



VOLKSANWALTSCHAFT

An das
Amt der Tiroler Landesregierung
zH Herrn Landeshauptmann
Anton Mattle
Eduard-Wallnöfer-Platz 3
6020 Innsbruck

Geschäftszahl:
2022-0.547.875 (VA/T-SOZ/A-1)

Datum:

**Missstandsfeststellung
und
Empfehlung
des Kollegiums der Volksanwaltschaft**

Die Mitglieder der Volksanwaltschaft,

Volksanwalt Mag. Bernhard Achitz,
Volksanwalt Dr. Walter Rosenkranz und
Volksanwältin Gaby Schwarz

haben aus Anlass des Besuchs der Kommission 1 der Volksanwaltschaft im Wohnheim
XXXXXXXXXXXXX am 13. Mai 2022 nach Anhörung des Menschenrechtsbeirates in ihrer

kollegialen Sitzung am 04.12. 2023 beschlossen,

dass

**1. das fehlende Angebot an Wohnformen und Betreuungsstrukturen zur bedarfsgerechten
Versorgung junger Menschen mit psychischen und psychiatrischen Beeinträchtigungen in
Tirol und die unzureichenden Bemühungen der Tiroler Landesregierung bei der Schaffung
bzw. dem Ausbau dieser Strukturen, sowie**

2. die daraus resultierende Fehlplatzierung junger Menschen mit psychischen bzw. psychiatrischen Beeinträchtigungen in Alten- und Pflegeheimen in Tirol

Misstände

in der Verwaltung gemäß Art. 148a Abs. 3 B-VG iVm Art. 148i Abs. 1 B-VG und Art. 59 Abs. 1 Tiroler Landesordnung 1989 darstellen.

Aus Anlass des Ergebnisses dieses Prüfungsverfahrens richtet die Volksanwaltschaft an die Tiroler Landesregierung bzw. ihr nach der Geschäftsordnung zuständiges Mitglied gemäß Art. 148c B-VG iVm Art. 148i B-VG iVm Art. 59 Abs. 1 Tiroler Landesordnung 1989 die

Empfehlungen

1. umgehend einen Etappen- und Finanzierungsplan betreffend den vorrangig zu betreibenden Ausbau von adäquaten, bedarfsgerechten und gemeindenahen Wohnformen und Betreuungsstrukturen für Menschen mit psychiatrischen Erkrankungen und psychischen Beeinträchtigungen zu erarbeiten, und

2. transparent darzulegen, welche konkreten Veranlassungen, Maßnahmen und Überlegungen die Tiroler Landesregierung seit 2019 angestellt hat, um kurz-, mittel- und langfristig sicherzustellen, dass Menschen mit psychiatrischen Erkrankungen und psychischen Beeinträchtigungen ein adäquates Wohn- und Betreuungsangebot in Tirol vorfinden und Fehlplatzierungen in Alten- und Pflegeheimen abgebaut bzw. rückgängig gemacht werden können, sowie

3. auch die Krankenanstalten und Pflegeheimträger über bestehende und geplante alternative Wohnangebote für die Zielgruppe informieren.

I. Sachverhalt

In den vergangenen Jahren führte die Kommission 1 der Volksanwaltschaft im Rahmen ihres Mandats zur präventiven Menschenrechtskontrolle zahlreiche Besuche in Tiroler Alten- und Pflegeheimen durch, bei denen sie neben (hoch-)betagten und pflegebedürftigen Menschen auch auf jüngere Menschen mit psychiatrischen Erkrankungen, psychischen Beeinträchtigungen und anderen Formen der Behinderung traf.

Am 8. November 2018 besuchte die Kommission 1 beispielsweise das Seniorenheim XXXXX, wo zumindest drei junge Menschen lebten, die aufgrund einer (psychischen) Erkrankung bzw. Behinderung pflegebedürftig waren. Eine Bewohnerin lebte bereits seit knapp über ihrem 20. Lebensjahr in der Einrichtung. Der Umstand der Fehlplatzierung war dem Personal der Pflegeeinrichtung durchaus bewusst. Aufgrund des immer wieder geäußerten Mangels an alternativen Wohnformen und Betreuungsmöglichkeiten war jedoch keine andere Lösung erkennbar. In dem eingeleiteten Prüfverfahren zur GZ: VA-T-SOZ/0006-A/1/2019 (Bezug: STI-BL-30/38) gab die Tiroler Landesregierung an, dass aktuell konkrete Überlegungen über die Schaffung einer spezialisierten Pflegeeinrichtung für die Langzeitbetreuung von pflegebedürftigen Personen im Erwerbsalter (20 bis unter 65 Jahre) angestellt würden. Die Fragen der Rechtsträgerschaft, der Betriebsführung und der Umsetzbarkeit dieser Maßnahme würden bis Ende 2025 geprüft.

Auch im Pflegeheim XXXXX, das die Kommission 1 am 21. Dezember 2018 besuchte, traf sie auf mehrere jüngere Bewohnerinnen und Bewohner. Besonders kritisch sah die Kommission 1 die Fehlplatzierung eines erst 21-jährigen Mannes. Die Tiroler Landesregierung teilte im folglich eingeleiteten Prüfverfahren zur GZ: VA-T-SOZ/0012-A/1/2019 (Bezug: STI-BL-30/45) mit, dass die genannten jungen Personen aus fachlicher Sicht nicht in einer Behinderteneinrichtung nach dem Tiroler Teilhabegesetz untergebracht werden können. Die Tiroler Landesregierung wiederholte, dass derzeit Überlegungen über die Einrichtung einer spezialisierten Pflegeeinrichtung zur Langzeitbetreuung von pflegebedürftigen Personen im Erwerbsalter angestellt würden. Die de-institutionalisierte Langzeitunterbringung von Personen mit Behinderungen erscheine im Pflegebereich aus wirtschaftlichen Gründen nicht umsetzbar. Sowohl die zunehmende Verschärfung der Finanzierungs- und Pflegepersonalproblematik als auch die restriktiven Regelungen in den Berufsrechten würden den Wünschen nach kleinstrukturierten und de-institutionalisierten Langzeitpflegeangeboten aus Sicht der Tiroler Landesregierung diametral entgegenstehen.

