

## Das Recht auf Unterstützung bei Gericht und Behörden:

### Verfahrensbezogene Vorkehrungen

*Antragsteller:innen, die scheinbar nichts verstehen.  
Beschuldigte, die abwesend wirken.  
Ansuchen, die – zum wiederholten Male – verfristet sind.  
Anträge, die unvollständig ausgefüllt sind.*

SozialRechtsNetz der Armutskonferenz

Juli 2021

## Einleitung

Verfahrensbezogene Vorkehrungen sind alle notwendigen und angemessenen Änderungen und Anpassungen, insbesondere Assistenz und Unterstützung, die eine Person auf Basis ihrer (Lebens)Umstände braucht, um gleichberechtigt Zugang zu Behörden oder Gerichten zu haben.

Verfahrensbezogene Vorkehrungen sind zur Überwindung vielfältiger Barrieren im Kontakt mit Behörden und Gerichten gedacht. Die Versagung von verfahrensbezogenen Vorkehrungen ist eine Ungleichbehandlung und kann eine Form von Diskriminierung sein.

## Überforderung hat viele Ursachen

Immer mehr Menschen haben Schwierigkeiten mit Behördenwegen; die Ursachen dafür sind vielschichtig: Formulare, die auch für Expert:innen zu komplex sind; die Fortschritte der Digitalisierung, die Zugang zu Computern und guter Internetverbindung voraussetzen, Anwendungskenntnisse (digital divide); aber auch: die große Zahl funktioneller Analphabet:innen – in Österreich vermutlich eine Million Menschen.

Oftmals ist der „Behördenalltag durchzogen mit Verwirrung und dem unterschwelligen Gefühl der Überforderung.“<sup>1</sup> Andere Faktoren: Die Kombination aus ungewohntem Terrain gemischt mit prägenden Erfahrungen, dass Menschen Autoritäten nicht gewachsen sind – bis hin zu einer „gelernten Hilflosigkeit“ – sich deplaziert fühlen, mehrfach die Erfahrung gemacht haben, nichts zu verstehen und nicht fragen zu dürfen, regelmäßig beschämt<sup>2</sup> worden zu sein bzw. aus den Lebensumständen heraus leichter unter Druck zugeraten.

Erfahrungen mit Behörden können Menschen einschüchtern; das hat vor allem auch sogenanntes Vermeidungsverhalten zur Folge: Menschen gehen Behörden und allem was damit verbunden ist – also auch behördlichen Briefen – aus dem Weg. In diesen Kontexten „chronifiziert“ sich das Gefühl der Zurückweisung und Ablehnung sehr schnell.

„KlientInnen berichten wesentlich seltener von freundlichem und unterstützendem Verhalten, als von Demütigungen.

Die „Hitliste“ der Beschämungen wird von herablassendem Verhalten angeführt, aber auch Unterstellungen, Sozialschmarotzer-Vorwürfe und moralisierende, schulmeisterliche Belehrungen kommen häufig vor.

In einzelnen Fällen wird auch von Beschimpfungen, Anschreien, Lächerlichmachen und Verhöhnungen berichtet, und manche SozialamtmitarbeiterInnen verhalten sich so, als müssten sie die gewährten Mittel aus ihrer eigenen Tasche bezahlen.

(...)

Die vielen Ermessensspielräume und unbestimmten Rechtsbegriffe (...) tun dazu ihr Übriges: sie öffnen Tür und Tor für Willkür, Gnadenakte und Eigenmächtigkeiten.“<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Stellungnahme „Barrierefreie Behördenwege“ Monitoringausschuss.

<sup>2</sup> Armutskonferenz, Armutskonferenz, Anforderungen an die Reform des Sozialhilfewesens – Studie zum Sozialhilfefollzug; siehe auch Armutskonferenz, Tu was gegen Beschämung! <http://www.armutskonferenz.at/aktivitaeten/tu-was-gegen-beschaemung.html>; siehe auch, grundlegend: EU Grundrechtsagentur, Inequalities and multiple discrimination (2013).

<sup>3</sup> Armutskonferenz, Studie Sozialhilfefollzug, 29 f.

