751/A ausgesprochen, dass der Betrieb eines Bordells mit der Widmung „Dorfgebiet“ nach dem K-GplG 1995 unvereinbar ist. Ein Bordell entfalte typischerweise eine Anziehungskraft vor allem für Bewohner der weiteren Umgebung, also von außerhalb des Dorfgebietes. Es sei kein Gasthaus, weil der sexuelle Lustgewinn und nicht der Genuss von Speisen und/oder Getränken die Eigenart des Betriebes dominiert.

Vergnügungsstätte nur
im Geschäftsgebiet
zulässig

Es mag zutreffen, dass es sich bei der zum Bordell gehörenden Bar um einen gewerblichen Kleinbetrieb handelt. Das Bordell selbst unterliegt jedoch, auch wenn im Zusammenhang mit der Prostitution landläufig von der Ausübung eines „Gewerbes“ gesprochen wird, nicht der GewO, sondern den Bestimmungen des K-PRG. Das Bordell ist – betriebstypologisch betrachtet – kein „gewerblicher Kleinbetrieb“, sondern allenfalls eine „Vergnügungsstätte“, die im „Geschäftsgebiet“ zulässig ist.

In den Baubewilligungen werden nur die eingeholten Sachverständigengutachten wiedergegeben, ohne in Auflagen konkrete Maßnahmen zur Vermeidung der Steinschlaggefahr vorzuschreiben. Die Behörde überließ diese Aufgabe einem von der Bauwerberin zu beauftragenden Geotechniker. Werden Ermittlungspflichten aus dem Verfahren ausgelagert und auf Private überwälzt, so widerspricht dies der im Verwaltungsverfahren geltenden Officialmaxime. Auch dürfen Ermittlungen, die schon im Verfahren zur Erlassung des Titelbescheides zu tätigen sind, nicht ins Vollstreckungsverfahren verschoben werden.

Daraus ergeben sich folgende rechtliche Konsequenzen:

Korrektur gesetzwidriger
Widmung geboten

1. Da der VfGH schon aus dem verfassungsgesetzlichen Legalitätsprinzip – auch ohne Vorliegen von Änderungsgründen – eine Pflicht zur Korrektur gesetzwidriger Widmungen abgeleitet hat, wird der Gemeinderat ein Verfahren zur Änderung des Flächenwidmungsplanes einleiten müssen.

Nichtigerklärung der
Baubewilligungen

2. Da Baubewilligungen, die dem Flächenwidmungsplan widersprechen, nach der K-BO 1996 mit Nichtigkeit bedroht sind, hob die BH Spittal an der Drau die ihr von der Gemeinde übermittelten Bewilligungen am 6. September 2013 als nichtig auf. Die Gemeinde brachte dagegen Berufung ein.

Einzelfall: VA-K-BT/0008-B/1/2013; BH Spittal an der Drau SP3-BAU-145/2013

4.7.2 Neues Wohnhaus im „Grünland für Erholungszwecke“ am Wörtherseeufer – Gemeinde Krumpendorf

Entscheidet die Baubehörde nicht über Ansuchen zur Neuerrichtung eines Wohnhauses und um Einzelbewilligung im Grünland, verhindert sie die Vollstreckung eines rechtskräftigen Abbruchauftrags. Eine „Grünland – Erholungsfläche“ darf nicht in „Bauland – Kurgebiet“ umgewidmet werden, um eine rechtswidrige Bauführung zu legalisieren.

Eine Bürgerinitiative beschwerte sich darüber, dass auf einer am Wörtherseeufer gelegenen Grünlandfläche ein altes Wohnhaus abgerissen und wesentlich größer neu errichtet worden sei, ohne dass die Baubehörde der Gemeinde Krumpendorf dagegen einschreite.

Die VA musste folgende Missstände feststellen:

1. Die Baubehörde hat es verabsäumt, über das Ansuchen um Änderungsbevolligung für das Wohnhaus vom 4. November 2009 zu entscheiden. Das Amt d. Ktn LReg legte bereits in seinem Schreiben an die Gemeinde vom 15. Juni 2010 dar, dass nicht mehr der Umbau des vorhandenen, fast vollständig abgebrochenen Gebäudes, sondern die Errichtung eines neuen Wohnhauses im „Grünland – Erholungsfläche ohne spezifische Erholungsnutzung“ beantragt und das Bauansuchen daher wegen Widerspruchs zum Flächenwidmungsplan abgewiesen werden muss (§ 5 Abs. 6 K-GplG 1995).
2. Der Gemeindevorstand hat den Antrag auf Unterbrechung des Baubewilligungsverfahrens vom 19. August 2010 nach Rückverweisung durch die Ktn LReg erst mit Bescheid vom 23. Jänner 2014 abgewiesen. Die angeregte Änderung des Flächenwidmungsplanes von Grünland in Bauland ist kein Grund, das Verfahren auszusetzen.
3. Der Gemeinderat hat über das Ansuchen um Einzelbewilligung für das Wohnhaus vom 13. September 2012 nicht fristgerecht innerhalb von sechs Monaten entschieden und erst am 21. Mai und (wegen des zwischenzeitigen Eigentümerwechsels) am 7. August 2014 Bescheide erlassen.

Abbruch und Neuerrichtung eines Wohnhauses im Grünland

Antrag auf Verfahrensunterbrechung

Antrag auf Einzelbewilligung

Die für die Verzögerungen angeführten Gründe, namentlich die Komplexität des Verfahrens, die unzureichende Personalausstattung, bestimmte Sitzungstermine des Gemeindevorstands bzw. Gemeinderates und die Erkrankung des zuständigen Sachbearbeiters sind der Gemeinde Krumpendorf zuzurechnen.

Die Säumnis mit der Entscheidung über die erwähnten Anträge legt die Vermutung nahe, dass der Abbruch des neuen, der Widmung „Grünland für Erholungszwecke ohne spezifische Erholungsnutzung“ widersprechenden Wohnhauses hinausgeschoben werden sollte. Denn solange die Bewilligungsverfahren nicht abgeschlossen sind, darf der rechtskräftige, vom Gemeindevorstand und der Ktn LReg bestätigte Auftrag zur Herstellung des rechtmäßigen Zustandes vom 16. Februar 2011 nicht vollstreckt werden.

Anhängige Verfahren verhindern Vollstreckung des Abbruchauftrags

Die von der Bauwerberin angeregte Umwidmung des im Naturschutz- bzw. Natura-2000-Gebiet gelegenen Grünlands in „Bauland – Kurgebiet“ und „Grünland – Bootshaus“ hat der Gemeinderat am 18. Dezember 2012 wegen Widerspruchs zum örtlichen Entwicklungskonzept abgelehnt. Geplante bauliche Maßnahmen bilden keinen Grund für eine Änderung des Flächenwidmungsplanes. Änderungen, die nur deshalb vorgenommen werden, um rechtswidrige Bauführungen zu legalisieren oder einen bestimmten Bauwerber zu begünstigen, sind sachlich nicht gerechtfertigt und gleichheitswidrig. Mit dem Gesetz vereinbar scheint allenfalls die Widmung „Grünland – Hofstelle land- und forstwirtschaftlicher Betriebe mit zeitgemäßer herkömmlicher Produktions- und Erwerbsform“.

