

## Stellungnahme

# **Wirkungsorientierte Folgenabschätzung Verordnung**

Der unabhängige Monitoringausschuss ist zuständig für die Überwachung der Einhaltung der UN-Konvention „Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ vom 13. Dezember 2006 (in Österreich mit 26. Oktober 2008 in Kraft getreten; BGBl. III Nr. 155/2008) in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind, und hat sich auf der Grundlage von § 13 des Bundesbehindertengesetzes in Umsetzung der Konvention konstituiert. Dem weisungsfreien Ausschuss gehören Vertreter/innen von Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen Menschen mit Behinderungen, Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit sowie der wissenschaftlichen Lehre an. Weiters gehören ihm mit beratender Stimme an je ein/e Vertreter/in des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz sowie des jeweils betroffenen Ressorts oder obersten Organs der Vollziehung.

Der Entwurf einer „Verordnung des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz über die wirkungsorientierte Folgenabschätzung betreffend die Auswirkungen in sozialer Hinsicht (WFA-Soziales-Verordnung, WFA-SV)“ wurde dem unabhängigen und weisungsfreien Ausschuss dankenswerter Weise direkt zur Stellungnahme übermittelt.

## **Allgemeines**

Der Monitoringausschuss begrüßt die Tatsache, dass die Auswirkungen budgetärer Maßnahmen grundsätzlich mehr Beachtung finden. Wenn durch fiskale Prioritäten und Handlungen – aber auch Unterlassungen – in die Handlungsmöglichkeiten von Menschen eingegriffen wird, ist die explizite Berücksichtigung sozialer Auswirkungen aus menschenrechtlicher Sicht geboten. Verwirklichungschancen können durch budgetäre Mittel entschieden gefördert, durch Kürzung gravierend beschnitten werden. Für sozial und ökonomisch marginalisierte Personengruppen haben fiskale Maßnahmen daher große Bedeutung.

Menschen mit Behinderungen sind in ihrer Biografie vor allem im Zugang zu Bildung und Erwerb, letztlich in ihrer gleichberechtigten Teilhabe, mit mannigfaltigen Barrieren konfrontiert, deren Überwindung vielfach nicht restlos gelingt. Als Konsequenz segregierter Lebenswege sind Menschen mit Behinderungen doppelt so häufig von Armut und wesentlich öfter von Arbeitslosigkeit bzw. prekärer Beschäftigung bzw. sogenannter Beschäftigungstherapie betroffen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Siehe zu Armutsgefährdung, Stellungnahme „Armut und Behinderung“ vom 30.07.10; siehe zur Beschäftigungssituation, Stellungnahme „Arbeit und Beschäftigung“ vom 27.06.11 und Stellungnahme „Beschäftigungstherapie“ vom 16.02.10, siehe zu den Auswirkungen

Die Einführung menschenrechtlicher Prinzipien in die Budgeterstellung ist aus Sicht des Monitoringausschusses eine effektive Methode, um der Sicherstellung von Chancengleichheit tatsächlich näher zu kommen. Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung, insbesondere in sozialer Hinsicht, ist ein willkommener Schritt in diese Richtung.

Die qualitative Einschätzung von Nicht-Diskriminierung ist menschenrechtlich prinzipiell wünschenswert. Zur Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen ist darüber hinaus die qualitative Einschätzung von Barrieren geboten. Der weitere Ausbau der Budgetplanung auf Basis von menschenrechtlichen Prinzipien wird jedenfalls angeregt.<sup>2</sup>

## Teilhabe

Die WFA-Soziales-Verordnung nimmt richtiger Weise die Frage der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in den Fokus. In der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Konvention) wird der Begriff Teilhabe mehrfach und synonym mit Partizipation verwendet. Die zentrale Bedeutung widerspiegelnd ist „volle und wirksame Teilnahme und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben“<sup>3</sup> ein Grundprinzip der Konvention. Der Ausschuss hat jüngst die Schlüsselfunktion von Partizipation in gesellschaftspolitischer und politischer Hinsicht betont.<sup>4</sup>

Gesellschaftliche Teilhabe, die Interaktion mit Dritten, das selbstverständliche Mitmachen im sozialen Umfeld und im gesellschaftlichen Gefüge bestimmen den Menschen. Das Selbstverständnis von Menschen, die Lebensqualität und viele andere Faktoren werden von der Möglichkeit, sich im gesellschaftlichen Kontext zu verwirklichen, determiniert.