## Was können verfahrensbezogene Vorkehrungen bewirken?

### Beispiel 1:

Ein engagierter Mann mittleren Alters, bezieht Mindestsicherung und Heimopferrente. Er ist in der Unterstützung von anderen sehr gut, im Umgang mit seinen eigenen Angelegenheiten nicht so ganz. Er übernimmt mit großem Engagement die Erwachsenenvertretung einer Kindheitsfreundin. In einem Standard-Brief zur Heimopferrente wird erwähnt, dass es für einige Szenarien eine Meldepflicht gibt, so auch, wenn man eine Erwachsenenvertretung hat. Die Assoziation des Klienten mit „Erwachsenenschutz“ ist ein potenzieller Wegfall der Rente. Das löst eine Panikattacke aus. Die hohe Kompetenz in der Unterstützung Dritter ist ihm für eigene Belange nicht immer gegeben.

→ Informationen sollten einfach gehalten werden, klar verständlich sein. Für Bescheide des Landes Oberösterreich ist – für den Bereich der Behindertenhilfe – eine „leicht verständliche Form“ verpflichtend vorgesehen.<sup>4</sup>

Beachtlich ist auch, dass in Wien im Rahmen der Mindestsicherung „ein Recht auf Information über Rechte und Pflichten und den Gang des Verfahrens, sowie auf geschlechtsspezifische Unterstützung im Verfahren“<sup>5</sup> vorgesehen ist.

### Beispiel 2:

Die Diagnose „Schizophrenie“ eines Mitte-50-jährigen Mannes wird vom Gutachter explizit mit der „Unmöglichkeit, soziale Anforderungen zu erfüllen“ versehen. Zur Überprüfung der Arbeitsunfähigkeit wird in die ‚Gesundheitsstraße‘ eingeladen. Trotz Bemühungen Dritter, ist es dem Mann nicht möglich, diesen Termin in Anspruch zu nehmen. Die Leistung wird eingestellt. Daraufhin wird ein Pensionsantrag gestellt, mit dem Hinweis, dass es der Person nicht möglich ist, Termine wahrzunehmen. Trotzdem erfolgt eine Ladung zur Untersuchung. Erneute Bemühungen, den Antragsteller zum Gutachter zu bringen, scheitern. Die Pensionsversicherungsanstalt schickt eine neue Ladung. Das AMS droht mit der Einstellung der Leistung, was auch den Verlust der Versicherung bedeuten würde.

→ Barrierefreiheit bedeutet auch, psycho-soziale Barrieren zu berücksichtigen. Welche Informationen werden gebraucht und wie können diese auf alternative Art und Weise in Erfahrung gebracht werden? Welche Vertrauenspersonen gibt es und wie kann deren Einbindung erfolgen? Welche Möglichkeiten erlaubt das System, um auf einen Unterstützungsbedarf dieser Art hinzuweisen?

---

<sup>4</sup> § 24 Abs 5 ChancengleichheitsG OÖ.

(5) Bescheide sind jedenfalls in einer leicht verständlichen Form bzw. auf Wunsch des Menschen mit Beeinträchtigungen oder dessen Vertretung oder bei entsprechendem Bedarf in einer darüber hinaus besonders leicht lesbaren Form zu verfassen.

<sup>5</sup> § 6a Z2 Wiener MindestsicherungsG.

### Beispiel 3:

Ein Familienvater, der selbst Gesundheitsprobleme hat und dessen drei Kinder alle auf einen Rollstuhl angewiesen sind, stellt einen Antrag auf Mindestsicherung; dieser wird abgelehnt. Innerhalb einer Woche – bei einer Frist von zwei – schickt der Beschwerdeführer einen, als „Beschwerde“ bezeichneten Schriftsatz, in dem er sich selbst als Beschwerdeführer deklariert und die betreffende Bezirksverwaltungsbehörde korrekt nennt, an das Verwaltungsgericht. Dort trifft das Schreiben drei Tage später ein und bleibt liegen. Nach Ablauf der Frist wird das Schreiben an die zuständige Bezirksverwaltungsbehörde weitergeleitet; mit Verweis auf die abgelaufene Frist wird die Beschwerde abgelehnt. Der, vom SozialRechtsNetz engagierte Rechtsanwalt, thematisiert unter anderem die Rechtsmittelbelehrung, die besagt „der Antrag ist innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung dieses Bescheids schriftlich oder in jeder anderen technisch möglichen Weise bei uns einzubringen,“ und fragt „Wo ist ‚bei uns‘?“

→ Ein Verschulden in der fehlenden Weiterleitung sollte die Behörde und nicht die Antragstellenden treffen; die leichte Verständlichkeit von Informationen würde die Verwendung der Email-adresse oder Postadresse Nahe legen.

