



An die
Burgenländische Landesregierung
zH Herrn Landeshauptmann
Hans Niessl
Landhaus, Europaplatz 1
7001 Eisenstadt

Frau
Bundesministerin für Inneres
Mag.^a Johanna Mikl-Leitner
Herrengasse 7
1014 Wien

Sachbearbeiter/-in:

Geschäftszahl:

Datum:

**Misstandsfeststellung
und
Empfehlung
des Kollegiums der Volksanwaltschaft**

Die Mitglieder der Volksanwaltschaft,

Volksanwalt Dr. Günther KRÄUTER,
Volksanwältin Dr. Gertrude BRINEK,
Volksanwalt Dr. Peter FICHTENBAUER

haben aus Anlass mehrerer eingebrachter Beschwerden über die Vollziehung der Grundversorgung im Burgenland und dem dazu durchgeführten amtswegigen Prüfungsverfahren zu VA-B-SOZ/0015-A/1/2011 in ihrer

kollegialen Sitzung am 1. Juli 2013 einstimmig beschlossen

- 1. dass die Art der Regionalbetreuung im Burgenland und die für Fremde in der Grundversorgung eingeschränkten Möglichkeiten zur Beschwerde,**
- 2. dass die Duldung der Unterbringung von Fremden in Quartieren der Grundversorgung ohne Achtung der Menschenwürde vor allem in Bezug auf hygienische Verhältnisse, Infrastruktur und Verpflegung,**
- 3. dass das Unterlassen bzw. die Behinderung von Integrationsmaßnahmen für Fremde in der Grundversorgung,**
- 4. dass die Kürzung oder Einstellung von Leistungen der Grundversorgung ohne Erlassung eines Bescheides**

Misstände

in der Verwaltung gemäß Art. 148a B-VG iVm Art. 148i B-VG und Art. 70 B-LVG darstellen. Aus Anlass des Ergebnisses dieses Prüfungsverfahrens richtet die Volksanwaltschaft gemäß Art. 148c B-VG iVm Art. 148i B-VG und Art. 70 B-LVG an die Landesregierung bzw. das nach der Geschäftsordnung zuständige Mitglied nachfolgende

Empfehlungen

- 1. mit geeigneten Maßnahmen dafür zu sorgen, dass Fremde in Quartieren der Grundversorgung ausschließlich unter Achtung der Menschenwürde untergebracht werden,**
- 2. Richtlinien über Mindeststandards für die Unterbringung von Fremden im Rahmen der Grundversorgung im Burgenland zu erlassen, insbesondere aber nicht ausschließlich in Bezug auf Infrastruktur, Verpflegung und Hygiene,**
- 3. fortlaufend alle Einrichtungen der Grundversorgung im Burgenland dahingehend zu prüfen, ob sie in Bezug auf die Unterbringung von Fremden der österreichischen Rechtsordnung und nationalen sowie internationalen Menschenrechtsstandards entsprechen,**
- 4. mittels Dienstanweisung sicherzustellen, dass die Vollziehung der Grundversorgung lückenlos schriftlich und nachvollziehbar dokumentiert wird, insbesondere in Hinblick auf Kontrollbesuche, Beschwerden, Misstände, Verbesserungsaufträge und –arbeiten betreffend die Quartiere der Grundversorgung,**

5. *mittels Dienstanweisung sicherzustellen, dass schwerwiegenden Beschwerden von Fremden in der Grundversorgung nachgegangen wird bzw. diese umgehend geprüft werden und bei Berechtigung Missstände unverzüglich, auch durch Schließung der betroffenen Einrichtung bzw. Kündigung des Vertrags mit dem/der Unterkunftgeber/in, beseitigt werden,*
6. *mittels Dienstanweisung sicherzustellen, dass unangekündigte Kontrollen in Quartieren der Grundversorgung sowohl von der zuständigen Betreuungsorganisation als auch der Grundversorgungsstelle beim Amt der burgenländischen Landesregierung durchgeführt werden und Beweise über potentielle Missstände, inklusive Fotos, gesichert werden,*
7. *Integrationsmaßnahmen für Fremde in der Grundversorgung zu fördern und nicht zu behindern,*
8. *mittels Dienstanweisung sicherzustellen, dass Grundversorgungsleistungen für Fremde ausschließlich nach Erlassung eines Bescheides eingestellt oder gekürzt werden,*
9. *sowohl die Verträge zwischen dem Burgenland und den Unterkunftgebern/innen dahingehend zu ändern, dass der Zutritt für hausfremde Personen nicht prinzipiell ausgeschlossen bzw. nicht prinzipiell von einer Genehmigung der Grundversorgungsstelle beim Amt der Burgenländischen Landesregierung abhängig ist.*

Aus Anlass des Ergebnisses dieses Prüfungsverfahrens richtet die Volksanwaltschaft gemäß Art. 148c B-VG auch an die Bundesministerin für Inneres die

Empfehlung

zu prüfen und mit geeigneten Maßnahmen, im Rahmen des Bund-Länder Koordinationsrats, dafür zu sorgen, dass insbesondere das Burgenland aber auch die anderen Bundesländer ihre Aufgaben gemäß der Grundversorgungsvereinbarung – Art. 15a B-VG erfüllen; dies betrifft vor allem die Unterbringung von Fremden im Rahmen der Grundversorgung in Unterkünften unter Achtung der Menschenwürde und die Vereinbarkeit der Art der Unterbringung mit der österreichischen Rechtsordnung und nationalen sowie internationalen Menschenrechtsstandards.

Sachverhalt

Die Volksanwaltschaft wurde von NGOs und Privatpersonen im Zusammenhang mit vermuteten Missständen in mehreren Flüchtlingsunterkünften im Burgenland kontaktiert und leitete ein amtswegiges Prüfverfahren nach Art. 148a Abs. 2 B-VG ein. Im Zuge dieses Verfahrens sollte geklärt werden, inwiefern durch die Aufsicht und Kontrolle des Landes faktisch sichergestellt werde, dass es keine Missstände im Zusammenhang mit Grundversorgungseinrichtungen gäbe und Beschwerden effizient nachgegangen würde. Zusätzlich sollte geprüft werden, ob die Vollziehung der Grundversorgung im Burgenland rechtskonform sei.

Für die Vollziehung der Grundversorgung ist im Amt der Landesregierung die Abteilung 6 – Soziales, Gesundheit, Familie und Sport, Hauptreferat Sozialwesen, die Grundversorgungsstelle (GVS) für Fremde zuständig. Es liegen der Volksanwaltschaft zur Beurteilung des Sachverhalts insgesamt fünf Stellungnahmen der Burgenländischen Landesregierung (Bgl. LReg.) vor. Weiters wurde durch zwei Bedienstete der Volksanwaltschaft am 28.8.2012 direkt im Amt der Burgenländischen Landesregierung (Amt der Bgl. LReg.) Einsicht in Aufzeichnungen der GVS genommen und umfangreiche Aktenkopien erstellt.

Noch während des Prüfungsverfahrens wurde das Quartier S., Fam. N.N, geschlossen. Die Volksanwaltschaft stellte im Zuge der nachprüfenden Kontrolle in diesem Quartier, wie auch in anderen, gravierende Mängel fest, die systematische Schwierigkeiten in der Versorgung im Rahmen der Grundversorgung offenbarten. Im Zuge der Prüftätigkeiten konzentrierte sich die Volksanwaltschaft bei der Feststellung des Sachverhaltes auf vier Bereiche:

- Qualität der Versorgung von Fremden in Quartieren der Grundversorgung
- Kontrolle bzw. Mängelbehebung durch die GVS
- Integrationsmaßnahmen für Asylwerbende und Fremde (AW) in der Grundversorgung
- Art und Form der Einstellung von Grundversorgungsleistungen sowie der (Wieder-) Aufnahme in die Grundversorgung

Vorweg muss generell festgehalten werden, dass sich die Prüftätigkeit der Volksanwaltschaft und damit die Sachverhaltsfeststellung aus verschiedenen Gründen als schwierig erwiesen haben. Obwohl die Volksanwaltschaft ein verfassungsgesetzliches Recht hat, im Bedarfsfall umfassende Akteneinsicht zu nehmen, wurde dieses Recht durch die Bgl. LReg. anfangs in Frage gestellt.

