

MonitoringAusschuss

Unabhängiger Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention
über die Rechte von Menschen mit Behinderungen



Mai 2023

Stellungnahme zum Ministerialentwurf betreffend das Bundesgesetz, mit dem das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, das Verwaltungsstrafgesetz 1991 und das Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz geändert werden (269/ME)

Der Unabhängige Monitoringausschuss ist zuständig für die Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK)¹ vom 13. Dezember 2006 in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind. Er konstituierte sich auf der Grundlage von § 13 Bundesbehindertengesetz (BBG)² aF in Umsetzung der Konvention. Es obliegt dem Unabhängigen Monitoringausschuss gem. § 13g Abs 2 Z 1 und 2 BBG³ in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind, Stellungnahmen von Organen der Verwaltung mit Bezug auf die Umsetzung der UN-Behindertenkonvention einzuholen und Empfehlungen und Stellungnahmen betreffend die Umsetzung der UN-BRK abzugeben. Nach § 13g Abs 4 BBG ist der Unabhängige Monitoringausschuss auch in Begutachtungen einzubeziehen.

Er bedankt sich für die Übermittlung des Ministerialentwurfs betreffend Bundesgesetz, mit dem das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, das Verwaltungsstrafgesetz 1991 und das Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz geändert werden und nimmt wie folgt Stellung:

I. Einleitend

Der vorliegende Entwurf behandelt neben der Gleichstellung des Fristenlaufs von Post und elektronischem Verkehr die Möglichkeit, Verhandlungen ohne persönliche Anwesenheit „unter Verwendung technischer Einrichtungen zur Wort- und Bildübertragung“⁴ (im Folgenden: Videoverhandlungen) abzuhalten. Dies wurde durch das COVID-19-Justiz-

¹ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD); UN-Generalversammlung, A/RES/61/106; BGBl III 2008/155 ratifiziert mit 26. Oktober 2008 BGBl III 2008/155, neue Übersetzung: BGBl III 2016/105.

² BGBl 1990/283 idF BGBl I 2008/109.

³ §§ 13g-13l eingefügt mit BGBl I 2017/155.

⁴ Wortlaut etwa § 44 AVG.

Begleitgesetz eingeführt und soll nun unabhängig von der epidemischen Lage in das Dauerrecht überführt werden.⁵

Aus Sicht des Unabhängigen Monitoringausschusses kann die Möglichkeit, Verhandlungen (zum Teil) virtuell durchzuführen, eine **Chance** darstellen, Barrieren abzubauen und vielen Menschen die Teilnahme an einer Gerichtsverhandlung erleichtern, indem etwa der barrierereiche Anfahrtsweg wegfällt.

Unbedingte Voraussetzung dieser Chance ist jedoch die Sicherstellung der umfassenden Barrierefreiheit, wie sie in der UN-BRK festgehalten ist sowie das Recht auf verfahrensbezogene Vorkehrungen!⁶

II. Berücksichtigung der Vorgaben durch die UN-BRK

Menschen mit Behinderungen sind **Teil der Gesellschaft**. Sie können etwa Schuldner*innen, Kläger*innen oder sonst teilnehmende Personen einer Verhandlung sein. Daher müssen ihnen dieselben Rechte zukommen, wie anderen Personen. Dies wird durch die UN-BRK abgesichert.

Die Barrierefreiheit hat in der UN-BRK einen besonderen Stellenwert. **Art 9 UN-BRK** sieht ausdrücklich vor, dass die Republik Österreich den Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmittel und zu Kommunikation, inklusive Informations- und Kommunikationssysteme, zu gewährleisten hat, damit Menschen mit Behinderungen selbstbestimmt leben können. In **Art 21 UN-BRK** zur Meinungs- und Äußerungsfreiheit finden sich etwa in lit b weitere Vorgaben zur Kommunikation, wie die Verwendung von Gebärdensprache im Umgang mit Behörden.

