Monitoring-Bericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen anlässlich des zweiten Konstruktiven Dialoges mit Österreich

I. Einleitung

Zustandekommen des Berichts

In Österreich gibt es eine Kompetenztrennung, dieses **föderalistische Prinzip** zieht weite Kreise und findet im Behindertenbereich seinen Niederschlag. Auch die Monitoringmechanismen folgen dieser Struktur: Es gibt neun Konstruktionen, die für die Überwachung der Umsetzung im jeweiligen Bundesland zuständig sind. Auf die damit verbundene Problematik wird später im Bericht eingegangen.[1]

Der vorliegende Bericht versucht, die Beiträge aller Mechanismen gleichermaßen zu berücksichtigen und gemeinsame Aussagen zu treffen. Die Auswahl und Redaktion erfolgte durch den Bundes-Monitoringausschuss, welcher somit die inhaltliche Verantwortung trägt.

Hintergrundinformation

Österreich hat die CRPD am 26. September 2008 unter **Erfüllungsvorbehalt** ratifiziert.[2] Die Durchschlagskraft der in der CRPD festgelegten Rechte in der österreichischen Praxis ist dadurch deutlich eingeschränkt – ebenso wie ihr Bekanntheitsgrad unter den rechtsanwendenden Berufen.

Die **erste Staatenprüfung** fand im Oktober 2013 statt. Das Ergebnis waren zahlreiche sehr hilfreiche und österreichspezifische abschließende Beobachtungen und Handlungsempfehlungen des UN-Fachausschusses, wofür die Monitoringausschüsse diesem danken.[3]

Struktur

Die Struktur des vorliegenden Berichts orientiert sich an den Richtlinien des UN-Fachausschusses zur Berichterstattung durch nationale Monitoringmechanismen.[4] Nach einer kurzen Einleitung werden die wichtigsten Punkte und Aussagen aus dem

---

[1] Verweis auf Absatz zu Artikel 33 UN-BRK und Seitenzahl.

[2] BGBl. III Nr. 155/2008. Seit 26. Oktober 2008 ist die UN-BRK in Österreich in Kraft.

[3] CRPD/C/AUT/CO/1.

[4] Guidelines on independent monitoring frameworks and their participation in the work of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD/C/1/Rev.1 Annex. Guidelines on periodic reporting to the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, including under the simplified reporting procedures, CRPD/C/3.

Bericht in der Executive Summary zusammengefasst. Es folgt eine Darstellung der relevanten Entwicklungen seit der letzten Staatenprüfung im Jahr 2013. Der Hauptteil des Berichts befasst sich mit der Umsetzung der einzelnen Artikel und Handlungsempfehlungen. In einem weiteren Kapitel setzt sich der Bericht mit strukturellen Mängeln auseinander, die grundlegende Barrieren für eine flächendeckende und konsequente Umsetzung der CRPD darstellen. Den Abschluss bildet ein kurzes Fazit, welches wesentliche Schlussfolgerungen aus dem vorangegangenen Bericht zusammenfasst.

Dank

Der Unabhängige Monitoringausschuss und die Monitoringmechanismen der Länder danken dem UN-Fachausschuss für seine überaus engagierte Arbeit im Sinne der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Ebenso gebührt Dank für die Berücksichtigung des vorliegenden Berichts, sowie für die Einbindung im Zuge des 2. Konstruktiven Dialogs mit Österreich. Der Zivilgesellschaft gebührt unser ausdrücklicher Dank für die konstruktive Beteiligung.

II. Executive Summary

- Die Bemühungen zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen aus 2013 werden explizit anerkannt, jedoch ist die Aufarbeitung der Empfehlungen sehr uneinheitlich erfolgt.
- Die bisherigen Handlungsempfehlungen zu den Artikeln 14, 15 und 16 wurden bei weitem noch nicht ausreichend umgesetzt.
- Das aktuelle Regierungsprogramm 2017 – 2022 sieht eine „Evaluierung und Weiterführung“ des Nationalen Aktionsplans vor, die Effektivität des NAP wird seitens des Monitoringausschusses kritisch gesehen.
- In der sozialpsychiatrischen Versorgung fehlt es vor allem an personenzentrierter Unterstützung und niederschwellig zugänglichen mobilen Dienst- und Assistenzleistungen.
- Die Volksanwaltschaft zeigt auf, wie sich Mängel in anderen Bereichen (Artikel 9, 14, 19, 20, 22, 27) auf die Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch auswirken.
- Beispiele für Verschlechterungen: Anstieg der Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen, Rücknahmen von Mindeststandards bei barrierefreiem Bauen, Rückwärtstrend im Bereich (schulische) Bildung, Stillstand beim Maßnahmenvollzug, Verschlechterungen im Bereich Monitoringstellen der Länder, Bestrebungen zur De-Institutionalisierung nicht erkennbar;
- Beispiele für Verbesserungen: 2017 wurde ein Inklusionspaket verabschiedet, das zahlreiche Verbesserungen im Behindertenbereich beinhaltet; Das Sachwalterschaftsrecht wurde grundlegend reformiert, ein neues Gesetz tritt Mitte 2018 in Kraft.
- Es konnten keinerlei strukturierte Aktivitäten zur Auflösung der föderalen Kompetenzproblematik zwischen Bund und Ländern registriert werden.

III. Maßgebliche Entwicklungen seit der letzten Staatenprüfung

Nationaler Aktionsplan (NAP) Behinderung

Die Österreichische Bundesregierung beschloss am 24. Juli 2012 den **Nationalen Aktionsplan Behinderung (NAP) 2012-2020**.[5] Er wurde als Strategie der österreichischen Bundesregierung zur Umsetzung der CRPD verabschiedet. Der Monitoringausschuss schätzt das Bemühen des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (BMASGK), welches federführend in der Erarbeitung und Begleitung der Umsetzung des NAP war bzw. ist. Die Umsetzung selbst obliegt allen Ministerien und Ländern gleichermaßen – eine Tatsache, die in der Praxis überwiegend wenig Berücksichtigung findet.

Wie der Monitoringausschuss bereits in seinem letzten Bericht an den UN-Fachausschuss ausgeführt hat, gab es bei der Erstellung des NAP deutliche **Mängel** in Bezug auf die Partizipation von Menschen mit Behinderungen.[6] Ebenso verabsäumt der aktuelle NAP die Einbeziehung der Länder, in deren Zuständigkeitsbereich ganz wesentliche Aufgabenbereiche fallen. Die Maßnahmen orientieren sich nur teilweise an den Vorgaben der Konvention und listen mitunter lang bestehende Aktivitäten im Behindertenbereich auf.[7] Die Effektivität des NAP ist aufgrund der fehlenden Budgetierung stark eingeschränkt.

Zur Umsetzung des NAP wurde die sogenannte **Begleitgruppe zum NAP Behinderung** geschaffen. An dieser sind zivilgesellschaftliche VertreterInnen, VertreterInnen der Wissenschaft, der einzelnen Ministerien, der Länder, wie auch der Behindertenanwaltschaft und des Monitoringausschusses beteiligt. Die Gruppe trifft sich ein bis zweimal jährlich und hat sich überwiegend als Informationsplattform entwickelt.

Die **Zwischenevaluierung** des NAP-Behinderung fand nach einem vom BMASGK selbst entworfenen Ampel-System, beruhend auf einer Selbsteinschätzung der Ministerien statt.[8] Dies hat innerhalb der NAP-Begleitgruppe massive Kritik nicht nur unter den wissenschaftlichen VertreterInnen hervorgerufen. Zahlreiche TeilnehmerInnen der NAP-Begleitgruppe stellen die Seriosität der Zwischenevaluierung und deren Ergebnisse nachdrücklich in Frage.

Das **aktuelle Regierungsprogramm 2017 – 2022** sieht eine „Evaluierung und Weiterführung des NAP für Menschen mit Behinderung für den Zeitraum von 2021-

---

[5] https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=165. Englische Version abrufbar über https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=225.

[6] Vgl. https://monitoringausschuss.at/download/berichte/MA_Report_to_UN_Committee.pdf, S. 7.

[7] Vgl. beispielshaft NAP-Maßnahmen Nr. 26, 29, 34, 56, 83, 86, 121, 162, 215, 224, 227 etc.

[8] Auf Deutsch abrufbar unter https://www.sozialministerium.at/site/Service_Medien/News_Veranstaltungen/News/Zwischenbilanz_des_Nationalen_Aktionsplan_Behinderung.

2030“ vor, verabsäumt allerdings auf die dringend gebotene Überarbeitung und teilweise Neu-Gestaltung einzugehen.[9]

Vorgeschlagene Empfehlungen:

Gründliche Überarbeitung und Nachschärfung des aktuellen NAP Behinderung unter Berücksichtigung folgender Parameter:

- Umfassende und ernsthafte Partizipation von Menschen mit Behinderungen bei der Überarbeitung und Evaluierung
- Deutlichere Orientierung an den einzelnen Vorgaben der CRPD unter Berücksichtigung der Maxime des Sozialen Modells von Behinderung und der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen
- Nachhaltige Einbeziehung der Länder in die Überarbeitung mit der Verteilung klarer Verantwortlichkeiten und Rollen
- Zentrale, kontinuierliche und effektive Koordinierung des Aufarbeitungsprozesses
- Einführung von Indikatoren zur Messbarkeit und Nachvollziehbarkeit von (Teil)Erfolgen bei der Umsetzung der NAP-Maßnahmen und deren Ziele
- Angemessene Budgetierung der einzelnen Maßnahmen
- Unabhängige Evaluierung nach anerkannten wissenschaftlichen Methoden

Landes-Aktionspläne

In der Steiermark und in Kärnten gibt es Landesaktionspläne zur Umsetzung der Ziele der CRPD, in den Bundesländern Niederösterreich, Salzburg Vorarlberg, Wien, Tirol, Burgenland und Oberösterreich nicht. Absichtserklärungen bzw. Beschlüsse der Landtagsbeschlüsse dafür gibt es in mehreren Bundesländern.

Handlungsempfehlungen

Der Monitoringausschuss anerkennt die **Bemühungen** vereinzelter Fachressorts und VerantwortungsträgerInnen zur Umsetzung der an sie gerichteten Handlungsempfehlungen der abschließenden Beobachtungen aus der letzten Staatenprüfung[10]. Die Aufarbeitung der Handlungsempfehlungen erfolgte dennoch sehr **uneinheitlich**. Erschwerende Faktoren waren unter anderem:

- Es gab keinen umfassenden und einheitlich koordinierten Aufarbeitungsprozess.
- Die Empfehlungen wurden in den jeweils zuständigen Ministerien sehr unterschiedlich priorisiert.
- Die Bundesländer schienen sich als nicht unmittelbare Adressaten auch nicht unmittelbar angesprochen zu fühlen.
- Die Aufarbeitung der Empfehlungen ist wenig transparent und nur vereinzelt nachvollziehbar.