Erst nach Urgezen wurde der Volksanwaltschaft Akteneinsicht im gewünschten Ausmaß gewährt. Zusätzlich ist die schriftliche Dokumentation der GVS zur Vollziehung der Grundversorgung teilweise unstrukturiert bzw. mangelhaft erfolgt. Für die Volksanwaltschaft war es oft schwer oder gar nicht nachvollziehbar, wie die GVS mit Beschwerden und Problemen konkret umgegangen ist. Es konnten keine aktuellen Quartals- oder Halbjahresberichte zu der Situation in den einzelnen Quartieren, keine protokollierten Berichte über Besuche durch die Betreuungsorganisation und kaum Aufzeichnungen der GVS über den Umgang mit Beschwerden, Verbesserungsaufträge an Quartierbetreiber und ähnliches vorgelegt werden. Je dürftiger die schriftliche Dokumentation der Vollziehung ist, desto schwieriger können einzelne Schritte nachvollzogen werden und desto leichter können Probleme und Beschwerden – gerade auch im Rahmen externer Kontrollen - verschleiert werden. Die Volksanwaltschaft fordert deshalb dringend eine verbesserte, nachvollziehbare schriftliche Dokumentation über die gesamte Vollziehung der Grundversorgung im Burgenland.

Zusätzlich wurden Fragen zu konkreten Vorwürfen bzw. Beschwerden von der Bgld. LReg. teilweise nicht oder nur mit allgemeinen Aussagen beantwortet. Fragen zu der konkreten Situation in bestimmten Quartieren, wurden in einigen Fällen mit ausschließlich allgemeinen Stellungnahmen über die Grundproblematik der Vollziehung der Grundversorgung beantwortet.

I. Qualität der Versorgung von Fremden in Quartieren der Grundversorgung

Die Volksanwaltschaft erhielt zahlreiche Beschwerden betreffend die Qualität der Versorgung von Fremden in Quartieren der Grundversorgung. Vorwürfe betrafen hauptsächlich die Infrastruktur und Ausstattung der Quartiere, die Essensversorgung sowie den respektlosen Umgang mit AW. Die Volksanwaltschaft hat im Zuge des Prüfverfahrens Fakten und Vorwürfe zu verschiedenen Quartieren zusammengetragen und dokumentiert. Über burgenländische Quartiere, die im Folgenden nicht erwähnt werden, trifft die Volksanwaltschaft zum aktuellen Zeitpunkt keine Aussage. Das bedeutet weder, dass diese einwandfrei wären noch das Gegenteil. Ebenso ist die Feststellung von Kritikpunkten in den folgenden Quartieren nicht notwendiger Weise abschließend.

Heftig kritisiert wurde die Unterkunft **S., Fam. N.N.** Wie die GVS selbst feststellte, gab es im Haus starken Schimmelbefall, defekte bzw. fehlende Waschtische, Armaturen, Betten, Matratzen. Zimmer waren in einem unhygienischen Zustand, Lampen und Lichter funktionierten teilweise nicht, Sanitärräume waren in ekeligem Zustand, Fenster waren undicht und das Quartier war

generell in einem verfallenen Zustand (vgl. SN LReg. 11.9.2012, Protokoll 12.12.2011, Protokoll 20.3.2012, Protokoll 10.4.2012). Weiters wurden von der GVS mangelnde Brandabschnittsbildungen, mangelnde Fluchtwegkennzeichnung- und -beleuchtung, fehlende bzw. mangelhafte Fluchtweggestaltung festgestellt (Protokoll 13.1.2011).

Zusätzlich zu den festgestellten Mängeln gab es von einer Betreuungsorganisation noch Vorwürfe über teilweise schlechtes Essen und extreme Rationierung von Salz. Zusammenfassend beurteilte die Organisation die Unterkunft als „nicht zum Wohnen geeignet“. Gleichzeitig wurde der Vorwurf erhoben, dass die GVS sich monatelang nicht zu den Missständen äußerte bzw. keine Interventionen einleitete (vgl. z.B. Caritas 3., 4. Quartalsbericht 2010; Schreiben Caritas an Amt der Bgld. LReg. September 2010).

In der Unterkunft **U., GH N.N.**, stellte die Bgld. LReg. fest, dass es in dem Haus eine Mäuseplage gab (vgl. SN LReg. 11.9.2012). Bei einer fremdenpolizeilichen Kontrolle wurde ebenso starker Schimmelbefall im Haus festgestellt (vgl. Protokoll 21.1.2012). Zusätzlich berichtete die zuständige Betreuungsorganisation an die Bgld. LReg., dass es häufig Stromausfälle gäbe, warmes Wasser zwischen 22:00 und 7:00 nicht verfügbar wäre, Wäsche pro Familie nur alle 3 bis 4 Wochen gewaschen werden könne, Dach und Fenster undicht seien und das Quartier in extrem schlechtem baulichen und gesundheitsschädlichem Zustand sei. Der Umstand, dass es in den Nachtstunden kein warmes Wasser gäbe, sei vor allem für Familien mit Babies unerträglich. Ebenso bereiteten schlechtes bzw. zu wenig Essen, Ungeziefer und der raue Umgangston der Quartiergeber den AW Probleme. Beispielsweise gäbe es pro Tag nur eine warme Mahlzeit und abends immer nur Fischdosen bzw. ein Stück Extrawurst. Obst und Gemüse würde kaum zur Verfügung gestellt. Jedenfalls sei die Ernährung in keinem Fall ausgewogen (vgl. Caritas 1.,4. Quartalsbericht 2010 sowie 4. Quartalsbericht 2009).

In der Unterkunft **K., GH N.N.**, wurde Schimmelbefall und Ungeziefer festgestellt. Die Unterkunft sei auch in teilweise verfallenen Zustand gewesen (vgl. SN LReg. 13.10.2011). Ein Arzt, der mit den Zuständen im Quartier konfrontiert wurde, attestierte, dass die Umgebung absolut gesundheitsgefährdend sei und keine adäquate Ernährung für Kleinkinder gesichert sei (vgl. Schreiben 3.6.2009). Kleinkinder waren nichtsdestotrotz in dem Quartier untergebracht.

Im Quartier **St., Pension N.N.**, wurden im Zuge einer Kontrolle von der GVS folgende Vorwürfe aufgenommen: Es gäbe teilweise für drei Monate nur eine Seife, manchmal kein Klopapier, unzureichende Essensmengen, kein Kaffee oder Tee nach 7:00 (vgl. Protokoll 30.3.2011). Die

zuständige Betreuungsorganisation berichtete der GVS über unzureichende Qualität und Menge der Verpflegung. Das Abendessen bestünde fast täglich aus zwei Scheiben Brot und einer Fischdose oder einer kleinen Packung Streichkäse. Obst würde kaum ausgegeben und Tee sowie Zucker extrem rationiert. Vegetarier würden nur puren gekochten Reis oder Nudeln erhalten (vgl. E-Mail 27.3.2012).

Eine Privatperson äußerte folgende Vorwürfe: Milch könne nicht gewärmt werden, einmal sei ein Wurm in einer Suppe gewesen, Essen sei von schlechter Qualität und in keiner Weise ausgewogen, Kontrollen würden in Zimmern ohne vorhergehendes Anklopfen durchgeführt, der Quartiergeber würde AW mit Fäkalausdrücken beschimpfen und im Hinterhof des Hauses sei von ihr ein unbeschreibbarer Dreck und Gestank vorgefunden worden. Die GVS gab zu diesen Vorwürfen an, dass sie keine diesbezüglichen Berichte/Meldungen erhalten hätte, die diese Vorwürfe bestätigen würden (vgl. Bericht 22.4.2012).

Bei einer Kontrolle im Jahr 2011 im Quartier **G.**, **Haus N.N.**, stellte die GVS fest, dass Zimmer verschimmelt seien, es für einen Großteil der Bewohner keine Duschgelegenheit gäbe, Spülkästen kaputt seien und der Wäscheraum nicht entrümpelt sei. Im Jahr 2012 wurde festgestellt, dass Abflüsse in Waschbecken und Duschen vollkommen verstopft und nicht funktionsfähig seien (vgl. Protokoll 9.11.2011 sowie E-Mail 25.7.2012).

Auch im Quartier **H.**, **Haus N.N.**, stellte die GVS Schimmelbefall im Haus fest (vgl. Protokoll 9.11.2011).

In **O.**, **Haus N.N.**, stellte die GVS fest, dass es nur zwei Betten für vier Personen gab, keine Tische, Stühle, Schränke, Teppiche, kein Essgeschirr, kein Kochgeschirr zur Verfügung standen, und dass es für acht Personen nur eine Waschgelegenheit in einem Etagenbad gab. Die Begründung des Quartiergebers sei gewesen, dass sämtliche Möbel von Vorbewohnern mitgenommen wurden (vgl. Protokoll 7.12.2011).

Im Quartier **St. Pension N.N.**, wurde von einer Betreuungsorganisation berichtet, dass Schimmelbefall ein großes Problem sei und Badezimmer jahrelang in sehr schlechtem Zustand waren (vgl. Schreiben 22.11.2010).

In **K.**, **GH N.N.**, gab es laut GVS ebenfalls Probleme mit Schimmelbefall und auch Ungeziefer (vgl. SN LReg. 13.10.2011).

