

Stellungnahme Änderung des Salzburger Gleichbehandlungsgesetzes zur Schaffung eines Landesmonitoringmechanismus

Der Monitoringausschuss, der gem. § 13 Bundesbehindertengesetz für die Überwachung der Einhaltung der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (im Folgenden UN-BRK) auf Bundesebene zuständig ist, nimmt zum Entwurf einer Novelle des Salzburger Gleichbehandlungsgesetzes, mit dem ein Landesmonitoringmechanismus entsprechend Art. 33 Abs. 2 UN-BRK geschaffen werden soll, wie folgt Stellung:

I. Partizipative Ausgestaltung von Konsultationsprozessen

Frist

Der vorliegende Entwurf sieht 5 Werktage als Frist für eine Stellungnahme vor. Dieser überaus kurze Zeitrahmen verunmöglicht de facto die Mitsprache von Menschen mit Behinderungen in einer sie betreffenden Angelegenheit. In Anbetracht der Tatsache, dass mit dem Gesetzesentwurf eine wesentliche Bestimmung der UN-Behindertenrechtskonvention umgesetzt werden soll, erscheint diese Fristsetzung als völlig unangemessen. Art. 4 Abs. 3 UN-BRK schreibt u.a. vor, dass bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften zur Durchführung der BRK sowie bei anderen Entscheidungsprozessen in Angelegenheiten, die Menschen mit Behinderungen betreffen, enge Konsultationen mit Menschen mit Behinderungen und deren Vertretungsorganisationen zu führen sind, und diese aktiv einbezogen werden müssen.

Modus

Wie der Ausschuss bereits mehrfach zum Ausdruck gebracht hat¹, sind partizipative Prozesse unter anderem folgendermaßen auszugestalten:

„Konsultationen haben so frühzeitig zu erfolgen, dass die Belange von Menschen mit Behinderungen umfassend bei den Überlegungen einfließen können.

¹ Siehe unter anderem Stellungnahme zur Verpflichtung zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen, April 2010, <http://monitoringausschuss.at/stellungnahmen/partizipation-19-04-2010/>; sowie Stellungnahme Umfassende Partizipation, April 2015, <http://monitoringausschuss.at/stellungnahmen/umfassende-partizipation-28-04-2015/>.

Konsultationen sind offen zu führen, es muss eine tatsächliche Möglichkeit geben, in einem Konsultationsprozess Stellung zu beziehen. Diese Stellungnahmen müssen nachweislich und unbedingt berücksichtigt werden, d.h. alle Argumente müssen objektiv und fachlich geprüft werden. Eine Diskussionsmöglichkeit muss geschaffen werden und gegeben sein. Die abschließende Bewertung der vorgebrachten Argumente muss nachvollziehbar sein und diese müssen sich im Abschlussdokument wieder finden.“²

Barrierefreie Formate

Aus dem bereits Gesagten resultierend erscheint es wenig überraschend, dass der vorliegende Entwurf nicht in Leichter Sprache veröffentlicht wurde, was eine weitere Barriere für das Stattfinden einer gleichberechtigten Diskussion darstellt. Um gleichberechtigte Konsultationen im Sinne der Konvention durchzuführen, ist die Bereitstellung von barrierefreien Formaten eine unerlässliche Voraussetzung.

Fazit

Die Ausgestaltung des vorliegenden „Beteiligungs“-verfahren lässt darauf schließen, dass eine Partizipation im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention nicht vorgesehen wurde, vielmehr fällt der Prozess sogar hinter übliche Standards der Gesetzesbegutachtung zurück. Der Ausschuss empfiehlt daher eine neuerliche Fristsetzung zur Stellungnahme unter Sicherstellung eines ernst gemeinten, partizipativ und barrierefrei ausgestalteten Konsultationsprozesses, um Art. 4 Abs. 3 UN-BRK gerecht zu werden.