Im Senioren- und Pflegeheim XXXXX lebten zum Zeitpunkt des Besuchs der Kommission 1 am 13. August 2020 ebenfalls mehrere junge Menschen mit psychiatrischen Erkrankungen bzw. Behinderungen. Konkret lebten in der Einrichtung u.a. zwei junge Männer, von denen einer an Schizophrenie und einem organischen Psychosyndrom sowie der andere an einer psychischen Beeinträchtigung in Folge seiner starken Alkoholabhängigkeit litt. Angesichts der fehlenden fachlichen Expertise und der lediglich an den Bedürfnissen hochbetagter Menschen ausgerichteten Beschäftigungsmöglichkeiten und Tagesstruktur sah die Kommission 1 auch in dieser Einrichtung eine Fehlplatzierung jüngerer Menschen mit Beeinträchtigungen gegeben.

Am 24. Juni 2022 besuchte die Kommission 1 der Volksanwaltschaft das „Heim XXXXX“ in XXXXX. In der Einrichtung lebten mehrere junge Bewohnerinnen und Bewohner mit psychiatrischen Diagnosen, da zuvor viele Personen direkt aus der Psychiatrie XXXXX übernommen wurden. Adäquates Personal zur Betreuung dieser Personengruppe war nicht vorhanden. In dem Prüfverfahren zur GZ: 2022-0.753.312 (Bezug: PFL-A-VA/1/3-2022) teilte die Tiroler Landesregierung abermals mit, dass die *„Unterbringung von pflegebedürftigen Personen im Erwerbsalter in spezialisierten Pflegeeinrichtungen unter Berücksichtigung noch zu klärender Fragen der Rechtsträgerschaft, Betriebsführung und Umsetzbarkeit“* geplant werde.

Am 13. Mai 2022 besuchte die Kommission 1 zum zweiten Mal das Wohnheim XXXXX der XXXXX. Besonders kritisch wurde abermals die Fehlplatzierung von jungen Menschen mit psychischen Erkrankungen gesehen. Die Kommission 1 stellte fest, dass das Pflegeheim in Ermangelung geeigneter Wohn- und Betreuungsformen regelmäßig Personen direkt aus der Psychiatrie übernimmt. Aufgrund der Vielzahl an Anfragen zur Betreuungsübernahme musste das Wohnheim XXXXX immer wieder eine Übernahme psychiatrischer Patientinnen und Patienten – zuletzt einer erst 25-jährigen Frau mit Epidermolysis bullosa („Schmetterlingskrankheit“) – ablehnen. Alten- und Pflegeheime fungieren in diesen Fällen häufig als „letzte Anlaufstelle“, um Obdachlosigkeit zu verhindern, oder werden als „Außenstelle eines psychiatrischen Krankenhauses“ zur Betreuung psychiatrischer Langzeitfälle zweckentfremdet. Dem Personal war auch hier bewusst, dass ein Pflegeheim weder strukturell noch personell der geeignete Wohnort für jüngere Menschen mit psychiatrischen Beeinträchtigungen ist. Bis kurz vor dem Kommissionsbesuch lebte ein erst 29-jähriger Mann mit Suchterkrankung im XXXXX. Nach einem tätlichen Angriff auf eine Bewohnerin musste der junge Mann seinen Heimplatz aufgeben, kam für kurze Zeit in einem Obdachlosenheim unter und lebte anschließend auf der Straße, wo er kurz darauf verstarb.

Die Volksanwaltschaft leitete ein Prüfverfahren zur gegenständlichen GZ: 2022-0.547.875 (VA/T-SOZ/A-1) ein und trat angesichts der Thematik der Fehlplatzierung neuerlich an die Tiroler Landesregierung heran. Die Volksanwaltschaft verwies auf die bereits im Jahr 2019 geäußerte Ankündigung, konkrete Überlegungen für die Langzeitbetreuung von pflegebedürftigen Personen im Erwerbsalter in spezialisierten Pflegeeinrichtungen anzustellen, und erkundigte sich nach den Fortschritten, die diesbezüglich in den letzten Jahren gemacht wurden.

In der ersten Stellungnahme vom 31. Jänner 2023 machte die Tiroler Landesregierung dazu folgende Angaben:

„Zur Thematik der Unterbringung von pflegebedürftigen Menschen im Erwerbsalter in spezialisierten Pflegeeinrichtungen werden landesintern derzeit Planungen unter Berücksichtigung noch zu

klärender Fragen der Rechtsträgerschaft, Betriebsführung und Umsetzbarkeit dieses Vorhabens in Zusammenarbeit mit dem Tiroler Gemeindeverband gemacht. Insbesondere bei Menschen mit einem spezialisierten Bedarf an Pflege sind diese Strategien mit der größtmöglichen Sensibilität hinsichtlich der Unterbringung anzustellen und werden vom Land Tirol mit einem hohen Maß an Sorgfalt und unter Einbeziehung diverser ExpertInnen getätigt.