---

[9] In deutscher Sprache abrufbar unter https://www.bundeskanzleramt.gv.at/regierungsdokumente, S. 120.

[10] CRPD/C/AUT/CO/1.

Der Monitoringausschuss konnte folgende Handlungsempfehlungen als **zumindest teilweise aufgearbeitet** identifizieren. (Genauere Informationen bzw. Einschränkungen dazu befinden sich in den jeweiligen Kapiteln.):

- Es gibt eine **neue deutsche Übersetzung der CRPD**, die allerdings nur in Österreich Anwendung findet.[11]
- Es gab teilweise Verbesserungen des **Diskriminierungsschutzes** für Menschen mit Behinderungen unter anderem durch das Inklusionspaket. Dennoch bleibt dieser weiterhin restriktiv, uneinheitlich und lückenhaft.[12]
- Begonnener **Reformprozess des Sachwalterschaftsrechts** mit dem Ziel der Einführung des Erwachsenenschutzgesetzes.[13] Nach einem vorbildlichen Prozess der Gesetzeswerdung wird das Gesetz noch 2018 in Kraft treten.
- Es haben Tätigkeiten zur **Darstellung von Menschen mit Behinderungen in den Medien** stattgefunden, die bereits als abgeschlossen gelten. Zudem gab es eine Gesetzesänderung in Bezug auf den Publikumsrat des Öffentlichen Rundfunks (ORF).[14]
- Durch den **Netzbettenerlass**[15] wird die Verwendung von Netzbetten in Psychiatrien und Heimen verboten. Dennoch bleiben Fixierungen und andere nicht einvernehmliche Praktiken weiterhin erlaubt.[16]
- Großteils Schaffung oder Vorsehen von **Monitoringmechanismen in den Ländern**.[17] Die Ausgestaltung erfolgt uneinheitlich und ist nicht überall abgeschlossen. Außerdem mangelt es größtenteils an unabhängigem Budget und der Erfüllung der Pariser Prinzipien.
- Neu-Strukturierung des **Unabhängigen Monitoringausschusses auf Bundesebene**[18] durch das Inklusionspaket. Dieser Prozess ist aktuell im Gange.

Vorgeschlagene Empfehlungen:

- Etablierung eines umfassenden und einheitlich koordinierten Aufarbeitungsprozesses für die Handlungsempfehlungen aus der letzten und der aktuellen Staatenprüfung.
- Transparente Dokumentation der Aufarbeitung der einzelnen Empfehlungen.
- Verteilung und Übernahme klarer Verantwortungen unter allen Ministerien und Gebietskörperschaften.

---

[11] CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 7.

[12] CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 13.

[13] CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 28.

[14] CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 22.

[15] Erlass, Einsatz von psychiatrischen Intensivbetten in Einrichtungen nach dem UbG und HeimAufG, GZ BMG-93330/0002-II/A/4/2014 vom 22.Juli 2014. In Kraft seit 1.Juli 2015.

[16] CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 33.

[17] CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 53.

[18] CRPD/C/AUT/CO/1 Absätze 53 und 54.

- Systematische nachhaltige Einbindung und Berücksichtigung der Expertise von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen bei der Aufarbeitung.

IV. Die Umsetzung im Einzelnen

A) Allgemeine Grundsätze und Verpflichtungen (Artikel 1 – 4)

Allgemeine Handlungsempfehlung zur Übersetzung:

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 7:

Nachdem die **deutschsprachige Übersetzung** der CRPD in wesentlichen Punkten nicht dem Original entsprach, empfahl der UN-Fachausschuss anlässlich der Staatenprüfung Österreichs 2013 eine Überarbeitung.

Als unmittelbare Reaktion darauf installierte das Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (BMEIA) eine **partizipative Arbeitsgruppe** unter Einbindung des BMASGK, des Unabhängigen Monitoringausschusses und mehrerer NGOs aus dem Behindertenbereich. Im Rahmen eines mehrjährigen Prozesses wurde eine Fehlerberichtigung der deutschen Übersetzung erarbeitet. Im Jahr 2016 wurde die CRPD mit einer korrigierten österreichischen Übersetzung BGBl. III Nr. 105/2016 nochmals kundgemacht.[19] Trotz Bemühungen von offizieller österreichischer Seite, konnten weder Deutschland, noch die Schweiz oder die EU davon überzeugt werden, die berichtigte Version zu unterstützen.

Nach längerer Überzeugungsarbeit durch involvierte NGOs beauftragte das BMASGK auch die Überarbeitung der **Leichter Lesen Version der CRPD**. Derzeit läuft zu diesem Zweck ein partizipativer Prozess, der höchstwahrscheinlich 2018 abgeschlossen sein wird. Danach sollte auch eine deutschsprachige Leichter Lesen Version der CRPD vorliegen.

Artikel 1 CRPD

Handlungsempfehlung dazu: nein

Das **soziale Modell von Behinderung** hat zwar in den letzten Jahren in der Behindertenbewegung selbst durchaus Resonanz erfahren und zumindest für Diskussionen gesorgt. Der Paradigmenwechsel zum sozialen Modell von Behinderung hat in der Inklusionspolitik dennoch nicht hinreichend stattgefunden. Trotz punktuellen Versuchen, dem sozialen Modell gerecht zu werden, bleibt die Notwendigkeit eines „radikalen“ Umdenkens in wesentlichen Bereichen unberücksichtigt. Der bisher gegangene Weg der kleineren Anpassungen ist in diesen Bereichen nicht möglich, wenn dem sozialen Modell von Behinderung Rechnung getragen werden soll.

---

19 https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2016_III_105

Vorgeschlagene Empfehlung: Der Paradigmenwechsel vom medizinischen zum sozialen Modell von Behinderung muss in allen Lebensreichen und für alle Generationen fortgesetzt und legistisch untermauert werden.

Artikel 4 CRPD

Handlungsempfehlungen dazu:

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 9:

Die Handlungsempfehlung des UN-Fachausschusses zur Änderung einschlägiger Gesetze, damit diese ein Konzept von Behinderung in Übereinstimmung mit der CPRD enthalten, wurde österreichweit leider nicht erkennbar umgesetzt. Durch das föderale System gibt es bekanntermaßen neun unterschiedliche (Sozial)Gesetze für Menschen mit Behinderungen, in denen die Rechte von Menschen mit Behinderungen ganz unterschiedlich abgebildet und abgehandelt werden. So hält sich der Begriff „Menschen mit Beeinträchtigungen", der das **medizinische Konzept** festlegt beispielsweise beharrlich in oberösterreichischen Landesgesetzen und Verordnungen.[20] In einigen Bundesländern wurde eine **nicht diskriminierende Terminologie** (bspw. Tirol und Salzburg) im Zuge von Gesetzesnovellen bzw. neuen Gesetzen eingeführt, an den Leistungen für Menschen mit Behinderungen hat dies aber nur wenig bis gar nichts geändert. Das dahinterstehende **Konzept bleibt diskriminierend** und am medizinischen Modell orientiert.

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 11:

Aufgrund der föderalistischen Struktur Österreichs kommt es zu einer **Zersplitterung der politischen Zuständigkeiten** zwischen Bund und Ländern und somit zu sehr unterschiedlichen Standards vor allem auch in behindertenpolitischen Belangen. Dies hat sich seit der letzten Staatenprüfung 2013 nicht geändert.

2014 beschlossen die SozialreferentInnen der Bundesländer Gelder für einen „Behindertenfonds" vom Bund zu fordern. Später wurde diese Forderung in **„Inklusionsfonds"** umbenannt und von den Bundesländern wiederholt vorgebracht. Zweck dieses Fonds sollte die Finanzierung von Maßnahmen der Behindertenhilfe zur Umsetzung der CRPDs sein.

2015 begannen der Bund und die Bundesländer **Verhandlungen zum Thema „inklusive Behindertenpolitik"** zu führen. Organisationen von Menschen mit Behinderungen wurden in diese frühen Verhandlungen nicht einbezogen, was für große Unstimmigkeiten sorgte. 2016 wurde wieder die mehrjährige Finanzverteilung zwischen Bund und Bundesländern (genannt Finanzausgleich) vereinbart. Die **Verhandlungen** bezüglich eines **Inklusionsfonds** zur verstärkten und koordinierten Umsetzung der CRPD **scheiterten**.[21]

Im April 2018 gab es einen neuerlichen Beschluss für einen Inklusionsfonds der Landesrätinnen und Landesräte für Soziales, vom Bund Geld zu fordern.

---

[20] Vgl. Oberösterreichisches Chancengleichheitsgesetz /OÖ. CHG 2008 (vormals Oö. Behindertengesetz 1991).

[21] https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2016/PK1421/

Weitere Versuche in Richtung einheitlicher Koordinierung der Behindertenpolitik sind dem Monitoringausschuss nicht bekannt. Nach wie vor existiert **keine bundländerübergreifende Umsetzungsstrategie** der CRPD.

Vorschlag Handlungsempfehlung:

Der Vertragsstaat wird dazu aufgefordert, ergebnisorientiert zu handeln (in einer absehbaren Zeitspanne, längstens bis zur nächsten Staatenprüfung). Bund und Länder werden aufgefordert, bestehende Gesetze zu durchforsten und diskriminierende Bestimmungen zu eliminieren.

B) Spezifische Rechte (Artikel 5 – 30)

Artikel 5 CRPD

Handlungsempfehlungen dazu:

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 13:

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 15:

Die bestehenden Antidiskriminierungsgesetze sind grundsätzlich unverändert. Die **Aufsplitterung** der Gesetze und die damit einhergehenden Probleme bei der Rechtsdurchsetzung in Fällen von intersektionaler und mehrfacher Diskriminierung sind weiterhin aufrecht.

In den Ländern gibt es eine sehr unterschiedliche Gesetzgebung zur Nicht-Diskriminierung. Nach wie vor herrschen daher in Österreich **große Ungleichheiten** je nach Wohnsitz und je nach Diskriminierungsgrund.

Zwei konkrete **Verbesserungen** sind zu berichten:

- Das Niederösterreichische Antidiskriminierungsgesetz (NÖ ADG) bietet seit der Novelle Landesgesetzblatt 2017/24 nun auch einen Schutz vor Diskriminierung zum Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen.
- Die Verbandsklagsbefugnis im Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz wurde durch Bundesgesetzblatt 2017 I/155 auf die Bundes-Behindertenanwaltschaft und den Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern erweitert. Grundsätzlich zielt die Verbandsklage weiterhin auf Feststellung der Diskriminierung, bei großen Unternehmen im Sinn des Unternehmensgesetzbuchs kann auch auf Beseitigung und Unterlassung einer Diskriminierung geklagt werden.