Auch **Art 13 UN-BRK** garantiert „*Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksamen Zugang zum Recht, unter anderem durch verfahrensbezogene [...] Vorkehrungen*“⁷. Verfahrensbezogene Vorkehrungen sind individuelle Maßnahmen, die Barrieren in allen Stadien eines Verfahrens abbauen. Das Versagen solcher Vorkehrungen stellt eine Diskriminierung nach Art 2 UN-BRK dar.⁸

Die UN-BRK ist seit dem Jahr 2008 in Kraft und für die Republik Österreich verbindlich. Bund und Länder haben die Bestimmungen der UN-BRK in der Gesetzgebung zu

⁵ Vereinfachte wirkungsorientierte Folgenabschätzung zum ME 269 BlgNR 27. GP 1; ErläutME 269 BlgNR 27. GP 1.

⁶ Vgl. *Lagger-Zach/Lauer*, „Können Sie mich hören?“ Barrierefreiheit für Videoverhandlungen -Teil 1, ÖZPR 2022, 150 (151).

⁷ Wortlaut Art 13 UN-BRK.

⁸ *Lagger-Zach/Lauer*, ÖZPR 2022, 150 (152); *Schulze*, „Zugang zum Recht“ – eine Einordnung verfahrensbezogener Vorkehrungen, iFamZ 2021, 140 (140).

berücksichtigen. Es ist demnach nicht nur Art 6 EMRK und Art 47 GRC,⁹ sondern auch die Bestimmungen zur Barrierefreiheit aus der UN-BRK in jedem Fall zu gewährleisten.

III. Zum Entwurf

1. Umfassende Barrierefreiheit

Um jeder Person dieselben Verfahrensrechte zukommen zu lassen, ist es notwendig die umfassende Barrierefreiheit in allen Aspekten zu gewährleisten. Diese besteht aus **mehreren Elementen** (physisch, kommunikativ, intellektuell, ökonomisch, sozial, institutionell)¹⁰ und muss in jeder Phase der Verhandlung gewahrt sein.

Für Videoverhandlungen ist demnach die Möglichkeit mit Hilfe eines Screenreaders durch das Programm zu navigieren, die Ansicht am Bildschirm zu vergrößern und das Anpinnen von Gebärdensprachdolmetscher*innen in der Hauptansicht sicherzustellen. Auch das Sicherstellen einer starken Internetverbindung von behördlicher bzw. gerichtlicher Seite und die Bereitstellung und der Zugang zu einem barrierefreien Endgerät sind Teile der umfassenden Barrierefreiheit.¹¹

In den Empfehlungen werden Vorschläge gemacht, wie Videoverhandlungen im Hinblick auf die umfassende Barrierefreiheit verbessert werden können.¹²

2. Anregungen des Unabhängigen Monitoringausschuss

Zu § 44 AVG, § 42 Abs 1 VStG, § 25a und § 48a VwGVG (Videoverhandlung):

Das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, das Verwaltungsstrafgesetz 1991 sowie das Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz sehen die Möglichkeit einer **Videoverhandlung** (auch in hybrider Form) vor. Dafür determinieren sie gesetzliche Grundlagen, in denen etwa die Widerspruchsmöglichkeit der beteiligten Personen (§ 44 Abs 3 AVG, § 25a Abs 3 VwGVG) oder auch die Kriterien festgelegt werden, die für eine Videoverhandlung sprechen.

Ob eine Videoverhandlung durchgeführt werden kann, hängt etwa davon ab, ob Aussagen auf ihre Glaubwürdigkeit zu prüfen sind oder welche Verfahrensart verfahrensökonomischer ist.¹³ Eine Videoverhandlung soll nicht durchgeführt werden, wenn das persönliche Erscheinen aller beizuziehenden Personen vor der Behörde bzw.

⁹ Vgl ErläutME 269 BlgNR 27. GP 1, 5.

¹⁰ *Lagger-Zach/Lauer*, ÖZPR 2022, 150 (150 ff).

¹¹ Vgl ÖBR, Stellungnahme zu Zivilverfahrens-Novelle 2021, https://www.behindertenrat.at/wp-content/uploads/2021/01/Stellungnahme_OeBR_Zivilverfahrens-Novelle.pdf (zuletzt abgerufen am 23.05.2023).