Entwicklungskonzept darf Einzelbewilligung nicht entgegenstehen

Auf Antrag des Grundeigentümers darf der Gemeinderat die Wirkung des Flächenwidmungsplanes für bestimmte Grundflächen mit Bescheid ausschließen und ein genau bezeichnetes Vorhaben raumordnungsmäßig bewilligen, wenn dieses dem örtlichen Entwicklungskonzept nicht entgegensteht (§ 14 Abs. 5 K-BO 1996). Vor Erteilung der im behördlichen Ermessen gelegenen Einzelbewilligung sind die Anrainer zu hören. Innerhalb der vierwöchigen Auflagefrist hat jedermann, der ein berechtigtes Interesse glaubhaft macht, das Recht, Anregungen vorzubringen. Der Gemeinderat hat diese in die Beratungen über den Bescheid einzubeziehen. Die Einzelbewilligung bedarf der Genehmigung der Landesregierung.

Da das örtliche Entwicklungskonzept die Erhaltung des Naturschutzgebietes und der schützenswerten Landschaftsteile vorsieht und lediglich eine kleine Fläche als „landwirtschaftliches Gehöft“ im „Grünkeil“ festlegt, wies der Gemeinderat das Ansuchen um Einzelbewilligung am 21. Mai bzw. 7. August 2014 ab. (Siehe dazu auch S. 111)

Einzelfall: VA-K-BT/0022-B/1/2011; Gemeinde Krumpendorf 57/12/14-AL

4.7.3 Auftrag zum Abbruch einer Lärmschutzwand trotz nachträglicher Bewilligung – Gemeinde St. Georgen am Längsee

Der Bürgermeister ersucht die BH darum, einen Auftrag zur Beseitigung einer Lärmschutzwand zu vollstrecken, für die er nachträglich die Baubewilligung erteilt hat. Wenn die Lärmschutzwand konsenswidrig errichtet ist, hätte er stattdessen die Herstellung des konsensgemäßen Zustandes auftragen müssen.

Ein Ehepaar beschwerte sich darüber, dass ihm die Baubehörde der Gemeinde St. Georgen am Längsee die Beseitigung ihrer Lärmschutzwand aufgetragen und die BH St. Veit an der Glan um Vollstreckung dieses Auftrags ersucht habe. Die Vollstreckung sei unzulässig, weil die Baubehörde die Lärmschutzwand nachträglich bewilligt habe.

Das Ehepaar suchte im Oktober 2009 um Baubewilligung für eine Lärmschutzwand entlang der Grundgrenze an. Der Bürgermeister wies das Ansuchen wegen Überbauung des angrenzenden Grundstücks ab, der Gemeindevorstand verwies die Angelegenheit an den Bürgermeister zurück. Im November 2010 erteilte dieser einen Auftrag zur Herstellung des rechtmäßigen Zustandes, ohne über das Bauansuchen zu entscheiden. Im Februar 2012 erteilte er die Baubewilligung für die Lärmschutzwand und verletzte damit gröblich seine Pflicht, ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber nach sechs Monaten den Bescheid zu erlassen.

Säumnis im Baubewilligungsverfahren

Mit Schreiben vom 14. September 2012 ersuchte der Bürgermeister die BH St. Veit an der Glan um Vollstreckung des rechtskräftigen Beseitigungsauftrags, obwohl die Lärmschutzwand zumindest teilweise von der Baubewilligung erfasst und die Vollstreckung daher unzulässig war. Er rechtfertigte sein Vorgehen damit, dass Teile der Lärmschutzwand (Gitterkorb und Füllsteine) über die Nachbargrundgrenze ragen, das Fundament unfachmännisch ohne Beziehung eines befugten Unternehmers gemauert sei und nicht den vorgelegten Plänen entspreche. Belege dafür legte der Bürgermeister allerdings nicht vor. Eine Vermessungskanzlei stellte keine Überbauung der Grundgrenze fest.

Vollstreckungsersuchen trotz nachträglicher Baubewilligung

Werden Auflagen nicht eingehalten, sind diese in einem Vollstreckungsverfahren durchzusetzen. Sind die Auflagen nicht konkret genug, um vollstreckt werden zu können, und/oder werden auch andere Abweichungen von der Bewilligung festgestellt, ist ein Auftrag zur Herstellung des bewilligungskonformen Zustandes zu erteilen.

Die „Verfahrensanweisungen“ vom 20. Dezember 2012, wonach das Ehepaar ein „gesondertes Bauansuchen“ einbringen müsse und die Behörde den Abbruch zwangsweise durchsetzen werde, haben keine Rechtsgrundlage. Denn zum einen existierte für die Lärmschutzwand bereits eine Baubewilligung, zum anderen darf ein Abbruchauftrag während eines anhängigen Bewilligungsverfahrens nicht vollstreckt werden.

Verfahrensanweisungen ohne Rechtsgrundlage

Davon abgesehen ist ein Abbruchauftrag nur wirksam, wenn das Ansuchen entweder zurückgewiesen, abgewiesen oder zurückgezogen wird (§ 36 Abs. 2 K-BO). Erst dann beginnt die Erfüllungsfrist zu laufen.

Beseitigungsauftrag nicht wirksam

Da die BH St. Veit an der Glan infolge der nachträglich erteilten Baubewilligung kein Verfahren zur Vollstreckung des Beseitigungsauftrags einleitete, hatte die VA keine weiteren Veranlassungen zu treffen.

Einzelfall: VA-K-BT/0031-B/1/2012; BH St. Veit a.d.Glan SV4-ALL-5399/6-2013(005/2013)

4.7.4 Behörde unternimmt nichts gegen Nutztierhütte im Wohngebiet – Marktgemeinde Finkenstein

Die Baubehörde prüft nicht, ob im Wohngebiet eine bewilligungsfreie Nutztierhütte errichtet werden darf. Ist die Nutztierhütte für die seinerzeit zulässigerweise errichtete Wirtschaftshütte nicht erforderlich, muss sie entfernt werden.

Ein Nachbar beschwerte sich darüber, dass es die Baubehörde unterlassen habe, für die Beseitigung einer Nutztierhütte im Wohngebiet zu sorgen. Auch habe die Behörde nicht über seinen Antrag auf Untersagung der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung entschieden.

Das Prüfverfahren führte zu folgendem Ergebnis:

1. Zur Nutztierhütte im Wohngebiet:

Landwirtschaftliche
Tierhaltung im Wohn-
gebiet unzulässig

Die Baubehörde hat im Juni 2011 eine 3,6 x 2,4 x 2,5 m große Nutztierhütte im „Bauland – Wohngebiet“ zur Kenntnis genommen. Nach der Kärntner Bauordnung 1996 ist die Errichtung von Gebäuden ohne Abwasser- und Feuerungsanlagen bis zu 16 m² (jetzt 25 m²) Grundfläche und 3,50 m Höhe bewilligungsfrei. Auch bewilligungsfreie Vorhaben dürfen dem Flächenwidmungsplan nicht widersprechen. Das Halten von Nutztieren war zwar mit der früheren Flächenwidmung Dorfgebiet vereinbar, nicht aber mit der aktuellen Flächenwidmung Wohngebiet.