II. Pariser Prinzipien

Die geplante Novellierung des Salzburger Gleichbehandlungsgesetzes dient der Umsetzung des Art. 33 Abs. 2 UN-BRK auf Landesebene. Satz 2 dieser Bestimmung schreibt für die Schaffung des Monitoringmechanismus die Berücksichtigung der Pariser Prinzipien³ fest. Unter Hinweis auf den Umstand, dass die Struktur des Bundes-Monitoringausschusses gleichfalls nicht den Anforderungen der Pariser Prinzipien gerecht wird⁴, ist im konkreten Fall Folgendes anzumerken:

Schutz, Förderung und Überwachung

Sowohl Art. 33 Abs. 2 UN-BRK als auch der vorliegende Novellenentwurf (§ 40a) sprechen in Zusammenhang mit dem Zweck des Monitoringmechanismus von *Förderung*, *Schutz* und *Überwachung* der Durchführung der UN-BRK. Der Bundes-Monitoringausschuss begrüßt diese Formulierung, weist allerdings darauf hin, dass in dieses Aufgabenfeld eine umfassende Palette an Aktivitäten fällt. So bezeichnet der Begriff **Förderung** unter anderem bewusstseinsfördernde Aktivitäten in Bezug auf die

² Siehe Stellungnahme zur Verpflichtung zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen, April 2010, S. 2.

³ A/RES/48/134.

⁴ Vgl. hierzu unter anderem Stellungnahme Nationale Menschenrechtsorganisation, Mai 2009, <http://monitoringausschuss.at/stellungnahmen/nationale-menschenrechtsinstitution-27-05-2009/> bzw. CRPD/C/AUT/CO/1, Abschließende Beobachtungen des UN-Fachausschusses über die Rechte von Menschen mit Behinderungen an Österreich, Abs. 52ff.

Konvention (etwa durch Verbreitung von entsprechenden Materialien, die Organisation von Veranstaltungen oder durch Weiterbildungsangebote für öffentliche Stellen sowie für Menschen mit Behinderungen und für die Öffentlichkeit als solches etc.). Die **Schutzfunktion** umfasst die Auseinandersetzung mit Beschwerden über die Verletzung von Konventionsrechten, die bis zur Unterstützung bei oder bis zur stellvertretenden Prozessführung gehen kann. Die **Überwachungsfunktion** umfasst unter anderem die Beobachtung und Bewertung der Übereinstimmung von Gesetzgebung und Praxis mit den Vorgaben der Konvention, sowie Recherchetätigkeiten, die Erstattung von Berichten und Stellungnahmen etc.⁵ Weiters ist die Bewertung von Fort- oder Rückschritten bzw. von Stagnation in der Möglichkeit zur vollen Rechtsausübung diesem Aufgabenbereich zuzuordnen.⁶

Der Bundes-Monitoringausschuss regt an, die geplante Novelle in diesem Hinblick insbesondere in Bezug auf die Mandatsausgestaltung, die Aufgabenbeschreibung, sowie vor allem auf die Ressourcenausstattung des Salzburger Monitoringausschusses neuerlich zu überdenken. Das in den Erläuterungen unter Punkt 4. vorgesehene Budget von 4.000 € kann eine effektive Aufgabenerfüllung auf jeden Fall nicht ermöglichen.

Bestellmodus

Der vorliegende Entwurf bestimmt in § 40a Abs. 2 unter anderem die Bestellung der Mitglieder bzw. Ersatzmitglieder des Salzburger Monitoringausschusses durch die Landesregierung. Die Bestimmung, dass hierbei die Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen sowie die ausgewogene Zusammensetzung zu berücksichtigen sind, bewertet der Bundes-Monitoringausschuss als positiv. Allerdings lässt die Bestimmung die Festlegung eines transparenten und fairen Bestellverfahrens vermissen, was der Unabhängigkeit des Gremiums abträglich ist. Der Bundes-Monitoringausschuss regt daher die Festlegung eines im Sinne der BRK inklusiv, barrierefrei und partizipativ gestalteten, transparenten und fairen Bestell- und Auswahlverfahrens für die Besetzung des Salzburger Monitoringausschusses an.