In **R.**, **GH N.N.**, gab es laut GVS ebenfalls Schimmelbefall in größerem Ausmaß sowie defekte Waschbecken und Badezimmer (vgl. E-Mail 26.4.2012).

In **G.**, **GH N.N.**, wurden bei einer fremdenpolizeilichen Kontrolle die schlechten Bedingungen für AW in Unterkunftsräumen, Schimmelbefall und lockere Fliesen in Sanitärräumen festgestellt (vgl. Protokoll 19.4.2012).

Die Missstände wurden in organisierten Quartieren festgestellt. Die Unterbringung in Privatquartieren ist nach Bgld. LBetreuG eine mögliche Alternative und gemäß dem Bgld. Sozialbericht 2009/2010 auch vorgesehen. Trotzdem werden Privatquartiere von der Bgld. LReg. prinzipiell nicht genehmigt. Begründet wird dies mit freien Kapazitäten in organisierten Quartieren und der Befürchtung, dass bei schlechter Auslastung bestehende Quartiere wegfallen könnten bzw. Betreiber die Beherbergung von AW einstellen würden. Dies berge die Gefahr in sich, dass die festgelegten Quoten im Burgenland nicht erfüllt werden könnten (vgl. SN LReg. 13.10.2011).

Weiters stellte die Volksanwaltschaft fest, dass es für AW mit psychischen oder physischen Problemen keine einzige besondere Einrichtung gäbe und dass in den bestehenden Quartieren nicht auf besondere Bedürfnisse eingegangen werde bzw. werden könne. Es werde nur eine mobile psychotherapeutische Betreuung durch einen Verein angeboten (vgl. SN LReg. 11.9.2012).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass geprüfte Quartiere zahlreiche Mängel, wie z.B. starken Schimmelbefall, untragbare Sanitärräume, sicherheitsgefährdende Infrastruktur, Ungeziefer etc., aufwiesen, es für Menschen mit Behinderungen keine einzige besondere Einrichtung gab und Vorwürfe über beleidigenden Umgangston einiger Quartierbetreiber zumindest nicht unglaubwürdig waren. Auch die Verpflegung war in vielen Fällen absolut mangelhaft, wobei das Amt der Bgld. LReg. offiziell den einzigen Grund für Essensbeschwerden in den kulturellen Unterschieden zwischen Quartiergebern und AW identifiziert hat. Gleichzeitig wurden aber Mängel die Verpflegung betreffend von der GVS protokolliert.

In manchen Fällen trug die GVS bei unleugbaren Missständen deren Beseitigung auf (vgl. z.B. Mäuseplage, E-Mail 17.4.2012). In vielen anderen Fällen ignorierte sie die Missstände bzw. zeigte Verständnis für Quartiergeber, weil AW an den Zuständen quasi selbst schuld seien (Schimmel,

Ungeziefer, fehlende Einrichtungsgegenstände, fehlende Beleuchtung, allgemein verwaarloster Zustand etc.).

II. Kontrolle bzw. Mängelbehebung durch die GVS

Nachdem festgestellt werden musste, dass die Versorgung in den genannten Quartieren mangelhaft war, stellt sich die Frage, welche Schritte die GVS zur Vermeidung bzw. Beseitigung von Missständen unternommen hat.

In der GVS sind neben der Hauptreferatsleiterin drei Bedienstete für die Vollziehung der Grundversorgung im Burgenland zuständig. Nach eigener Einschätzung kann die Erledigung der Aufgaben nur mit größtmöglichem persönlichem Einsatz und Zeitaufwand, der das normale Ausmaß überschreitet, bewältigt werden (vgl. SN LReg. 11.9.2012). Diese Feststellung legt den Schluss nahe, dass die Bgld. LReg. davon ausgeht, dass zu wenig Personal für die Vollziehung zur Verfügung steht. Ob genügend Personal zur Verfügung steht, ist aber nur ein wichtiger Aspekt für die Beurteilung der Vollziehung. Weitere Punkte enthalten die Fragen, wie die GVS ihren Zuständigkeitsbereich und Wirkungsradius definiert, und wie die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre Aufgaben - unabhängig von der Frage der Personalstärke - erfüllen würden.

Zusätzlich zu den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der GVS ist auch Personal einer nicht-staatlichen Organisation mit Vollziehung der Grundversorgung betraut. Die Diakonie Flüchtlingsdienst gem GmbH (Diakonie) ist beauftragt, die Betreuung und sozialen Beratung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden im Burgenland durchzuführen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieser Organisation sind bestimmten Quartieren zugeteilt und haben die dort untergebrachten AW zu informieren, betreuen und zu beraten. Über Probleme, Wünsche oder Beschwerden der AW haben die Betreuerinnen und Betreuer schriftliche Aufzeichnungen zu führen und der GVS zu übermitteln (vgl. Vereinbarung Land/Diakonie 21.2.2011). Diese sind erste Ansprechpartnerinnen und -partner für Beschwerden der AW über die Versorgung in den Unterkünften.

Trotz des Aufgabenbereichs der Diakonie und der Tatsache, dass auch die GVS nach eigenen Angaben Kontrollen in den Quartieren durchführt (vgl. Protokolle über Kontrollbesuche der GVS; Aussagen GVS 28.8.2012), vertritt die **Bgld. LReg. die Ansicht**, dass die GVS keine Kompetenz zur Auflagenerteilung an die Quartierbetreiber oder zur Überprüfung der Unterkünfte hätte (vgl. SN LReg. 11.9.2012). Insofern **sei – so die Rechtsmeinung - die Zuständigkeit der GVS eingeschränkt**.

In Hinblick auf die **Aufgabenerfüllung** betonte die GVS, dass das Personal zwar um ein effizientes Beschwerde- und Quartiermanagement bemüht, dieses aber aufgrund der verschiedenartigen Interessen der Beteiligten nicht leicht sei. Die GVS versuche aber „*im Bewusstsein des sparsamen Einsatzes von Ressourcen und Steuermitteln zu agieren.*“

Im Gegensatz dazu hat die Volksanwaltschaft im Zuge des Prüfverfahrens aber nach Einsicht in die bei der Landesregierung aufliegenden Unterlagen festgestellt, dass Mitarbeiter der GVS in teilweise zynischer Art und Weise mit AW umgehen und der Ansicht sind, dass die Grundversorgung teuer sei und AW deshalb mit dem Gebotenen zufrieden zu sein hätten. Dies unabhängig davon, wie mangelhaft die Leistungen auch seien. Die Vorgehensweise der GVS wird im Folgenden näher erläutert:

Kontrolle

Die Rahmenbedingungen für die Besuche der AW durch das Personal der Betreuungsorganisation sind von der GVS eng gesetzt. Allen Quartiergebern wird der Zeitpunkt des Besuchs Tage zuvor angekündigt, damit diese nicht überrascht werden. In den Unterkünften gilt für die Betreuerinnen und Betreuer ein Fotografier-Verbot. Fotos dürfen nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Quartiergeber gemacht werden. Als Grund für die Vorankündigung der Besuche wird von der Bgld. LReg. angegeben, dass Betreuerinnen und Betreuer nur in 14-tägigen Abständen die Unterkünfte besuchen, während die Quartierbetreiber jedoch täglich mit Problemen und Anfragen der Fremden konfrontiert seien. Ebenso sei es verständlich, dass Quartierbetreiber auch in die Gespräche mit den Fremden eingebunden sind (vgl. SN LReg. 11.9.2012).

Gemäß den Verträgen mit dem Land ist auch definiert, wem Quartierbetreiber Zutritt zu den Unterkünften gewähren dürfen. Privatpersonen und Angehörige nicht aufgezählter Organisationen zählen nicht dazu (vgl. SN LReg. 13.10.2011).

Mängelbehebung

Zum Zustand der Unterkünfte vertritt die Bgld. LReg. die Meinung, dass die Quartiere bei Vertragsabschluss den Anforderungen entsprechen würden bzw. entsprochen hätten, aber durch die AW in kürzester Zeit in einen äußerst verwahrlosten Zustand gebracht werden. Diese würden die Schimmelbildung durch mangelhaftes Lüften und das Trocknen von Wäsche in den Zimmern

verursachen. Ungeziefer werde durch die AW „*eingeschleppt*“ und Waschtische, Armaturen, Betten, Matratzen und Glühbirnen entweder beschädigt oder entwendet. Schimmelbefall und defekte Sanitäranlagen seien „*übliche*“ Mängel in Quartieren. Wenn Mängel festgestellt würden, werden die Quartiergeber umgehend aufgefordert, diese zu beseitigen (vgl. SN LReg. 11.9.2012 und SN LReg. 13.10.2011).

