



VOLKSANWALTSCHAFT

Bericht

der Volksanwaltschaft
an den Nationalrat und
an den Bundesrat

2013

Vorwort

Dieser Bericht gibt Rechenschaft über das erste volle Arbeitsjahr, in dem die Volksanwaltschaft ihre neue Funktion zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte ausgeübt hat. Er ist somit der erste Tätigkeitsbericht, in dem auch Entscheidungen zur präventiven Kontrolle dargestellt und begründet werden. Dieser Prüftätigkeit der Volksanwaltschaft sind 530 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 2013 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 im Vergleich zu 2012 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 Jahres 2013 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 Gliederung folgt wie gewohnt den Ressortzuständigkeiten der einzelnen Ministerien, die Prüffälle mit Grundrechtsbezug werden dabei jeweils an den Anfang gestellt. Kapitel 5 bringt einen Überblick über die Aktivitäten auf europäischer und internationaler Ebene. Das abschließende Kapitel 6 fasst die legislativen Empfeh-

lungen zusammen, mit denen die Volksanwaltschaft auf unklare oder diskriminierende Regelungen reagiert.

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 Stoitsits 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 April 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	21
2.3.4	Bürgernahe Kommunikation	23
2.3.5	Veranstaltungen	24
2.3.6	Mitarbeiter- und Organisationsentwicklung	25
2.3.7	Internationale Aktivitäten	26
2.4	Bilanz der Mitglieder der Volksanwaltschaft	28
2.4.1	Volksanwalt Dr. Günther Kräuter	28
2.4.2	Volksanwältin Dr. Gertrude Brinek	30
2.4.3	Volksanwalt Dr. Peter Fichtenbauer	32
3	Präventive Tätigkeit	35
3.1	Einleitung	35
3.2	Zuständigkeit der Volksanwaltschaft	36
3.2.1	Überprüfung von Einrichtungen im Sinne des OPCAT	36
3.2.2	Kontrolle von Einrichtungen und Programmen für Menschen mit Behinderungen	37
3.2.3	Begleitende Überprüfung von Zwangsakten	37
3.3	Personelle und finanzielle Ausstattung	37
3.3.1	Die budgetäre Vorsorge	37
3.3.2	Kommissionen der Volksanwaltschaft	38
3.3.3	Menschenrechtsbeirat	39
3.4	Prüfungen im Berichtsjahr	41
3.4.1	Prüfungen in Zahlen	41
3.4.2	Ablauf der Kontrollbesuche	43
3.4.3	Berichte der Kommissionen	45
3.5	Entscheidungen der Volksanwaltschaft	47
3.5.1	Alten- und Pflegeheime	47
3.5.2	Krankenhäuser und Psychiatrie	53
3.5.3	Jugendwohlfahrtseinrichtungen	62
3.5.4	Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen	68

4.8	Gesundheit.....	171
4.8.1	Allgemeines	171
4.8.2	Patientenverfügungen	171
4.8.3	Krankenversicherung	173
4.9	Inneres	181
4.9.1	Allgemeines	181
4.9.2	Grundrechte.....	182
4.9.3	Fremden- und Asylrecht	187
4.9.4	Polizei.....	191
4.9.5	Waffenrecht	195
4.10	Justiz	196
4.10.1	Allgemeines	196
4.10.2	Gerichtsgebühren	200
4.10.3	Schließungen und Zusammenlegung von Bezirksgerichten	200
4.10.4	Verfahrensdauer	201
4.10.5	Staatsanwaltschaft	207
4.10.6	Strafvollzug.....	210
4.10.7	Einzelfälle	213
4.11	Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	216
4.11.1	Allgemeines	216
4.11.2	Wasserrecht.....	216
4.11.3	Forstrecht	218
4.11.4	Agrarförderungen.....	221
4.11.5	Pflanzenschutzrecht.....	222
4.11.6	Umwelt.....	224
4.12	Landesverteidigung und Sport	227
4.12.1	Allgemeines	227
4.12.2	Einzelfälle	227
4.13	Verkehr, Innovation und Technologie	230
4.13.1	Allgemeines	230
4.13.2	Grundrechte.....	231
4.13.3	GIS Gebühren Info Service GmbH.....	234
4.13.4	Einzelfälle.....	236
4.14	Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft	238
4.14.1	Allgemeines	238
4.14.2	Grundrechte.....	238
4.14.3	Gewerberecht	239
4.14.4	Einzelfälle.....	243
4.14.5	Vermessungsämter.....	249
4.14.6	Wissenschaft und Forschung	253

5	Internationale Aktivitäten	257
5.1	International Ombudsman Institute (I.O.I.).....	257
5.2	Internationale Organisationen und Tagungen	258
5.3	Bilaterale Kontakte	260
6	Anregungen an den Gesetzgeber.....	263
6.1	Präventive Tätigkeit.....	263
6.2	Nachprüfende Tätigkeit.....	264
6.2.1	Neue Anregungen.....	264
6.2.2	Umgesetzte Anregungen.....	267
6.2.3	Offene Anregungen	270
	Abkürzungsverzeichnis.....	287

4.14.6 Wissenschaft und Forschung

Mangelhaftes aufsichtsbehördliches Verfahren – BMWF

Ein Bewerber um eine Professur an einer Universität wandte sich wegen behaupteter Mängel bei der Durchführung eines Berufungsverfahrens an den Bundesminister für Wissenschaft und Forschung und anschließend an die VA. Das aufsichtsbehördliche Verfahren war zu beanstanden.