Im Rahmen der Planungsarbeiten zum Strukturplan Pflege für die Jahre 2023-2033 werden die Ergebnisse zu diesen konkreten Überlegungen miteinfließen und in weiterer Folge die Umsetzung geplant.“

In einem neuerlichen Schreiben an die Tiroler Landesregierung drückte die Volksanwaltschaft ihre Verwunderung darüber aus, dass sie seit dem Jahr 2019 wortgleich dieselben Angaben zur Behebung bzw. dem Abbau von Fehlplatzierungen junger Menschen in Alten- und Pflegeheimen sowie den immer gleichen Hinweis auf „aktuelle Überlegungen zur Klärung der Rechtsträgerschaft, Betriebsführung und Umsetzbarkeit“ spezialisierter Einrichtungen erhält. Die Volksanwaltschaft ersuchte daher um ergänzende Stellungnahme dazu, welche konkreten Veranlassungen, Maßnahmen und Überlegungen die Tiroler Landesregierung zur Prüfung der Schaffung spezialisierter Pflegeeinrichtungen für pflegebedürftige, jüngere Menschen in den vergangenen Jahren ergriffen hat, welche Zwischenergebnisse zum gegenständlichen Zeitpunkt vorliegen und in welchem Zeithorizont mit (abschließenden) Ergebnissen gerechnet werden kann. Aus Sicht der Volksanwaltschaft steht in jedem Fall fest, dass ungeachtet der (naturgemäß längere Zeit in Anspruch nehmenden) Planung neuer Einrichtungstypen und Betreuungs- bzw. Wohnformen kontinuierlich zusätzliche Strukturen und Ressourcen geschaffen und bereitgestellt werden müssen, um eine fach- bzw. behindertengerechte Betreuung von pflegebedürftigen jüngeren Menschen mit psychischen Erkrankungen sicherzustellen und Fehlplatzierungen zu vermeiden.

In einem ergänzenden Schreiben bestätigte die Tiroler Landesregierung, dass weder ein 29-jähriger drogenabhängiger Mann noch eine 25-jährige Frau mit einer „Schmetterlingskrankheit“ in die Zielgruppe von Alten- und Pflegeheimen in Tirol fallen. Leider seien den Einrichtungen und Betroffenen alternative Angebote häufig nicht bekannt, weshalb schließlich eine Unterbringung in Alten- und Pflegeheimen erfolge. An der Planung von spezialisierten Pflegeeinrichtungen zur Unterbringung von jungen pflegebedürftigen Menschen werde mit Nachdruck gearbeitet. Aufgrund der geographischen Gegebenheiten stelle die angestrebte regionale Versorgung eine große Herausforderung dar. Das Ziel der Prüfung aller Fragen zur Rechtsträgerschaft, Betriebsführung und Umsetzbarkeit bis Ende 2025 werde intensiv verfolgt.

II. Beurteilungsrelevante Rechtsvorschriften

Artikel 8 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) – Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens

(1) Jedermann hat Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs.

(2) Der Eingriff einer öffentlichen Behörde in die Ausübung dieses Rechts ist nur statthaft, insoweit dieser Eingriff 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, die 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.

Art. 1 UN-Behindertenrechtskonvention (Übersetzung) - Zweck

Zweck dieses Übereinkommens ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern.

Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, psychische, intellektuelle oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen und wirksamen Teilhabe, gleichberechtigt mit anderen, an der Gesellschaft hindern können.

Art. 3 UN-Behindertenrechtskonvention (Übersetzung) - Allgemeine Grundsätze

Die Grundsätze dieses Übereinkommens sind:

a) die Achtung der dem Menschen innewohnenden Würde, seiner individuellen Autonomie, einschließlich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, sowie seiner Selbstbestimmung;

b) die Nichtdiskriminierung;

c) die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Inklusion in die Gesellschaft;

(...)

Art. 4 UN-Behindertenrechtskonvention (Übersetzung) - Allgemeine Verpflichtungen

(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern. Zu diesem Zweck verpflichten sich die Vertragsstaaten,

a) alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen;

(...)

(2) Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Maßnahmen zu treffen, um nach und nach die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen, unbeschadet derjenigen Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen, die nach dem Völkerrecht sofort anwendbar sind.

(...)

(5) Die Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats.

Art. 19 UN-Behindertenrechtskonvention (Übersetzung) - Selbstbestimmtes Leben und Inklusion in der Gemeinschaft

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens anerkennen das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben, und treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen den vollen Genuss dieses Rechts und ihre volle Inklusion in der Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft zu erleichtern, indem sie unter anderem gewährleisten, dass

a) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben;

b) Menschen mit Behinderungen Zugang zu einer Reihe von gemeindenahen Unterstützungsdiensten haben, zu Hause, in Einrichtungen und sonstiger Art, einschließlich der Persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft und der Inklusion in der Gemeinschaft sowie zur Verhinderung von Isolation und Segregation von der Gemeinschaft notwendig ist;

c) gemeindenahe Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zur Verfügung stehen und ihren Erfordernissen Rechnung tragen.

