Unabhängiger Monitoringausschuss
zur Umsetzung der UN-Konvention über die
Rechte von Menschen mit Behinderungen
MonitoringAusschuss.at

---

13. Dezember 2010

Bericht an den Bundesbehindertenbeirat
Sitzung am 16. Dezember 2010

0. Einleitung

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 Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind, und hat sich auf der Grundlage von § 13 des Bundesbehindertengesetzes in Umsetzung der mit 26. Oktober 2008 durch Österreich ratifizierten Konvention konstituiert (BGBl III Nr 155/2008).

In seinem zweiten Jahr hat der Ausschuss einige **grundlegende Themen** zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen, darunter Arbeit, Armut sowie Bildung, behandelt. In der laufenden Arbeit des Ausschusses werden gerade in der Bearbeitung von Einzelfällen die (Ressourcen-)Grenzen des Gremiums deutlich; auch ist die Abgrenzung zu anderen Mechanismen bzw. die Erarbeitung der Kernkompetenz des Ausschusses - Überwachung der Einhaltung der Konvention - vis-a-vis der Öffentlichkeit ein regelmäßiges Thema.

Wie auch die Stellungnahme zu Armut und Behinderung deutlich macht, sind **Unterstützungsleistungen** für Menschen mit Behinderungen, die aufgrund von jahre- und jahrzehntelanger Marginalisierung im Bildungs- und Arbeitsbereich, aber auch gesamtgesellschaftlicher Exklusion, signifikant ärmer sind als andere Gesellschaftsgruppen, eine **menschenrechtliche Notwendigkeit**. Die Wertungen, die das **Budgetbegleitgesetz** vornimmt, und die absehbaren Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen konterkarieren nicht nur den Anspruch, den die österreichische Bundesregierung mit der Ratifizierung der Konvention gestellt hat, sie stellen eine **klare Menschenrechtsverletzung** dar.

Auch in seinem zweiten Jahr wurde der Monitoringausschuss sehr umsichtig, kompetent und tatkräftig von den MitarbeiterInnen des BMASK unterstützt.

1. Der Monitoringausschuss in Zahlen

a. Sitzungen 2010

Der Monitoringausschuss hat im abgelaufenen Jahr **13 Sitzungen**[i] abgehalten, davon waren zwei öffentlich: am 28. April im Budgetsaal des Parlaments und am 28. Oktober im Festsaal des Bundesministeriums für Gesundheit.

b. Beschlossene Stellungnahmen

Der Monitoringausschuss hat 2010 insgesamt acht Stellungnahmen ausgearbeitet und beschlossen:

1. Einschätzungsverordnung, 3. Februar 2010
2. Konventionsverletzung durch die Situation von Menschen in Tagesstrukturen, insbesondere in der so genannten Beschäftigungstherapie, Arbeit in Werkstätten oder „Fähigkeitsorientierten Aktivität“, 24. März 2010
3. Partizipation, April 2010
4. Wiener Anti-DiskriminierungsG, 27. Mai 2010
5. VersicherungsrechtsänderungsG, 27. Mai 2010
6. Inklusive Bildung, 10. Juni 2010
7. Armut und Behinderung, 30. Juli 2010
8. Beitrag zur Studie der Hochkommissärin für Menschenrechte zu inklusiver Entwicklungszusammenarbeit, September 2010
9. Budgetbegleitgesetz, 17. November 2010

c. Einzelfälle

Im abgelaufenen Jahr sind dem Monitoringausschuss 20 Einzelfälle bzw. Beschwerden zugekommen. Die damit verbundenen Herausforderungen werden im Weiteren behandelt.

d. Öffentlichkeitsarbeit

- **Website**

Die Website des Ausschusses - http://www.monitoringausschuss.at - ist seit Anfang April online. Der barrierefreie Ausbau, v.a. betreffend Leichter-Lesen-Versionen und Gebärdensprachvideos, ist noch in Arbeit, auch, weil der Ausschuss kein selbstverwaltetes Budget zur Verfügung hat.[ii]

- **Vorträge, Diskussions- und Tagungsteilnahmen**

Folgende Vorträge, Diskussions- und Tagungsteilnahmen wurden von Mitgliedern des Ausschusses und des Büros 2010 wahrgenommen:

- Graz, Enquete des Landtags, Februar, Ursula Naue
- Innsbruck InklusionsforscherInnen-Tagung, Februar, Marianne Schulze
- Wien, ÖAR, Armut & Behinderung, Mai, Marianne Schulze
- Großrußbach, Caritas Klausur, Juni, Ursula Naue
- New York, Nationale Monitoringstellen, September, Marianne Schulze
- Wien, Gebärdensprachübersetzung der Konvention, September, Christina Meierschitz
- Feldbach, Lebenshilfe Jubiläumsfeier, Oktober, Ursula Naue
- Innsbruck, Bildung, Oktober, Martin Ladstätter
- Wien, Equalizent, UN-Konvention unter besonderer Berücksichtigung inklusiver Bildung, Oktober, Wolfgang Iser
- Wien Koordinationsstelle Bildung - Beruf, Oktober, Marianne Schulze
- Fürstenfeld, Lebenshilfe Delegiertenversammlung, November, Ursula Naue
- Berlin, Jahrestagung der deutschen Monitoringstelle, November, Marianne Schulze