Auch Beschwerden über die Verpflegung seien darauf zurückzuführen, dass „*...von Fremden, die...in andere Quartiere verlegt werden möchten, als erstes das Essen kritisiert wird*“. Bei unangemeldeten Kontrollen im Quartier U. hätte ein GVS-Mitarbeiter festgestellt, dass ausreichend Lebensmittel, darunter auch Obst, für die Fremden bereitgestellt wurden. Grund für die Beschwerden über die „*österreichische Verpflegung*“ seien „*kulturelle Unterschiede*“ (vgl. SN LReg. 11.9.2012).

Die Akteneinsicht brachte aber auch zu Tage, dass es auch Beispiele gibt, die zeigen, dass die GVS versucht hat, Mängel in Quartieren beseitigen zu lassen (vgl. Anordnung zur Bekämpfung einer Mäuseplage in U. vom 17.4.2012; E-Mail Hauptreferatsleiterin 25.7.2012, 26.4.2012, 5.7.2012). Trotzdem gibt es immer wieder Kritik und zahlreiche Quellen, dass Missstände über lange Zeit bzw. gar nicht beseitigt werden. Schimmelbefall, heraushängende Kabel, unzureichende Verpflegung, Beschimpfungen etc. seien jahrelang nicht beseitigt bzw. seien ignoriert worden (Quellen sind der Volksanwaltschaft bekannt, wollten aber anonym bleiben). Gleichzeitig dürften Mitarbeiter der GVS bei Beschwerden die Darstellung durch Quartierbetreiber als einzig maßgeblich betrachten (vgl. z.B. SN LReg. 13.10.2011, SN LReg. 11.9.2012).

Eine Übersicht über den Zustand in den Quartieren und über die Beschwerden bzw. Probleme zu gewinnen, war für die Volksanwaltschaft nicht leicht, da es keine aktuellen Quartalsberichte oder sonstige strukturierte Aufzeichnungen gibt. Die zahlreichen Mängel und dieselben spezifizierten Kritikpunkte, die über lange Zeit von verschiedensten Quellen thematisiert werden, zeigen, dass erstens Quartiere teilweise überhaupt nicht für die Unterbringung geeignet sind (z.B. Quartier S.) und zweitens, dass Verbesserungen nicht oder nicht im nötigen Ausmaß durchgeführt werden. Jedenfalls gibt es verschiedene dokumentierte Beispiele, die belegen, dass die GVS selbst in dringenden Fällen keine rasche Lösung findet bzw. finden kann und möchte.

In einem Fall regte die Betreuungsorganisation dringend die Verlegung eines unbegleiteten Minderjährigen in ein geeignetes Quartier, das den notwendigen Vorgaben entspräche, an. Nach drei Wochen hatte die Organisation noch immer keine Antwort erhalten und fragte nochmals

nach. Danach erhielt sie eine ablehnende Antwort durch die GVS. Argumente für die Ablehnung waren, dass der minderjährige Fremde sich fünf Monate lang nicht über Unterbringung beschwert hätte und dass es keine Angaben gäbe, warum er nun plötzlich eine intensivere Betreuung brauche. Außerdem sei das einzige Quartier, das für unbegleitete Minderjährige geeignet sei, voll ausgelastet (vgl. Korrespondenz Diakonie – GVS 13.6.2012, 3.7.2012, 4.7.2012).

In einem weiteren Fall ersuchte die Betreuungsorganisation um die Verlegung einer Asylwerberin in ein Frauenhaus, weil diese sich vor ihrem gewalttätigen Mann fürchte, außerdem erkrankt sei und deshalb während der Krankenhausaufenthalte eine Betreuung für ihre Kinder bräuchte. Die schriftliche Beantwortung des Anliegens des zuständigen Mitarbeiters der GVS lautete auszugsweise wie folgt: Grundversorgung bedeute, *„dass es außer den wirklich wichtigen, lebensnotwendigen Maßnahmen keinerlei Sonderleistungen gibt. Auf Sonderwünsche der Dame kann daher absolut nicht eingegangen werden. Es wird daher ersucht, die Asylwerberin folgendermaßen in Kenntnis zu setzen:*

Sie kann die Leistungen, die Österreich im Rahmen der EU-Richtlinien und der nationalen Gesetzgebung bietet, im zugewiesenen Quartier gerne auch weiterhin in Anspruch nehmen sofern sie nicht ständig Sonderwünsche äußert. Sollte Sie damit nicht zufrieden sein, kann Sie auf die gebotenen Leistungen natürlich gerne verzichten. Es hat niemand etwas dagegen, wenn Sie sich in Zukunft ihren Aufenthalt und Lebensbereich in Österreich nach ihren Vorstellungen gestaltet und natürlich auch selbst organisiert und auch finanziert.“ (vgl. Korrespondenz Diakonie – GVS 26.4.2011, 27.4.2011)

In einem anderen Fall empfahl die Betreuungsorganisation die Verlegung einer Familie, weil die Unterkunft für den Säugling nicht geeignet sei. Der Antrag auf Verlegung erfolgte auch auf dringende Aufforderung durch den behandelnden Arzt. Über einen Monat später hatte die GVS noch immer nicht auf diese Anfrage geantwortet (vgl. E-Mail 15.3.2011 und 12.4.2011).

Zusätzlich erhielt die Volksanwaltschaft zahlreiche Beschwerden über den besonders rauen und auch beleidigenden Umgangston eines Mitarbeiters der GVS. Diese werden von der Bgld. LReg. bestritten. Allerdings sind die Vorwürfe teils so detailliert und spezifiziert, dass sie der Volksanwaltschaft nicht vollkommen unglaubwürdig erscheinen. Gleichzeitig liegen auch Beschwerden über den beleidigenden Umgangston einiger Quartierbetreiber vor. Die GVS gibt dazu an, dass man die Vorwürfe nicht verifizieren könne, aber Quartierbetreiber trotzdem auf die Notwendigkeit eines nicht beleidigenden Umgangstons hingewiesen wurden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach eigenen Angaben, die sich mit den Feststellungen der Volksanwaltschaft decken, mit der Aufgabenerfüllung aus mehreren Gründen an ihre persönlichen Grenzen gestoßen sind; tatsächlich verfügt die GVS aber auch nicht über ausreichend Personal. Teil des Beschwerde- und Quartiermanagements ist die Anordnung, dass sämtliche Besuche der GVS in den Quartieren den Unterkunftgebern im Voraus bekannt zu geben seien. Das Ergebnis der Kontrolltätigkeiten der GVS wurde mit nicht zu verkennender Regelmäßigkeit dahingehend festgehalten, dass es einerseits keine Missstände gäbe (vgl. Verpflegung) und sollten Unzulänglichkeiten an Zuständen in den Unterkünften bestehen, an diesen nicht Quartiergeber sondern AW die Schuld tragen würden (Schimmel, etc.). Mit der Betroffenheit Einzelner wurde dabei in teilweise äußerst zynischer Art und Weise umgegangen.

Jedenfalls gibt es etliche Beispiele, dass dokumentierte Missstände teilweise jahrelang nicht beseitigt bzw. ignoriert wurden.

III. Integrationsmaßnahmen für Asylwerbende und Fremde in der Grundversorgung

Ein häufig an die Volksanwaltschaft herangetragenem Vorwurf betrifft das Fehlen von Integrationsmaßnahmen für AW. Weder das Land noch Quartiergeber (soweit von der Volksanwaltschaft geprüft) organisieren Kurse oder andere Maßnahmen, die die Integration der Fremden in das örtliche Umfeld fördern. Die Bgld. LReg. verweist auf Vorhalt darauf hin, dass weder in der zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Grundversorgungsvereinbarung noch im Burgenländischen Landesbetreuungsgesetz (Bgld. LBetreuG) Integrationsmaßnahmen vorgesehen sind (Ausnahme: Deutschkurse für unbegleitete minderjährige Fremde). Lediglich Fahrtkosten zu Deutschkursen würden deshalb vom Land in einigen Fällen freiwillig bezahlt (vgl. SN LReg. 13.10.2011 und SN LReg. 11.9.2012).

Obwohl Integrationsmaßnahmen tatsächlich nicht explizit im Bgld. LBetreuG vorgesehen sind, so umfasst die Grundversorgung gemäß § 4 Abs.1 Z 11 dieses Gesetzes auch „*Maßnahmen zur Strukturierung des Tagesablaufs im Bedarfsfall*“. Auch in den Verträgen zwischen Unterkunftgebern und dem Land (Mustervertrag) wird auf Integration Bezug genommen. Gemäß Punkt 15 des Mustervertrages zählt „*die Förderung der Integration der Fremden in die örtliche Umgebung*“ explizit zu den Aufgaben der Unterkunftgeber.