¹² Siehe in dieser Stellungnahme Punkt IV. Empfehlungen, 5 f.

¹³ ErläutME 269 BlgNR 27. GP 3.

dem Verwaltungsgericht unter Berücksichtigung der **Verfahrensökonomie** zweckmäßiger oder aus besonderen Gründen erforderlich ist (§ 44 Abs 1 AVG, § 25a Abs 1 VwGVG).

Die Erläuterungen erklären in diesem Kontext, dass bei vulnerablen Gruppen eine differenziertere Betrachtung geboten sein kann.¹⁴ Die Bedeutung dieser Aussage ist nicht klar. Sie darf aber jedenfalls nicht dazu führen, dass vulnerable Gruppen, unter die zum Teil Menschen mit Behinderungen gezählt werden, per se von der Möglichkeit an einer Videoverhandlung teilzunehmen, ausgeschlossen werden.

Dies hat auch Bedeutung für die (Volks-) **Öffentlichkeit**, die für die verwaltungsgerichtlichen Verfahren nach § 28a VwGVG zu beachten ist.¹⁵ Diese wird bei hybrider Teilnahme durch die Öffentlichkeit am Verhandlungsort gesichert. Bei reinen Videoverhandlungen ist sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit der gesamten Verhandlung folgen kann.¹⁶

Da Menschen mit Behinderungen einen Teil der (Volks-) Öffentlichkeit darstellen, ist die umfassende Barrierefreiheit der Videoverhandlung, genauso wie ein barrierefreies Gerichtsgebäude, unabdingbare Voraussetzung. Damit ist die umfassende Barrierefreiheit immer und in jedem Aspekt zu gewährleisten, selbst wenn keine der beteiligten Personen eine Behinderung hat.

Positiv hervorzuheben ist der Umstand, dass für den Fall, dass eine beteiligte Person nicht selbst über entsprechende technische Einrichtungen verfügt oder die Gefahr der Beeinflussung besteht, sie von einem von der Behörde **angegebenen Ort** teilnehmen kann.¹⁷ Hierbei ist aber zu beachten, dass diese technischen Einrichtungen umfassend barrierefrei sein müssen, indem etwa auch Hilfsmittel, wie ein Screenreader, zur Verfügung gestellt werden.

Weder im Gesetzestext noch in den Materialien kommt die **umfassende Barrierefreiheit** vor. Ohne eine solche kann es sein, dass Menschen mit Behinderungen nicht an der Videoverhandlung teilnehmen können. Dies würde einen Verstoß gegen die UN-BRK darstellen. Zusätzlich zur Sicherstellung der umfassenden Barrierefreiheit sind die **verfahrensbezogene Vorkehrungen** zu beachten mit denen individuelle Barrieren überwunden werden. Diese benötigen Menschen mit Behinderungen, um tatsächlich gleichberechtigt mit anderen an Videoverhandlungen teilnehmen können.

¹⁴ ErläutME 269 BlgNR 27. GP 3.

¹⁵ Vgl. ErläutME 269 BlgNR 27. GP 5.

¹⁶ ErläutME 269 BlgNR 27. GP 5.

¹⁷ ErläutME 269 BlgNR 27. GP 3 f.

Die Sicherstellung der umfassenden Barrierefreiheit sowie der verfahrensbezogenen Vorkehrungen sind daher in allen Verfahrensarten **gesetzlich zu determinieren**, indem in § 44 AVG, § 42 Abs 1 VStG, § 25a und § 48a VwGVG jeweils etwa der Zusatz „*Die umfassende Barrierefreiheit ist während des gesamten Verfahrens sicherzustellen sowie verfahrensbezogene Vorkehrungen zu treffen.*“ eingefügt wird.