Artikel 26 UN-Behindertenrechtskonvention (Übersetzung) - Vermittlung von Fähigkeiten und Rehabilitation

(1) Die Vertragsstaaten treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, einschließlich durch die Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen, um Menschen mit Behinderungen in die Lage zu versetzen, ein Höchstmaß an Selbstbestimmung, umfassende körperliche, mentale, soziale und berufliche Fähigkeiten sowie die volle Inklusion in alle Aspekte des Lebens und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu erreichen und zu bewahren. Zu diesem Zweck organisieren, stärken und erweitern die Vertragsstaaten umfassende Dienste und Programme zur Vermittlung von Fähigkeiten und zur Rehabilitation, insbesondere auf dem Gebiet der Gesundheit, der Beschäftigung, der Bildung und der Sozialdienste, und zwar so, dass diese Leistungen und Programme

a) im frühestmöglichen Stadium einsetzen und auf einer multidisziplinären Bewertung der individuellen Erfordernisse und Stärken beruhen;

b) die Inklusion in die Gemeinschaft und die Gesellschaft in allen ihren Aspekten sowie die Teilhabe daran unterstützen, freiwillig sind und Menschen mit Behinderungen so gemeindenah wie möglich zur Verfügung stehen, auch in ländlichen Gebieten.

(...)

Art. 28 UN-Behindertenrechtskonvention (Übersetzung) - Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz

(1) Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf einen angemessenen Lebensstandard für sich selbst und ihre Familien, einschließlich angemessener Ernährung, Bekleidung und Wohnung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz und zur Förderung der Verwirklichung dieses Rechts ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung.

(2) Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf sozialen Schutz und den Genuss dieses Rechts ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz und zur Förderung der Verwirklichung dieses Rechts, einschließlich Maßnahmen, um

a) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigten Zugang zur Versorgung mit sauberem Wasser und den Zugang zu geeigneten und erschwinglichen Dienstleistungen, Geräten und anderen Unterstützungsformen für Erfordernisse im Zusammenhang mit ihrer Behinderung zu sichern;

(...)

Art. 30 UN-Behindertenrechtskonvention (Übersetzung) - Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport

(1) Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen, gleichberechtigt mit anderen am kulturellen Leben teilzunehmen, und treffen alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen

a) Zugang zu kulturellem Material in barrierefreien Formaten haben;

b) Zugang zu Fernsehprogrammen, Filmen, Theatervorstellungen und anderen kulturellen Aktivitäten in barrierefreien Formaten haben;

c) Zugang zu Orten kultureller Darbietungen oder Dienstleistungen, wie Theatern, Museen, Kinos, Bibliotheken und Tourismusdiensten, sowie, so weit wie möglich, zu Denkmälern und Stätten von nationaler kultureller Bedeutung haben.

(2) Die Vertragsstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit zu geben, ihr kreatives, künstlerisches und intellektuelles Potenzial zu entfalten und zu nutzen, nicht nur für sich selbst, sondern auch zur Bereicherung der Gesellschaft.

(...)

(5) Mit dem Ziel, Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen die Teilhabe an Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten zu ermöglichen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen,

a) um Menschen mit Behinderungen zu ermutigen, so umfassend wie möglich an Breitensportlichen Aktivitäten auf allen Ebenen teilzunehmen, und ihre Teilnahme zu fördern;

(...)

c) um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu Sport-, Erholungs- und Tourismusstätten haben;

(...)

III. Erwägungen der Volksanwaltschaft

Zur Missstandsfeststellung und Empfehlung an die Tiroler Landesregierung

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK) ist für Österreich am 26. Oktober 2008 in Kraft getreten. Österreich hat sich dadurch dazu verpflichtet, die in der UN-BRK anerkannten Rechte für Menschen mit Behinderungen durch alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen umzusetzen (Art. 4 Abs. 1 lit. a UN-BRK). Die Bestimmungen der UN-BRK gelten „ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats“ (Art. 4 Abs. 5 UN-BRK) und somit im Fall von Österreich neben dem Bund auch für die Länder und Gemeinden.

Die UN-BRK spricht in ihrer Begriffserklärung von Menschen mit Behinderungen von „Menschen, die langfristige körperliche, psychische, intellektuelle oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen und wirksamen Teilhabe, gleichberechtigt mit anderen, an der Gesellschaft hindern können“ (Art. 1 UN-BRK). Dadurch, dass die UN-BRK Behinderung als ein soziales und nicht medizinisches Phänomen ansieht und die gleichberechtigte Teilhabe an allen Bereichen der Gesellschaft als ein Menschenrecht anerkennt, kam es zu einem Paradigmenwechsel im Verständnis von Behinderung.¹

Ein grundlegender Pfeiler der UN-BRK ist das in Art. 19 statuierte Recht von Menschen mit Behinderungen auf ein selbstbestimmtes Leben sowie Inklusion in der Gemeinschaft.² Das Recht auf Autonomie und Inklusion fußt auf den allgemeinen Grundsätzen des Art. 3 lit. a UN-BRK, nämlich der Achtung der dem Menschen innewohnenden Würde, seiner individuellen Autonomie sowie seiner Selbstbestimmung und Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen.³

Art. 19 UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, wirksame und geeignete Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen den vollen Genuss dieses Rechts zu ermöglichen. In diesem Sinne haben die Vertragsstaaten insbesondere sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderung die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben (lit a), sowie, dass Menschen mit Behinderung Zugang zu einer Reihe von gemeindenahen Unterstützungsdiensten erhalten, zu Hause, in Einrichtungen und sonstiger Art, einschließlich der Persönlichen Assistenz, die

¹ Hofer/Iser/Miller-Fahringer/Rubisch/Willi, Behindertengleichstellungsrecht² (2016) 51 f; Degener, Die UN-Behindertenrechtskonvention – ein neues Verständnis von Behinderung, in Degener/Diehl (Hrsg), Handbuch Behindertenrechtskonvention (2015) 63.

² Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis (2013) 205; Fiala-Butora/Rimmerman/Gur in Bantekas/Stein/Anastasiou (Hrsg), The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2018) Art 19, 532.

³ Universität Innsbruck, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwachsenen Verpflichtungen Österreichs (2014), verfügbar unter <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=278>, 170.

zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft, der Inklusion in der Gemeinschaft und zur Verhinderung von Isolation und Segregation von der Gemeinschaft notwendig ist (lit b).

Der normative Inhalt des Art. 19 UN-BRK umfasst u.a. das Recht auf eine selbstbestimmte Wohn- und Lebenssituation. Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen („der Ausschuss“), dessen Aufgabe die Auslegung und Überprüfung der Umsetzung dieses völkerrechtlichen Abkommens ist, hat in seiner „Allgemeinen Bemerkung Nr. 5“ dazu ausgeführt, dass gerade in allen Wohnformen, die wesentliche Merkmale von Einrichtungen und Institutionalisierung aufweisen (begrenzter Einfluss auf die Wahl von Unterstützungspersonen, fehlende Kontrolle auf alltägliche Entscheidungen, fehlende Wahlfreiheit hinsichtlich der Mitbewohnerinnen und Mitbewohner, starre Abläufe losgelöst von persönlichem Willen und Präferenzen, identische Aktivitäten am selben Ort für eine Gruppe von Menschen unter der Aufsicht bestimmter Personen etc.), nicht von einer selbstbestimmten Wohn- und Lebenssituation ausgegangen werden kann.⁴ Es sollte weiters besonders darauf geachtet werden, dass junge Menschen mit Behinderungen nicht dazu gezwungen werden, in einem auf ältere Menschen mit Behinderungen ausgelegten Umfeld zu leben und umgekehrt.⁵

Die De-Institutionalisierung stellt eine konkrete völkerrechtliche Verpflichtung der Vertragsstaaten der UN-BRK dar. Vertragsstaaten sind dazu verpflichtet, ein adäquates und ausreichendes Unterstützungs- und Assistenzangebot für Menschen mit Behinderungen zur Verfügung zu stellen, das ihnen effektiv eine Entscheidungsfreiheit ermöglicht und sie nicht direkt oder indirekt in derzeit noch dominierende Wohn- und Betreuungsstrukturen drängt.⁶ Die Möglichkeit zur Führung eines selbstbestimmten Lebens erfordert zwangsläufig ein bedarfsgerechtes Unterstützungsangebot für Menschen mit Behinderungen.⁷

Als Hindernis bei der Verwirklichung des Rechts auf Selbstbestimmung sieht der UN-Ausschuss insbesondere das Fehlen von Strategien und Plänen zur De-Institutionalisierung, die fortgesetzten Investitionen in institutionalisierte Formen der Pflege sowie das Fehlen verfügbarer, erschwinglicher, zugänglicher und anpassungsfähiger Dienste und Einrichtungen.⁸

⁴ UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 5 on living independently and being included in the community, CRPD/C/18/1, 27. Oktober 2017, verfügbar unter https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/5&Lang=en Rz 16.

⁵ UN, General comment No. 5, CRPD/C/GC/5, 22.

⁶ Universität Innsbruck, Gutachten über die Verpflichtungen nach der UN-BRK 175 f.

⁷ *Trenk-Hinterberger*, Vorgaben des Art 19 UN-Behindertenrechtskonvention aus rechtliches Sicht, NLMR 2/2015, 92.

⁸ UN, General comment No. 5, CRPD/C/GC/5, Rz 15.

Eng verbunden mit dem Autonomie- und Inklusionsgedanken sind auch die Rechte gemäß Art. 26 (Vermittlung von Fähigkeiten und Rehabilitation), Art. 28 (Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz) und Art. 30 UN-BRK (Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport).

Demnach sind die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, wirksame und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Menschen mit Behinderungen ein Höchstmaß an Selbstbestimmung, umfassende körperliche, mentale, soziale und berufliche Fähigkeiten sowie die volle Inklusion in alle Aspekte des Lebens und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu erreichen und zu bewahren (Art. 26 UN-BRK). Die Vertragsstaaten anerkennen weiters das Recht von Menschen mit Behinderungen auf einen angemessenen Lebensstandard, inkl. angemessener Ernährung, Bekleidung und Wohnung (Art. 28 UN-BRK). Zuletzt verpflichten sich die Vertragsstaaten dazu, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen ihr intellektuelles und kreatives Potenzial entfalten und nutzen können sowie gleichberechtigt mit anderen an Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten teilnehmen können (Art. 30 UN-BRK).

Leben Menschen mit Behinderungen in Institutionen, die häufig von starren Abläufen geprägt sind und wenig Spielraum für individuelle Bedürfnisse und Wünsche lassen, laufen sie Gefahr, in ihrem Recht auf Selbstbestimmung sowie ihren Rechten gemäß Art. 26, Art. 28 und Art. 30 UN-BRK verletzt zu werden. Besonders drastisch stellt sich die Situation freilich dort dar, wo jüngere Menschen mit psychiatrischen Beeinträchtigungen oder anderen Formen der Behinderung – mangels Alternativen – in einem institutionellen Umfeld leben müssen, das in keiner Weise auf die Bedürfnisse dieser Personengruppe ausgelegt ist und wo sich sowohl die Fachausbildung des dort tätigen Personals als auch die Tagesstruktur und sämtliche Beschäftigungsmöglichkeiten an der Zielgruppe (hoch-)betagter und pflegebedürftiger Menschen orientieren.