In den von der Volksanwaltschaft geprüften Fällen konnten weder eine Förderung der Integration noch Maßnahmen zur Strukturierung des Tagesablaufs festgestellt werden. Selbst private Initiativen zu Integrationsmaßnahmen wurden behindert bzw. freiwillige Helferinnen mit Hausverboten belegt. Letztere Vorgangsweise ist auch durch den Mustervertrag gedeckt. In den Verträgen wird klar definiert, welche Behörden/Organisationen bzw. welche sonstigen Personen Zutritt zu den von den AW bewohnten Räumen haben. Anderen Personen ist nur nach Genehmigung des Amtes der Bgld. LReg. Zutritt zu gewähren. Die Abhaltung von Deutsch-, Koch-, Tanzkursen oder ähnlichen Initiativen, durch die den AW Hilfe zur Integration und eine Beschäftigung im Alltag angeboten werden soll, ist deshalb in privaten Quartieren praktisch kaum möglich. Dies ist auch im Sinne der GVS sowie der Betreiber und Betreiberinnen der Unterkünfte. In einer Stellungnahme wurde ausgeführt, dass „...*die nicht näher definierten Aktivitäten....zur Verschlechterung der Ruhe und Ordnung im Quartier geführt hätten.*“

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Integrationsmaßnahmen weder vom Land noch von Quartiergebern durchgeführt wurden, und dass es hinsichtlich der Bedeutung solcher Aktivitäten in der GVS kein Verständnis gibt. Vielmehr wurden private Initiativen erschwert bzw. verhindert.

IV. Art und Form der Einstellung von Grundversorgungsleistungen sowie der (Wieder-) Aufnahme in die Grundversorgung

Die Volksanwaltschaft hat die Einstellung von Grundversorgungsleistungen ohne die Erlassung des gesetzlich vorgesehen Bescheides in Berichten an den Bgld. Landtag bereits wiederholt kritisiert. In einer Stellungnahme des zuständigen Landesrats bestätigte dieser auch, dass Kürzungen oder Einstellungen von Grundversorgungsleistungen selbstverständlich nur mit Bescheid möglich sind (vgl. Schreiben LR Dr. Peter Rezar 30.10.2010).

Trotzdem ist die gegenteilige Praxis im Burgenland immer noch üblich. Einstellungen erfolgen nicht nur tatsächlich in vielen Fällen ohne Erlassung eines Bescheides, sondern diese Vorgangsweise wird auch ganz offiziell vom Amt der Bgld. LReg. verteidigt. In einer Stellungnahme wurde erklärt, dass der Aufwand, Bescheide für alle AW zu erlassen, zu groß wäre. Deshalb würden Leistungen für AW, die Quartiere einfach verlassen und deshalb den Anspruch auf Grundversorgung verlieren, ohne Erlassung eines Bescheides eingestellt (vgl. SN LReg. 13.10.2011, SN LReg. 28.2.2011). In einer weiteren Stellungnahme wird erklärt, dass Bescheide nur erlassen würden, wenn der Behörde die ZMR-Adresse der AW bekannt sei. In allen anderen Fällen erfolgen Einstellungen ohne Bescheid (vgl. SN LReg. 11.9.2012).

Auch die (Wieder-) Aufnahme in die Grundversorgung bereitet im Burgenland in vielen Fällen Probleme. Um in die Grundversorgung aufgenommen zu werden, müssen Fremde hilfs- und schutzbedürftig sein. Dies ist von ihnen nachzuweisen. Hilfsbedürftig ist, wer den Lebensbedarf für sich und die mit ihm im gemeinsamen Haushalt lebenden unterhaltsberechtigten Angehörigen nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln beschaffen kann und ihn auch nicht oder nicht ausreichend von anderen Personen oder Einrichtungen erhält. De facto heißt dies, dass anspruchsberechtigte AW weder Einkommen noch Vermögen haben und obdachlos sind.

Vor allem in Fällen einer Wiederaufnahme kann die Erbringung des Nachweises relativ schwierig sein. Die GVS hat nur an einem Tag pro Woche von 8:00 bis 12:00 Sprechtag. In dieser Zeit können AW persönlich vorsprechen und ihre Hilfsbedürftigkeit nachweisen. Abgesehen davon gibt es offiziell keine Möglichkeit den Nachweis zu erbringen bzw. Aufnahme in die Grundversorgung zu beantragen. Dies bedeutet, dass AW bis zu eine Woche warten müssen, um Leistungen der Grundversorgung zu beantragen. Nach Ansicht des Amtes der Bgld. LReg. sei diese Wartezeit zumutbar, weil die AW ja auch schon davor teilweise mehrere Wochen oder Monate ohne Grundversorgung ausgekommen seien (vgl. SN LReg. 11.9.2012).

In der Zeit vor Aufnahme in die Grundversorgung sind AW oft auf humanitäre Leistungen von Hilfsorganisationen angewiesen. Dies obwohl sie Anspruch auf Grundversorgung hätten, aber noch keine Leistungen erhalten. In diesen Fällen wird vom Land in der Folge die Hilfsbedürftigkeit der AW in Frage gestellt, weil nach dem Gesetzeswortlaut die Mittel für den Lebensbedarf nicht von anderen Personen zur Verfügung gestellt werden dürfen.

Welche Schwierigkeiten die Praxis des Amtes der Bgld. LReg. für die AW bedeuten kann, zeigt der Fall der Familie N.N. Für alle Familienmitglieder (Vater, Mutter und Kinder) wurden mit 1.7.2011 die Leistungen aus der Grundversorgung eingestellt, weil nach Behördenauskunft die freiwillige Rückkehrbereitschaft nicht gegeben war. Für die Mutter und Kinder wurden keine Bescheide erlassen. Eine Konsequenz der Entlassung war beispielsweise der unmittelbar damit verbundene Verlust des Krankenversicherungsschutzes. Ab 1.7.2011 war die Familie auf verschiedene karitative Organisationen angewiesen, die einen Schlafplatz, Essen und das Notwendigste zum Überleben sicherten. Obwohl die Hilfsorganisationen aus reiner Mildtätigkeit der Familie geholfen hatten, wurde auf Grund der Zuwendungen dann deren Hilfsbedürftigkeit in Frage gestellt. Selbst nach dem 19.10.2011 wurde die Aufnahme verweigert, obwohl alle Familienmitglieder zu diesem Zeitpunkt zweifelsfrei einen Anspruch auf Grundversorgung hatten.

Ab diesem Tag war für sie eine Duldungskarte ausgestellt worden, sodass auch das Argument der mangelnden Rückkehrbereitschaft nicht mehr geltend gemacht werden konnte.

Trotzdem dauerte es bis zum 13.1.2012 – also über sechs Monate nach der Entlassung und drei Monate nach Ausstellung der Duldungskarte - bis die Familie wieder Grundversorgungsleistungen beziehen konnte. Der Aufnahme in die Grundversorgung gingen intensive und mehrfache Interventionen einer Hilfsorganisation voraus (Quelle der Volksanwaltschaft bekannt, wollte aber anonym bleiben).

In einem anderen Fall wurde ein AW, der die Unterkunft länger als drei Tage ohne Angabe von Gründen verlassen hatte und deshalb aus der Grundversorgung entlassen wurde, nur unter Erteilung einer strengen Auflage die (Wieder-) Aufnahme gewährt. Falls er sich nicht drei Mal täglich beim Quartiergeber als anwesend melden würde, würde er endgültig die Leistungen aus der Grundversorgung verlieren. Vor jeder geplanten Abwesenheit musste der Quartiergeber von der GVS eine gesonderte Genehmigung einholen.

In einem weiteren Fall wurde ein AW, der mehrere Suizidversuche verübt hatte und deshalb mehr als drei Tage nicht in die Unterkunft zurückkehrte, von der Grundversorgung abgemeldet. Als er wieder die Aufnahme benötigte, war für zwei Tage der zuständige Mitarbeiter der GVS nicht erreichbar, weil dieser auf Dienstreise war. Erst nach dessen Rückkehr konnte mit der Organisation der Wiederaufnahme begonnen werden. In dieser Zeit stand niemand aus der GVS oder einer anderen Abteilung dem AW zur Verfügung.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Leistungen der Grundversorgung für AW in vielen Fällen eingestellt werden, ohne dass ein entsprechender Bescheid erlassen wird. Weiters gestaltet sich die (Wieder-) Aufnahme in die Grundversorgung teilweise als außerordentlich schwierig.

Erwägungen der Volksanwaltschaft

1. Generelle Bemerkungen:

Vorweg hält die Volksanwaltschaft fest, dass das Amt der Bgld. LReg. zwar prinzipiell das amtswegige Prüfungsverfahren der Volksanwaltschaft unterstützte, aber die Kooperation durchaus besser sein hätte können. Einerseits wurde in Stellungnahmen auf konkrete Vorwürfe in manchen Fällen nicht direkt eingegangen, sondern nur in allgemeiner Weise geantwortet.