Die Regelungen zum **Schwangerschaftsabbruch** wurden – entgegen den Empfehlungen - nicht geändert.

Vorgeschlagene Empfehlungen:

Die bestehenden Antidiskriminierungsgesetze sollten zugunsten von Menschen, die diskriminiert wurden, vereinfacht und vereinheitlicht werden.

Diskriminierende Unterscheidungen im Zusammenhang mit dem Schwangerschaftsabbruch und Behinderung sollen beseitigt und eine CRPD-konforme Regelung geschaffen werden. Generell ist aus menschenrechtlicher Sicht eine Heraushebung der Materie aus dem Strafgesetzbuch anzustreben.

Artikel 6 CRPD

Handlungsempfehlung dazu:

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 18:

Die Handlungsempfehlung des Fachausschusses zur Sicherstellung von Gleichberechtigung und Verhinderung von Mehrfachdiskriminierung von Frauen und Mädchen mit Behinderungen wurde aus Sicht des Monitoringausschusses nicht umgesetzt. Es sind **vereinzelt Initiativen** erkennbar, deren Ziel es ist, die mehrfache Diskriminierung von Mädchen und Frauen mit Behinderungen zu verhindern und insbesondere Aufklärungsarbeit zu leisten. Eine **flächendeckende Aufarbeitung** der Handlungsempfehlung seit der letzten Staatenprüfung ist nicht erfolgt.

Eine Studie zum **Zugang von Frauen mit Behinderungen zu Opferschutzeinrichtungen bei Gewalterfahrung** hat ergeben, dass derartige Einrichtungen größtenteils wesentliche Mängel in Bezug auf Barrierefreiheit aufweisen. Dies betrifft sowohl die bauliche Ausgestaltung, als auch Informationsangebote und die personelle Ausstattung.[22]

Auch wenn keine aktuellen Daten dazu verfügbar sind, geht der Monitoringausschuss davon aus, dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen nach wie vor übermäßig von **Gewalt** betroffen sind.[23] Eine Studie zur Gewalterfahrung von Menschen mit Behinderungen, die vom Sozialministerium in Auftrag gegeben wurde, befindet sich gerade in Ausarbeitung.

Eine genaue Darstellung findet sich im Annex.

Vorgeschlagene Empfehlungen:

Der Vertragsstaat wird dazu aufgefordert, die Zugänglichkeit von Opferschutzeinrichtungen bei Gewalterfahrungen für Frauen und Mädchen mit Behinderungen zu garantieren, niederschwellige Angebote auch in Leichter Sprache anzubieten und den barrierefreien Zugang zu allgemeinen Beratungsstellen für Frauen und Mädchen mit Behinderungen herzustellen.

Artikel 7 CRPD

Handlungsempfehlung dazu:

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 20: Die Handlungsempfehlung des UN-Fachausschusses zu Artikel 7 wurde aus Sicht des Monitoringausschusses nicht angemessen umgesetzt. Mit dem **Nationalen Aktionsplan Behinderung** wurden einige Maßnahmen umgesetzt, wie z.B.:

- der barrierefreie Umbau geförderter Familienberatungsstellen in Österreich

---

[22] Vgl. „Zugang von Frauen mit Behinderungen zu Opferschutz- und Unterstützungseinrichtungen bei Gewalterfahrungen“. Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte. Sabine Mandl, Anna Schachner, Claudia Sprenger, Julia Planitzer. Wien 2015.

[23] Siehe dazu auch Stellungnahme des Unabhängigen Monitoringausschusses zur Umsetzung der UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) in Österreich vom 12. April 2012. Auf englisch abrufbar unter https://monitoringausschuss.at/download/documents-in-english/MA_SN_austria_crpd_committee_submission_cedaw_2012_04_12.pdf.

- Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung,
- die Einrichtung eines „Monitoring"-Boards zu Kinderrechten[24]
- Gründung einer Arbeitsgruppe Inklusion im Bundesministerium für Familie und Jugend.

In vier Regionen wurden Kinderrehabilitationszentren errichtet bzw. sind in Entstehung begriffen. Hierbei handelt es sich zwar um Großeinrichtungen, positiv ist dabei, dass damit auf Kinder spezialisierte Rehabilitationszentren geschaffen wurden bzw. werden.

Die Bereiche **institutionelle Fremdunterbringung** sowie **Bildung** verweisen allerdings nach wie vor auf eklatante Mängel.

So existieren in den meisten Bundesländern immer noch **sehr große Institutionen**, **zum Teil mit angeschlossenen Sonderschulen**, in denen Kinder mit Behinderungen fremduntergebracht sind. Obwohl das Komitee für Kinderrechte Österreich bereits 2012 aufforderte, hierzu eine De-Institutionalisierungsstrategie zu entwerfen und umzusetzen, hat sich diesbezüglich nichts getan. Daten zu diesen und zu anderen Lebensbereichen von Kindern mit Behinderungen liegen nicht oder nur vereinzelt vor.

Inklusive Bildung ist - insbesondere im Elementarbereich - nicht überall möglich (siehe auch Artikel 24). Die außerschulische Betreuung ist auf Grund mangelnder Barrierefreiheit und rechtlicher Bestimmungen nicht gesichert.

Was in Österreich zur Gänze fehlt ist **Selbstvertretung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen**. Der Monitoringausschuss Tirol führte zwar hierzu ein vorbildliches Projekt durch, das allerdings nur durch Eigenfinanzierung und ehrenamtlicher Arbeit verwirklicht werden konnte.

Vorgeschlagene Empfehlungen:

Entwicklung und Umsetzung einer österreichweiten De-Institutionalisierungsstrategie

Umfassende Umsetzung inklusiver Bildungsangebote

Förderung der Selbstvertretung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen

Artikel 8 CRPD

Handlungsempfehlung dazu:

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 22:

Die **Untertitelungsquote** beim Öffentlichen Rundfunk (ORF) wurde seit dem Jahr 2013 nur unwesentlich[25] gesteigert.[26] Sie liegt derzeit bei den größten beiden

---

[24] In diesem Zusammenhang muss allerdings erwähnt werden, dass sich das Gremium aufgrund seiner mangelnden Unabhängigkeit gemäß den Pariser Prinzipien in „Kinderrechte Board" umbenannt hat. Es ist beim Bundesministerium für Familien und Jugend angesiedelt. Die Agenden dieses Bundesministeriums gingen mit Jänner 2018 auf das Bundeskanzleramt über. NGOs kritisieren die eingeschränkte Handlungsfähigkeit des Gremiums.

[25] https://www.bizeps.or.at/wie-entstehen-untertitel-im-orf/

[26] http://der.orf.at/unternehmen/recht-grundlagen/nachhaltigkeitsbericht/nachhaltigkeitsbericht102.pdf

öffentlich-rechtlichen Sendern ORF I und ORF II bei rund 72 %. Beim dritten öffentlich-rechtlichen Sender ORF III sogar bei unter 40 %. Audiodeskribierte Angebote bzw. Angebote in Gebärdensprache haben Seltenheitswert, ORF I und ORF II haben in Summe 8,48% des Angebots audiodeskribiert. Private Sender bieten noch kaum barrierefreie Angebote.

Der NAP Behinderung sah in Maßnahme 101 vor, dass im Bundeskanzleramt eine Arbeitsgruppe **„Empfehlung zur Darstellung der Menschen mit Behinderungen in den Medien“** eingesetzt werden soll. Die 2014 unter Einbeziehung von ExpertInnen mit Behinderungen eingesetzte Arbeitsgruppe erstellte Empfehlungen[27], die 2016 der Öffentlichkeit präsentiert wurden. Ergänzend wurde für JournalistInnen eine **Homepage** mit Tipps für barrierefreie Medien aufgebaut.[28]

Zusätzlich wurde eine Studie **„Menschen mit Behinderung in österreichischen Medien“**[29] im Auftrag der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, dem Sozialministerium und der Volksanwaltschaft in Auftrag gegeben, deren Erkenntnisse 2017 präsentiert wurden.

Die **Studie** zeigt, wie wenig die Grundsätze der CRPD im Bewusstsein der Medienschaffenden in Österreich verankert sind. Der Monitoringausschuss erkennt die Bemühungen des Bundeskanzleramtes und der mitwirkenden Personen an. Gleichzeitig stellt er klar, dass Bewusstseinsbildung als **fortschreitender und umfassender Prozess** zu verstehen ist. Die österreichische Medienpolitik der Bundesregierung setzt derzeit nur **punktuelle Maßnahmen** um Medienschaffende an ihre Verantwortung zu erinnern. Wirksame Kampagnen zur Bewusstseinsbildung und zur Vermittlung der Bedeutung und der Inhalte der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wurden seit der letzten Staatenprüfung bedauerlicher Weise nicht gesetzt.

Es gibt **keine rechtlichen detaillierten Vorgaben** an Medien, Barrierefreiheit zu schaffen. Dem öffentlich-rechtlichen ORF bleibt es selbst überlassen, welche Schritte er zur Steigerung der Barrierefreiheit setzen will.

2017 wurde im ORF-Gesetz festgeschrieben[30], dass im Publikumsrat (Gremium zur Wahrung der Interessen der Hörer und Zuschauer) zukünftig im Sinne der Partizipation eine Person mit Behinderungen vertreten sein muss.

Eine genaue Darstellung findet sich im Annex.

Vorgeschlagene Empfehlung

Der Ausschuss regt an, rechtlich detaillierte und verpflichtend einzuhaltende Vorgaben für die Barrierefreiheit von Medien zu formulieren.

---

27 https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/370304/Empfehlung_zur_Darstellung_von_Menschen_mit_Behinderungen_in_den_Medien.pdf/0916d9df-1c41-4303-8c82-1122d52eac64

28 https://www.barrierefreiemedien.at

29 https://www.rtr.at/de/inf/Studie_Menschen_mit_Behinderung

30 https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/A/A_02213/index.shtml

Artikel 9 CRPD

Handlungsempfehlung dazu:

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 24:

Bund und Länder haben weiterhin **keinen übergreifenden inklusiven Ansatz** der Barrierefreiheit in Übereinstimmung mit Artikel 9 CRPD entwickelt.

