

Unabhängiger Steiermärkischer Monitoringausschuss zur Überwachung der Umsetzung und Einhaltung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Empfehlung

zum Thema

„Querschnittsmaterie Behindertenrecht und Partizipationsgebot“

Der Steiermärkische Monitoringausschuss gibt gemäß § 53 StBHG¹ in Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung für Menschen mit Behinderung einschlägige Empfehlungen und Stellungnahmen gegenüber der Landesregierung ab.

Die vorliegende Empfehlung bezieht sich zum einen auf die Tatsache, dass das Thema Behinderung in Österreich eine sogenannte „Querschnittsmaterie“ ist und sich daher verschiedene Regelungen, die Menschen mit Behinderungen betreffen in unterschiedlichen Gesetzen befinden, was zur Folge hat, dass sich auch unterschiedliche Zuständigkeitsverteilungen ergeben. Zum anderen wird mit dieser Empfehlung auf die unzureichende Partizipation von Menschen mit Behinderungen im Sinne des in Art 4 Abs 3 UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)² verankerten Partizipationsgebots in Belangen, die über den Bereich des Sozialressorts reichen, hingewiesen.

Vorweg soll festgehalten werden, dass sich Inklusion - im Sinne eines umfassenden inklusiven Ansatzes - in allen Wirkungsbereichen der öffentlichen Hand widerspiegeln muss, da ein umfassender Inklusionsbegriff die gesamte Gesellschaft bzw alle Lebensbereiche betrifft.

¹ Gesetz vom 10. Februar 2004 über Hilfeleistungen für Menschen mit Behinderung (Steiermärkisches Behindertengesetz – StBHG), LGBl 26/2004 idF 117/2021.

² Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK), BGBl III 155/2008 idF BGBl III 153/2021.

Einleitung bzw Problemaufriss

„Das Thema Behinderung ist eine Querschnittsmaterie.“³ Der Begriff „Querschnittsmaterie“⁴ verdeutlicht, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen in verschiedenen Gesetzesmaterien relevant sind und es je nach der verfassungsrechtlich geregelten Kompetenzverteilung zu unterschiedlichen Zuständigkeiten bei der Gesetzgebung und der Vollziehung kommt.⁵ Diese Tatsache wird auch seitens des österreichischen Sozialministeriums unmissverständlich und deutlich in seiner eigens ausgegebenen Broschüre „Überblick – Über die Querschnittsmaterie "Behinderung" in Österreich“⁶ klargestellt. Zwar ist in der öffentlichen Wahrnehmung das österreichische Sozialministerium grundsätzlich das Ministerium das für wesentliche Belange für alle Menschen mit Behinderungen zuständig ist, jedoch sind – wie es auch die voran erwähnte Broschüre beschreibt – auch andere Ministerien für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderung in der Verantwortung. Durch die Ratifikation der UN-Behindertenrechtskonvention müssen alle Ministerien die Konvention umsetzen und berücksichtigen. Gleiches gilt für die Bundesländer. Somit ist die gesamte Landesregierung in ihrem Zuständigkeitsbereich dazu verpflichtet, die UN-Behindertenrechtskonvention zu berücksichtigen und umzusetzen. Dies bedeutet unter anderem auch, dass in allen Materien, die in die Kompetenz des Landes fallen und die Menschen mit Behinderungen und deren Rechte betreffen, eine verpflichtende und enge Konsultation von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen und deren aktive Miteinbeziehung stattfinden muss.⁷

Die Problematik in dieser Angelegenheit ist daher schnell erklärt. Gleich wie das Sozialministerium auf Bundesebene wird auch auf Landesebene ausschließlich die Abteilung 11 – Arbeit, Soziales und Integration als jene wahrgenommen, die einzig und alleine für jegliche Belange von Menschen mit Behinderungen zuständig ist. Dabei wird jedenfalls die Tatsache missachtet, dass das Thema „Behinderung“ eine Querschnittsmaterie ist und jede Abteilung im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur Einhaltung und Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet ist. Dies betrifft insbesondere auch die Miteinbeziehung von Menschen mit Behinderungen in jene Fragen und Angelegenheiten, die sie betreffen. Seitens der Abteilung 11 des Landes Steiermark wurde vorbildhaft die „Partnerschaft Inklusion“ ins Leben gerufen, dennoch ist diese bis heute der einzige partizipative Prozess in der steirischen Landesregierung, in dem Menschen mit Behinderung durch die sie vertretenden Organisationen, in den Gesetzgebungsprozess involviert und bei der Erarbeitung von Gesetzen und politischen Konzepten miteinbezogen werden. Damit wird den Vorgaben des Artikels 4 UN-BRK entsprochen. Jedoch muss auch in anderen

³ <<https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=436>> (abgerufen am 15.09.2022).