Die in der UN-BRK verbrieften wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte – wozu nicht zuletzt die Rechte gemäß Art. 19, Art. 26, Art. 28 und Art. 30 UN-BRK zählen⁹ – stehen gemäß Art. 4 Abs. 2 UN-BRK unter dem sogenannten „Progressionsvorbehalt“, wonach die Umsetzungsverpflichtung eines jeden Vertragsstaates darauf gerichtet ist, unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Maßnahmen zu ergreifen, um nach und nach die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen. Gerade in einem wohnhabenden Land wie Österreich kann der Hinweis auf knappe Ressourcen jedoch keinesfalls eine Untä-

⁹ Universität Innsbruck, Gutachten über die Verpflichtungen nach der UN-BRK 47.

tigkeit bei der Umsetzung der Verpflichtung zur De-Institutionalisierung oder ein erkennbares Zurückbleiben hinter den ihm nach seiner Leistungsfähigkeit möglichen Anstrengungen rechtfertigen.¹⁰

Weiters beinhaltet auch das in Art. 8 EMRK verankerte Recht auf Achtung des Privatlebens ein Recht auf Selbstbestimmung und Entfaltung der eigenen Persönlichkeit.¹¹ Den Mitgliedstaaten können in diesem Zusammenhang auch positive Handlungsverpflichtungen hinsichtlich der Gewährleistung des Rechts auf eine wirkungsvolle Achtung des Privatlebens erwachsen.¹² Art. 8 EMRK ist dann anwendbar, wenn das Versäumnis eines Vertragsstaates, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, das Recht einer Person auf persönliche Entfaltung und ihr Recht, Beziehungen zu anderen Menschen und zur Außenwelt herzustellen und zu pflegen, beeinträchtigt.¹³ In diesem Zusammenhang hat der EGMR den Anwendungsbereich des Art. 8 EMRK bei Beschwerden über den Einsatz öffentlicher Mittel zur Erleichterung der Mobilität und Lebensqualität von Menschen mit Behinderungen bereits mehrfach für eröffnet achtet.¹⁴ Dort, wo eine Grundrechtsbeschränkung eine besonders schutzbedürftige Gruppe in der Gesellschaft betrifft, ist der Ermessensspielraum, den die Vertragsstaaten in Fragen der allgemeinen Sozial-, Wirtschafts- und Gesundheitspolitik haben, wesentlich enger.¹⁵

In seiner aktuellen Entscheidung *Jivan gegen Rumänien*¹⁶ stärkte der EGMR das Recht auf Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, indem er aus dem Schutz des Privatlebens gemäß Art. 8 EMRK einen umfassenden Teilhabeanspruch von Menschen mit Behinderung ableitete. Konkret sah der EGMR eine Verletzung von Art. 8 EMRK gegeben, da es der Vertragsstaat Rumänien verabsäumt hatte, einem älteren Mann mit Behinderung ein angemessenes Maß an Pflege und Würde zu gewährleisten. Die Entscheidung der rumänischen Behörden, dem älteren Mann trotz seiner Behinderung und des fehlenden familiären Unterstützungsnetzwerkes keine persönliche Assistenz bereitzustellen, verletzte diesen laut EGMR in seinem Recht auf Autonomie und Achtung

¹⁰ Universität Innsbruck, Gutachten über die Verpflichtungen nach der UN-BRK 47 und 176.

¹¹ *Nettesheim* in *Meyer-Ladewig/Nettesheim/Von Raumer* (Hrsg), EMRK – Europäische Menschenrechtskonvention⁵ (2023), Art 8 EMRK Rz 7; *Wiederin* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (18. Lfg 2023), Art 8 EMRK Rz 33.

¹² *Wiederin* in Österreichisches Bundesverfassungsrecht Rz 11.

¹³ *Nettesheim* in EMRK Art 8 Rz 46.

¹⁴ EGMR 20.5.2014, *McDonald gegen das Vereinigte Königreich*, 4241/12, Rz 46; EGMR 14.5.2002, *Zehnalová und Zehnal gegen Tschechien*, 38621/97; EGMR 8.7.2003, *Sentges gegen die Niederlande*, 27677/02.

¹⁵ EGMR 22.3.2016, *Guberina gegen Kroatien*, 2368/13, Rz 73.

¹⁶ EGMR 8.2.2022, *Jivan gegen Rumänien*, 62250/19.

seiner Würde.¹⁷ Dabei verwies der EGMR ergänzend auch auf die in Art. 19, Art. 20 und Art. 28 UN-BRK enthaltenen Rechte bzw. Verpflichtungen der Vertragsstaaten.¹⁸

Im Rahmen der letzten Staatenprüfung Österreichs im August 2023 übte der Ausschuss scharfe Kritik an der mangelhaften Umsetzung der UN-BRK durch die österreichische Gesetzgebung und Verwaltung und zeigte sich insbesondere sehr besorgt darüber, dass die Landesregierungen der UN-BRK kaum Beachtung schenken.¹⁹ Im Hinblick auf das Recht auf ein selbständiges Leben und Inklusion in der Gemeinschaft (Art. 19 UN-BRK) kritisierte der Ausschuss auch das Fehlen einer umfassenden und einheitlichen Strategie zur nachdrücklichen Förderung, Koordinierung und Ausgestaltung des – sich auf Bund und Länder erstreckenden – De-Institutionalisierungsprozesses. Er äußerte sich besorgt darüber, dass Menschen mit Behinderungen in Österreich aufgrund des Mangels an ausreichenden Wohn- und Unterstützungsmöglichkeiten sowie der mangelhaften Bereitstellung von persönlichen Assistenzkräften weder in der Lage noch dazu berechtigt sind, ihren Wohnort selbstbestimmt zu wählen.²⁰ Die Handlungsempfehlungen an Österreich umfassten daher die Festlegung einer umfassenden nationalen De-Institutionalisierungsstrategie samt Zielvorgaben, Fristen und Finanzierung, die die Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden beinhaltet, die Sicherstellung, dass Menschen mit Behinderungen eng in diese Prozessen eng eingebunden werden, und die Verankerung eines einklagbaren Rechtsanspruchs auf angemessene finanzielle, technische und persönliche Unterstützung für ein selbstbestimmtes Leben in der Gemeinschaft.²¹