### Gute Praxis:

Die Richtlinien für britische Gerichte sehen vor, dass die Kleidung von Menschen auch aus der Perspektive der emotionalen Sicherheit betrachtet werden sollte: manche Menschen kleiden sich in Dingen, die für ein Gericht „unpassend“ scheinen, die jedoch aus der Gewohnheit heraus zur Beruhigung in einer ungewohnten Umgebung beitragen. Darüber hinaus sind, besonders bei emotional fordernden Befragungen, Kuscheltiere oder andere Gegenstände, die der Person Sicherheit geben, zulässig.

## Verfahrensbezogene Vorkehrungen: die menschenrechtlichen Grundlagen

Die unterstellte Nicht-Kompetenz bzw. die angenommene In-Kompetenz führt dazu, dass Schilderungen in Zweifel gezogen werden oder Tatsachen nicht geglaubt werden und sich Respektlosigkeit einschleicht, die deutlich wahrnehmbar ist. „Für den Rechtsweg ist die Glaubwürdigkeit entscheidend. Vielfach werden Menschen ignoriert oder in Frage gestellt: Es wird angenommen, dass sie unglaubwürdig sind.“<sup>6</sup>

Das Ziel des Rechts auf Zugang zu Justiz („access to justice“) ist die Gewährleistung von Gleichbehandlung bzw. Nicht-Diskriminierung. Denn: Barrieren im Rechtssystem versagen vielfach die Anerkennung von Würde und die Wahrnehmung von Individuen als Menschen,<sup>7</sup> wie sämtliche einschlägige Bestimmungen in internationalen Verträgen dazu festhalten. Darüber hinaus wird im Ergebnis oft das Recht auf Zugang zu Justiz verletzt.

---

<sup>6</sup> Ilieva, Access to Justice.

<sup>7</sup> Gooneskere, Article 15 CEDAW in: Freeman/Chinkin/Rudolf (Hrsg.) The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, A Commentary, 390 zur Genese des Artikel 15 CEDAW „Zugang zum Recht“.

Verfahrensbezogene Vorkehrungen – auch als verfahrensrechtliche Vorkehrungen bezeichnet – sind ein Aspekt von „angemessenen Vorkehrungen,“ jedoch spezifisch auf gerichtliche und gerichtsähnliche Verfahren ausgelegt.

Angemessene Vorkehrungen<sup>8</sup> sind individualisierte Maßnahmen zur Unterstützung und Assistenz in einem konkreten Fall. Diese Unterstützungsmaßnahmen sind dann zu leisten, wenn der damit verbundene Aufwand „verhältnismäßig und zumutbar“ ist.<sup>9</sup> International findet sich in der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen eine Begriffsbestimmung (Art 2)<sup>10</sup>, sowie die Feststellung, dass eine Versagung eine Form von Diskriminierung ist (Art 2 + 5/3).<sup>11</sup>

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat die Notwendigkeit von angemessenen Vorkehrungen als „angemessene Schritte“ (reasonable steps) bejaht und mit Art 2, 13 & 14<sup>12</sup> begründet.<sup>13</sup> Auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat sich bereits mehrfach zur Notwendigkeit von angemessenen Vorkehrungen geäußert.<sup>14</sup>

Verfahrensbezogene Vorkehrungen sind als Teil des Rechts auf Zugang zu Justiz verbrieft (Art 13 Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen).<sup>15</sup> Eine weitere Grundlage ist das Recht, selbst zu entscheiden und damit verbunden das Recht, Entscheidungen auch tatsächlich zu treffen (right to act capacity), das in der Frauenrechtskonvention 1979 etabliert (Art 15) und in Artikel 12 Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen um Unterstützungs- und Assistenzbedarf erweitert wurde. Beachtlich ist auch das Recht von Kindern und jungen Erwachsenen, in ihrer Meinung umfassend gehört zu werden (Art 12 Kinderrechtskonvention<sup>16</sup>).