In der Ökonomie werden die Handlungsmöglichkeiten und Verwirklichungschancen als zentrale Faktoren in der Verwirklichung eines guten, gelingenden Lebens anerkannt. Die Bedeutung dieser Faktoren wird gerade auch für Menschen mit Behinderungen hervorgehoben,<sup>5</sup> vor allem da die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen überwiegend durch soziale Mechanismen eingeschränkt wird. Die

---

segregierter Bildung, SN „Inklusive Bildung“ vom 10.06.10 (alle Stellungnahmen: <http://www.monitoringausschuss.at/sym/monitoringausschuss/Stellungnahmen>).

<sup>2</sup> Siehe Office of the High Commissioner for Human Rights, Monitoring the CRPD, 42, [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Disabilities\\_training\\_17EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Disabilities_training_17EN.pdf).

<sup>3</sup> Vgl. Artikel 3 Konvention, sowie Artikel 1: Zweck.

<sup>4</sup> Siehe Contribution In response to a request by the Office of the High Commissioner based on Human Rights Council Resolution 16/15 – “The role of international cooperation in support of national efforts for the realization of the rights of persons with disabilities” requesting “a study on participation in political and public life by persons with disabilities,” siehe: <http://www.monitoringausschuss.at/sym/monitoringausschuss/Stellungnahmen>.

<sup>5</sup> Siehe dazu zuletzt: WHO/Weltbank, Weltbericht zu Menschen mit Behinderungen, „Capabilities Approach“, Seite 11, siehe deutsche Übersetzung: <http://www.iljaseifert.de/wp-content/uploads/weltbericht-behinderung-2011.pdf>. (<http://www.bizeps.or.at/news.php?nr=12808>); sowie Diskussionsgrundlage des Ausschusses zur Öffentlichen Sitzung am 17. November 2011 zu Unterstützter Entscheidungsfindung: [www.monitoringausschuss.at](http://www.monitoringausschuss.at).

„einstellungsbedingten Barrieren“<sup>6</sup>, die in Form von Vorurteilen, diskriminierenden Handlungsweisen – aber auch Unterlassungen – zum sozialen Ausschluss von Menschen mit Behinderungen führen, sind ein zentrales Hindernis in der Verwirklichung von Teilhabechancen. Der Weltbericht zu Menschen mit Behinderungen hält fest, dass die externen Bedingungen, die so entscheidenden Einfluss auf die Handlungsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen haben, von der Regierung beeinflusst werden können;<sup>7</sup> die WFA-Soziales-Verordnung ist als eine Teil-Anerkennung der staatlichen Verantwortung in diesem Bereich zu sehen.

In Anerkennung der sozialen Dimension von Behinderung, die sich auch stark in der WHO Klassifizierung der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit<sup>8</sup> niederschlägt, verwendet die Konvention den Ausdruck Menschen mit BehinderungEN. Die individuelle Manifestation („Beeinträchtigung“) spielt eine Rolle; die Tatsache, der größere Faktor ist jedoch, dass man von gesellschaftlichen Strukturen behindert wird. Die Verwendung der Formulierung Menschen mit Behinderungen in der WFA-Soziales-Verordnung wird daher angeregt.

- **Vielfältige Barrieren**

Die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen stößt nicht nur an soziale und die weithin anerkannten physischen Barrieren, die bauliche Hindernisse bilden. Auch kommunikative Barrieren für non-verbale, seh- oder hörbeeinträchtigte Menschen werden von der Konvention als Hindernisse ausgewiesen, die reduziert und planungstechnisch verhindert werden müssen. Sprachliche Barrieren für Menschen mit Lernschwierigkeiten in Form von „schweren Formulierungen“ müssen mit Alternativen in leichter Sprache ausgeglichen werden.