⁴ Querschnittsmaterie ist ein Begriff aus der Rechtswissenschaft und meint eine Materie, die von mehreren rechtswissenschaftlichen Gebieten umfasst ist. Vgl <<https://de.wikipedia.org/wiki/Querschnittsmaterie>> (abgerufen am 29.08.2022).

⁵ <https://www.soziales.steiermark.at/cms/dokumente/12588853_5339/48cb94a4/Bedarfs-%20und%20Entwicklungsplan.pdf> (abgerufen am 14.09.2022).

⁶ <<https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=436>> (abgerufen am 15.09.2022).

⁷ <https://www.behindertearbeit.at/wp-content/uploads/un-konvention_gutachten_27_11_2014.pdf> (abgerufen am 21.09.2022).

Abteilungen des Landes Steiermark erkannt werden, dass die Belange von Menschen mit Behinderungen, entsprechend der UN-BRK, über das Sozialressort hinausgehen.

Gesetzliche Grundlagen

Mit der Ratifikation der UN-Behindertenrechtskonvention hat sich Österreich zu deren Umsetzung verpflichtet. Diese Umsetzungsverpflichtungen treffen je nach Kompetenzverteilung (siehe B-VG Art 10 ff⁸) entweder den Bund oder die Länder.⁹ So macht Art 4 Abs 5 UN-BRK deutlich, dass *„die Bestimmungen [des] Übereinkommens [...] ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats“* gelten.

Eine dieser eingegangenen Verpflichtungen ist das sogenannte „Partizipationsgebot“, welches in den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 7¹⁰ des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen umfassend erläutert wird. Die UN-Behindertenrechtskonvention greift den Begriff der Partizipation an unterschiedlichen Stellen auf und normiert dahingehend unterschiedliche Verpflichtungen, die sich für die Vertragsparteien ergeben. Hierbei sei anzumerken, dass Partizipation in der deutschen Übersetzung der UN-Behindertenrechtskonvention als „Teilhabe“ bzw „Teilnahme“ wiedergegeben wird, wobei bei dieser Übersetzung der Aspekt der Mitbestimmung verlorengelht und daher der Begriff „Partizipation“ besser gewählt wäre. Nachfolgend sollen nun die wichtigsten Stellen der UN-Behindertenrechtskonvention, in denen das Partizipationsgebot umschrieben wird, kurz aufgezählt und erklärt werden:

1. Partizipation als Ziel (Art 1 UN-BRK)

Zunächst wird Partizipation als Ziel in Art 1 UN-BRK verankert, der klarstellt, dass die UN-Behindertenrechtskonvention auf die *„volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft“*¹¹ abzielt.

2. Partizipation als Grundsatz (Art 3 UN-BRK)

Des Weiteren wird Partizipation als genereller Grundsatz in der Konvention verankert, welcher die Ausübung aller in der Konvention genannten individuellen Rechte bedingt (siehe zB Art 13, 29 oder 30 UN-BRK).

3. Partizipation als Verpflichtung bzw Recht (Art 4 Abs 3 UN-BRK)

In diesem Artikel der UN-Behindertenrechtsgebot findet sich das sogenannte aktive Partizipationsgebot. Dieses verpflichtet Staaten Menschen mit Behinderung bei der

⁸ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl 1/1930 idF I 141/2022.

⁹ *Universität Innsbruck*, Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwachsenden Verpflichtungen Österreichs, 20.

¹⁰ *Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD)*, Allgemeine Bemerkung Nr. 7 (2018) über die Partizipation von Menschen mit Behinderungen einschließlich Kindern mit Behinderungen über die sie repräsentierenden Organisationen bei der Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens, CRPD/C/C/GC/7.

¹¹ Vgl Art 1 UN-BRK.

Umsetzung der Konvention miteinzubeziehen und wird auch als Partizipationsgebot im engeren Sinne bezeichnet.