Werden bewilligungsfreie Vorhaben in Verbindung mit rechtskräftig bewilligten Gebäuden oder sonstigen baulichen Anlagen ausgeführt, die zum Bewilligungszeitpunkt dem Flächenwidmungsplan entsprochen haben, der neuen Flächenwidmung aber nicht mehr entsprechen, müssen sie mit dem Flächenwidmungsplan nicht übereinstimmen; allerdings müssen sie für die Nutzung der bewilligten Gebäude erforderlich sein (§ 14 Abs. 1 und 3 K-BO 1996). Außerdem darf die bestehende Geschoßfläche um höchstens 15 %, die bestehende Kubatur um höchstens 20 % vergrößert werden.

Nutztierhütte fällt nicht
unter Ausnahmetatbe-
stand

Die Nutztierhütte wurde neben der im Jahr 1994 im damaligen Dorfgebiet bewilligten, ca. 6,5 x 4,3 x 3,5 m großen Wirtschaftshütte errichtet. Die Behörde verabsäumte es zu prüfen, ob die Nutztierhütte für die Nutzung der nun im Wohngebiet liegenden Wirtschaftshütte erforderlich ist. Außerdem übersah sie, dass die Geschoßfläche der Nutztierhütte etwa 30 % der Geschoßfläche der Wirtschaftshütte ausmacht.

Wird der Behörde ein bewilligungsfreies Vorhaben mitgeteilt, steht dies der Erlassung eines Auftrags zur Herstellung des rechtmäßigen Zustandes nicht entgegen, wenn das Vorhaben dem Flächenwidmungsplan widerspricht.

2. Zur Säumnis mit der Entscheidung über den Antrag des Nachbarn:

Am 10. Mai 2011 beantragte der Nachbar, das Halten landwirtschaftlicher Nutztiere im Wohngebiet zu untersagen. Da er sich dabei nicht auf bestimmte

Gebäude oder bauliche Anlagen bezog, erschien es fraglich, ob er damit die Herstellung des rechtmäßigen Zustandes i.S.d. K-BO 1996 beantragt hat.

In jedem Fall hätte die Baubehörde ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber sechs Monate nach Einlangen des Antrags den Bescheid erlassen müssen. Der Gemeindevorstand war mit der Entscheidung über den Devolutionsantrag vom 12. Dezember 2011 säumig.

Verletzung der Entscheidungspflicht

Anrainer sind berechtigt, baupolizeiliche Maßnahmen zu beantragen. Sie haben Parteistellung, soweit sie in ihren durch die K-BO eingeräumten Rechten verletzt sind. Dazu gehört auch die widmungsgemäße Verwendung des Baugrundstücks. Das gilt auch für bewilligungsfreie Vorhaben.

Anrainerrechte im Auftragsverfahren

Einzelfall: VA-K-BT/0014-B/1/2013, Marktgemeinde Finkenstein 852/Ho/719/06/2013

4.7.5 Gartenhütte wird durch Änderung der Rechtslage bewilligungsfrei – Landeshauptstadt Klagenfurt

Auftrags- und Bewilligungsverfahren für eine konsenslose Gartenhütte dauern so lange, bis sich die Rechtslage ändert und die Hütte bewilligungsfrei ist. Da auch bewilligungsfreie Vorhaben den Bauvorschriften entsprechen müssen, hat die Behörde bei Abweichungen vom Bebauungsplan die Herstellung des rechtmäßigen Zustandes aufzutragen.

2007 erstattete eine Bürgerin Anzeige, dass am Nachbargrundstück konsenslos eine etwa 24 m² große Gartenhütte errichtet worden sei. Nach der damals geltenden Fassung der Kärntner Bauordnung war die Errichtung eines Gebäudes mit einer Grundfläche von über 16 m² baubewilligungspflichtig.

Im Jahr 2009 erteilte die Baubehörde dem Eigentümer einen Auftrag zur Herstellung des rechtmäßigen Zustandes. Dieser erhob dagegen Berufung und in der Folge Vorstellung an die Ktn LReg. Nachdem die Vorstellung abgewiesen war, stellte der Eigentümer 2010 ein nachträgliches Bauansuchen, das wegen eines Formmangels zurückgewiesen wurde. Im Juni 2012 leitete die Behörde das Verfahren zur Vollstreckung des rechtskräftigen Auftrags ein und drohte die Ersatzvornahme (Beseitigung) an.

Auftrags- und Vollstreckungsverfahren

Während der fünfjährigen Verfahrensdauer änderte sich die Rechtslage zugunsten des Bauwerbers. Seit 1. Oktober 2012 sind Gebäude bis zu 25 m² Grundfläche bewilligungsfrei (§ 7 Abs. 1 lit. a K-BO 1996 idF LGBl 2012/80). Die Behörde stellte daher das Baubewilligungs- und das Vollstreckungsverfahren ein.

Änderung der Rechtslage führt zu Verfahrenseinstellung

Da der Bebauungsplan jedoch keine derart lange Gartenhütte erlaubte und auch bewilligungsfreie Vorhaben den Bauvorschriften entsprechen müssen, erteilte die Behörde dem Eigentümer im März 2014 den Auftrag, die Hütte zu kürzen.

Einzelfall: VA-K-BT/0045-B/1/2013

4.7.6 Behörde ermittelt zwecklos, ob mündliche Bauanzeige vorliegt – Marktgemeinde Magdalensberg

Die Baubehörde führt mehr als zwei Jahre Ermittlungen, die für die Entscheidung irrelevant sind. Eine mündliche Bauanzeige schafft keinen Konsens.

Ein Bewohner von Magdalensberg brachte im November 2013 vor, dass die Baubehörde das Ansuchen seiner Nachbarn um nachträgliche Genehmigung einer konsenslos errichteten Stützmauer im März 2010 abgewiesen habe. Der Gemeindevorstand habe bisher nicht über die Berufung der Nachbarn entschieden.

Die Berufungsbehörde führte eine mündliche Verhandlung durch und holte ein Gutachten über die für die Stützmauer verwendeten Bahnschweller ein. Dieses Gutachten vom Mai 2010 hätte zur Abweisung der Berufung führen müssen.

Bauwerber verweisen auf mündliche Bauanzeige

Die Behörde räumte den Antragstellern und Anrainern Gelegenheit ein, zum Gutachten eine Stellungnahme abzugeben. In ihrem Schreiben vom November 2011 gingen die Bauwerber nicht auf das Gutachten ein, sondern behaupteten, dass sie die Stützmauer im Jahr 1994 „mündlich“ angezeigt hätten. Die Mauer sei daher rechtmäßig.

Um den Wahrheitsgehalt dieser Behauptung zu überprüfen, nahm die Behörde weitreichende Ermittlungen auf, in denen sie Zeugen befragte und schriftliche Stellungnahmen einholte. Diese Ermittlungen zogen sich bis Oktober 2013, also über fast zwei Jahre hin.

Bauanzeige ist schriftlich zu erstatten

Die Ermittlungen waren überflüssig, weil Bauanzeigen schon nach der im Jahr 1994 geltenden Bauordnung 1969 „schriftlich“ einzubringen waren. Eine mündliche Bauanzeige konnte die Stützmauer daher nicht legalisieren.

Sinnlose Ermittlungen

Die Angelegenheit war bereits nach Einlangen der Stellungnahme der Berufungswerber im November 2011 spruchreif und wäre bereits damals mit Bescheid zu erledigen gewesen. Durch die sinnlosen Ermittlungen, ob 1994 mündlich eine Bauanzeige eingebracht worden ist, verzögerte sich das Verfahren unnötigerweise um zwei Jahre. Letztlich wies der Gemeindevorstand die Berufung im Dezember 2013 als unbegründet ab und bestätigte den Bescheid der 1. Instanz.