Baurecht:

Bei der baulichen Barrierefreiheit, die in der Kompetenz der Bundesländer liegt, gibt es gravierende **Rückschritte**. Es gibt Bestrebungen der Länder zur Vereinheitlichung, aber auf viel niedrigerem Niveau als die derzeit geltenden Baunormen, in denen bisher Bestimmungen zur Barrierefreiheit enthalten waren. (Fußnote OIB 4)

Öffentlicher Verkehr:

Die Barrierefreiheit im öffentlichen Verkehr verbessert sich sehr langsam. Empfehlungen des Ausschusses anlässlich einer **Individualbeschwerde** (Communication 21/2014) – die zu einer Änderung der Straßenbahn-Verordnung führen müssten – wurden zwar angekündigt, aber nicht umgesetzt.

Information, Medien:

Das Angebot an **barrierefreien Internetseiten**, die sich an eine breite Öffentlichkeit wenden, ist unzureichend.

Das Angebot in **Leichter Sprache** an Gesetzen, Verordnungen und Informationen, die sich an die Öffentlichkeit wenden, ist unzureichend. Es fehlen vor allem konkrete, verbindliche Etappenpläne zur Bereitstellung solcher Informationen in Leichter Sprache.

Es mangelt auch an Bemühungen, den Zugang für Menschen mit Behinderungen zu **neuen Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen**, einschließlich des Internets, zu fördern.

Eine genaue Darstellung findet sich im Annex.

Vorgeschlagene Empfehlungen:

Der Vertragsstaat wird dazu aufgerufen, österreichweit gültige Standards für Barrierefreiheit gemäß der CRPD nach Stand der Technik vorzugeben und die Umsetzung in der Gesetzgebung der Länder zu überwachen.

Artikel 11 CRPD

Handlungsempfehlung dazu: CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 26

a) Gefahrenschutz, Katastrophenschutz und -vorsorge in Österreich [31]

Es gibt keine **bundesweite, systematische Darstellung** der Maßnahmen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen im Katastrophenfall. Die **Katastrophen-Informationssysteme** (zB die App KATWARN) sind nicht durchgängig barrierefrei, Informationen in Leichter Sprache nur fallweise verfügbar. Die für gehörlose Menschen eingerichtete Notfallnummer[32] ist zwar grundsätzlich positiv, allerdings erhalten SenderInnen eines SMS- oder Fax-Notrufs keine Bestätigung, ob ihre Nachricht empfangen wurde.

Vorgeschlagene Empfehlungen:

- Systematische Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in die Entwicklung und Evaluierung von Katastrophenschutz und –vorsorge (einschließlich Brandschutz, Zivilschutz- und Evakuierungspläne). Schulungen zu Rettung und Versorgung von Menschen mit Behinderungen für Einsatzkräfte.
- Alle Informations- und Kommunikationssysteme für Gefahrensituationen, einschließlich Notrufsysteme, und Katastrophenschutz sind barrierefrei zu gestalten, u.a. auch in Leichter Sprache und Gebärdensprache.

b) Situation von Flüchtlingen mit Behinderungen

Die Flüchtlingsbewegung in Europa 2015 zeigte, wie unzureichend die Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen mit Behinderungen geregelt ist. Es gibt zu wenige barrierefreie Unterkünfte. Behinderungen, v.a. nicht unmittelbar sichtbare, werden bei der Erstaufnahme oft nicht erkannt/registriert und entsprechend wird nicht der Konvention angemessen reagiert.[33]

Vorgeschlagene Empfehlungen:

- Sicherstellung von Inklusion und Barrierefreiheit in Asylwesen/Flüchtlingsbetreuung, um geflüchtete Menschen mit Behinderungen angemessen zu unterstützen: Schulung und Vernetzung der

---

[31] Das Bundesministerium für Inneres koordiniert das staatliche Krisen -und Katastrophenmanagement, die internationale Katastrophenhilfe und den Zivilschutz. Maßnahmen der heimischen Katastrophenhilfe sind überwiegend Angelegenheit der Länder.

[32] http://bmi.gv.at/Notrufnummern/notruf_gehoerlose.aspx

[33] https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20160929_OTS0015/monitoringausschuss-besorgt-ueber-situation-von-fluechtlingen-mit-behinderungen

Behörden und Einrichtungen, barrierefreie Registrierung und Unterbringung unter Berücksichtigung familiärer Bindungen und Unterstützungspersonen, Sicherstellung barrierefreier Kommunikation und Information.

- Einbindung von SelbstvertreterInnen in die Gestaltung von Maßnahmenplänen und Programmen, Finanzierung der notwendigen Maßnahmen und Unterstützungsbedarfe.

c) Internationale humanitäre Hilfe

Die **systematische Einbeziehung** von Menschen mit Behinderung in die Humanitäre Hilfe ist noch **nicht erfolgt**. Menschen mit Behinderungen werden zwar in der Leitlinie zur Humanitären Hilfe (2007) genannt, aber eine Verpflichtung zur inklusiven Gestaltung gibt es nicht. Österreich ist der "Charter on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action" noch nicht beigetreten, die ein guter Umsetzungsplan zur Anwendung der CRPD in humanitären Maßnahmen wäre.[34]

Vorgeschlagene Empfehlungen:

- Unterzeichnung/Anwendung der "Charter on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action"
- Anwendung des Twin-Track Approach in den Programmen der humanitären Hilfe und Katastrophenvorsorge

Artikel 12 CRPD

Handlungsempfehlung dazu:

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 28:

Das damalige Justizministerium reagierte auf die Empfehlung des UN-Fachausschusses aus 2013 mit einem **umfassenden 5-jährigen partizipativen Prozess zur Reform des Sachwalterrechts**. Geplant war die Einführung des sogenannten 2. Erwachsenenschutzgesetzes (2.ErwSchG), welches in Richtung unterstützte Entscheidungsfindung gehen sollte. Es wurde im März 2017 einstimmig im Parlament beschlossen und soll mit 1.Juli 2018 in Kraft treten.

Eine genaue Darstellung findet sich im Annex.

Vorgeschlagene Empfehlungen:

Empfehlung an die Länder Unterstützungsmaßnahmen deutlich auszubauen und hinreichende Alternativen bereitzustellen, in dem Ausmaß, dass Unterstützte Entscheidungsfindung den Regelfall bildet.

Bei der Umsetzung der Reform muss insbesondere eine genaue Überwachung der Grundsätze gewährleistet werden, eine langfristige Absicherung muss gewährleistet sein.

Artikel 13 CRPD

Handlungsempfehlung dazu: nein

---

[34] http://humanitariandisabilitycharter.org/

Im Bereich der **Vollziehung des Maßnahmenvollzugs** – also der Behandlung sogenannter „psychisch abnormer RechtsbrecherInnen“ existieren in Österreich menschenrechtlich bedenkliche Defizite.

So ist Ziel des österreichischen Strafvollzugs u.a. die **Resozialisierung**. Für Menschen, die aufgrund von psychosozialen Behinderungen keine Einsicht in ihre Straftat haben, ist eine Maßnahme mit therapeutischem Schwerpunkt – im Sinne einer psychosozialen Intervention – vorgesehen. Für jene, die ihr Unrecht einsehen können, ist eine Strafe in Kombination mit einer Therapie vorgesehen. Der **Therapiecharakter** sollte für jene, die ihr Unrecht nicht einsehen können, Hauptanliegen, für jene, die ihr Unrecht einsehen können, ein wesentlicher Schwerpunkt sein.

Die **österreichische Praxis** wird aus Sicht des Monitoringausschusses dem Ziel der Resozialisierung nicht gerecht. Der Maßnahmenvollzug wird vielfach als ausweglose Sackgasse empfunden. Zudem gibt es aus der Wahrnehmung des Monitoringausschusses wesentliche Versäumnisse in Bezug auf adäquate und ausreichende **Therapiemöglichkeiten** innerhalb des Vollzugs. Aber auch bereits im Vorfeld finden folgenschwere Versäumnisse bei **präventiven Maßnahmen** statt. Wahrnehmbar ist eine Tendenz in der Allgemeinpsychiatrie, Menschen in psychischen Ausnahmesituationen mit der Gefahr von Fremdgefährdung nicht im Rahmen der sozialpsychiatrischen Versorgung zu behandeln, sondern diese an die forensische Psychiatrie abzugeben.

Aufgrund **zahlreicher Beschwerden** betroffener Personen bzw. deren Angehörigen (sowie der medialen Aufdeckung der Verwahrlosung einer betroffenen Person in der Justizanstalt Stein) veröffentlichte der Monitoringausschuss zwei detaillierte Stellungnahmen zu diesem Themenkreis (siehe Annex).[35] Dabei wurden Defizite sowohl bei den **Gründen für die Unterbringung** im Maßnahmenvollzug als auch im Vorfeld einer möglichen bedingten Entlassung beim Zugang zum Recht (Stichwort: **Anhörungen**) festgestellt, wobei auch die **fehlende verpflichtende Vertretung durch RechtsanwältInnen** als gravierender Mangel anzusehen ist.

Der Unabhängige Monitoringausschuss wurde in der Folge zur Mitarbeit in einer Arbeitsgruppe des Justizministeriums zum Maßnahmenvollzug eingeladen. Die Arbeiten an einer Modernisierung der Rechtsgrundlagen und der Vollzugspraxis mündeten in den **Entwurf eines „Maßnahmenvollzugsgesetzes“**, das die reformbedürftige und menschenrechtlich bedenkliche Unterbringung StraftäterInnen mit psychosozialen Behinderungen neu regeln sollte. Der Entwurf konnte aber in der abgelaufenen Legislaturperiode nicht realisiert werden.

Die weiteren Pläne des Bundesministeriums für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz in Bezug auf den Maßnahmenvollzug sind dem Monitoringausschuss zum aktuellen Zeitpunkt[36] nicht bekannt. Das

---

[35] Siehe Stellungnahme „Maßnahmenvollzug - Ist-Situation und Prävention“ vom19. Jänner 2015, sowie Stellungnahme „Anhörungen im Maßnahmenvollzug“ vom 30. Juni 2015. Abrufbar unter https://monitoringausschuss.at/stellungnahmen/. Englische Version siehe https://monitoringausschuss.at/download/documents-in-english/MA_SN_forensic_commitment_2015_01_19.pdf.

[36] Zeitpunkt des Verfassens des Berichts: Mai 2018.

Regierungsprogramm 2017-2022 spricht im Zusammenhang mit dem Maßnahmenvollzug von verstärkter Sicherheit und medizinischer Behandlung. Therapie, Resozialisierung und Prävention finden hingegen keine Erwähnung.[37]

Vorgeschlagene Empfehlungen:

Der Vertragsstaat wird dazu aufgefordert, Therapie, Präventions- sowie (Re-)Sozialisierungsmaßnahmen im Maßnahmenvollzug verbindlich zu berücksichtigen.

Menschen mit Behinderungen müssen in allen Phasen eines Verfahrens unterstützt und bestärkt werden, damit der Zugang zur Justiz für sie gewährleistet ist.