Mandat

Gemäß den Pariser Prinzipien müssen Monitoringmechanismen ein möglichst breites, in einem Dokument mit Verfassungs- oder Gesetzesrang klar festgelegtes Mandat erhalten, in dem Zusammensetzung und Zuständigkeitsbereich im einzelnen beschrieben sind.⁷ Die Mitglieder des Monitoringmechanismus sind durch einen offiziellen Akt zu ernennen, der die genaue Dauer des Mandats festlegt.⁸

⁵ Siehe Europäisches Regionalbüro des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte, *Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe*, S. 15. Es ist darauf hinzuweisen, dass die hier unter der Überwachungsfunktion genannten Aktivitäten auch als Teil der Förderungsfunktion angesehen werden können.

⁶ Siehe A/HRC/13/29, *Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Abs. 64.

⁷ A/RES/48/134, Annex S. 4.

⁸ *Ibidem*, S. 5.

Zusammensetzung

Die Pariser Prinzipien bestimmen eine pluralistische Vertretung der Zivilgesellschaft für die Zusammensetzung nationaler Menschenrechtsorganisation.⁹ Die UN-Behindertenrechtskonvention schreibt konkreter in Art. 33 Abs. 3 fest, dass *die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen* in den Überwachungsprozess einbezogen werden und *in vollem Umfang* daran teilnehmen. Der vorliegende Entwurf schreibt in § 40a Abs. 2 die Zusammensetzung des Salzburger Monitoringausschusses fest. Hier ist allerdings lediglich die Vertretung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen vorgesehen, nicht jedoch die **direkte Vertretung von Menschen mit Behinderungen**. Um den Anforderungen des Art. 33 Abs. 2 und 3 UN-BRK gerecht zu werden regt der Bundes-Monitoringausschuss daher an, hier sowohl direkte Partizipation von Menschen mit Behinderungen vorzusehen als auch indirekte Partizipation durch Vertretungsorganisationen.¹⁰ Der Bundes-Monitoringausschuss regt im Sinne der Pariser Prinzipien außerdem die Ermöglichung einer weitestgehend **pluralistischen Besetzung** des Gremiums an. Aus diesem Grund wäre die Formulierung des § 40a Abs. 1 Z 2, die alternativ eine Vertretung aus dem Bereich der wissenschaftlichen Lehre oder aus dem Menschenrechtsbereich vorsieht, nochmals zu überdenken und eine kumulative Formulierung anzustreben.

§ 40a des vorliegenden Entwurfs sieht in Abs. 2 Z 3 die Vertretung einer/s Landesbediensteten als offenbar stimmberechtigtes Mitglied des Salzburger Monitoringausschusses vor. Gemäß den Pariser Prinzipien sind VertreterInnen der Verwaltung allenfalls in **beratender Eigenschaft** beizuziehen.¹¹ Der Bundes-Monitoringausschuss regt daher an, die Vertretung der/s Landesbediensteten auf eine beratende Funktion zu beschränken.

Budget

Die Festschreibung des Aufwandsatzes für Mitglieder des Salzburger Monitoringausschusses, sowie der Kostenübernahme für Persönliche Assistenz und Reisen in § 31 Abs. 4 und 4a wird als positiv bewertet, ebenso die Regelung zur Ermöglichung von Fortbildungsveranstaltungen in Abs. 5. Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass der Entwurf kein **unabhängiges Budget** des Salzburger Monitoringausschusses vorsieht. Die Pariser Prinzipien schreiben zur Sicherung der Unabhängigkeit von nationalen Menschenrechtsinstitutionen und der reibungslosen Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Ausstattung mit ausreichenden Finanzmitteln vor. Diese sollen es ermöglichen, über eigenes Personal und eigene Räumlichkeiten zu verfügen.¹² Um unabhängig tätig werden zu können, darf der Monitoringmechanismus außerdem nicht der finanziellen Kontrolle durch Regierungsstellen oder Ministerien

⁹ Ibidem.