Angelegenheiten des Behindertenwesens stellen kompetenzrechtlich eine Querschnittsmaterie dar, die eine starke föderale Komponente aufweist. Da das B-VG keinen eigenen Kompetenztatbestand für den Bereich des Behindertenwesens vorsieht, fallen alle Bereiche des Behindertenrechts, die nicht ausdrücklich Bundessache sind, in die Zuständigkeit der Länder (Art. 15 Abs. 1 B-VG). In Tirol bestehen Gesetze zur Förderung der Teilhabe sowie eines selbstbestimmten Lebens von Menschen mit Behinderungen (insb. Tiroler Teilhabegesetz, TTHG). Weiters hat die Tiroler Landesregierung die Aufsicht über Behinderteneinrichtungen sowie Einrichtungen der Altenpflege und prüft die Einhaltung der Betriebsvoraussetzungen.²² In beiden Fällen hat die Tiroler Landesregierung insbesondere darauf zu achten, dass die Rechte der Menschen mit Behinderungen bzw. die

¹⁷ EGMR 8.2.2022, *Jivan gegen Rumänien*, 62250/19, Rz 49-53.

¹⁸ EGMR 8.2.2022, *Jivan gegen Rumänien*, 62250/19, Rz 45.

¹⁹ UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the combined second and third reports of Austria, 8.9.2023, CRPD/C/AUT/CO/2-3, verfügbar unter https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeID=5, Rz 6.

²⁰ UN, Concluding observations Austria Rz 45.

²¹ UN, Concluding observations Austria Rz 46.

²² § 14 THPG; § 43 TTHG.

Rechte von Bewohnerinnen und Bewohnern von Alten- und Pflegeheimen gewahrt werden.²³ Zudem fällt die Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung der Sozialhilfe in den Kompetenzbereich der Länder (Art. 12 Abs. 1 Z. 1 B-VG, „Armenwesen“).

Der Tiroler Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention 2023 verdeutlicht, dass Menschen mit Behinderungen in der Praxis häufig keine Wahlfreiheit zwischen der Unterstützung des selbständigen Wohnens im häuslichen Umfeld oder dem Wohnen in organisierten Wohnformen haben. Diesbezüglich wird auch darauf verwiesen, dass die Unterstützungsleistung der „Persönlichen Assistenz“ von Menschen mit psychosozialen Behinderungen und Menschen mit Lernschwierigkeiten nicht in Anspruch genommen werden kann.²⁴ Das Unterstützungsangebot für Menschen mit psychiatrischen Erkrankungen wird allgemein als nicht ausreichend erachtet, weshalb die Tiroler Landesregierung selbst dringenden Handlungsbedarf sieht.²⁵ Die Tiroler Landesregierung setzt sich zum Ziel, dass Menschen mit Behinderungen in Tirol frei wählen können, wo und wie sie leben wollen, und, dass sie die dafür notwendige individuelle Unterstützung erhalten. Zur Gewährleistung eines selbstbestimmten Lebens und Wohnens müssten umgehend vermehrte Angebote von Wohnbegleitung (Assistenz) und Wohnformen (WGs, Einzelwohnungen) geschaffen werden, die auf die Erfordernisse von Menschen mit Behinderungen eingehen und das Lebensalter sowie die Lebenssituation der einzelnen Personen berücksichtigen. Individuelle Bedürfnisse sollten dabei ebenso beachtet werden wie persönliche Interessen und Wünsche.²⁶

Die Kommission 1 der Volksanwaltschaft traf bei ihren Besuchen in Alten- und Pflegeheimen im Rahmen ihres Mandats zur präventiven Menschenrechtskontrolle in den letzten Jahren, wie unter I. näher ausgeführt, regelmäßig auf jüngere Menschen mit Behinderungen, besonders häufig auf Personen mit psychiatrischen bzw. psychischen Beeinträchtigungen, die offensichtlich nicht in die Zielgruppe von Alten- und Pflegeheimen fielen. Die besuchten Einrichtungen waren weder fachlich noch strukturell auf die Bedürfnisse von jungen Menschen mit Beeinträchtigungen ausgerichtet. Die Beschäftigungs- und Freizeitangebote, Tagesabläufe und Ausbildungen des Personals orientierten sich vielmehr an der eigentlichen Zielgruppe der Einrichtungen, nämlich (hoch-)betagten und pflegebedürftigen Menschen. Dem Personal und den betroffenen jungen Menschen war diese Form der Fehlplatzierung meist bewusst. Als Gründe für die Fehlplatzierungen wurden fast ausnahmslos

²³ § 14 Abs. 1 THPG; § 43 Abs. 2 TTHG.

²⁴ Amt der Tiroler Landesregierung, Tiroler Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (2023), verfügbar unter https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/gesellschaft-soziales/kinder-und-jugendliche/kinder-und-jugendhilfe/formulare/Inklusion/Tiroler_Aktionsplan/Tiroler_Aktionsplan_Behinderung_TAP_.pdf 107 f.