Artikel 14 CRPD

- **Handlungsempfehlungen dazu:**

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 30:

Trotz einschlägigen Berichten von zivilgesellschaftlicher Seite, gibt es keine validen Daten dazu, wie viele Menschen mit psychosozialen Behinderungen und nicht wegen Pflegebedürftigkeit **in Pflegeheimen** fehluntergebracht sind. Die Informationslage ist äußerst intransparent. Teilweise wird von einer Art „Schattenpsychiatrie“ berichtet, in der Menschen mit Psychopharmaka behandelt werden und zum Teil Freiheitsbeschränkungen unterworfen sind.

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 31:

Die **Aufklärung** über die Wirkungen von Psychopharmaka in der psychiatrischen Behandlung findet laut PatientInnen im stationären und ambulanten Bereich oft unzureichend, gar nicht oder einseitig statt. Mit Besorgnis ist auch festzustellen, dass **Kinder und Jugendliche** in Einrichtungen der Kinder- und Jugendwohlfahrt, die Probleme oder sog. „Verhaltensauffälligkeiten“ aufweisen, vermehrt mit Psychopharmaka behandelt werden. Psychopharmaka werden laut Berichten auch **SeniorInnen** in Heimen ohne deren Zustimmung verabreicht.

Nach wie vor gibt es **zu wenig Angebote personenzentrierter Unterstützung** und mobiler, gemeindenaher, niederschwellig zugänglicher Dienst- und Assistenzleistungen. Selbstvertretungsorganisationen kritisieren das Fehlen multiprofessioneller mobiler Notdienste, die Menschen in psychischen Krisensituationen unabhängig vom Wohnort zu jeder Tageszeit ohne Wartezeit zuhause oder an einem anderen von ihnen gewünschten Ort aufsuchen. Notwendig wären vermehrt UnterstützerInnenkreise, die die Selbstbestimmung von Menschen in psychischen Krisensituationen oder während einer vergleichbaren Situation in ihrer Entscheidungsfähigkeit unterstützen. Es braucht außerdem den Einsatz von ausgebildeten und entlohnten Peers im gesamten psychiatrischen und psychosozialen Versorgungsbereich.

Vorgeschlagene Empfehlung:

Ausbau der personenzentrierten Unterstützung im Bereich Psychiatrie sowie die Installierung von mobilen Kriseninterventionsteams nach dem Modell der ACT

---

[37] In deutscher Sprache abrufbar unter https://www.bundeskanzleramt.gv.at/regierungsdokumente, S. 45f.

(assertive community treatments).[38] Besonderes Augenmerk muss auf die Stärkung der Selbstbestimmung in akuten psychischen Krisensituationen gelegt werden.

Darüber hinaus wird empfohlen, die sozialpsychiatrische Versorgung (sowohl medizinisch als auch psychosozial) so zu gestalten, dass auch Menschen in Ausnahmesituationen so begleitet werden können, dass Einweisungen in den Maßnahmenvollzug verhindert werden.

Artikel 15 CRPD

- **Handlungsempfehlung dazu:**

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 33:

Der Monitoringausschuss begrüßt, dass der Einsatz von **Netzbetten** seit 1.7.2015 in Österreich gesetzlich verboten ist.[39] Mit Besorgnis beobachtet der Ausschuss jedoch, dass laut Berichten aus der Zivilgesellschaft weiterhin **Fixierungen** und **medikamentöse Sedierungen** als nicht einvernehmliche Praktiken in psychiatrischen Einrichtungen angewendet werden. Diesen Berichten zufolge werden eben diese weiter verwendeten Praktiken oftmals als viel invasiver und gewaltvoller empfunden und würden auch öfter zu Verletzungen der betroffenen Personen führen. In vielen Fällen wäre die Anwendung von Zwangsbehandlungen jedoch ohnehin vermeidbar, wenn eine adäquate und umfassende psychiatrische Versorgung zur Verfügung stehen würde.

Besonders besorgniserregend scheint der **Einsatz von privaten Sicherheitsdiensten** in einzelnen Spitälern, für Tätigkeiten, die gesetzlich qualifiziertem Personal vorbehalten sind. Ein Mangel an geeignetem und ausreichend geschultem psychiatrischen Personal sowie ein Mangel an Schulungen der Polizei zur Vorbeugung von Eskalationen, verschärfen die Situation zusätzlich.

Eine genaue Darstellung findet sich im Annex.

Artikel 16 CRPD

Handlungsempfehlung dazu:

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 35: Die Aufgaben nach Art 16/3 CRPD sind in Österreich der **Volksanwaltschaft**[40] übertragen.

Seit dem Jahr 2012 besuchen **sechs regionale ExpertInnenkommissionen** der Volksanwaltschaft **Einrichtungen**, in denen Menschen mit Behinderungen leben.[41] Zusätzlich werden **Programme** für Menschen mit Behinderungen geprüft, immer wieder begleiten auch Selbstvertreterinnen und Selbstvertreter die Kommissionen.

Zur Inklusion in den einzelnen Bereichen berichtet die Volksanwaltschaft anlässlich des vorliegenden Berichts:

---

[38] https://www.thieme-connect.com/products/ejournals/abstract/10.1055/s-0033-1349497

[39] Erlass, Einsatz von psychiatrischen Intensivbetten in Einrichtungen nach dem UbG und HeimAufG, GZ BMG-93330/0002-II/A/4/2014 vom 22.Juli 2014. In Kraft seit 1.Juli 2015.

[40] Für nähere Information siehe https://volksanwaltschaft.gv.at/. Englische Version: https://volksanwaltschaft.gv.at/en.

[41] Dies stellt den österreichischen Nationalen Präventionsmechanismus iSd OPCAT 2006 dar.

Leider leben viele Menschen mit Behinderungen einsam, sehr oft **abgeschottet** von der Außenwelt, sie kennen praktisch nur ihre Wohneinrichtungen und Werkstätten. Wenn dann auch noch Heimordnungen den Tagesablauf mehr oder weniger umfassend vorgeben, kommt es häufig zu einem **Mangel an Selbstbestimmung**. Es fehlt somit an einem "eigenem Leben" im Alltag, was zu "erlernter Hilflosigkeit" führt, oft noch verschärft durch fehlende **Barrierefreiheit**. Das Pflegepersonal leistet meist sehr engagierte und aufopfernde Arbeit. Die Volksanwaltschaft kritisiert jedoch immer wieder, dass **zu wenig Personal** zur Betreuung vorhanden ist, oft fehlt auch die notwendige **Qualifikation**. Wenn es keine **Möglichkeiten der individuellen Beschwerde** gibt, **Gewaltschutzkonzepte** fehlen und Themen wie **sexuelle Selbstbestimmung** ausgeklammert werden, kann es leicht zu Gewalt und damit zu schwersten Menschenrechtsverletzungen kommen.

Vielfach sind Menschen mit psychosozialen Behinderungen von diesen Defiziten und Missständen besonders betroffen.

Junge Menschen, denen in Kärnten auf oft entlegenen Bauernhöfen keine Möglichkeit der gesundheitlichen, beruflichen und sozialen Rehabilitation geboten wird, sind in einem unerträglichen Ausmaß fehlplatziert. Der Volksanwaltschaft wurde eine gesetzliche Änderung in Aussicht gestellt.

Die Volksanwaltschaft erwartet auch ein neues Verständnis, was die **Behandlung und Betreuung von suchtkranken Menschen** betrifft. Eine Besuchsserie der Expertenkommissionen führt zu Erkenntnissen und Empfehlungen, die mit landläufigen Beurteilungen aufräumt.[42]

Alkohol- und Drogenmissbrauch wird sehr oft von massiven psychiatrischen Auswirkungen begleitet. Es müssen daher dringend qualitativ hochwertige ambulante und stationäre Behandlungsangebote ausgebaut werden.

Bereits im Rahmen des Staatenberichts vor dem UN-Ausschuss für Menschen mit Behinderungen im Jahr 2013 nannte die Volksanwaltschaft **strukturelle staatliche Defizite**, leider bestehen diese nach wie vor. Der Nationale Aktionsplan Behinderung läuft im Jahr 2020 aus. Noch immer gibt es jedoch kein zwischen Bund und Ländern akkordiertes Gesamtkonzept zur De-Institutionalisierung und zur bundesweiten Einführung der Persönlichen Assistenz. Nach wie vor kommt es zu freiheitsbeschränkenden Maßnahmen, Konzepte zur Gewaltprävention und sexualpädagogische Konzepte sind in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen nicht durchgehend vorhanden.

Immer wieder stoßen die Kommissionen auch auf Einrichtungen, in denen Menschen mit Behinderungen **von der Umwelt praktisch abgeschottet** leben. Dies ist der Fall, wenn die einzigen verfügbaren Werkstätten und Wohnhäuser von der **gleichen Trägerorganisation in räumlicher Nähe** betrieben werden. Noch immer gibt es Regionen in Österreich, in denen Menschen mit Behinderungen auf einen einzigen Anbieter angewiesen sind und sich **mangels Alternativen** in geschlossenen Systemen bewegen müssen. Von Inklusion kann keine Rede sein.

Auch in der **Arbeitswelt** werden Menschen mit Behinderungen nach wie vor auf vielfältige Weise diskriminiert: So erhalten rund 23.000 Menschen in Österreich, die

---

[42] Beispielsweise können chronisch Suchterkrankte unter dem Blickwinkel der "mental impairments" (Art. 1 CRPD) auch unter die UN-Behindertenrechtskonvention fallen.

in einer Tagesstruktur oder in einer Werkstätte beschäftigt sind, unabhängig vom Umfang ihrer Arbeitsleistungen nur ein **Taschengeld** und sind **weder kranken- noch pensionsversichert**. Wie der Menschenrechtsbeirat der Volksanwaltschaft schon 2014 in seiner Expertise festgestellt hat, kann es dabei in Extremfällen sogar zu **Ausbeutung** kommen.

Von Länderseite wird teilweise kritisiert, dass es **keinerlei Berichtswesen** darüber gibt, ob und in welchem Ausmaß **Personen, die zu Hause betreut und gepflegt werden**, Gefahr laufen z.B. Opfer freiheitsbeschränkender Maßnahmen oder Ruhigstellungen durch Medikamente werden. Es ist jedoch anzunehmen, dass es hier einen großen Bedarf an Maßnahmen zum Schutz vor Gewalt durch Angehörige und Dritte gibt.