Die Details, wie die umfassende Barrierefreiheit sichergestellt werden soll, ist ebenfalls im Gesetzestext aufzunehmen. Dazu sind Kriterien mit Menschen mit Behinderungen sowie deren Interessenvertretungen zu entwickeln. Vorschläge dazu finden sich in dieser Stellungnahme in den Empfehlungen.¹⁸

IV. Empfehlungen

Um die Digitalisierung der Verhandlungen bzw. Teilen davon als Chance für die inklusive Teilnahme von Menschen mit Behinderungen begreifen zu können, ist zwingend die umfassende Barrierefreiheit sicherzustellen. Dafür sind mit Organisationen von und für Menschen mit Behinderungen sowie Selbstvertreter*innen Leitlinien, Herangehensweisen und Überprüfungsmechanismen zu erarbeiten und in den Gesetzestext aufzunehmen.

Die folgenden Überlegungen sind Vorschläge, die zum Teil aus Rückmeldungen aus der Praxis entstanden sind und unterteilen sich in Vorschläge zu technischen Einstellungen, zur Moderation und zum angegebenen Ort:

Technische Einstellungen

Die Situation und der Verlauf des Verfahrens müssen für die verfahrensbeteiligten Personen immer erfassbar sein. Dazu gehören jedenfalls:

- Alle virtuell anwesenden Personen müssen durchgehend sichtbar sein, nicht bloß der*die Sprecher*in
- Hintergrundgeräusche müssen ausgeblendet werden können
- Die private Chatfunktion muss für alle deaktiviert sein
- Störquellen müssen vermieden werden
(z.B. Ausschalten von Bild und Ton durch Teilnehmer*innen, wodurch nicht nachvollziehbar ist, was die Anwesenden machen)
- (Gebärdensprachen-)Dolmetscher*innen müssen angepinnt werden können; Schriftdolmetsch ist beizuziehen
- Software-Lösungen müssen den Barrierefreiheitskriterien entsprechen
- Barrierefreie Tools für die Videoverhandlung, etwa zur Verwendung eines Screenreaders

¹⁸ Siehe in dieser Stellungnahme Punkt IV. Empfehlungen, 5 f.

- Verhandlungsdokumente müssen zur Sicherstellung des Rechts auf Akteneinsicht freigegeben und barrierefrei sein (WCAG 2.1)

Moderation

- Deutliche und klare Anleitung durch die*den Richter*in bzw. des*der Beamt*in (Wiederholungen des Gesagten und mehrfache Nachfrage, ob alles verstanden worden ist, sind wesentlich.)
- Einleitende Erklärung, dass es sich um eine Verhandlung handelt, was der Gegenstand der Verhandlung ist und was die Folgen dieser sein können
- Eindeutige Vorstellung aller anwesenden Personen mit Namen und Funktion (Auch das Anführen des Namens und der Rolle im Bild der beteiligten Personen wäre sinnvoll. Das Tragen eines Talars, um die Richtertätigkeit zu unterstreichen oder ein Gerichtssaal als virtueller Hintergrund wäre ebenfalls hilfreich.)
- Klarstellungen zu Anfang, wo sich die Anwesenden befinden und ob noch andere Personen vor Ort mithören können
- Erklärungen, dass und warum technische Einstellungen getroffen wurden, sowie Klarstellungen, dass die Chatfunktion ausgeschaltet und der (Gebärdensprachen-) Dolmetsch angepinnt werden muss und wie das geht
- Zusammenfassung nach jedem Verfahrensabschnitt (bestenfalls in einfacher Sprache), wenn Zweifel bestehen, ob die Personen dem Verfahren folgen können
- Wiederholtes Absichern der*des Richter*in bzw. der*des Beamt*in, ob Verfahrensschritte oder Erklärungen verstanden wurden und ob es Fragen gibt
- Verständliche und nachvollziehbare Erklärung der Entscheidung und vor allem der Folgen daraus

Am angegebenen Ort

- Bereitstellung eines umfassend barrierefreien Equipment, für den Fall, dass eine Person keine entsprechenden Endgeräte privat besitzt
- Stabile Internetverbindung, angemessene Hardware und die regelmäßige Überprüfung zur Sicherstellung aller Funktionen.
(Der Bildschirm muss eine ausreichende Größe und Auflösung aufweisen. Die Tonspur muss immer gut hörbar sein.)

Für den Ausschuss

HS-Prof. Dr. Tobias Buchner und Daniela Rammel
(Vorsitz des Unabhängigen Monitoringausschuss)