4. Partizipation als Monitoring-Aktivität (Art 33 Abs 3 UN-BRK)

Abschließend sei noch der letzte Partizipationsansatz der UN-Behindertenrechtskonvention erwähnt, welcher die Partizipation als Monitoring-Aktivität verortet und auf diese Weise Menschen mit Behinderungen in den Überwachungsprozess der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention miteinbezieht.¹²

Diese Empfehlung widmet sich jedoch vordergründig dem aktiven Partizipationsgebot, das – wie bereits erwähnt – Staaten dazu verpflichtet Menschen mit Behinderung bei der Umsetzung der Konvention miteinzubeziehen.¹³

Art 4 Abs 3 UN-Behindertenrechtskonvention normiert:

„Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.“

Damit verpflichtet sie den Staat ausdrücklich dazu eine diskriminierungsfreie Partizipation von Menschen mit Behinderung zu ermöglichen und proaktiv zu fördern. Dies bedeutet darüber hinaus, dass keine Gesetze, Verwaltungsvorschriften oder Maßnahmen, welche Lebensbereiche von Menschen mit Behinderungen betreffen, ohne deren Einbeziehung geplant, verabschiedet oder durchgeführt werden dürfen.¹⁴ Auch die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 7, auf die zu Beginn bereits verwiesen wurde, stellen ausdrücklich klar, die Vertragsstaaten um ihren Verpflichtungen nach Art 4 Abs 3 UN-BRK nachzukommen, auf allen Ebenen und in allen Bereichen der Regierungsarbeit enge Konsultation mit Menschen mit Behinderungen halten müssen und deren aktive Miteinbeziehung sicherstellen müssen. Die genannte Miteinbeziehung- bzw Konsultationspflichten müssen bereits in der Planungsphase eines Vorhabens und folglich in allen weiteren Entwicklungsphasen berücksichtigt werden um größtmögliche Partizipation zu gewährleisten.¹⁵ Der Fachausschuss konkretisiert des Weiteren, dass die *„Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen“*¹⁶ alle Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und andere Maßnahmen

¹² < https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Positionen_nr_3_Partizipation_ein_Querschnittsanliegen_der_UN_Behindertenrechtskonvention.pdf> (abgerufen am 21.09.2022).

¹³ < https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Positionen_nr_3_Partizipation_ein_Querschnittsanliegen_der_UN_Behindertenrechtskonvention.pdf> (abgerufen am 21.09.2022).

¹⁴ < https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Positionen_nr_3_Partizipation_ein_Querschnittsanliegen_der_UN_Behindertenrechtskonvention.pdf> (abgerufen am 21.09.2022).

¹⁵ *Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD)*, Allgemeine Bemerkung Nr. 7 (2018) über die Partizipation von Menschen mit Behinderungen einschließlich Kindern mit Behinderungen über die sie repräsentierenden Organisationen bei der Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens, CRPD/C/C/GC/7, 6.

¹⁶ Siehe Art 4 Abs 3 UN-BRK.

umfasst, bei denen es zu einer Einwirkung – direkt oder indirekt – auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen kommen könnte.¹⁷

Empfehlungen

Basierend auf diesen Ausführungen empfiehlt der Steiermärkische Monitoringausschuss daher der Steiermärkischen Landesregierung dringend ihre Zuständigkeiten im Bereich der Menschen mit Behinderungen wahrzunehmen und die Rechte von Menschen mit Behinderungen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention zu respektieren, umzusetzen und zu fördern. Die Miteinbeziehung von bzw enge Konsultationen mit Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen ist unerlässlich und verpflichtend in allen Angelegenheiten vorzusehen, die Menschen mit Behinderungen betreffen (beispielsweise im Bereich der Pflege, Gesundheit, Bildung, Wohnbau etc).

Abschließend möchte der Steiermärkische Monitoringausschuss erneut (wie bereits zu Beginn dieser Empfehlung, aber auch in anderen Empfehlungen bzw Stellungnahmen) darauf hinweisen, dass sich Inklusion - im Sinne eines umfassenden inklusiven Ansatzes - in allen Wirkungsbereichen der öffentlichen Hand widerspiegeln muss. Ein umfassender Inklusionsbegriff betrifft die gesamte Gesellschaft bzw alle Lebensbereiche, daher sollte jedes Amt für alle Menschen gleichermaßen Ansprechpartner:in sein und eine Kommunikation nicht über Umwege erfolgen. Es ist unerlässlich, dass die UN-Behindertenrechtskonvention in sämtlichen Bereichen des Landes Steiermark wahrgenommen und umgesetzt wird.

Der Steiermärkische Monitoringausschuss

Graz, im Dezember 2022

¹⁷ Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD), Allgemeine Bemerkung Nr. 7 (2018) über die Partizipation von Menschen mit Behinderungen einschließlich Kindern mit Behinderungen über die sie repräsentierenden Organisationen bei der Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens, CRPD/C/C/GC/7, 6 f.