Artikel 18 CRPD

Handlungsempfehlung dazu: nein

Die österreichische Rechtslage sichert allen Menschen das Recht auf Freizügigkeit innerhalb des österreichischen Staatsgebietes, auf freie Wahl ihres Aufenthaltsorts und auf den Erwerb der österreichischen Staatsangehörigkeit zu. Aufgrund eines Urteils des Verfassungsgerichtshofs wurde für Menschen mit Behinderungen eine **Ausnahme vom Erfordernis der Selbsterhaltungsfähigkeit** als Voraussetzung für den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft für Menschen mit Behinderungen aufgenommen. Diese Voraussetzung Menschen mit Behinderungen gegenüber Menschen ohne Behinderungen und unterlag daher dem Diskriminierungsverbot.[43] Mit Bundesgesetz BGBl. I Nr. 136/2013 wurde ein neuer Abs. 1a in § 10 des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1985 eingefügt, nach dem Fremde ihren nicht gesicherten Lebensunterhalt insbesondere dann nicht zu vertreten haben, wenn dieser auf einer Behinderung oder auf einer dauerhaften schwerwiegenden Krankheit beruht, wobei dies durch ein ärztliches Gutachten nachzuweisen ist. Diese Bestimmung trat mit 1. August 2013 in Kraft. Die Regelung findet allerdings in der Praxis für durch Fluchterfahrung schwer traumatisierte Menschen keine Anwendung.

Ein **praktisches Hindernis** für Menschen mit Behinderungen beim Wechsel des Aufenthaltsortes von einem Bundesland in ein anderes, sieht der Unabhängige Monitoringausschuss darin, dass in Landesgesetzen die Gewährung von Geld- oder Sachleistungen an Menschen mit Behinderungen im Regelfall an eine bestimmte Aufenthaltsdauer im jeweiligen Land gebunden ist. Diese Rechtslage erschwert den freien Wechsel innerhalb Österreichs, weil Menschen mit Behinderungen auf den ununterbrochenen Bezug solcher Leistungen angewiesen sind.

Zudem führen die **unterschiedlichen Barrierefreiheitsstandards** in den einzelnen Bundesländern, sowie das diesbezügliche Stadt-Land-Gefälle zu weiteren Hindernissen in der Ausübung der Freizügigkeit.

Vorgeschlagene Empfehlungen:

Durchforstung und Evaluierung der jeweiligen landesgesetzlichen Regelungen mit dem Ziel, bestehende Wartefristen für Menschen mit Behinderungen entfallen zu lassen, sofern diese vor ihrem Zuzug bereits in einem anderen Bundesland entsprechende Leistungen bezogen haben.

---

[43] Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 1. März 2013, G 106/12.

Bundesweite Vereinheitlichung und deutliche Verbesserung von Barrierefreiheits-Standards

Artikel 19 CRPD

Handlungsempfehlung dazu:

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 37:

Österreich zeichnet sich durch eine **föderale Struktur** aus. Es gibt neun unterschiedliche Sozialgesetzgebungen und zusätzlich unterschiedliche politische Zuständigkeiten. Das führt zu **massiven Unterschieden** innerhalb von Österreich: Einerseits existieren bestimmte „Leistungen" für Menschen mit Behinderungen schlichtweg in manchen Bundesländern nicht (zB Persönliche Assistenz mit Rechtsanspruch), andererseits divergieren diese „Leistungen" stark voneinander. Es wird nicht mit einer einheitlichen Sprache gesprochen, nicht alles, was zB „Persönliche Assistenz" genannt wird, ist auch tatsächlich „Persönliche Assistenz" im Sinne der CPRD. Durch die unterschiedliche Sozialgesetzgebung kommt es zu einer **strukturellen Ungleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen** innerhalb von Österreich. Strukturelle Diskriminierung findet zudem statt, da die Rechte von Menschen mit Behinderungen nur in der Sozialgesetzgebung relevant zu sein scheinen. Hier bedarf es einer Nachschärfung und Bewusstseinsbildung.

Seit der letzten Staatenprüfung gibt es **keine erkennbare Anstrengung** seitens des Vertragsstaats, ein flächendeckendes, einheitliches **Konzept zum Abbau von Institutionen („Wohnheimen")** zu entwickeln und umzusetzen. In einzelnen Bundesländern ist der Trend erkennbar, „kleinere" Einrichtungen zu errichten. Als kleines „Wohnheim" gelten inzwischen Einrichtungen zwischen 20 und 36 Personen. Der Trend geht zur **Renovierung und teilweisen Verkleinerung** von bestehenden Einrichtungen, jedoch ist die geforderte Auflösung von Institutionen in keinem Bundesland erkennbar. Positiv erwähnt werden muss in diesem Zusammenhang das Bundesland Tirol, wo eine status-quo-Feststellung gemacht wurde, an welchen Standorten mehr als vier Wohnplätze angeboten werden. (Aufgrund mangelnder Wohnangebote gibt es laut Berichten **junge Menschen in SeniorInnenwohnhäusern**. Alleine in Wien sind rund 300 Personen in Pflegeheimen dauerhaft untergebracht. Für Menschen mit Lernschwierigkeiten gibt es kaum bis gar keine Informationen in Leichter Sprache zum Wohnvertrag oder zu alternativen Möglichkeiten in Österreich. Nach Informationsstand des Monitoringausschusses bietet lediglich Oberösterreich in Österreich Formulare in Leichter Sprache an.[44]

Handlungsempfehlung dazu:

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 39:

Seit der letzten Staatenprüfung 2013 gab es in einzelnen Bundesländern Bestrebungen, das Programm für **Persönliche Assistenz** punktuell zu verändern bzw. – wenn noch nicht vorhanden – zumindest als Pilotversuche zu starten. In zwei Bundesländern gibt es ein **"Persönliches Budget",** wo Menschen mit

[44] Siehe http://www.land-oberoesterreich.gv.at/suche.htm?chunk=1&anz=&suchart=Amt&suche.query=Leichte+sprache&Suche=Suchen.

Behinderungen Geld bekommen, um selbständig entscheiden zu können, ob sie mit der Assistenz einen Träger mit der Organisation der Assistenz beauftragen oder selbst als DienstgeberIn für Assistenz auftreten möchten.

Das aktuelle Regierungsprogramm 2017-2022[45] enthält (wieder) einen Hinweis auf einen Harmonisierungsbedarf.

Vorgeschlagene Empfehlungen:

Deutliche Intensivierung der Persönlichen Assistenz Leistungen zur Gewährung selbstbestimmten Lebens für alle Gruppen von Menschen mit Behinderungen durch Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel, abgesichert mit Rechtsanspruch, durch die öffentliche Hand.

Schaffung einer Vereinbarung zur Inklusionspolitik zwischen Bund und Ländern zur Verankerung einer flächendeckenden und bundeseinheitlichen Persönlichen Assistenz für alle Menschen mit Behinderungen. Ebenso wird empfohlen, in dieser Vereinbarung ressortübergreifende Aktionspläne für die Bundesländer zu verankern. In den Landesaktionsplänen müssen Maßnahmen zum verbindlichen Abbau von Institutionen getroffen werden, festgelegt durch einen Etappenplan.

Der Vertragsstaat wird dazu aufgefordert sicherzustellen, dass keine Investitionen mehr in bestehende Institutionen getätigt werden.

Artikel 20 CRPD

Handlungsempfehlung dazu: nein

Menschen mit Behinderungen haben in Österreich keinen Rechtsanspruch auf persönliche Assistenz. Auch die Zuerkennung von Geräten und technischen Hilfsmitteln hängt von der **Leistungsbereitschaft der fördergebenden Stellen** ab und ist in der Vollziehung Landessache. Durch die Zusammenlegung von Firmen im Bereich der Herstellung und des Vertriebes von Hilfsmitteln für Menschen mit Blindheit oder Sehbehinderung hat sich 2017 in Österreich eine **Monopolstellung** entwickelt. Derzeit herrscht großer Mangel an Trainerinnen und Trainern für Orientierung und Mobilität. Eine Ausbildung für diese Berufsgruppe ist nur im Ausland möglich.

Vorgeschlagene Empfehlungen:

Der Vertragsstaat wird dazu aufgefordert, die unterschiedlichen Leistungskataloge der Länder zu harmonisieren und gemeinsam mit den Ländern einen Zeitplan zur Vereinheitlichung der Gesetze zu erarbeiten, deren Ziel es ist, Rechtsansprüche für alle Gruppen von Menschen mit Behinderungen zu verankern.

Artikel 21 CRPD

Handlungsempfehlung dazu: nein

In Bezug auf das Recht der freien Meinungsäußerung und den Zugang zu Informationen gibt es wesentliche Barrieren. Zwar wurden sowohl in Regierungsprogrammen der Länder als auch im Nationalen Aktionsplan der

---

[45] In deutscher Sprache abrufbar unter https://www.bundeskanzleramt.gv.at/regierungsdokumente.

Bundesregierung[46] der Aufbau und die **Stärkung von Selbstvertretungsorganisationen** der Menschen mit Behinderungen festgeschrieben. Nach wie vor sind diese Organisationen aber nicht ausreichend mit Ressourcen ausgestattet um wirksame Maßnahmen zur Information, Vernetzung und Stärkung von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. In Bezug auf den Zugang zu Informationen die für die Allgemeinheit bestimmt sind, ist ein zunehmendes Angebot an Barrierefreien Formaten, wie Texte in Leichter Sprache, Gebärdensprache, Brailleschrift und andere alternative Kommunikationsformen festzustellen. Der Ausbau von Barrierefreien Informationen geht aber nur sehr langsam voran. Dabei werden auch **Menschen mit Behinderungen als ExpertInnen** zu selten in die Erstellung und Prüfung von barrierefreien Informationen einbezogen. Erst in wenigen Fällen beziehen Regierungsorganisationen oder private Rechtsträger Menschen mit Behinderungen in die Planung und Gestaltung von Veranstaltungen mit ein.

Vorgeschlagene Empfehlungen:

Der Vertragsstaat wird aufgefordert, Informationen und Bescheide durch Behörden in Leichter Sprache und ÖGS sowie in alternativen Formaten zur Verfügung zu stellen.

Der Vertragsstaat wird dazu aufgefordert, die unabhängigen Selbstvertretungsorganisationen durch Bereitstellung von Ressourcen zu stärken.

Artikel 22 CRPD

Handlungsempfehlung dazu: nein

Anlässlich einer öffentlichen Sitzung zum Thema „Partnerschaft und Familie“[47] am 19.04.2016 wurde von VertreterInnen der Zivilgesellschaft insbesondere Folgendes berichtet:

Menschen, die in aus öffentlichen Mitteln geförderten Wohneinrichtungen leben, berichten, dass die Rahmenbedingungen für das Unterhalten von Partnerschaften mangels **Rückzugsmöglichkeiten** sehr eingeschränkt sind. Einzelne Träger solcher Einrichtungen haben ein **Gütesiegel „Partnerschaft und Sexualität“** entwickelt, dies seien aber Ausnahmefälle. Insgesamt gebe es auch noch zu wenig Informationsmaterial, insbesondere in Leichter Sprache.