Einzelfall: VA-K-BT/0041-B/1/2013; Gemeinde Magdalensberg 131-9-5/1965-192/04

4.7.7 Bürgermeister fordert mündlich zur Baueinstellung auf – Gemeinde Neuhaus

Die Behörde fordert einen Nachbarn mündlich dazu auf, illegale Bauarbeiten einzustellen. Gesetzmäßig und vollstreckbar ist aber nur ein mit Bescheid verfügter Baueinstellungsauftrag.

Ein Bürger beschwerte sich darüber, dass es die Baubehörde der Gemeinde Neuhaus unterlassen habe, seinem Nachbarn mit Bescheid aufzutragen, die konsenslosen Arbeiten zur Errichtung eines Gebäudes einzustellen.

Nach Anzeige der illegalen Bauarbeiten stellte die Behörde bei einem Ortsausganschein fest, dass die Arbeiten baubewilligungspflichtig sind. Da der Nachbar bereits um Baubewilligung angesucht hatte, die Bewilligung aber wegen unvollständiger Unterlagen noch nicht erteilt war, forderte ihn der Bürgermeister mündlich dazu auf, sämtliche Arbeiten unverzüglich einzustellen und die fehlenden Antragsbeilagen vorzulegen. Ein Baueinstellungsbescheid erging nicht. Laut Auskunft der Gemeinde stellte der Bauwerber die Arbeiten im Juli 2012 ein.

Mündliche Aufforderung zur Baueinstellung

Die VA beanstandete, dass der Bürgermeister bei der mündlichen Verhandlung im Juli 2012 nur mündlich und formlos einen Baustopp verfügte. Nach der Kärntner Bauordnung 1996 hätte die Behörde nach Kenntnis der bewilligungslosen Bauführung mit Bescheid die Baueinstellung verfügen müssen. Nur so kann die Einstellung der Bauarbeiten auch zwangsweise durchgesetzt werden. Sollten vor Erteilung der Bewilligung weitere Arbeiten durchgeführt werden, wäre unverzüglich mit Bescheid die Baueinstellung anzuordnen.

Bauordnung verlangt einen vollstreckbaren Bescheid

Einzelfall: VA-K-BT/0043-B/1/2012; Gemeinde Neuhaus 131-9/2013

4.8 Schulrecht

4.8.1 Verpflichtendes Kindergartenjahr in privater Kindergruppe

Die Kinder aus Lölling sollten das verpflichtende Kindergartenjahr nicht in ihrer gewohnten Kindergruppe absolvieren, da diese kein offizieller Kindergarten ist. Nach Ansicht des Bürgermeisters sollten sie pendeln und jeden Tag bis zu 20 Kilometer mit dem Autobus unterwegs sein. Den engagierten Eltern gelang es mit Hilfe der VA, eine Lösung zu erzielen.

Lölling liegt ca. zehn Kilometer außerhalb der Gemeinde Hüttenberg. Nach Schließung der Volksschule Lölling Ende des Schuljahres 2009/2010 gründeten engagierte Eltern den „Verein zur Förderung und Erhaltung der Volksschule sowie der Kinder- und Jugenderziehung“, der eine private Volksschule und eine Spielgruppe für Kinder im Kindergartenalter betreibt. Eine ausgebildete Kindergartenpädagogin betreut die Kinder der Spielgruppe.

Standortsicherung vs.
Kinderrechte

Nach dem K-KBG müssen Kinder im Jahr vor Beginn ihrer Schulpflicht einen Kindergarten besuchen (das sogenannte „verpflichtende Kindergartenjahr“). Die Eltern wollten ihre Kinder jedoch auch im verpflichtenden Kindergartenjahr weiter in der Spielgruppe im Ort betreuen lassen. Der Bürgermeister der Gemeinde Hüttenberg ordnete einen Besuch des öffentlichen Kindergartens in Hüttenberg an. Da sich die Eltern weigerten, erstattete er wiederholt Anzeigen und wurden Geldstrafen verhängt. Die Eltern versuchten ihrerseits vergeblich, Ausnahmegenehmigungen zu erlangen.

In der ORF-Sendung „Bürgeranwalt“ wurde der Fall mit einer der betroffenen Mütter, dem Obmann des „Vereins zur Förderung und Erhaltung der Volksschule sowie der Kinder- und Jugenderziehung“ und dem Bürgermeister von Hüttenberg diskutiert.

Der Bürgermeister argumentierte mit der Standortsicherung des Bildungszentrums der Gemeinde Hüttenberg. Die Kinder aus Lölling fehlten der Gemeinde Hüttenberg. Dagegen sprachen die für Vorschulkinder unzumutbar lange Anreise zum Kindergarten und der Volksschulbesuch in Lölling im Folgejahr. Das Herausreißen aus der gewohnten Umgebung für ein Jahr war für die Eltern nicht nachvollziehbar.

Ausnahmegenehmigung erteilt

Nach dem Einschreiten der VA kann Erfreuliches berichtet werden. Die Eltern erhielten die beantragten Ausnahmegenehmigungen. Die Kinder können das verpflichtende Kindergartenjahr in der privaten Kindergruppe Lölling absolvieren. Die Geldstrafen wurden in Ermahnungen umgewandelt.

Einzelfall: VA-K-SCHU/0007-C/1/2012; Amt d. Ktn LReg 01-VA-586/1-2013

4.9 Sozialrecht

4.9.1 Missstände bei der Grundversorgung von Asylwerbenden

In zumindest zwei Quartieren wurden Asylwerbende unter teilweise menschenunwürdigen Bedingungen untergebracht. Die VA fordert für die Grundversorgung bundesweit strukturelle Verbesserungen, einheitliche Standards und ein effizienteres Beschwerdemanagement.

In Österreich leben derzeit ca. 20.000 Asylsuchende. Die meisten verfügen über kein Geld, dürfen nicht arbeiten und sind deshalb auf Unterstützung des Staates angewiesen. Gemäß der EU-Aufnahmerichtlinie 2003/9/EG bzw. der neuen EU-Richtlinie 2013/33/EU sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, für hilfebedürftige Asylsuchende angemessenen Lebensunterhalt und eine Unterbringung, die unter Achtung der Privatsphäre auch ein Mindestmaß an autonomer Lebensgestaltung ermöglicht, sicherzustellen. Die Nichterbringung von menschenwürdigen Versorgungsleistungen für Asylsuchende kann auch nach Ansicht des EGMR eine Verletzung des Verbots unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung gemäß Art. 3 der EMRK darstellen.

Internationale Verpflichtung zu menschenwürdiger Unterbringung

Dass diese internationalen Verpflichtungen nicht immer erfüllt werden, zeigten Überprüfungen von zwei Quartieren der Grundversorgung. Die VA stellte schwere Mängel fest: In der Flüchtlingsunterkunft „Saualm“ herrschten gesundheitsgefährdende hygienische Bedingungen. Das Essen war teilweise verdorben und nicht ausreichend, sodass die Menschen immer wieder Hunger leiden mussten. Das Duschen mit Warmwasser und das Aufdrehen der Heizung wurden teilweise nur eine halbe Stunde bis maximal eine Stunde am Tag erlaubt. Die Asylsuchenden wurden von der Betreiberin zu illegalen Arbeitsleistungen bei der Gebäuderenovierung ohne ausreichende Schutzmaßnahmen angehalten. Taschengeld wurde teilweise erheblich verspätet ausgezahlt. Das Personal des vom Land Ktn eingesetzten Sicherheitsdienstes führte mutwillig Zimmerkontrollen mit Hunden durch und trug sichtbar Waffen und Handschellen. Gebete wurden ohne Anlass gestört. All dies verunsicherte die Unterbrachten zusätzlich.