Die Universitäten unterliegen gemäß § 9 und 45 UG der Rechtsaufsicht des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung. Dieser hat mit Bescheid Entscheidungen von Universitätsorganen aufzuheben, wenn die betreffende Entscheidung im Widerspruch zu geltenden Gesetzen oder Verordnungen steht.

Ein Bewerber um eine Professur an einer Universität wurde von der Berufungskommission zwar als Drittgereihter in den Besetzungsvorschlag aufgenommen, der Rektor berief aber den Erstgereihten. Der nicht zum Zug gekommene Bewerber wandte sich an die Aufsichtsbehörde. In seiner Aufsichtsbeschwerde brachte er insbesondere vor, dass mehrere Mitglieder der Berufungskommission sowie einzelne Gutachter ihm gegenüber befangen gewesen seien. Auch handle es sich bei der letztlich erfolgten Besetzung der Professur um eine laut Satzung der Universität unzulässige Hausberufung eines Angehörigen dieser Universität.

Besetzung einer Professur

Der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung informierte Herrn Dr. N.N. dahingehend, dass im gegenständlichen Berufungsverfahren die Verfahrensvorschriften nicht derart verletzt worden seien, dass die Organe der Universität bei deren Einhaltung zu einem anderen Ergebnis hätten kommen können. Eine Befangenheit einzelner Mitglieder der Berufungskommission oder von Gutachtern könne deshalb nicht gegeben sein, da Herr Dr. N.N. „auf den Besetzungsvorschlag aufgenommen wurde und somit zu den am besten geeigneten Kandidaten gezählt wurde“.

BMWF sieht keinen Handlungsbedarf

Der Bewerber wandte sich mit einer Beschwerde gegen die Erledigung seiner Aufsichtsbeschwerde an die VA. Er brachte dabei im Wesentlichen vor, dass die Aufsichtsbehörde nicht auf alle geltend gemachten Verfahrensmängel eingegangen sei bzw. diese falsch gewürdigt habe.

Die VA stellte fest, dass die Kritik des Herrn Dr. N.N. insofern berechtigt war, als der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung in seiner Mitteilung über die Erledigung der Aufsichtsbeschwerde auf die Frage einer etwaig unzulässigen Hausberufung nicht eingegangen war. Auch wenn gesetzlich niemandem ein Rechtsanspruch auf eine bestimmte Erledigung einer Aufsichtsbeschwerde eingeräumt ist, geht die VA schon im Sinne einer bürgerfreundlichen Verwaltung davon aus, dass zu allen wesentlichen Punkten einer Aufsichtsbeschwerde Stellung genommen wird.

Erledigung der Aufsichtsbeschwerde unzureichend

Weiters beanstandete die VA, dass der Aufsichtsbehörde das Protokoll über jene Sitzung der Berufungskommission, in welcher die Gründe für die Hausbe-

rufung erläutert wurden, zum Zeitpunkt des Abschlusses des aufsichtsbehördlichen Verfahrens gar nicht vorlag.

Reihung im Besetzungsvorschlag keinesfalls unbeachtlich

Auch war die von der Aufsichtsbehörde vorgebrachte Argumentation nicht nachvollziehbar, wonach die Vorwürfe des Herrn Dr. N.N. betreffend die behauptete Befangenheit von Mitgliedern der Berufungskommission als bloße „Animositäten“ ungeeignet wären, die volle Unbefangenheit dieser Personen in Zweifel zu ziehen. Zu beachten ist nämlich, dass von einer im Besetzungsvorschlag vorgenommenen Reihung durchaus Rechtswirkungen ausgehen. So wäre ein Abgehen von der vorgenommenen Reihung vom Rektor zu begründen (gewesen). Der von der Aufsichtsbehörde vertretenen Auffassung, wonach eine Reihung der vorgeschlagenen Kandidaten im Besetzungsvorschlag für den Rektor unbeachtlich sei, war daher nicht zu folgen.

Nicht zu beanstanden war, dass die Aufsichtsbehörde insgesamt keinen Raum für eine Aufhebung der gegenständlichen Auswahlentscheidung der Berufungskommission bzw. des Rektors sah.

Einzelfall: VA-BD-WF/0073-C/1/2012

Erschwerter Rechtsschutz für Studierende an Fachhochschulen

Fachhochschulen werden im Gegensatz zu Universitäten im Zusammenhang mit der Vollziehung von Studienvorschriften nicht im Rahmen der Hoheitsverwaltung tätig. Daraus ergibt sich für Studierende an Fachhochschulen eine nicht nachvollziehbare Schlechterstellung bei der Rechtsdurchsetzung. Die VA regt eine gesetzliche Gleichstellung an.