---

<sup>8</sup> Weltli, Gutachten zu angemessenen Vorkehrungen.

<sup>9</sup> OHCHR Equality and non-discrimination under article 5 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities; A/HRC/34/26, Para 35. “Article 13 requires “procedural accommodations”, which are not limited by the concept of “disproportionate or undue burden”. This differentiation is fundamental, because the right of access to justice acts as the guarantor for the effective enjoyment and exercise of all rights. Failure to provide a procedural accommodation therefore constitutes a form of discrimination on the basis of disability in connection with the right of access to justice.”

<sup>10</sup> „Angemessene Vorkehrungen“ sind notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können;

<sup>11</sup> Zur Förderung der Gleichberechtigung und zur Beseitigung von Diskriminierung unternehmen die Vertragsstaaten alle geeigneten Schritte, um die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen zu gewährleisten.

<sup>12</sup> Art 2, 13, 14 EMRK.

<sup>13</sup> EGMR: EGMR, Urt. v. 06.02.2014, Nr. 2689/12 (Semikhvostov / Russland) zitiert nach Weltli.

<sup>14</sup> Weltli, Gutachten Angemessenen Vorkehrungen, 36 ff.

<sup>15</sup> Art 13: „Vertragsstaaten gewährleisten Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksamen Zugang zum Recht unter anderem durch verfahrensbezogene und altersgemäße Vorkehrungen, um ihre wirksame unmittelbare und mittelbare Teilnahme, einschließlich als Zeug:innen an allen Gerichtsverfahren, auch in der Ermittlungsphase und in anderen Vorverfahrensphasen, zu erleichtern.“

<sup>16</sup> Zur Anwendung der Kinderrechtskonvention in Österreich:

<http://www.armutskonferenz.at/aktivitaeten/sozialrechtsnetz/fact-sheet-kinderrechte.html>



## Was ist zu tun?

- Bewusstsein darüber, dass die Selbstwirksamkeit von Menschen schleichend eingeschränkt wird.
- Bewusstsein, dass die „Erfahrungswelt von Menschen, für die soziale Exklusion Alltag ist“<sup>17</sup> eine gänzlich andere als die eigene ist.
- Menschen pro-aktiv im Angstabbau unterstützen
- Barrierefreie Kommunikation in Unterlagen, aber auch Gesprächen und Verhandlungen.
- Unterstützung und Assistenz anbieten.
- Erstreckung oder Änderung von Fristläufen.
- Möglichste Reduktion von Formalitäten, auch im Habitus.

## Weiterführende Materialien:

### International Principles and Guidelines on Access to Justice for Persons with Disabilities

[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/SR\\_Disability/GoodPractices/Principles\\_A2\\_Justice.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/SR_Disability/GoodPractices/Principles_A2_Justice.pdf)

### UK Judicial College, Equal Treatment Bench Book

<https://www.judiciary.uk/announcements/equal-treatment-bench-book-new-edition/>

## Ausblick:

Der Ausschluss älterer Menschen von Digitalisierung, die große Zahl an Menschen, die funktionell Analphabet:innen sind – die Gründe für soziale Exklusion sind vielfältig,<sup>18</sup> die Notwendigkeit für eine antizipierende Unterstützungskultur offensichtlich. Viele der Maßnahmen benötigen einen großen Faktor: Zeit. Für jene, die die hohen Kosten behördlicher und verwaltungstechnischer Zeit im Fokus haben, sei auf die Folgekosten von sozialer Exklusion verwiesen, die als signifikant höher bewertet werden als die Maßnahmen zur Inklusion.<sup>19</sup>

*„Aber es gibt viele Menschen in unserer Gesellschaft, die zumindest in ihren eigenen Köpfen verschwunden sind. Das sind die Menschen, die aufgrund von psychischen Problemen oder einfachem Pech einen Kummer haben, von dem niemand etwas hören will. Je mehr sie sich beschweren, desto mehr werden sie ignoriert; je mehr sie ignoriert werden, desto lauter beschweren sie sich. Je lauter sie sich beschweren, desto mehr werden sie gemieden, mit Misstrauen betrachtet. Und wenn dieser Kreislauf erst einmal in Gang gekommen ist, werden ihre Probleme für sie selbst immer realer, für die Menschen um sie herum aber immer weniger real.“<sup>20</sup>*

---

<sup>17</sup> UK Judicial College, Equal Treatment Bench Book.