Der Monitoringausschuss hält dazu fest, dass die meisten Trägerorganisationen der Behindertenhilfe offiziell eine aufgeschlossene Haltung bezüglich der Sexualität und möglichen Partnerschaften ihrer NutzerInnen einnehmen. Dennoch zeigt sich eine verdeckte Praxis in den Kontexten von Institutionen der Behindertenhilfe sowie Sachwalterschaften als äußerst problematisch. So berichten etwa Menschen mit Lernschwierigkeiten von **BetreuerInnen und** auch **SachwalterInnen**, die darüber **bestimmen**, welche Partnerschaften schließen oder zusammenziehen darf, welche Beziehungen und welche sexuellen Praktiken als **‚normal‘** zu erachten sind. So können Menschen mit Lernschwierigkeiten, insbesondere jene, die eine gleichgeschlechtliche Sexualität/Beziehung haben, häufig nicht einfach

---

[46] https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=165. S. 86. Englische Version abrufbar über https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=225.

[47] https://monitoringausschuss.at/sitzungen/wien-19-04-2016-partnerschaft-und-familie/.

Partnerschaften schließen oder zusammen ziehen, mit wem sie wollen. Hierbei zeigt sich ein problematisches Zusammenspiel von SachwalterInnen und BetreuerInnen.

Als problematisch stuft der Monitoringausschuss auch die **Kriminalisierung von Dienstleistungen der Sexualbegleitung für Menschen mit Behinderungen** ein. Prostitutionsrecht ist in Österreich Angelegenheit der Länder. Der Monitoringausschuss hat Kenntnis davon erlangt, dass zB die „Fachstelle hautnah“ des gemeinnützigen Trägers Alpha Nova (Steiermark) im Jahr 2017 eingestellt wurde. Die Fachstelle war auch aus öffentlichen Mitteln gefördert und bot Dienstleistungen der Sexualbegleitung insbesondere für Menschen mit Lernschwierigkeiten und physischen Behinderungen an. Der Grund für die Einstellung waren Verwaltungsstrafanzeigen nach dem Prostitutionsgesetz gegen MitarbeiterInnen wegen „illegaler Prostitution“. Diesem Risiko wollte der Träger seine MitarbeiterInnen nicht mehr aussetzen.

Vorgeschlagene Empfehlungen:

Verpflichtende Vorgangsweise für Trägerorganisationen in Bezug auf die Schaffung adäquater Rahmenbedingungen zur Ermöglichung selbstbestimmter Partnerschaften und Sexualität, sowie Nachvollziehbarkeitskriterien für deren Durchführung.

Weitere Sensibilisierungsmaßnahmen für BetreuerInnen und SachwalterInnen.

Bessere Beschwerdemöglichkeiten für NutzerInnen der Behindertenhilfe in und außerhalb von Einrichtungen.

Bundeseinheitliche Regelung, die die Sexualbegleitung aus dem rechtlichen Graubereich holt, um selbstbestimmte Sexualität auch für Menschen mit Behinderungen erlebbar zu machen.

Artikel 23 CRPD

Handlungsempfehlung dazu: nein

Bei vertretenen Menschen entscheidet nach derzeitigem Recht die/der SachwalterIn, ob ein Mensch mit Behinderungen eine **Ehe** eingehen darf. Trotz der Möglichkeit eines Ehevertrags wird dies Berichten zufolge oft verweigert.[48]

Kritisch muss zudem erwähnt werden, dass nach wie vor so gut wie keine Einrichtungen bzw. Dienstleistungen existieren, die Personen mit Lernschwierigkeiten in ihrer Rolle als Eltern unterstützen. Problematisch ist zudem, dass **Elternschaft** nicht als zusätzliche Notwendigkeit von Ressourcen in der Vergabe von Assistenzstunden bzw. von Budgets anerkannt wird.

Bei der öffentlichen Sitzung „Partnerschaft und Familie“ wurde von VertreterInnen der Zivilgesellschaft weiters berichtet, dass es in letzter Zeit wieder vermehrt zu **Kindesentziehungen** durch die Jugendwohlfahrtsbehörden kommt, **insbesondere bei Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf und Lernschwierigkeiten sowie Menschen mit psychosozialen Behinderungen**.

Vorgeschlagene Empfehlungen:

---

[48] Vgl. Protokoll der öffentlichen Sitzung des Monitoringausschusses zu “Partnerschaft und Familie”, online abrufbar unter https://monitoringausschuss.at/sitzungen/wien-19-04-2016-partnerschaft-und-familie/.

Gezielter Aufbau von Strukturen und Dienstleistungen, welche Eltern mit Lernschwierigkeiten und/oder psychosozialen Behinderungen unterstützen.

Zusätzliche Budgets/Assistenzstunden für AssistenznehmerInnen, die Eltern sind.

Artikel 24 CRPD

- **Handlungsempfehlung dazu:**

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 43: Der Vertragsstaat wird dazu aufgefordert, größere Anstrengungen zu unternehmen, um SchülerInnen mit Behinderungen durchgängig in allen Bereichen des Schulwesens (vom Kindergarten bis zur Sekundarstufe) zu unterstützen. Die Einbindung von jungen Menschen mit Behinderungen (einschließlich ihrer repräsentativen Organisationen) bei der Implementierung von inklusiven Modellen ist sicherzustellen. ,

Der Vertragsstaat wird dazu aufgefordert, den Zugang zu Universitäten und anderen tertiären Bildungseinrichtungen sicherzustellen.

Das Komitee empfiehlt ferner, dass der Vertragsstaat seine Bemühungen verstärkt, Lehrenden mit Behinderungen und Lehrenden, die die Gebärdensprache beherrschen, qualitative Ausbildungsmöglichkeiten zu bieten, um die Bildung von gehörlosen und hörbeeinträchtigten Mädchen und Jungen in Übereinstimmung mit der offiziellen Anerkennung der Gebärdensprache in der Verfassung von Österreich zu fördern.

Ist die Handlungsempfehlung umgesetzt?

Die Handlungsempfehlung wurde nicht umgesetzt. Zunächst ist bezüglich der Handlungsempfehlungen anzumerken, dass unseres Wissens nach keinerlei Bemühungen von Seiten der Länder bzw. des Staates erfolgten, Kinder und Jugendliche mit Behinderungen in den Aufbau inklusiver Strukturen einzubeziehen.

Es fehlt im Bereich der vorschulischen Bildung in allen Bundesländern nach wie vor an umfassenden Angebotsstrukturen sowie an geeignetem Personal. Zum Bereich der schulischen Bildung wurden in den letzten Jahren drei wesentliche Verbesserungsversuche unternommen. (1) Die *Reform der LehrerInnenbildung* mit der die Ausbildung von SonderschullehrerInnen de facto abgeschafft wurde. Die neue Bundesregierung hat allerdings angekündigt, diesen Fortschritt rückgängig zu machen und das Sonderschullehramt wieder einzuführen. (2) Die drei *‚Inklusiven Modellregionen'* (Kärnten, Steiermark und Tirol) haben ihre Arbeit fortgesetzt. (3) Der Entwurf des Bildungsreformgesetzes 2017 sah durchaus progressive Neuerungen für den Kontext inklusiver Bildung vor – welche allerdings auf Intervention der Sonderschullobby wieder herausverhandelt wurden. Im Gesetzestext finden sich nun - im Kontrast zum progressiven Entwurf - äußerst problematische Regelungen, welche die eigentlich überwundene Priorisierung von Sonderschulen als ‚erste Wahl' wieder (Artikel 19 § 8 Abs. 1) stärken. Zudem fehlt im besagten Reformgesetz die Anerkennung der Österreichischen Gebärdensprache. Nach wie vor ist ÖGS kein Unterrichtsgegenstand an österreichischen Regelschulen.

Neben diesen in Hinblick auf die eigentlich notwendige, grundlegende Reform des Bildungswesens in Richtung Inklusion als relativ bescheiden erscheinenden Umsetzungsversuche gibt es in den meisten Bundesländern nach wie vor massive Probleme hinsichtlich der Umsetzung inklusiver Bildung. Im Elementarbereich zeigt sich vielerorts ein Mangel an geschultem Personal für inklusive Bildungsprozesse. In

Regelschulsettings gibt es daher wenige SchülerInnen mit hohem Unterstützungsbedarf. Zudem wurden in einigen Bundesländern neue Sonderschulen errichtet anstatt die damit verbundenen Investitionen in inklusiven Settings zu tätigen. Weiters zeigen sich erhebliche Problematiken in der außerschulischen pädagogischen Betreuung von Kindern mit Behinderungen, da viele dieser Regeleinrichtungen, wie Horte, keine behinderten Kinder und Jugendliche aufnehmen oder nicht barrierefrei sind. Die hier ersichtlich werdenden Stabilisierungen des Sonderschulsystems sollen laut Regierungsprogramm in den nächsten Jahren verstärkt werden.

Eine genaue Darstellung findet sich im Annex.

Vorgeschlagene Empfehlungen:

Der Monitoringausschuss empfiehlt zur Beseitigung der genannten Missstände die folgenden Maßnahmen:

- Vorantreiben des Ausbaus inklusiver vorschulischer Bildungsstrukturen
- Beibehaltung der LehrerInnenbildung für inklusive Bildung
- Vorantreiben der Entwicklung inklusiver Modellregionen mit einer angemessenen finanziellen Unterstützung
- Rücknahme der benannten Formulierung im Gesetzesblatt zum Bildungsreformgesetz
- Anerkennung der österreichischen Gebärdensprache im Schulorganisationsgesetz
- Verstärkte Bemühungen, für LehrerInnen mit Behinderungen und Lehrende, welche die Gebärdensprache beherrschen, qualitative Ausbildungsmöglichkeiten zu schaffen

Artikel 26 CRPD

Handlungsempfehlung dazu: nein

Grundsätzlich ist es für Menschen mit Behinderungen leichter, **Hilfen** zu bekommen, wenn sie erwerbstätig sind, als für Kinder und Personen, die nicht erwerbstätig sind. Die **Höhe** mancher Leistungen im Gesundheitsbereich ist von der zuständigen Versicherung abhängig. So können beispielsweise ältere Menschen seltener Kuren in Anspruch nehmen als Personen, welche erwerbstätig sind.