Andererseits wurde das verfassungsgesetzliche Recht der Volksanwaltschaft auf umfassende Akteneinsicht anfangs bestritten. Erst nach Interventionen durch Herrn VA Dr. Peter Kostelka wurde einer Mitarbeiterin und einem Mitarbeiter der Volksanwaltschaft die geforderte Akteneinsicht gewährt.

Die Grundversorgung im Burgenland wird durch das Bgld. LBetreuG geregelt. Dieses verpflichtet das Land zur Erbringung unter anderem zu folgenden Leistungen für AW und Fremde im Rahmen der Grundversorgung:

§ 4 Bgld. LBetreuG:

- *1) Unterbringung in geeigneten von der Grundversorgungsstelle des Landes organisierten Quartieren unter Achtung der Menschenwürde und unter Beachtung der Familieneinheit*
- *2) Versorgung mit angemessener Verpflegung*
- *11) Maßnahmen zur Strukturierung des Tagesablaufes im Bedarfsfall*
- *15) darüber hinaus können zur Vermeidung von sozialer Härte im Einzelfall weitere Unterstützungen gewährt werden, wenn diese der Integration dienen.*

Diese Verpflichtungen sind auch in der Grundversorgungsvereinbarung - Art. 15a B-VG zwischen Bund und Ländern vereinbart.

Das Burgenland ist bei der Gesetzgebung und Vollziehung auch an die Vorschriften der EU-AufnahmeRL gebunden. Diese definiert in Art. 2:

Lit j) „materielle Aufnahmebedingungen“ [als] die Aufnahmebedingungen, die Unterkunft, Verpflegung und Kleidung in Form von Sach- und Geldleistungen oder Gutscheinen sowie Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs umfassen.

Die diesbezügliche Verpflichtung wird in Art. 13 geregelt:

(1) Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass Asylbewerbern ab Antragstellung materielle Aufnahmebedingungen gewährt werden.

(2) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die gewährten materiellen Aufnahmebedingungen einem Lebensstandard entsprechen, der die Gesundheit und den Lebensunterhalt der Asylbewerber gewährleistet.

Unter Beachtung der oben angeführten rechtlichen Bestimmungen sind die einzelnen Sachverhaltspunkt wie folgt zu beurteilen.

2. Qualität der Versorgung von Fremden in Quartieren der Grundversorgung

Obwohl das Burgenland verpflichtet ist, geeignete Unterkünfte unter Achtung der Menschenwürde AW im Rahmen der Grundversorgung zur Verfügung zu stellen, stellte die Volksanwaltschaft in zahlreichen Fällen fest, dass dies nicht der Fall war. Quartiere waren von Schimmelbefall betroffen, Betten und Matratzen fehlten, Sanitärräume waren in unhygienischem bzw. desolatem Zustand, Fenster waren undicht, Ungezieferplagen wurden festgestellt, Beleuchtungen waren ungenügend, warmes Wasser war während der Nachtstunden nicht verfügbar, grundlegende Einrichtungsgegenstände fehlten und Familien konnten in einem Quartier nur alle drei bis vier Wochen Wäsche waschen. Ebenso gab es in Quartieren zum Teil ungenügendes, einseitiges und auch schlechtes Essen. Die mangelhafte Verpflegung wird zwar vom Amt der Bgld. LReg. einerseits in Stellungnahmen in Abrede gestellt, aber selbst in Protokollen der GVS finden sich detaillierte diesbezügliche Vorwürfe. Diese krassen Mängel waren keine Einzelfälle, sondern wurden in etlichen Quartieren festgestellt. Außerdem bestanden Mängel über Jahre hinweg. Starker Schimmelbefall wurde beispielsweise im Quartier U. im Jahr 2010 und auch noch im Jahr 2012 festgestellt. In Bezug auf das Quartier S. ab es jahrelang schwere Vorwürfe über untragbare Zustände. Trotzdem wurde das Quartier erst im Zuge des Prüfverfahrens und nach medialer Berichterstattung im April 2012 geschlossen. Beachtenswert ist in dieser Hinsicht, dass kurz bevor die Unterkunft geschlossen wurde, von einer Kommission unter Mitwirkung der GVS festgestellt wurde, dass praktisch keine Mängel vorlägen. Auch Missstände in Bezug auf die Verpflegung bestanden über lange Zeit hinweg. Nicht einmal die Feststellung eines Arztes, dass die Verpflegung in einer Unterkunft für Kleinkinder so inadäquat sei, dass eigentlich die Jugendwohlfahrt eingeschaltet werden müsste, genügte, um die betroffene Familie umgehend zu verlegen bzw. die Verpflegung zu verbessern.

Durch die beschriebenen Zustände und Handlungen waren die AW einem unleugbaren Gesundheitsrisiko ausgesetzt und es erscheint evident, dass AW ohne ausreichende Achtung der Menschenwürde untergebracht waren. Die zuständigen Verantwortlichen waren über die von der Volksanwaltschaft festgestellten Mängel informiert. Zum Problem der Schimmelbildung wurde von Mitarbeitern der GVS beispielsweise ausgeführt, dass diese üblich sei und praktisch nicht vermeidbar (vgl. SN LReg. 13.10.2011, SN LReg. 11.9.2012, mündliche Aussagen Mitarbeiter GVS 28.8.2012). Den der Volksanwaltschaft vorliegenden Informationen zufolge wurde von

Seiten der zuständigen Betreuungsorganisation über lange Zeit regelmäßig dokumentierte Beschwerden zur Situation an die GVS herangetragen. Die Quartierbetreiber wurden zwar in manchen Fällen zur Verbesserung aufgefordert, aber ihre Handlungen bzw. Unterlassungen zogen de facto in vielen Fällen praktisch keine Konsequenzen nach sich. Zumindest zeigten Verbesserungen keine nachhaltige Wirkung. Erst im Zuge des Prüfverfahrens der Volksanwaltschaft und ausführlichen Medienberichten wurde beispielsweise das Quartier S. geschlossen. Deshalb liegt auch keine Fahrlässigkeit aufgrund mangelnder Kontrolle vor, sondern bewusste stillschweigende Akzeptanz.

Durch diese Vorgangsweise wurden nicht nur die Verpflichtungen gemäß Vertrag zwischen dem Burgenland und den Quartierbetreibern, EU-Recht, Grundversorgungsvereinbarung - Art. 15a B-VG und Bgld. LBetreuG verletzt, sondern auch menschenrechtliche Verpflichtungen wie das Recht auf Gesundheit oder höchstwahrscheinlich auch das Recht auf Nahrung. Verschärfend kommt hinzu, dass die AW keine Wahl hatten und diese Zustände akzeptieren mussten. Sie waren den Zuständen vollkommen ausgeliefert. Die einzige Alternative wäre gewesen, die Quartiere zu verlassen und damit die – wenn auch unzureichenden - Leistungen aus der Grundversorgung zu verlieren. Da sie aber nicht über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts verfügten, war dies für sie keine gangbare Alternative.

Die Volksanwaltschaft stellt in dieser Hinsicht Menschenrechtsverletzungen und damit den schwersten feststellbaren Missstand fest.

Die Tatsache, dass die Unterbringung in Privatquartieren prinzipiell nicht genehmigt wird, ist für die Volksanwaltschaft vollkommen unverständlich. Einerseits wurden in organisierten Quartieren zahlreiche Missstände festgestellt und andererseits ist die Unterbringung in diesen Unterkünften erheblich teurer als in Privatquartieren. Aus diesem Grund empfahl auch der Rechnungshof dem Land Salzburg, die Unterbringung von AW in individuellen Unterkünften vermehrt zu ermöglichen (vgl. Rechnungshofbericht zur Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien, 2013/3). Auch die zuständige Betreuungsorganisation hat diese Praxis kritisiert (vgl. Caritas, 4. Quartalsbericht 2010).

Einen Missstand stellt die Volksanwaltschaft auch insofern fest, als für AW mit psychischen oder physischen Problemen keine einzige besondere Einrichtung zur Verfügung steht. Es wird nur mobile psychotherapeutische Betreuung durch einen Verein angeboten.

3. Kontrolle bzw. Mängelbehebung durch die GVS:

Das Burgenland hat die Verpflichtung Grundversorgung in Übereinstimmung mit nationalen, internationalen und menschenrechtlichen Rechtsvorschriften zu gewähren. Durch die Auslagerung der Unterbringung an private Betreiber kann sich das Land nicht seiner Verpflichtungen entledigen. Aus diesem Grund hat das Land bei der Beauftragung privater Quartiergeber dafür Sorge zu tragen, dass gesetzliche Normen und menschenrechtliche Standards eingehalten werden. Das Land muss deshalb eine Kontrollfunktion ausüben und in Fällen, in denen Missstände entdeckt werden, ihre Beseitigung veranlassen.