²⁵ Amt der Tiroler Landesregierung, Tiroler Aktionsplan 86.

²⁶ Amt der Tiroler Landesregierung, Tiroler Aktionsplan 111.

fehlende alternative Wohn- und Betreuungsformen für junge Menschen mit (psychischen bzw. psychiatrischen) Beeinträchtigungen genannt. Häufig wurden die betroffenen Personen direkt aus einer psychiatrischen Abteilung in ein Alten- und Pflegeheim überstellt, etwa um Obdachlosigkeit zu verhindern. Die fehlenden Psychiatrieplätze und das mangelnde ambulante und stationäre Behandlungsangebot für psychiatrische Patientinnen und Patienten tragen zusätzlich zu einer Verschärfung und Häufung von Fehlplatzierungen in Alten- und Pflegeheimen bei.

Die Volksanwaltschaft weist die Tiroler Landesregierung seit vielen Jahren auf den Missstand der Fehlplatzierung junger Menschen mit (psychischen bzw. psychiatrischen) Beeinträchtigungen oder anderen Formen der Behinderung in Tiroler Alten- und Pflegeheimen hin. Seit mittlerweile fünf Jahren gibt die Tiroler Landesregierung an, „aktuell konkrete Überlegungen über die Einrichtung einer spezialisierten Pflegeeinrichtung für die Langzeitbetreuung von pflegebedürftigen Personen im Erwerbsalter“ anzustellen und die Fragen der Rechtsträgerschaft, der Betriebsführung und der Umsetzbarkeit dieser Maßnahme bis Ende 2025 zu prüfen. Trotz mehrfacher Nachfragen hinsichtlich der bisherigen Veranlassungen und Maßnahmen sowie der Schaffung von Strukturen und Bereitstellung von Ressourcen für eine fach- und behindertengerechte Betreuung von unterstützungsbedürftigen jüngeren Menschen mit Beeinträchtigungen erhielt die Volksanwaltschaft bis dato beinahe ausnahmslos eine wortgleiche Wiederholung der bereits 2019 getätigten Aussagen.

Auch dem Strukturplan Pflege 2023-2033²⁷, den die Tiroler Landesregierung in ihren Stellungnahmen explizit erwähnt hat, konnte die Volksanwaltschaft keine Maßnahmen zum Abbau von Fehlplatzierungen junger Menschen mit Beeinträchtigungen und zur Schaffung bedarfs- und behindertengerechter Wohn- und Betreuungsstrukturen für diese Zielgruppe entnehmen.

Die dargestellte Form der Fehlplatzierung steht eindeutig im Widerspruch zu dem Recht von Menschen mit Behinderungen auf Selbstbestimmung, das sich aus der UN-BRK und Art. 8 EMRK ergibt, sowie anderen sozialen Teilhaberechten der UN-BRK (u.a. Art. 26, Art. 28 und Art. 30 UN-BRK). Für die Volksanwaltschaft ist nicht ersichtlich, dass bzw. inwiefern die Tiroler Landesregierung kontinuierlich daran arbeitet, die De-Institutionalisierung abzubauen und ein angemessenes, gemeindenahes und vielfältiges Wohn- und Betreuungsangebot auszubauen, um die eben genannten Fehlplatzierungen (zukünftig) hintanzuhalten.

²⁷ Amt der Tiroler Landesregierung, Strukturplan Pflege 2023-2033, verfügbar unter <https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/gesundheit-vorsorge/pflege/downloads/StrukturplanPflege2023-2033.pdf>.

Aufgrund der nicht erkennbaren bzw. nicht ausreichenden Bemühungen der Tiroler Landesregierung beim Abbau von Fehlplatzierungen und der Schaffung bzw. dem Ausbau geeigneter Wohn- und Betreuungsstrukturen stellt die Volksanwaltschaft einen Missstand im Sinne des Art. 148a Abs. 3 B-VG iVm Art. 148i Abs. 1 B-VG und Art. 59 Abs. 1 Tiroler Landesordnung 1989 fest.

Zur Behebung dieses Missstandes spricht die Volksanwaltschaft die Empfehlung aus, umgehend einen Etappen- und Finanzierungsplan zum Ausbau von adäquaten, bedarfsgerechten und gemeindenahen Wohnformen und Betreuungsstrukturen für Menschen mit psychiatrischen Erkrankungen und psychischen Beeinträchtigungen zu erarbeiten, sowie transparent darzulegen, welche konkreten Veranlassungen, Maßnahmen und Überlegungen die Tiroler Landesregierung seit 2019 angestellt hat, um kurz-, mittel- und langfristig sicherzustellen, dass Menschen mit psychiatrischen Erkrankungen und psychischen Beeinträchtigungen ein adäquates Wohn- und Betreuungsangebot in Tirol vorfinden und Fehlplatzierungen in Alten- und Pflegeheimen abgebaut bzw. rückgängig gemacht werden können.

Mag. Bernhard ACHITZ
Volksanwalt

Dr. Walter Rosenkranz
Volksanwalt

Gaby Schwarz
Volksanwältin

Hinweis: Gemäß Art. 148c B-VG und § 6 VolksanwG 1982 haben die mit den obersten Verwaltungsgeschäft beauftragten Organe innerhalb einer Frist von acht Wochen den an sie gerichteten Empfehlungen der Volksanwaltschaft zu entsprechen und dies der Volksanwaltschaft mitzuteilen. Andernfalls ist schriftlich zu begründen, warum der Empfehlung nicht entsprochen wurde.