- Brüssel, Monitoringstellen, November, Marianne Schulze
- Villach, Landesenquete, November, Marianne Schulze
- Bildung, Diskussion im Parlament, November, Marianne Schulze
- St. Pölten, Caritas Fachtagung "Leben wie andere auch", Dezember, Ursula Naue, Martin Ladstätter
- Linz, Caritas, Diversitätstag, Dezember, Marianne Schulze

- **Anfragen aus dem Bereich der Wissenschaft**

Die Novität des Ausschusses ist wohl ein maßgeblicher Grund für häufige Anfragen zu wissenschaftlichen Studien, Anfragen zu Vergleichszwecken und auch Fragen im Kontext von Diplomarbeiten und ähnlichen wissenschaftlichen Arbeiten.

2. Einzelfälle

Gemäß § 13 BBG, Geschäftsordnung des Ausschusses sowie den Prinzipien für unabhängige Menschenrechtsgremien ist die Behandlung von Einzelfällen vorgesehen. Die Befassung mit konkreten Problemfällen in der Umsetzung der Konvention ist zweifellos eine wichtige Möglichkeit für die Ausschussmitglieder, die Kritik an der Umsetzung zu präzisieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten.

In der Praxis sind dem Umgang mit Einzelfällen teilweise massive Grenzen gesetzt: als ehrenamtliches Gremium konstruiert, das kein unabhängiges Budget hat, sind **Ressourcen** nicht knapp: sie sind nicht vorhanden. Hinzukommt, dass die meisten Anfragen Anliegen betreffen, die **bereits mehrere Anlaufstellen** und Instanzen durchlaufen haben, die Wahrscheinlichkeit, dass ausgerechnet der Ausschuss eine Lösung herbeiführen kann, sind dementsprechend gering; auch weil vielfach die zeitliche Zuständigkeit infrage steht. Als für Bundessachen zuständiges Gremium muss der Ausschuss länderspezifische Fälle mit Verweis auf den Föderalismus ablehnen bzw. wird ihm auf Anfrage die Kooperation durch die Landesverwaltungen verweigert. Der Ausschuss hofft, dass durch die Etablierung und Arbeit der Monitoringstellen in den Bundesländern hier eine Entlastung, v.a. zum Wohle der Betroffenen, einsetzt.

3. Inhaltliche Schwerpunkte

Auf Basis des Ausblicks für 2010 - siehe Bericht des Ausschusses 2009 - hat sich der Ausschuss mit den ersten zwei der acht Millenniumsentwicklungsziele[iii] - Armut und Grundschulbildung für alle - auseinandergesetzt.

Der in Aussicht genommene Fokus auf persönliche Assistenz[iv] ist zum einen an der die Zuständigkeiten des Ausschusses übersteigenden Dimension, zum anderen an den mangelnden Ressourcen des Ausschusses gescheitert. Der Beschluss der Landessozialräte, eine Arbeitsgruppe zur umfassenden persönlichen Assistenz einzurichten, ist eine erfreuliche Entwicklung.

Die **Verwirklichung von Inklusion** stand im Mittelpunkt der Stellungnahmen zu **Beschäftigungstherapie und Bildung**: die separate Ausbildung und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen ist mit dem menschenrechtlichen Paradigma nicht vereinbar. Daher betont der Ausschuss in den beiden Stellungnahmen[v], dass **inklusive Ausbildungs-**

und Beschäftigungsformen gängige Modelle ablösen müssen. Dafür sind **Übergangspläne** erforderlich, die menschenrechtskonform sind, partizipativ, v.a. unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen, erarbeitet werden und die eine schrittweise, realistische, aber dennoch zügige Anpassung an die Konventionsvorgaben ermöglichen.

Das bereits letztes Jahr aufgeworfene Problem **sozialer Barrieren** - Vorurteile, Stigmata, Stereotypen, andere im Ergebnis diskriminierende Handlungen - bleibt aufrecht. **Die Bewusstseinsbildung -** Artikel 8 Konvention **-** hin zu einem **konventionskonformen Bild von Behinderungen bzw. Beeinträchtigung im öffentlichen Bewusstsein** hat an **Dringlichkeit nichts eingebüßt** und bleibt ein **zentrales Moment in der Verwirklichung einer barrierefreien und inklusiven Gesellschaft.**

Exklusion und Marginalisierung haben ein **signifikant höheres Armutsrisiko** für Menschen mit Behinderungen zur Folge. In seiner Stellungnahme[vi] betont der Ausschuss, dass *"die Armutsgefährdungsquote von behinderten Personen mit 20 % fast **doppelt** so hoch ist wie die von nicht behinderten Personen (11 %). **Behinderte Frauen** haben eine um die Hälfte höhere Armutsgefährdungsquote als Männer (23 % zu 16 %). 11 % der Menschen mit Behinderungen sind manifest arm, bei den nicht behinderten Menschen sind es 4 %."*[vii]