- **Unterstützungsperspektive**

Konsequenter Maßen legt die Konvention den Schwerpunkt auf die Eruierung des Unterstützungsbedarfs, den Menschen mit Behinderungen haben, um die genannten Hindernisse zu überwinden. Das Prisma des Unterstützungsbedarfs beleuchtet die Gründe für den Ausschluss von Menschen mit Behinderungen anders als herkömmliche Modelle und Sichtweisen und ist damit für die qualitative Beschreibung der Teilhabe bzw. des Ausschlusses von Menschen mit Behinderungen relevant. Insbesondere die Möglichkeit von angemessenen Vorkehrungen<sup>9</sup> sollte entsprechend gewürdigt werden.

## **Qualitative Beschreibung**

Die in der WFA-Soziales-Verordnung geforderte qualitative Beschreibung ist ein vielversprechender Ansatz, um die mannigfaltigen Barrieren, die Menschen mit Behinderungen überwinden müssen, aufzuzeigen.

---

<sup>6</sup> Siehe PP (e) und Artikel 1 Konvention.

<sup>7</sup> Siehe Weltbericht, Seite 13.

<sup>8</sup> Siehe dazu ausführlich Marianne Hirschberg, Behinderung im internationalen Diskurs (2009).

<sup>9</sup> Definition von Angemessenen Vorkehrungen: Artikel 2 Konvention, siehe jedoch auch Artikel 5 Abs. 3 Konvention.

Um einen Beitrag zur Verwirklichung von Chancengleichheit zu leisten, muss der qualitativen Beschreibung adäquates Gewicht zukommen: die quantitativen Fragen in Anlage 1 und 2 erwecken den Eindruck, dass die qualitativen Fragen in der Praxis zu kurz kommen könnten und im Ergebnis zu wenig beachtet werden. Dieser Eindruck verstärkt sich in Anlage 4, wo die qualitative Beschreibung optional/fakultativ ist.

Auf Basis der obigen Ausführungen sollte die qualitative Beschreibung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen folgende Faktoren und Parameter jedenfalls berücksichtigen:

- Teilhabe als ein grundlegendes menschenrechtliches Prinzip der Konvention verstehen;
- Bio-psycho-soziales Modell gemäß der Internationalen Klassifizierung, Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit, insbesondere Partizipation und Umweltfaktoren begreifen;
- Multi-Dimensionalität von Barrieren, insbesondere soziale Barrieren (Vorurteile, Stereotypen, Formen von Diskriminierung);
- Unterstützungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen, inklusive angemessene Vorkehrungen.

Aus menschenrechtlicher Sicht ist es auch wichtig, die **Übergänge** zwischen dem Bereich „Arbeit“ und den „sonstigen“ Lebensbereichen in der qualitativen Beschreibung explizit zu berücksichtigen.

### **Beschäftigungsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen**

Die Vorgabe des § 4 Abs. 2 Z 3 zur Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen wird in Anlage 6 ausgeführt. In der Vorgabe wird als Beschäftigungsmöglichkeit lediglich die Beschäftigungspflicht iSd BEinstG herangezogen und sogleich auf die Nichtbeschäftigung – sprich Arbeitslosigkeit – Bezug genommen. Es wird angeregt, sowohl in der Vorgabe als auch deren Ausführung auch auf Beschäftigungsformen außerhalb der Beschäftigungspflicht einzugehen, auch um die Vielfalt an Beschäftigungsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen aufzuzeigen.

### **Grundsätzliche menschenrechtliche Überlegungen zu Auswirkungen in sozialer Hinsicht**

Als Menschenrechtsgremium erlaubt sich der Ausschuss darauf hinzuweisen, dass das Recht auf Inklusion grundsätzlich für viele Menschen schwieriger oder schwer zu verwirklichen ist. In Zeiten ökonomischen Drucks verdichten sich die Hindernisse, und Inklusionsmöglichkeiten können – auch rapide – absinken. Wie auch der Bundesverfassungsgerichtshof in Karlsruhe festgestellt hat, sind soziale Faktoren in der Beurteilung von wirtschaftlichen Überlegungen zu berücksichtigen: „sowohl die physische Existenz, als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben.“<sup>10</sup>

Für den Ausschuss

---

<sup>10</sup> BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 135, siehe auch [http://www.bverfg.de/entscheidungen/ls20100209\\_1bv1000109.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/ls20100209_1bv1000109.html).

Die Vorsitzende  
Marianne Schulze