VA stellt Menschenrechtsverletzungen fest

Obwohl traumatisierte Asylwerbende auf der Saualm untergebracht waren, gab es keine psychologische Betreuung. Die Betreiberin setzte mit Ausnahme eines unzureichenden Deutsch-Unterrichts auch keine Integrationsmaßnahmen, sondern behinderte Initiativen und die Unterstützung der lokalen Bevölkerung und des Pfarrers. Hausverbote erschwerten Integrationsmaßnahmen zusätzlich. Trotz vertraglicher Verpflichtung gab es keine Transportmöglichkeit in bewohnte Gebiete, was aufgrund der abgeschiedenen Lage der Saualm besonders problematisch war.

Keine psychologische Betreuung

Die VA stellte auch fest, dass der Zugang zur medizinischen Versorgung unzureichend war. Die Asylsuchenden durften für Krankentransporte weder die Rettung noch ein Taxi rufen, sondern benötigten die Zustimmung der Betrei-

berin, die zumindest einmal versagt wurde. Es gab auch keine Arztbesuche auf der Saualm. Selbst erwachsenen Untergebrachten war es verwehrt, auf ihre Medikamente zuzugreifen, da diese von der Betreiberin bzw. dem Security-Personal aufbewahrt und verwaltet wurden.

Land erfüllte Kontrollfunktion nicht

Die zuständigen Verantwortlichen des Landes Ktn hatten zum größten Teil Kenntnis von diesen Vorgängen und akzeptierten sie zumindest ein Jahr stillschweigend, ohne Abhilfe zu schaffen. Die vom Land Ktn ausgewählten Regionalbetreuerinnen waren offensichtlich überfordert, Missstände vollständig zu dokumentieren. Wenn sie von Missständen berichteten, reagierte das Land in vielen Fällen überhaupt nicht oder zumindest nicht angemessen. Ein Beschwerdemanagement, das die Grundlage für die Wahrnehmung der gesetzlich vorgeschriebenen Kontrollen der Einrichtungen darstellt, existierte nicht.

Auch bei der zweiten beanstandeten Flüchtlingsunterkunft in Ktn stellte die VA schwere Mängel fest. Die hygienischen und baulichen Zustände waren teilweise untragbar. Auch in diesem Quartier wurden die Mängel nicht bzw. vollkommen ungenügend dokumentiert. Von der LReg wurden keine ausreichenden Konsequenzen veranlasst.

Die VA kam daher zum dem Ergebnis, dass Menschenrechtsverletzungen und Missstände bei der Grundversorgung in Ktn vorlagen. Die VA empfahl der LReg eindringlich, eine den menschenrechtlichen Standards entsprechende Versorgung der Asylsuchenden zu sichern. Psychologische Betreuung und Integrationsmaßnahmen müssen gewährleistet und der Zutritt für hausfremde Personen darf nicht prinzipiell ausgeschlossen werden. Alle in der Grundversorgung untergebrachten Asylwerbenden müssen außerdem einen selbstbestimmten Zugang zu ärztlicher Versorgung und eine gute Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz haben. Für ihre Sicherheit muss bestmöglich gesorgt werden. Sicherzustellen ist auch, dass Beschwerden von Asylwerbenden nachgegangen wird und Missstände unverzüglich beseitigt werden.

Schließung beider Quartiere

In ihrer Stellungnahme an die VA betonte die Ktn LReg insbesondere, dass beide beanstandeten Quartiere noch während des Prüfungsverfahrens der VA geschlossen wurden. Verbesserungen in der Versorgung von Asylwerbenden wurden in Aussicht gestellt.

Einzelfall: VA-K-SOZ/0025-A/1/2011 (01-VA-567/2-2013)

4.9.2 Mindestsicherung

Auch nach Abschaffung des Pflegeregresses sind Strukturprobleme ungelöst

Der Kärntner Landtag sorgte mit der Abschaffung des Angehörigenregresses, dessen Wiedereinführung im Juli 2012 und der neuerlichen Abschaffung im Mai 2013 für Verunsicherung.

Zwischen dem Bund und allen Ländern wurde nach längeren Verhandlungen im Jahr 2010 eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung (für den Bund kundgemacht in BGBl. I Nr. 96/2010) getroffen. Die Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung wurde dabei als ein Hauptziel definiert. Die Vereinbarung regelt vor allem die Leistungsvoraussetzungen, die Bemühungspflicht und Arbeitswilligkeit, die Antragsstellung, den Regress und Zuverdienst sowie mögliche Sanktionen. All dies dient im Kern der Schaffung bundesweit zu gewährleistender Mindeststandards.

Nachdem in Ktn der Angehörigenregress zunächst abgeschafft worden war, wurden ab 1. Juli 2012 wiederum Kostenbeteiligungen von unterhaltspflichtigen Angehörigen gesetzlich vorgesehen. Die Höhe der Kostenbeteiligung richtete sich nach der finanziellen Leistungsfähigkeit und den sonstigen Unterhaltspflichten, sowie der eigenen Pflegegebedürftigkeit bzw. Behinderung.

Regress wird 2012 wieder eingeführt

Der VfGH hat ausdrücklich bestätigt, dass die Angehörigenersatzpflicht gegen die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung verstößt. Auch die VA stand der Wiedereinführung der Kostenbeteiligungspflicht naher Angehöriger bei Pflegeheimaufenthalten in den Bundesländern Ktn und auch der Stmk stets ablehnend gegenüber.

Verstoß gegen Bund-Länder-Vereinbarung

Im Berichtszeitraum hatte die VA in einigen Fällen die Höhe der für Angehörige vorgeschriebenen Kostenbeiträge zu prüfen, konnte jedoch im Übrigen nur auf den wiedereingeführten Pflegeregress hinweisen. Denn nach der ständigen Rechtsprechung des VfGH können aus einer Art. 15a B-VG Vereinbarung keine subjektiven Rechte abgeleitet werden. Die Feststellung einer Rechtsverletzung durch den VfGH kann nur auf Antrag einer der Vertragsparteien erfolgen. Dies bedeutet, dass es weder den Betroffenen, noch der VA möglich war, dagegen wirksam vorzugehen.

Der Ktn Landtag reagierte aber und schaffte den Pflegeregress rückwirkend mit 1. Mai 2013 wieder ab. Bereits vorgeschriebene Kostenbeiträge für unterhaltspflichtige Angehörige waren demnach einzustellen bzw. rückzuerstatten.