4. Strukturelle Fragen

Die Mängel in der umfassenden Unabhängigkeit des Ausschusses sind nicht behoben. Die finanzielle Situation des Ausschusses ist nach wie vor vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz **abhängig**, was **internationalen Standards widerspricht**. Die Neuerung einer Aufwandsentschädigung für die Vorsitzende ist ein willkommener Schritt, kann jedoch nur ein Auftakt zu einer grundlegenden Sicherstellung der umfassenden Unabhängigkeit des Ausschusses sein. Die dafür notwendige grundlegende Debatte ist, wie bereits im Vorjahr betont, gerade auch im Kontext der **Etablierung einer nationalen Menschenrechtsinstitution** zu führen.

Die unzureichende Sicherung der Unabhängigkeit des Ausschusses hat zur Folge, dass dieser **keine international anerkannte** Menschenrechtsinstitution nach ICC-Kriterien ist. In weiterer Folge ist der Ausschuss von der Teilnahme an internationalen Netzwerken, in denen sich zB die deutsche und britische Monitoringstelle austauschen, **ausgeschlossen**. Wiewohl die Arbeit des Ausschusses den internationalen Vergleich nicht scheuen muss, wird dem Gremium in Ermangelung von Unabhängigkeit die Teilnahme an den ICC-basierenden Konsultationen verwehrt bleiben.

5. Ausblick 2011

Der **Abbau von sozialen Barrieren**, die Etablierung eines **menschenrechtskonformen Bildes von Behinderung bzw. Beeinträchtigung** sowie die Etablierung von **umfassender persönlicher Assistenz** sind die drei drängendsten Anliegen in der Umsetzung der Konvention. Der Ausschuss wird diese Fragen im Fokus halten. Der dazu notwendige Diskussionsbedarf übersteigt jedoch bei weitem die Kernaufgaben eines Überwachungsgremiums, und der Ausschuss sieht hier Möglichkeiten für den ➔ **Bundesbehindertenbeirat**, Impulse für tiefgreifendere Debatten zu setzen.

Wie auch durch die fehlende Partizipation in den Budgetverhandlungen und den Begleitgesetzen sowie die damit gesetzten Maßnahmen deutlich wird, sind die aus der Konvention entstehenden Verpflichtungen zu wenig bekannt, es besteht nach wie vor ein großer Bedarf an bewusstseinsbildenden Maßnahmen, auch iSd Artikel 8 Konvention.

Die Konsequenzen der Ratifizierung der Konvention werden kontinuierlich deutlicher. Der Ausschuss begrüßt daher besonders die Absicht des BM.ASK, einen **Nationalen Aktionsplan** zu verfassen und betont insbesondere die notwendige Partizipation von Betroffenen.

Der Ausschuss wird die Befassung mit den Millenniums-Entwicklungszielen fortsetzen und sich mit der Situation von **Frauen und Kindern mit Behinderungen** - Ziele #3 & 4 - auseinandersetzen. Auch wird die in der dritten öffentlichen Sitzung begonnene Diskussion über den **Schutz vor Gewalt** für Menschen mit Behinderungen im Wege einer Stellungnahme zu Ende geführt werden. Die Frage der Etablierung von **unabhängigen Behörden** zum Schutz vor Gewalt - Artikel 16 Abs. 3 Konvention - wird dabei eine zentrale Rolle einnehmen.

Der erfreulicher Weise pünktlich abgegebene Staatenbericht Österreichs zur Umsetzung der Konvention wird eine Diskussionsgrundlage im Jahr 2011 sein. Der Ausschuss wird sich an diesen Diskussionen im Rahmen seiner Möglichkeiten beteiligen und selbst einen Bericht an den Fachausschuss in Genf übermitteln.

Der Ausbau der Unabhängigkeit des Ausschusses, gerade auch in finanzieller Hinsicht, sowie die Verknüpfung mit einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution iSd Pariser Prinzipien werden auch 2011 Thema sein.

Für den Ausschuss

Die Vorsitzende

Marianne Schulze

---

[i] 13.01., 15.02., 24.03., 28.04., 12.05., 10.06., 08.07., 20.07., 09.09., 24.09., 28.10., 16.11., 13.12.
[ii] Siehe dazu grundlegend die Stellungnahme zu Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, 27. Mai 2009.
[iii] Millenniumentwicklungsziele http://www.un.org/millenniumgoals/.
[iv] Siehe Bericht des Ausschusses 2009, Ausblick.
[v] Stellungnahme Beschäftigungstherapie, Stellungnahme Bildung, siehe http://www.monitoringausschuss.at/sym/monitoringausschuss/Stellungnahmen.
vi Armut & Behinderung, link wie oben.
[vii] Ibid.