¹⁰ Vgl. auch A/HRC/13/29, *Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Abs. 71.

¹¹ A/RES/48/134, Annex S.5.

¹² Ibidem.

unterliegen.¹³ Hier, wie auch generell, ist insbesondere auf eine Trennung der zur Umsetzung verpflichteten Stelle (nach Art. 33 Abs. 1) und der die Umsetzung überwachenden Stelle (nach Art. 33 Abs. 2) zu achten.¹⁴

Bestimmungen zur Geschäftsführung

Die Festlegung der eigenständigen Bestimmung der **Geschäftsordnung** durch den Salzburger Monitoringausschuss, sowie der **unabhängigen Vorsitzwahl** aus der Mitte des Gremiums in § 40b Abs. 1 wird als positiv gewertet. Der Entwurf verabsäumt allerdings die Bestimmung der Ansiedelung des Ausschusses. Der Bundes-Monitoringausschuss empfiehlt eine den Pariser Prinzipien entsprechende Festlegung einer **unabhängigen Ansiedelung** des Gremiums.

Handlungsempfehlungen des UN-Fachausschusses

Der Bundes-Monitoringausschuss ruft die thematisch einschlägigen Empfehlungen des UN-Fachausschusses über die Rechte von Menschen mit Behinderungen an Österreich in Erinnerung, die die Sicherstellung der **vollständigen Unabhängigkeit** der Monitoringmechanismen in Einklang mit den Pariser Prinzipien vorschreiben,¹⁵ sowie die Zuteilung eines **transparenten Budgets**, das der **autonomen Verwaltung** durch die Monitoringmechanismen zur Verfügung steht¹⁶.

III. Weitere inhaltliche Aspekte

Einschränkung auf Landesvollziehung

§ 40a Abs. 1 beschränkt die Zuständigkeit des Salzburger Monitoringausschusses auf Angelegenheiten der Salzburger **Landesvollziehung**. Diese Einschränkung ließe *con contrario* auf die Nichtzuständigkeit in Bezug auf die **Landesgesetzgebung** schließen, was einerseits dem Zweck des Art. 33 Abs. 2 UN-BRK entgegensteht und andererseits in Zusammenschau mit den im Entwurf aufgelisteten Aufgaben des Salzburger Monitoringausschusses (vgl. insbesondere § 40a Abs. 2 Z 3) widersprüchlich ist. Der Bundes-Monitoringausschuss regt daher die Ausweitung der Zuständigkeit in § 40a Abs. 1 auf Landesgesetze dringlich an.

Verschwiegenheitspflicht

Die ausdrückliche Nennung der Verletzung der Verschwiegenheitspflicht als Enthebungsgrund im Zusammenhang mit Überwachung erscheint in der Formulierung des Entwurfs (§ 33 Abs. 3 i.V.m. § 32 Abs. 1). überschießend. Es müsste klargestellt werden, dass die Verschwiegenheitspflicht nur Geheimnisse von BeschwerdeführerInnen, nicht allenfalls von belangten Stellen betrifft. Das Recht auf einen eigenen

¹³ A/HRC/13/29, *Thematic study*, Abs. 45 lit b.

¹⁴ *Ibidem*, Abs. 76 sowie Europäisches Regionalbüro des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte, *Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe*, S. 50.

¹⁵ CRPD/C/AUT/CO/1, Abschließende Beobachtungen des UN-Fachausschusses über die Rechte von Menschen mit Behinderungen an Österreich, Abs. 53.

¹⁶ *Ibidem*, Abs. 54.

Bericht an das internationale Organ (Art. 34 UN-BRK) sollte in diesem Zusammenhang jedenfalls gewährleistet sein.

Begriffsverwendung

Das der UN-Behindertenrechtskonvention zugrunde liegende soziale Modell von Behinderung¹⁷ reflektierend, regt der Bundes-Monitoringausschuss die durchgehende Verwendung der Bezeichnung *Menschen mit Behinderungen* (Plural) an.

¹⁷ Vgl. Art 1 Satz 2 UN-BRK und PP(e).