Abschaffung mit 1. Mai 2013

Pflegebedürftigkeit wird von der Bevölkerung als soziales Risiko wahrgenommen, das einer solidarischen Absicherung bedarf. Vor dem Hintergrund demografischer Entwicklungen und der notwendigen Weiterentwicklung der Betreuungs- und Pflegelandschaft gilt es, ein bundesweit vergleichbares Angebot zu entwickeln, das im Sinne von „mobil vor stationär“ nicht überwiegend auf Angehörige oder Großinstitutionen setzt. Obwohl das PFG samt der Regelung des Richtversorgungsgrads einen Schritt in die richtige Richtung darstellt, beurteilte zuletzt auch der Rechnungshof die aktuelle Situation zur Erfassung und Planung der Pflegeversorgung als unbefriedigend. Bereits 2011 kritisierte der Rechnungshof die sehr komplexe und uneinheitliche Finanzierung des Pflegesystems; mehrere Akteure schlugen eine grundlegende Änderung der

Vergleichbares Angebot bundesweit notwendig

Pflegefinanzierung vor (z.B. die Landessozialreferentinnen und -referenten). Trotz Änderungen von Teilaspekten (z.B. durch den Pflegefonds) fehlen weiterhin ein Gesamtkonzept und eine systematische Neuregelung. Um Betreuung und Pflege zukunftsorientiert zu gestalten, ist der Ausbau leistungsfähiger und bezahlbarer Pflegearrangements im Sozialraum erforderlich. Nur so kann eine Integration sowohl familiärer und ehrenamtlicher als auch professioneller Hilfe und Pflege erreicht werden.

Einzelfälle: VA-K-SOZ/0001-A/1/2013 (01-VA-593/1-2013), VA-K-SOZ/0010-A/1/2013

4.9.3 Pflege

Verfassungswidrige Vorgangsweise bei Pflegeheimaufenthalt

Das Amt d. Ktn LReg verlangte rechtswidrig von Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern jährlich einen Nachweis über die Verwendung des Taschengeldes bzw. eine Kopie des Pensions- und Sparkontos sowie eine Aufstellung über die Verwendung der Restpension.

Verwendung des Taschengeldes soll dokumentiert und vorgelegt werden

Ein Heimbewohner erhielt ein Schreiben des Amtes d. Ktn LReg mit der Aufforderung, die Verwendung seines Taschengeldes nachzuweisen und eine genaue Aufstellung zu führen. Diese war einmal jährlich unaufgefordert dem Amt d. Ktn LReg zur Einsicht vorzulegen. Nachdem die VA aus Anlass dieser Beschwerde ein Prüfungsverfahren eingeleitet hatte, wandten sich weitere Betroffene an die VA.

Behörde will widmungsgemäßen Gebrauch kontrollieren

Das Amt d. Ktn LReg verteidigte seine Vorgangsweise damit, dass ohne eine solche Kontrollmöglichkeit die dem Sozialhilfeträger eingeräumte Möglichkeit, aus dem Taschengeld gebildete Ersparnisse abzuschöpfen, insoweit ausgehebelt wäre, als die Hilfesuchenden dies durch widmungswidriges Verschwenken großer Beträge vereiteln könnten. Das Amt d. Ktn LReg vertrat damit die Ansicht, dass der widmungsgemäße Gebrauch des Taschengeldes überprüft werden müsse.

Verstoß gegen Recht auf Privat- und Familienleben

Diese Vorgangsweise der Verwaltungsbehörde ist verfassungswidrig. Das verbleibende Taschengeld dient nicht der Abdeckung des Betreuung- und Hilfsaufwandes. Die Aufforderung, die Behörde umfassend über alle taschengeldbezogenen Einnahmen und Ausgaben in Kenntnis zu setzen, verstößt daher gegen Art. 8 EMRK: Demnach hat jedermann Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens. Dieses Recht schützt ganz allgemein die Privatheit des Lebens gegen unnötige Kenntnisnahme durch den Staat, sodass eine Registrierung von Vorgängen des Privatlebens für Zwecke der öffentlichen Verwaltung in dieses Recht eingreift. Nichts anderes kann auch für die Verwendung des Taschengeldes gelten. Der Nachweis, wofür dieses Taschengeld verwendet wird, führt zwingend dazu, dass allenfalls weitreichende Einblicke in

den Kernbereich der Privatsphäre gewährt werden müssten. Das Taschengeld soll aber zur selbstbestimmten Verfügung stehen und die Befriedigung spezifischer Bedürfnisse sicherstellen.

Die VA vermag auch nicht zu erkennen, dass einer der in Art. 8 Abs. 2 EMRK genannten Rechtfertigungsgründe vorliegt, der eine Einschränkung dieses Grundrechts im gegebenen Zusammenhang auch nur ansatzweise rechtfertigen könnte. Weiters existiert keine Bestimmung des K-MSG, die eine solche weitreichende Nachweisverpflichtung enthält.

Keine gesetzliche Nachweisverpflichtung

Die freie Verfügungsmöglichkeit über das Taschengeld ist nur insoweit eingeschränkt, als daraus gebildete Ersparnisse nicht den Höchstbetrag von 500 % des Mindeststandards nach § 12 Abs. 2 K-MSG übersteigen dürfen. Nicht verbrauchtes Taschengeld, das über diesen gesetzlich normierten Grenzbeträgen liegt, ist als „verwertbares Vermögen“ des Leistungsempfängers anzusehen und zur Abdeckung der aus öffentlichen Mitteln zu tragenden Aufwendungen der stationären Unterbringung zu vereinnahmen. Im Gesetz findet sich aber an keiner Stelle auch nur ein Hinweis auf die Pflicht, die Verwendung des Taschengeldes präzise aufzuzeichnen, geschweige denn ein Anhaltspunkt dafür, dass diese Aufzeichnung (auch nur summarisch) dem Amt d. Ktn LReg einmal jährlich vorgelegt werden müsste.

Die VA hat daher die Empfehlung ausgesprochen, dass entsprechende Anforderungen ausnahmslos unterbleiben. Stattdessen soll lediglich darauf aufmerksam gemacht werden, dass Änderungen der Umstände binnen vier Wochen bekannt zu geben und der das Schonvermögen (Wert 2012: 3.870 Euro) übersteigende Betrag an das Amt d. Ktn LReg zur Anweisung zu bringen ist.

VA spricht Empfehlung aus

Als Folge dieser Missstandsfeststellung und Empfehlung durch die VA kam es im Herbst 2012 zu einer Änderung der kritisierten Verwaltungspraxis. Im März 2013 wurde ein Schreiben an sämtliche Alten-, Wohn- und Pflegeheime in Ktn versandt. Darin wird ausdrücklich festgehalten, dass Teilaufstellungen über die Art der Verwendung des Taschengeldes sowie Kopien von Pensions- und/oder Sparkonten generell nicht mehr eingefordert werden. In Zukunft werden Betroffene nur mehr mit einem Schreiben darauf hingewiesen, dass bekannte Änderungen der Umstände binnen vier Wochen mitzuteilen sind und in Fällen einer Kostenübernahme durch die Mindestsicherung der das Schonvermögen übersteigende Betrag zur teilweisen Kostenabdeckung an das Amt d. Ktn LReg anzuweisen ist. Wichtig war dem Amt d. Ktn LReg auch, dass in diesem Schreiben auf die gesetzliche Verpflichtung hingewiesen wird, das Taschengeld stets im Interesse und entsprechend den Wünschen der Bewohnerinnen und Bewohner zu verwenden.

Änderung der Verwaltungspraxis

Einzelfälle: VA-K-SOZ/0005-A/1/2012, VA-K-SOZ/0006-A/1/2012 (01-VA-557/2-2012), VA-K-SOZ/0022-A/1/2012

Pflegezuschlag trotz Ruhen des Pflegegeldes

Die VA setzt sich dafür ein, dass der Pflegezuschlag für Zeiten vorübergehender Abwesenheit von der Pflegeeinrichtung nur dann zu entrichten ist, wenn das Pflegegeld nicht ruht.