Bloße Mitteilung ohne Bescheidcharakter

Eine Studierende an einer Fachhochschule beschwerte sich bei der VA darüber, dass das Fachhochschulkollegium über ihre Beschwerde gegen die Nichtaufhebung einer negativ beurteilten Prüfung nicht in Bescheidform entschied. Die Entscheidung, den Prüfungsantritt trotz der behaupteten Mängel bei der Durchführung der Prüfung nicht aufzuheben, wurde Frau N.N. vielmehr lediglich in Form einer schriftlichen Mitteilung zur Kenntnis gebracht.

Diese Vorgangsweise war von der VA nicht zu beanstanden, da gemäß § 10 Abs. 6 i.V.m. § 10 Abs. 3 Z 9 FHStG eine bescheidförmige Erledigung nur bei bestimmten Anträgen ausdrücklich vorgesehen ist. Beschwerden wegen der Nichtaufhebung von Prüfungen werden in diesen Bestimmungen nicht angeführt. Die – auch nach Auffassung des BMWF vorzunehmende – Rechtsauslegung, wonach im Zusammenhang mit Beschwerden wegen der mangelhaften Durchführung von Prüfungen nur der Gerichtsweg beschritten werden kann, ist daher vertretbar.

Studierende müssten zu Gericht gehen

Dieser Weg der Rechtsdurchsetzung wird aber für die Betroffenen im Regelfall insbesondere im Hinblick auf das Prozesskostenrisiko, die Verfahrensdauer und den Umstand, dass die Ausbildungsverträge als Grundlage für eine Klage

meist unzureichende Regelungen aufweisen werden, mit größeren Schwierigkeiten verbunden sein, als eine Rechtsdurchsetzung bis hin zu den Gerichtshöfen öffentlichen Rechts. Zudem entfällt mangels hoheitlichen Charakters der Entscheidungen der Fachhochschule in diesem Bereich die Kontrollmöglichkeit der VA.

Es ist für die VA auch nicht nachvollziehbar, weshalb Studierende an Fachhochschulen diesbezüglich schlechter gestellt werden als z.B. Studierende an Universitäten. Das UG sieht nämlich vor, dass die Universitäten in Vollziehung der Studienvorschriften im Rahmen der Hoheitsverwaltung tätig werden (§ 51 Abs. 1). Zu diesen Studienvorschriften gehört insbesondere auch das Prüfungswesen.

Es sollte daher gesetzlich ausdrücklich geregelt werden, dass die zuständigen Organe der Fachhochschulen bei der Vollziehung der Studienvorschriften im Rahmen der Hoheitsverwaltung tätig werden.

VA regt Gleichstellung an

Einzelfall: VA-BD-WF/0053-C/1/2012

Studienförderung – Studienbeihilfe für Vorbereitungslehrgänge an Fachhochschulen

Personen, die sich auf Studienberechtigungsprüfungen an Universitäten und Pädagogischen Hochschulen vorbereiten, können dafür eine Studienbeihilfe erhalten. Personen, die sich auf Prüfungen zwecks Zulassung zu einem Fachhochschulstudium vorbereiten, können dies nicht, da es an einer entsprechenden Verordnung des BMWF fehlt. Die Erlassung einer solchen Verordnung stellte das BMWF auf Anregung der VA in Aussicht.

Herr N.N. wandte sich an die VA und brachte vor, dass er seit dem Wintersemester 2012/13 einen zweisemestrigen Vorbereitungslehrgang an einer Fachhochschule absolviere. Ab Oktober 2013 werde er dort den entsprechenden Fachhochschul-Studiengang besuchen. Für diesen habe er – unter der Voraussetzung der positiven Absolvierung der Lehrgangsprüfungen – bereits eine Studienplatzzusage. Für die Zeit des Besuchs des Vorbereitungslehrganges habe er einen Antrag auf Studienbeihilfe eingebracht. Dieser sei aber von der Studienbeihilfenbehörde abgewiesen worden.

Die Nichtgewährung einer Studienbeihilfe war von der VA nicht zu beanstanden, da nach dem StudFG zwar eine Studienbeihilfe für ein Fachhochschulstudium gewährt werden kann, nicht aber für einen Vorbereitungslehrgang für ein Fachhochschulstudium. Diesbezüglich fehlt es an einer Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung auf Grundlage des § 5 Abs. 2 StudFG. Nach dieser Bestimmung kann der Bundesminister durch Verordnung bestimmen, inwieweit Personen, die sich auf Prüfungen zwecks Zulassung zu einem Fachhochschul-Studiengang vorbereiten, mit Studierenden von Fachhochschulen gleichzusetzen sind.

Keine Studienbeihilfe für Vorbereitungslehrgänge an FH