<sup>18</sup> Commission on Legal Empowerment of the Poor, Making the Law Work for Everyone.

<sup>19</sup> World Bank, Inclusion Matters.

<sup>20</sup> Julian Burnside, Alien Nation: <http://theconversation.com/julian-burnside-alienation-to-alien-nation-18290?#republish>.

## Weiterführend und vertiefend:

Fachartikel "Zugang zum Recht" - eine Einordnung verfahrensbezogener Vorkehrungen, interdisziplinäre Zeitschrift Familienrecht (iFamZ), Juni 2021, Nr. 3, Seite 140

[https://www.lindeverlag.at/zeitschrift/ifamz-3/zpe/inhalt/ZPE006\\_14.pdf](https://www.lindeverlag.at/zeitschrift/ifamz-3/zpe/inhalt/ZPE006_14.pdf)

## Literatur:

Armutskonferenz, Anforderungen an die Reform des Sozialhilfewesens – Studie zum Sozialhilfenvollzug, [http://www.armutskonferenz.at/files/armkon\\_studie\\_sozialhilfenvollzug\\_lang-2008.pdf](http://www.armutskonferenz.at/files/armkon_studie_sozialhilfenvollzug_lang-2008.pdf)

Commission on Legal Empowerment of the Poor (UNDP), Making the Law Work for Everyone

CRPD Committee, General Comment No. 6 – Equality

FRA, Zugang zur Justiz in der EU – Schritte zu mehr Gleichbehandlung (2012)

<https://fra.europa.eu/en/publication/2012/access-justice-cases-discrimination-eu-steps-further-equality>

FRA, Inequalities and multiple discrimination in access to and quality of health care (2013)

<https://fra.europa.eu/en/publication/2013/inequalities-discrimination-healthcare>

Gooneskere, Article 15 CEDAW in: Freeman/Chinkin/Rudolf (Hrsg.) The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, A Commentary

Ilieva, Access to Justice for Persons with Mental Disabilities: without procedural accommodation, an impossibility

[https://www.bghelsinki.org/media/uploads/documents/articles/2015-ilieva\\_-\\_access\\_to\\_justice\\_for\\_persons\\_with\\_mental\\_disabilities\\_-\\_without\\_procedural\\_accommodation\\_an\\_impossibility.pdf](https://www.bghelsinki.org/media/uploads/documents/articles/2015-ilieva_-_access_to_justice_for_persons_with_mental_disabilities_-_without_procedural_accommodation_an_impossibility.pdf)

Institut für Rechts und Kriminalsoziologie (IRKS), Rechtsfürsorgebericht (2011)

Anna Lawson, Disability and Equality Law in Britain: The Role of Reasonable Accommodation

Monitoringausschuss, Stellungnahme, Barrierefreie Behördenwege

OHCHR, Study on Equality, Article 5 CRPD (2016)

OHCHR, Study on Access to Justice, Article 13 CRPD (2017)

Special Rapporteur, Persons with Disabilities et al: Principles and Guidelines on Access to Justice for Persons with Disabilities [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/SR\\_Disability/GoodPractices/Principles\\_A2\\_Justice.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/SR_Disability/GoodPractices/Principles_A2_Justice.pdf)

UK Judicial College, Equal Treatment Bench Book <https://www.judiciary.uk/announcements/equal-treatment-bench-book-new-edition/>

Welti, Felix, Angemessene Vorkehrungen und Sozialrecht, Gutachten für die Schlichtungsstelle nach dem Behinderten-Gleichstellungsgesetz

World Bank, Inclusion Matters (2013) <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16195>