Voller Pflegezuschlag trotz Ruhen des Pflegegeldes

Die VA hat aufgrund mehrerer Anfragen von Betroffenen erfahren, dass sich in Pflegeheimen für Zeiten der Abwesenheit in den meisten Fällen nur die Hotelkomponente um einen geringen Betrag für die Verpflegungskosten verringert. Der Pflegezuschlag ist somit in voller Höhe auch dann weiter zu leisten, wenn das Pflegegeld wegen eines Krankenhausaufenthalts ruht. Dieser Umstand trifft vor allem Selbstzahlerinnen und Selbstzahler sehr, die ohnehin sehr hohe Beträge für ihren Heimaufenthalt aufbringen müssen. Denn sie müssen neben dem Taggeld für den Krankenhausaufenthalt auch noch den vollen Pflegezuschlag für das Pflegeheim bezahlen, obwohl für diese Zeit kein Pflegegeld zur Auszahlung gelangt.

Die VA hat diese Problematik, die immer mehr zumeist hochbetagte Frauen und Männer betrifft, aufgegriffen und eine entsprechende Änderung der jeweiligen Rechtslage angeregt.

Unterschiedliche Regelungen in den Ländern

Nach dem Kenntnisstand der VA ist die Rechtslage derzeit länderweise unterschiedlich geregelt. Hinzuweisen ist etwa auf eine beispielgebende Regelung in NÖ (§ 13 Abs. 1 der NÖ Pflegeheimverordnung, LGBl. 9200/7), die dem Heimträger die Pflicht auferlegt, die durch das Heim zu erbringenden Leistungen detailliert zu beschreiben und die entsprechenden Tarife festzulegen.

Keine Pflegezuschläge bei Abwesenheit vom Heim in NÖ

Nach den der VA vorliegenden Informationen wird in Vollziehung dieser Rechtslage in der Praxis in Landespflegeheimen sowie Vertragsheimen des Landes NÖ bei Urlaub vom Heim, Krankenhaus- und Kuraufenthalt den Heimbewohnerinnen und den Heimbewohnern nur der Grundtarif verrechnet. Die Verrechnung von Pflegezuschlägen findet hingegen nicht statt.

Regelung in Ktn

Das Land Ktn hat in zivilrechtlichen Vereinbarungen mit den privaten Betreibern von Pflegeeinrichtungen ausdrücklich festgelegt, dass ein Pflegezuschlag nur für jene Tage zu leisten ist, an denen eine Bewohnerin bzw. ein Bewohner tatsächlich in der Einrichtung gepflegt wird. Dabei ist pro Aufenthaltstag 1/30 des Pflegegeldes zu entrichten, Eintritts- und Austrittstag gelten als voller Tag. Diese Regelung findet mittelbar auch auf Selbstzahler Anwendung, sodass unverhältnismäßige Belastungen dieser Personengruppe hintangehalten werden.

Einzelfall: VA-ST-SOZ/0056-A/1/2011

Rechtswidriger Einzelzimmerzuschlag

Der Sozialhilfeverband Villach schreibt Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern Einzelzimmerzuschläge vor. Diese einseitige Entgelterhöhung findet allerdings im Heimvertrag keine Deckung und entspricht nicht den gesetzlichen Erfordernissen des KSchG, insbesondere nicht dem Transparenzgebot.

Ein Kärntner war seit Dezember 2003 Bewohner eines Seniorenheimes. Er wohnte in einem Einzelzimmer, für welches der Sozialhilfeverband Villach als zuständiger Rechtsträger ab Jänner 2009 einen Einzelzimmerzuschlag in der Höhe von 100 Euro bzw. ab 2012 110 Euro monatlich in Rechnung stellte. Das Land Ktn übernahm diesen Zuschlag bis Ende Juli 2011 zur Gänze bzw. teilweise im Rahmen der Sozialhilfe. Ab August 2011 fiel dieser Landeszuschuss weg, sodass der Bewohner vom Heimträger angehalten wurde, diesen selbst zu bezahlen.

Der Heimvertrag bietet jedoch keine ausreichende Grundlage für die Einführung des Einzelzimmerzuschlages: Unter dem Punkt „Tariferhöhung und -senkung“ wird nur in Form einer Generalklausel auf eine Änderung der Rechtslage bzw. die Notwendigkeit und Angemessenheit zur Fortführung des Betriebes hingewiesen. Diese Regelung enthält keine Kriterien für die Einführung des Einzelzimmerzuschlages.

Heimvertrag enthält nur Generalklausel

Daher werden nach Ansicht der VA sowohl § 6 Abs. 1 Z 5 KSchG als auch § 6 Abs. 3 KSchG verletzt. Der im Rahmen einer Generalklausel erfolgende Hinweis auf eine Änderung der Rechtslage bzw. Notwendigkeit und Angemessenheit zur Fortführung des Betriebes ist nicht ausreichend. Das Transparenzgebot wird mit der gegenständlichen Vertragsklausel nicht erfüllt, da der Heimbewohner nicht erkennen kann, an welchen Komponenten sich die Vorschreibung des Einzelzimmerzuschlages orientiert. Der von Herrn N.N. und dem Sozialhilfeverband Villach abgeschlossene Heimvertrag bietet daher keine ausreichende Grundlage für die Vorschreibung des Zuschlages.

Die Ktn LReg war jedoch der Meinung, dass es nicht in ihre Zuständigkeit falle, das in § 6 Abs. 3 KSchG normierte Transparenzgebot zu überprüfen. Der Sozialhilfeverband Villach, an den die VA ebenfalls herantrat, war wiederum – ohne Anführung einer rechtlichen Begründung – der Ansicht, dass das Konsumentenschutzrecht in keiner Form verletzt wurde.

Land und Sozialhilfeverband ohne Unrechtsbewusstsein

Der ebenfalls von der VA informierte Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz bestätigte jedoch, dass die im Heimvertrag vorgesehenen Bestimmungen die strengen Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 Z 5 KSchG nicht erfüllen. Der Minister kündigte daher auf Anraten der VA auch an, potenziell fehleranfällige Vertragsbestimmungen im aktuellen Heimvertragsmuster beim Heimträger anzufordern und zu überprüfen.

Einzelzimmerzuschlag ist rechtswidrig

Die VA teilte der BH Villach abschließend mit, dass die Einführung des Einzelzimmerzuschlages rechtswidrig war. Diese folgte bedauerlicherweise nicht den rechtlichen Ausführungen der VA und lehnte eine Abänderung der Vorgangsweise ab.

Einzelfall: VA-K-SOZ/0018-A/1/2011 (01-VA-300/3-2012)

4.9.4 Kinder- und Jugendhilfe

Unabhängige Opferschutzkommission eingerichtet

Die VA begrüßt, dass auch in Kärnten eine Opferschutzkommission zur Unterstützung der Missbrauchsoffer ihre Tätigkeit im Dezember 2013 aufgenommen hat.

VA Anlaufstelle für ehemalige Heimzöglinge

Ehemalige Heimzöglinge wenden sich immer wieder mit Beschwerden über erlittene Misshandlungen in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe an die VA. Auch im Berichtszeitraum wandten sich Betroffene an die VA, welche über Missbrauch in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe berichteten. Gerade bei Opfern, die ihr Leben lang unter den Folgen eines Missbrauchs in einem Jugendheim zu leiden haben, ist ein hohes Maß an Sensibilität angezeigt und ist es verständlich, dass den Betroffenen die Aufarbeitung und Aufklärung ein besonderes und dringendes Anliegen ist.