Dies ist in zahlreichen Fällen nicht geschehen. Das Land hat seine Kontrollfunktion nur ungenügend wahrgenommen. Das war durch verschiedene Faktoren bedingt.

Das Amt der Bgld. LReg. ist der Ansicht, dass die zuständige GVS keine Kompetenz zur Auflagenerteilung oder Kontrolle der Quartiere hat. Tatsächlich ist aber die GVS für die Vollziehung der Grundversorgung zuständig. Gemäß § 4 Bgld. LBetreuG umfasst die Grundversorgung die Unterbringung in geeigneten von der Grundversorgungsstelle des Landes organisierten Quartieren unter Achtung der Menschenwürde.

Zumindest die Betreuungsorganisation hätte die Möglichkeit, die Zustände in den Quartieren zu kontrollieren bzw. zu bewerten. In Anbetracht der zahlreichen Missstände, die auch durch die verschiedenen Betreuungsorganisationen in der Vergangenheit gegenüber der GVS gemeldet wurden, ist die Pflicht zu angemeldeten Besuchen und das Fotografier-Verbot für das Personal vollkommen unverständlich. Um sich ein realistisches Bild von den Zuständen in den Quartieren zu machen, wären unangekündigte Besuche eine Grundvoraussetzung. Solche finden aber nicht statt. Die GVS rechtfertigt dies auf fragwürdige Weise damit, dass sonst ein falsches Bild zum Nachteil der Quartiergeber entstehen könnte. Für die Volksanwaltschaft ist klar, dass unter solchen Voraussetzungen eine zielgerichtete, neutrale Kontrolle der Unterkünfte nicht stattfinden kann.

Noch verschärft wird die Situation, dass Mitarbeiter der GVS nicht die Quartierbetreiber sondern prinzipiell AW für die Missstände verantwortlich machen. Zur Wahrheitsfindung werden auch offenbar hauptsächlich Stellungnahmen der Unterkunftgeber eingeholt. Diese waren für die GVS maßgeblich. Im Gegensatz dazu hat aber das Beispiel S. gezeigt, dass offenbar Unterkünfte selbst mangelhaft seien und Quartiergeber, zumindest in einigen Fällen, keine akzeptable

Versorgung der AW gewährleisten. Auch diese Vorgehensweise ist einer ordentlichen, sinnvollen Kontrolle abträglich. In diesem Zusammenhang betont die Volksanwaltschaft, dass es natürlich nicht auszuschließen ist, dass in manchen Fällen Mängel auch von einzelnen AW verursacht wurden. Es ist aber nicht akzeptabel, prinzipiell die Schuld bei einer – zudem noch heterogenen – Gruppe zu suchen. Erstens ist dies eine unzulässige Verallgemeinerung durch die allen AW gewisse Verhaltensweisen zugeschrieben werden. Zweitens nimmt es den AW die Möglichkeit einer aussichtsreichen Beschwerde, weil sie ja schon im Vorhinein als Verursacher der Missstände identifiziert wurden. Gleichzeitig werden die Quartierbetreiber ihrer Verantwortung enthoben. Drittens ist es weniger entscheidend wer Mängel verursacht hat, sondern dass diese beseitigt werden. Für den Fall, dass einzelne AW einen Mangel verursacht haben, kann es keine mögliche Konsequenz sein, dass alle anderen unter den nicht beseitigten Missständen zu leiden haben.

Nach Einschätzung der Volksanwaltschaft ist es den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der GVS durchaus bewusst, dass etliche Quartiere absolut unzureichend sind. Aus der Sorge, dass keine anderen Unterkünfte für die Grundversorgung gefunden werden können, wird die teilweise menschenunwürdige Versorgung akzeptiert. Gleichzeitig haben aus wirtschaftlicher Sicht die Quartiergeber ein Interesse, die Kosten für die Versorgung so niedrig wie möglich zu halten, um möglichst hohe Einkommen zu lukrieren. Die Konsequenz daraus ist, dass die Versorgung der AW in vielen Fällen mangelhaft ist und diese Situation von der GVS nicht geändert wird. Wenn von der GVS, wie angegeben, dem sparsamen Einsatz von Ressourcen und Steuermitteln besondere Bedeutung zukommen würde, dann müsste für AW die bestmögliche Versorgung durch die Quartierbetreiber gewährleistet werden. Dies wäre im Interesse des Landes und der GVS. Für das Land bleiben die Kosten für die Unterbringung von AW unabhängig von der Qualität der Versorgung in den Quartieren gleich hoch.

Auch wenn Betreuungsorganisationen von Missständen berichteten, reagierte das Land in vielen Fällen überhaupt nicht oder zumindest nicht angemessen. Allein die Tatsache, dass starker Schimmelbefall oder unzureichende Verpflegung bekannt waren und diese Zustände trotzdem nicht vom Land wirksam geändert wurden, ist selbsterklärend. Die Volksanwaltschaft kann daraus nur einen Schluss ziehen, nämlich dass die Beschwerden Außenstehender sowie von AW nicht ernst genommen wurden. Über viele Monate hatte man von den teilweise krassen Missständen und Vertragsverletzungen Kenntnis und trotzdem zählte bei Beschwerden von Seiten der AW im Normalfall nur die Aussagen von Quartierbetreibern und ihre Stellungnahmen wurden offenbar nicht weiter hinterfragt. Wenn ein Arzt feststellte, dass eine Unterkunft für einen Säugling

ungeeignet ist, dann hätten unverzüglich Verbesserungsmaßnahmen getroffen werden müssen. Auf den Verlegungsvorschlag der Betreuungsorganisation hat die GVS hingegen wochenlang nicht einmal reagiert. Auch ein Antrag auf Verlegung eines unbegleiteten Minderjährigen in ein geeignetes Quartier wurde drei Wochen nicht beantwortet und danach abgelehnt. Dadurch wurden außerdem die Verpflichtungen der EU-Aufnahmerichtlinie verletzt.

AW haben zwar prinzipiell ein Recht auf menschenwürdige Grundversorgung, aber die Rechtsdurchsetzung ist ihnen kaum möglich. Sie müssen das zugewiesene Quartier beziehen oder verlieren alle Ansprüche aus der Grundversorgung. Das schafft ein großes Macht-Ungleichgewicht zwischen ihnen und den Quartiergebern. Die GVS hat die Verantwortung, dies auszugleichen und eine menschenwürdige Versorgung zu gewährleisten. Da aber AW selbst pauschal als Ursache der Missstände von der GVS identifiziert werden, haben diese kaum Möglichkeiten ihre Lage zu verbessern. Dies umso mehr als die Fremden mittellos sind und ihnen eine Verlegung in andere Quartiere oft verwehrt wird. Der teilweise zynische Umgang von Mitarbeitern der GVS mit AW zeigt sich z.B. in der Reaktion auf die Bitte einer Frau auf Verlegung in ein Frauenhaus zum Schutz vor ihrem gewalttätigen Mann. Ihr wurde ausgerichtet, dass sie keine Sonderwünsche äußern solle. Im Übrigen könne sie sich gerne ihren Aufenthalt in Österreich nach ihren Vorstellungen selbst organisieren und finanzieren.

Nach dem Eindruck der Volksanwaltschaft vertreten zumindest einzelne Mitarbeiter der GVS die Ansicht, dass die Grundversorgung teuer sei und AW deshalb mit dem Gebotenen zufrieden zu sein hätten, unabhängig davon wie mangelhaft die Leistungen seien. Dies ist nicht akzeptabel und die geschilderten Vorgehensweisen verletzen gesetzliche Verpflichtungen des Landes.

Zusätzlich gibt es zahlreiche Vorwürfe über den besonders rohen, beleidigenden Umgangston eines Mitarbeiters der GVS sowie mancher Quartiergeber. Ob diese Beschwerden begründet sind, konnte die Volksanwaltschaft nicht zweifelsfrei feststellen. Wenn die Vorwürfe der Wahrheit entsprechen, ist dies natürlich inakzeptabel. Aufgrund der Tatsache, dass sie von Organisationsvertretern, AW und Privatpersonen detailliert und plausibel geschildert wurden, erscheinen sie der Volksanwaltschaft zumindest nicht absolut unglaubwürdig.

Die Art und Weise der Dokumentation der Vollziehung der Grundversorgung – so wie sie der Volksanwaltschaft präsentiert wurde – ist ungenügend. Weder konnten aktuelle Quartals- oder Halbjahresberichte zu der Situation in den einzelnen Quartieren noch protokollierte Berichte über Besuche durch die Betreuungsorganisation vorgelegt werden. Ebenso gab es keine Übersicht

über Beschwerden zur Vollziehung bzw. über Anordnungen der GVS zur Beseitigung von Mängeln.

