

Stellungnahme zur Änderung des Vorarlberger Antidiskriminierungsgesetzes

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 des Gesetzes über eine Änderung des Vorarlberger Antidiskriminierungsgesetzes, der die Schaffung eines Landesmonitoringmechanismus entsprechend Art. 33 Abs. 2 UN-BRK festlegt, wie folgt Stellung:

Einleitung

Die geplante Novellierung des Vorarlberger Antidiskriminierungsgesetzes dient unter anderem der rechtlichen Umsetzung des Art. 33 Abs. 2 UN-BRK auf Landesebene. Satz 2 dieser Bestimmung schreibt für die Schaffung des Monitoringmechanismus die Berücksichtigung der Pariser Prinzipien¹ fest. Unter Hinweis auf den Umstand, dass die Struktur des Bundes-Monitoringausschusses gleichfalls nicht den Anforderungen der Pariser Prinzipien gerecht wird², ist im konkreten Fall Folgendes anzumerken:

Die Vorgaben der Pariser Prinzipien und das Gebot der Partizipation

Die nach Art. 33 Abs. 2 UN-BRK bei der Schaffung eines unabhängigen Monitoringmechanismus zu berücksichtigenden „Grundsätze betreffend die Rechtsstellung und die Arbeitsweise der einzelstaatlichen Institutionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte“ – die sogenannten Pariser Prinzipien – regeln die Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit nationale Menschenrechtsinstitutionen unabhängig, transparent und effektiv arbeiten können. Art. 33 Abs. 3 UN-BRK führt diese allgemein gültigen Vorgaben weiter aus, indem er für den Überwachungsmechanismus nach der UN-BRK die Einbeziehung und Partizipation von Menschen mit Behinderungen und deren Organisationen in vollem Umfang vorschreibt.

¹ A/RES/48/134.

² 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.

Partizipation im Sinne der Konvention bedeutet Begegnung auf Augenhöhe, bedeutet Mitbestimmung und schließt die Möglichkeit, aktiv Einfluss nehmen zu können, mit ein.³

Die Formulierungen der §§ 11 und 12 des Entwurfs spiegeln diese Bedeutung nicht adäquat wider.

Zusammensetzung und Bestellmodus

Die Pariser Prinzipien bestimmen eine pluralistische Vertretung der Zivilgesellschaft für die Zusammensetzung nationaler Menschenrechtsorganisation.⁴ Wie oben ausgeführt, schreibt die UN-Behindertenrechtskonvention konkreter das Gebot der Partizipation am Überwachungsprozess vor.

In diesem Zusammenhang problematisch ist die Formulierung des **§ 11 Abs. 2** des vorliegenden Entwurfs. Dieser sieht unter anderem die Möglichkeit des Landesvolksanwalts vor, VertreterInnen von Behindertenorganisationen zur Erfüllung von Aufgaben nach Art. 33 Abs. 2 UN-BRK beizuziehen. Dies ist aber insofern verfehlt, als Partizipation am Überwachungsprozess **keine Kann-Bestimmung** ist – vielmehr bildet sie die Basis und das Grundverständnis der Konvention. Sie ist gemäß Art. 33 Abs. 3 UN-BRK Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen in vollem Umfang zu garantieren. Der Bundes-Monitoringausschuss empfiehlt nachdrücklich, diesem menschenrechtlichen Gebot durch entsprechende gesetzliche Formulierung adäquat Ausdruck zu verleihen.

Sachlich nicht nachvollziehbar erscheint weiters die **flexible Regelung** zur **Zusammensetzung** des Vorarlberger Monitoringausschusses. § 11 Abs. 2 sieht mindestens vier bis sieben Mitglieder vor, von denen mindestens zwei VertreterInnen aus Behindertenorganisationen stammen müssen. Zur Sicherstellung einer wirkungsvollen Beteiligung von Menschen mit Behinderungen, sowie im Sinne der Transparenz und Klarheit empfiehlt der Bundes-Monitoringausschuss die Festsetzung einer konkreten Zahl, die Vorgabe der Unabhängigkeit aller VertreterInnen, sowie die Festschreibung der überwiegenden Repräsentation von Menschen mit Behinderungen und ihrer Organisationen. Außerdem schreibt der Entwurf lediglich die Vertretung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen und nicht die **direkte Vertretung von Menschen mit Behinderungen** vor. 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.⁵ Die **Leitung** des Vorarlberger Monitoringausschusses zwingend und a priori festzusetzen scheint der Unabhängigkeit des Gremiums abträglich und im Sinne eines demokratischen und partizipativen Grundverständnisses verfehlt.

³ Vgl. auch Stellungnahme Umfassende Partizipation, April 2015, <http://monitoringausschuss.at/stellungnahmen/umfassende-partizipation-28-04-2015/>.

⁴ Ibidem.

⁵ 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.

Zudem lässt die Bestimmung die Festlegung eines **transparenten und fairen Bestellverfahrens** vermissen. 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 und Leitung des Vorarlberger 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.⁶ Die Mitglieder des Monitoringmechanismus sind durch einen offiziellen Akt zu ernennen, der die genaue Dauer des Mandats festlegt.⁷ Die laut § 11 Abs. 2 vorgesehene Vorgangsweise, „die näheren Bestimmungen [...] betreffend Zusammensetzung, Bestellung und Abberufung der Mitglieder und Ersatzmitglieder, Aufgaben [...] u. dgl. sind in einer vom Landesvolksanwalt zu erlassenden Geschäftsordnung zu regeln“ erscheint insofern bedenklich.

Schutz, Förderung und Überwachung

Sowohl Art. 33 Abs. 2 UN-BRK als auch der vorliegende Novellentwurf (§ 12 Abs. 1, zweiter Satz) sprechen in Zusammenhang mit der Aufgabe der Antidiskriminierungsstelle 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 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.⁸ Weiters ist die Bewertung von Fort- oder Rückschritten bzw. von Stagnation in der Möglichkeit zur vollen Rechtsausübung diesem Aufgabenbereich zuzuordnen.⁹

⁶ A/RES/48/134, Annex S. 4.

⁷ Ibidem, S. 5.

⁸ 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.

⁹ 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.

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 Vorarlberger Monitoringausschusses neuerlich zu überdenken.

In diesem Zusammenhang erwähnenswert ist die nach den Pariser Prinzipien gebotene Ausstattung mit einem unabhängigen und ausreichenden **Budget**. Es ist zur Sicherung der Unabhängigkeit von nationalen Menschenrechtsinstitutionen und der reibungslosen Wahrnehmung ihrer Aufgaben notwendig und soll diesen ermöglichen, über eigenes Personal und eigene Räumlichkeiten zu verfügen.¹⁰ Um unabhängig tätig werden zu können, darf der Monitoringmechanismus außerdem nicht der finanziellen Kontrolle durch Regierungsstellen oder Ministerien unterliegen.¹¹ 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.¹²

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,¹³ sowie die Zuteilung eines **transparenten Budgets**, das der **autonomen Verwaltung** durch die Monitoringmechanismen zur Verfügung steht¹⁴.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ A/HRC/13/29, *Thematic study*, Abs. 45 lit. b.

¹² 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.

¹³ CRPD/C/AUT/CO/1, Abschließende Beobachtungen des UN-Fachausschusses über die Rechte von Menschen mit Behinderungen an Österreich, Abs. 53.

¹⁴ Ibidem, Abs. 54.