Opferschutzkommission Ende 2013 eingerichtet

Die VA musste feststellen, dass die Bearbeitungsdauer einzelner Fälle leider einen langen Zeitraum in Anspruch nahm. Die Ktn LReg beschloss am 22.10.2013, eine unabhängige Opferschutzkommission einzurichten, um diese tragischen Fälle rasch aufarbeiten zu können. Die VA begrüßt diese Maßnahme zur Unterstützung von Gewalt- und Missbrauchsoffern. Die Arbeit der Kommission, der fünf Persönlichkeiten aus Verwaltung, Justiz und dem Sozialbereich angehören, erfolgt unentgeltlich und ehrenamtlich.

Die Opferschutzkommission befasst sich mit Fällen von Gewalt- und Missbrauchsoffern aus Einrichtungen des Landes und der KABEG, welche im Rahmen einer Maßnahme der Kinder- und Jugendhilfe untergebracht waren. Neben der Evaluierung von Entschädigungsleistungen werden auch Therapien und psychologische Nachsorge angeboten. Dabei fungiert die Kinder- und Jugendanwaltschaft als unabhängige Anlaufstelle, wo auch die Erstgespräche stattfinden. In weiterer Folge werden Berichte erstellt und an die Kommission weitergeleitet, die in der Sache berät und über die Höhe der Entschädigungsleistung entscheidet. Die Höhe der Auszahlung wird anhand von Unterlagen und Aussagen im Gespräch mit Psychologen festgelegt. Der Rahmen liegt zwischen 5.000 und 25.000 Euro.

Das Land Ktn wies gegenüber der VA darauf hin, sich bewusst zu sein, mit Entschädigungszahlungen die psychische Belastung durch das Erlebte nicht ungeschehen machen zu können. Zukünftig sollen aber solche Ereignisse ver-

mieden werden, indem primär darauf geachtet werde, ambulante mobile Angebote ständig auszubauen, um einen möglichst langen Verbleib im familiären Umfeld zu ermöglichen. Weiters sollen in jeder Ktn Region kleine Betreuungseinrichtungen (WGs) errichtet werden, um eine möglichst wohnortnahe Versorgung sicherzustellen.

Auch in einem Beschwerdefall wurden die Unterlagen des Betroffenen auf Ersuchen der VA an die Geschäftsstelle der Opferschutzkommission übergeben und – neben einer Entschädigungszahlung von 5.000 Euro – auch angeboten, die Kosten für eine psychotherapeutische Behandlung bis zu 30 Stunden im Rahmen der Opferhilfe des Landes Ktn zu übernehmen. Im Rahmen der Weiterleitung des Falles an die neu eingerichtete Opferschutzkommission soll auch eine eventuelle weitere Entschädigungsleistung geprüft werden.

Entschädigungshöhe
wird neu geprüft

Einzelfälle: VA-K-SOZ/0017-A/1/2012 (01-VA-575/1-2012), VA-K-SOZ/0008-A/1/2013 (01-VA-575/5-2013)

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
API	Autobahnpolizeiinspektion
Art.	Artikel
ÄrzteG	Ärztegesetz
AsylGH	Asylgerichtshof
AVAB	Alleinverdienerabsetzbetrag
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz
BG	Bezirksgericht
BGBL.	Bundesgesetzblatt
Bgld	Burgenland
BGStG	Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz
BH	Bezirkshauptmannschaft
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium ...
BMASK	... für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMeiA	... für europäische und internationale Angelegenheiten
BMF	... für Finanzen
BMG	... für Gesundheit
BMI	... für Inneres
BMJ	... für Justiz
BMLFUW	... für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLVS	... für Landesverteidigung und Sport
BMUKK	... für Unterricht, Kunst und Kultur
BMVIT	... für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFJ	... für Wirtschaft, Familie und Jugend
BMWF	... für Wissenschaft und Forschung
BMS	Bedarfsorientierte Mindestsicherung
BVA	Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
CAT	UN-Ausschuss gegen Folter
CPT	Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
d.h.	das heißt
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
exkl.	exklusive
FA	Finanzamt
(f)f.	folgend(e) (Seite, Seiten)
FLAG	Familienlastenausgleichsgesetz
GebAG	Gebührenanspruchsgesetz
gem.	gemäß
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GuKG	Gesundheits- und Krankenpflegegesetz
GZ	Geschäftszahl
HeimAufG	Heimaufenthaltsgesetz
i.d.(g.)F.	in der geltenden Fassung
IOI.	International Ombudsman Institute
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
K-BO	Kärntner Bauordnung
K-GPIG	Kärntner Gemeindeplanungsgesetz
K-KBG	Kärntner Kinderbetreuungsgesetz
K-MSG	Kärntner Mindestsicherungsgesetz
K-NSG	Kärntner Naturschutzgesetz
K-PRG	Kärntner Prostitutionsgesetz
K-StrG	Kärntner Straßengesetz
KAV	Krankenanstaltenverbund
KiJA	Kinder- und Jugendanwaltschaft
KSchG	Konsumentenschutzgesetz
Ktn	Kärnten
leg. cit.	legis citatae
LH	Landeshauptmann
lit.	litera (Buchstabe)
LKH	Landeskrankenhaus
LPD	Landespolizeidirektion
LReg	Landesregierung
MA	Magistratsabteilung
MD	Magistratsdirektion
Mio.	Million(en)

MPG	Medizinproduktegesetz
MRB	Menschenrechtsbeirat
Mrd.	Milliarde(n)
N.N.	Beschwerdeführerin, Beschwerdeführer
NGO	Nichtregierungsorganisation (non-governmental organisation)
NÖ	Niederösterreich
NPM	Nationaler Präventionsmechanismus
Nr.	Nummer
OGH	Oberster Gerichtshof
OLG	Oberlandesgericht
OÖ	Oberösterreich
OPCAT	Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
ORF	Österreichischer Rundfunk
PAZ	Polizeianhaltezentrum
PB	Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat
PFG	Pflegefondsgesetz
PI	Polizeiinspektion
Pkt.	Punkt
PVA	Pensionsversicherungsanstalt
rd.	rund
Rz	Randziffer
S.	Seite
Sbg	Salzburg
SGB V	Sozialgesetzbuch, Fünftes Buch (Dtl.)
SPT	UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter
Stmk	Steiermark
StPO	Strafprozessordnung
StVG	Strafvollzugsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
u.a.	unter anderem
u.Ä.	und Ähnliches
u.a.m.	und andere(s) mehr
UbG	Unterbringungsgesetz
UN	United Nations
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention

VA	Volksanwaltschaft
Vbg	Vorarlberg
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VolksanwG	Volksanwaltschaftsgesetz
VSPBG	Vereinssachwalter-, Patientenanwalts- und Bewohner- vertretergesetz
VStG	Verwaltungsstrafgesetz
VVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
Zl.	Zahl
z.T.	zum Teil

Impressum

Herausgeber: Volksanwaltschaft
1015 Wien, Singerstraße 17
Tel. +43 (0)1 51505-0
<http://www.volksanwaltschaft.gv.at>

Redaktion und Grafik: Volksanwaltschaft

Herausgegeben: Wien, im Oktober 2014