Die Volksanwaltschaft muss feststellen, dass das Burgenland ein unzureichendes Beschwerdemanagement in Bezug auf die Quartiere der Grundversorgung führte, dadurch seiner Kontrollfunktion nicht zufriedenstellend nachkam und die Verpflichtungen im Rahmen der Grundversorgung nicht einhielt. Auch in dieser Hinsicht stellt die Volksanwaltschaft einen Missstand fest.

4. Keine Integrationsmaßnahmen für Asylwerbende und Fremde in der Grundversorgung:

Laut Unterbringungsverträgen sind Quartiergeber verpflichtet die Integration von Fremden zu fördern. Trotzdem organisieren viele Quartierbetreiber keine diesbezüglichen Maßnahmen. Vielmehr werden Förderungen der Fremden durch Private verhindert oder zumindest erschwert. Wie wichtig solche Maßnahmen wären, zeigt auch der Vertrag des Landes mit der Betreuungsorganisation in dem die kulturellen und religiösen Bedürfnisse, Schulausbildung, Berufsqualifikation usw. erhoben werden müssen auch in Hinblick auf die Vermeidung von Problemen. Auch das Bgld. LBetreuG sieht „Maßnahmen zur Strukturierung des Tagesablaufes vor“. Im Gegensatz dazu betont die GVS wiederholt, dass im Bgld. LBetreuG keine Integrationsmaßnahmen vorgesehen sind.

In Anbetracht der oft sehr langen Aufenthaltsdauer der Fremden im Burgenland kann die Wichtigkeit von Integrationsmaßnahmen nicht genug betont werden. Dass solche nicht organisiert werden, ist für die Volksanwaltschaft nicht nachvollziehbar. Aber dass auch private Initiativen teilweise verhindert werden, ist vollkommen unverständlich. Ein Mitarbeiter der GVS betonte, dass Deutschkurse und ähnliches „*nur Unruhe im Quartier erzeugen*“ würden. Stattdessen fristen viele Fremde oft in sehr entlegenen Quartieren ihr Dasein ohne Aussicht ihren Alltag sinnvoll zu strukturieren. Dass dies zu Problemen für das Zusammenleben mit anderen AW und der lokalen Bevölkerung führen kann, ist evident.

Auch im Bgld. Sozialbericht 2009/2010 wird das Thema Integration thematisiert. Es wird betont, dass anerkannte Fremde nach Entlassung aus der Grundversorgung weiterhin bis zur Integration am Arbeitsmarkt im Rahmen der Sozialhilfe/Mindestsicherung zu unterstützen sind. Daraus ergäben sich Probleme für die Länder.

Aus Sicht der Volksanwaltschaft ist es evident, dass Fremde, die teilweise jahrelang in abgelegenen Quartieren ohne Beschäftigungsmöglichkeiten und oft ohne Kontakt zur einheimischen Bevölkerung ihr Dasein fristen, nach Anerkennung dementsprechend schwerer in den Arbeitsmarkt zu integrieren sind. Integrationsmaßnahmen wären aus diesem Grund schon während der Zeit in der Grundversorgung zusätzlich zu den Motiven der Menschenwürde und der Konfliktvermeidung besonders wichtig.

Auch in dieser Hinsicht stellt die Volksanwaltschaft einen Missstand fest.

5. Art und Form der Einstellung von Grundversorgungsleistungen sowie der (Wieder-) Aufnahme in die Grundversorgung:

Die Einstellung von Grundversorgungsleistungen ohne den gesetzlich zwingend vorgesehenen Bescheid hat die Volksanwaltschaft sowohl in Prüfverfahren als auch in den letzten Berichten an den Burgenländischen Landtag wiederholt kritisiert (Berichte 2007/2008, 2009/2010). Eine solche Vorgehensweise widerspricht eindeutig innerstaatlichen und europarechtlichen Vorgaben (Art.16 Abs.5 EU-Richtlinie 2003/9/EG). Dies wurde sowohl vom Verfassungsgerichtshof (VfGH 11.6.2008, B 2024/07) als auch in mehreren Entscheidungen des UVS-Burgenland festgestellt. Andernfalls wäre die staatliche Entscheidung der zwingend vorgesehenen Rechtskontrolle entzogen (vgl. Hiesel, *Jenseits des Rechtsstaats? Einige Anmerkungen zu rechtsstaatlichen Defiziten im Bereich des Sozialhilferechts*, *juridikum* 2010, 136). Wenn keine Meldeadresse bekannt ist und kein Zustellbevollmächtigter bestellt ist, kann dies nicht dazu führen, dass ein Bescheid nicht erlassen wird. Vielmehr ist, nach den Vorschriften des Zustellrechts, ein Bescheid in solchen Fällen durch öffentliche Bekanntmachung zuzustellen. Solange kein Bescheid erlassen wird, sind aber die Leistungen weiterhin zu gewähren. Die Praxis der Bgld. LReg. ist deshalb rechtswidrig. Das Argument der Bgld. LReg., dass auch andere Bundesländer in gleicher Weise verfahren würden, ist irrelevant. Sollte dies tatsächlich der Fall sein, so könnte das rechtswidrige Verhalten der Bgld. LReg. nicht dadurch gerechtfertigt werden.

Abgesehen davon, dass die Vorgehensweise der Bgld. LReg. rechtswidrig ist, zieht sie auch negative Konsequenzen für AW nach sich. Die im Sachverhalt angeführten Beispiele zeigen, dass sich die (Wieder-) Aufnahme in die Grundversorgung schwierig gestalten kann. In Anbetracht der Tatsache, dass AW, die einen Anspruch auf Grundversorgung haben, hilfs- und schutzbedürftig sind, erachtet es die Volksanwaltschaft als zwingende Notwendigkeit, dass die Bgld. LReg.

geeignete Rahmenbedingungen für eine möglichst schnelle (Wieder-) Aufnahme schafft. Ein Sprechtag pro Woche oder das Fehlen einer Vertretung von abwesenden Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern sind Beispiele dafür, dass diese Rahmenbedingungen noch nicht vorliegen. Weiters ist die Umkehrung der Verantwortlichkeiten in Fällen, in denen AW von karitativen Organisationen mit den lebensnotwendigen Dingen unterstützt werden, nicht nur zynisch sondern inakzeptabel. Selbstverständlich kann sich das Land Burgenland durch diese Argumentation seiner Verpflichtungen nicht entziehen.

Auch die Erteilung von Auflagen wie die drei Mal tägliche Meldepflicht beim Quartiergeber ist für die Volksanwaltschaft absolut unzulässig und überzogen. Diese Auflage widerspricht jeder Verhältnismäßigkeit und ist auch nicht durch die Mitwirkungspflicht gemäß der EU-Aufnahmerichtlinie zu rechtfertigen.

Auch in dieser Hinsicht stellt die Volksanwaltschaft einen Missstand fest.

Abschließend kann zusammengefasst werden, dass AW in etlichen Quartieren nicht unter Achtung der Menschenwürde untergebracht waren. Es entstand der Eindruck, dass erst durch die Einleitung des Prüfungsverfahrens der Volksanwaltschaft und aufgrund des Medieninteresses der Druck so groß wurde, dass eine Schließung des Quartiers S. unumgänglich wurde.

Die Volksanwaltschaft erachtet es ausgehend von den von ihr getroffenen Feststellungen zu grundlegenden Strukturmängeln für unerlässlich, neben den konkreten Empfehlungen, die an das im Burgenland für die Aufsicht über Grundversorgungseinrichtungen zuständige Regierungsmitglied gerichtet werden, auch die Bundesministerin für Inneres im Rahmen der Grundversorgungsvereinbarung auf ihren Zuständigkeitsbereich und die vereinbarte Kostenteilung der Grundversorgungsleistungen zwischen Bund und Länder im Verhältnis sechs zu vier hinzuweisen. Sinn dieser Grundversorgungsvereinbarung gem. Art. 15a B-VG ist die Gewährleistung bundesweit einheitlicher Standards insbesondere im Bereich des Qualitätsmanagements, das sich auf alle Grundversorgungseinrichtungen und Bundesländer zu erstrecken hat.



Dr. Peter Fichtenbauer

Volksanwalt



Dr. Günther Kräuter

Volksanwalt



Dr. Gertrude Brinek

Volksanwältin

Hinweis: Gemäß Art. 148c B-VG und § 6 VAG 1982 iVm Art. 148i Abs. 1 und Art. 70 B-LVG haben die mit den obersten Verwaltungsgeschäften betrauten Organe innerhalb einer Frist von 8 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 wird.