Positiv hervorzuheben ist die 2016 eingeführte **Ausbildungspflicht**, deren Zweck es ist, durch Bildung oder Ausbildung eine Qualifikation zu ermöglichen, welche die Chancen auf eine nachhaltige und umfassende Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben erhöht.[49]

Zumindest bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres sollen Jugendliche nun Ausbildungsmaßnahmen wahrnehmen. Für Jugendliche mit Behinderungen gibt es insbesondere die Maßnahmen Produktionsschule und Jugendcoaching. MaßnahmenanbieterInnen berichten, dass sie im Rahmen ihrer Maßnahmen weitgehend damit beschäftigt sind, Jugendliche nach vielen Jahren der

[49] Ausbildungspflichtgesetz, BGBl. I Nr. 62/2016

Schulfrustration allererst die Freude am Lernen wiederfinden zu lassen.[50] Weitgehend werden hier Defizite des Schulsystems kompensiert.

Relativ gut funktionieren die für Menschen mit Behinderungen geschaffenen Instrumente der **Berufsausbildung**.[51]

Die **Qualität** von Maßnahmen der Rehabilitation ist stark vom jeweiligen Träger der Sozialversicherung abhängig.

Vorgeschlagene Empfehlungen:

Der Vertragsstaat wird dazu aufgefordert, einheitliche Qualität und Maßnahmen der Rehabilitation bei allen Sozialversicherungs-Trägern zu gewährleisten und den Zugang zu dieser Maßnahme unabhängig von vorhergehender Erwerbstätigkeit zu ermöglichen.

Artikel 27 CRPD

Handlungsempfehlung dazu:

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 47:

Die Entwicklung angemessener Programme der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen wird durch die **geteilten Zuständigkeiten von Bund und Ländern** erschwert.

Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf, insbesondere, wenn dieser von Geburt an besteht, fallen in die Zuständigkeit der **Länder**. Diese Personengruppe befindet sich oft in **tagesstrukturierenden Einrichtungen** („Beschäftigungstherapie“)[52], wo sie Tätigkeiten gegen ein „Taschengeld“ verrichten und weder kranken- noch pensionsversichert sind. Seit 2011 sind sie unfallversichert.

Die **Übergänge** zwischen diesen Einrichtungen und dem ersten und zweiten Arbeitsmarkt gestalten sich aus mehreren Gründen **schwierig**. Einerseits geht es um den dabei unvermeidlichen „Kompetenzübergang“ von den Ländern zum Bund, andererseits besteht das Risiko der sogenannten Beihilfenfalle: Lebenslang gebührende Leistungen wegen so genannter dauerhafter Erwerbsunfähigkeit (zB Waisenpension, erhöhte Familienbeihilfe) fallen unwiederbringlich weg, wenn ein längerer Arbeitsversuch mit Vollversicherung unternommen wird.

Einzelne **Pilotprojekte** sind erfolgversprechend und sollten bundesweiter Standard werden.

Die Regelung des **Arbeitsrechts** und der **Sozialversicherung** kommt dem **Bund** zu. Der Bund hat sowohl im Nationalen Aktionsplan Behinderung 2012-2020[53] als auch

---

[50] So beispielsweise bei gehörlosen Jugendlichen, die in Sonderschulen für Gehörlose eine Schulkarriere lang lautsprachlich (!) unterrichtet wurden und nach Abschluss der Pflichtschule über einen Wortschatz eines Grundschülers verfügen.

[51] Verlängerte Lehr und Teilqualifizierung gem. § 8b Berufsausbildungsgesetzt.

[52] 16 ca. 23 000 Personen. Da die Länder keine Statistiken führen, kann nur geschätzt werden.

https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/4ujtv/Menschen%20mit%20Behinderungen%2019.10.2017.10

[53] https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=165

im Programm Behinderung – Ausbildung Beschäftigung 2014 – 2017 (BABE)[54] Pilotprojekte zur Beschäftigung von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf in Aussicht gestellt, diese wurden aber bisher nicht einmal vorbereitet.

Gegengesteuert werden soll auch sozialpolitisch unerwünschten Entwicklungen in der Rechtsprechung, die Menschen mit Behinderungen bei Beschäftigung in „Geschützten Werkstätten“ oder sozialökonomischen Betrieben von gemeinnützigen Trägern unter bestimmten Voraussetzungen die **Arbeitnehmereigenschaft** absprechen.[55]

Unterschiedliche Definitionen von **„Arbeitsfähigkeit“ und „Arbeitsunfähigkeit“** in den Begrifflichkeiten von Institutionen der Arbeitsmarktpolitik, der Sozialversicherung und der Mindestsicherung führen zu negativen Kompetenzkonflikten betreffend Menschen mit Behinderungen. Als „arbeitsunfähig“ eingestufte Personen scheinen nicht in den Arbeitslosigkeitsstatistiken auf und erhalten keine Beratung und Betreuung.

Eine genaue Darstellung ist im Annex enthalten.

Vorgeschlagene Empfehlungen:

- Intensivierung der Entwicklung und Evaluierung von Modellen der Durchlässigkeit zum ersten Arbeitsmarkt sowie konsequente Umsetzung von Projekten zur Beschäftigung von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf.[56]
- Vereinheitlichung und Klarstellung des ArbeitnehmerInnenbegriffs in den verschiedenen Gesetzen und Regelungen.[57]
- Intensivierung und flächendeckender Einsatz von Durchlässigkeitsmodellen, um der „Beihilfenfalle“ wirksam und bundesweit entgegenzuwirken.
- Evaluierung der Abschaffung des Kündigungsschutzes
- Einschätzungsverordnung als Grundlage nicht CRPD-konform
- Der Vertragsstaat wird dazu aufgefordert, den Zugang zur Persönlichen Assistenz am Arbeitsplatz für alle Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen und die Zugangsvoraussetzungen nicht anhand des medizinischen Modells (Pflegegeldbezug) anzulegen, sondern anhand des Unterstützungsbedarfs im Sinne der CRPD.

Artikel 28 CRPD

Handlungsempfehlung dazu: nein

---

54 https://www.sozialministeriumservice.at/cms/site/attachments/9/4/3/CH0053/CMS1455476537649/sms_rabe-wien.pdf

55 NAP Behinderung Maßnahme 161 „Vereinheitlichung und Klarstellung des Arbeitnehmerbegriffs in den verschiedenen Materiengesetzen in Abstimmung mit den Sozialpartnern“.

56 Siehe NAP Behinderung Maßnahme 155.

57 Siehe NAP Behinderung Maßnahme 161.

Menschen mit Behinderungen sind nach wie vor einem überdurchschnittlichen Armutsrisiko ausgesetzt. Die nachhaltigste Form, Armut zu bekämpfen, ist eine Verbesserung der **Beschäftigungs- und Einkommenschancen**.

Die **Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS)**, die seit 1. Oktober 2011 in allen Bundesländern umgesetzt ist, stellt eine Reform des Systems der offenen Sozialhilfe der Länder dar. Als allgemeines System zur Reduktion von Armut nennt sie keine speziellen Zielgruppen, sondern stellt generell darauf ab, Personen in finanziellen Notlagen durch einen Mindeststandard an Leistungen zu unterstützen. Ein Anspruch auf Leistungen der BMS besteht für Menschen mit Behinderungen grundsätzlich unter denselben Voraussetzungen wie für nicht behinderte Personen und kommt nur dann in Frage, soweit eine materielle Absicherung nicht anderweitig sichergestellt werden kann. In der Sozialentschädigung sichern Versorgungsleistungen (Renten und einkommensabhängige Leistungen) den Lebensstandard von Opfern (Kriegsopfer sowie Opfer von Verbrechen) und Hinterbliebenen. Die Transferleistungen (Familienbeihilfe, Pflegegeld, Notstandshilfe etc.) dienen gleichfalls dem Ziel, Armut zu reduzieren und erhöhte Ausgaben abzufedern.

Information zur **aktuellen Situation in Österreich**:

721 000 Personen in der niedrigen Einkommensgruppe (<60% des Medians) sind dauerhaft armutsgefährdet. Davon sind 82 000 Personen (11%) „stark beeinträchtigt durch Behinderung“ und 24 000 Personen (3%) beziehen eine Invaliditäts-/Erwerbsunfähigkeitspension.

In der mittleren Einkommensgruppe (60 bis <180% des Medians, 3 983 000 Personen gesamt in Österreich) sind 230 000 Personen „stark beeinträchtigt durch Behinderung“ (6% der Gruppe), während in der höchsten Einkommensgruppe (>=180% 589 000 Personen) nur mehr 22.000 Personen „stark beeinträchtigt durch Behinderung“ (4%) sind.

730 000 Personen sind in Österreich dauerhaft armutsgefährdet, 68 000 Personen (9%) davon sind aus der Gruppe „stark beeinträchtigt durch Behinderung“. Bei der Gruppe der „chronisch kranken Personen“ sind 33 % armutsgefährdet.[58]

Während die beiden letzten **Regierungsprogramme** zum Inhalt hatten, Wege zu finden, alle Menschen mit Behinderungen in das System der Sozialversicherung, insbesondere Pensionsversicherung zu integrieren, nimmt das aktuelle Programm davon Abstand. Es stellt nur mehr die **Erhöhung der Taschengelder** in tagesstrukturierenden Einrichtungen in Aussicht und perpetuiert damit **Altersarmut** von Menschen mit Behinderungen.[59]

Vorgeschlagen Empfehlungen:

Der Vertragsstaat wird dazu aufgefordert, einen Kollektivvertrag für alle Menschen mit Behinderungen einzuführen.

---

[58] Statistik Austria, Tabellenband EU-SILC 2016.

[59] Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017 – 2022 S 121; https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/569203/Regierungsprogramm_2017%e2%80%932022.pdf/b2fe3f65-5a04-47b6-913d-2fe512ff4ce6

Artikel 29 CRPD

Handlungsempfehlung dazu:

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 49:

Grundsätzlich ist Österreich bemüht, das Wahlrecht inklusiv zu gestalten. Die EU-Grundrechte Agentur hielt 2014[60] im Rahmen einer Studie fest, dass Menschen mit Behinderungen in Österreich **nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen** sind. Zu diesem Ergebnis kam auch die OSZE bei der Wahlbeobachtung 2017. [61] Auch der Antrag für eine Wahlkarte zählt zum höchstpersönlichen Wahlrecht. Die Beantragung darf nicht an eine/n SachwalterIn gebunden werden.[62]

Eine genaue Darstellung findet sich im Annex.

Vorgeschlagene Empfehlungen:

Der Vertragsstaat wird dazu aufgefordert sicherzustellen, dass alle Wahllokale barrierefrei erreichbar sind, Informationen in Leichter Sprache und anderen barrierefreien Formaten zur Verfügung gestellt werden, die Stimmzettel barrierefrei ausgestaltet sind und weiterhin fliegende Wahlkommissionen zur Erleichterung der Stimmabgabe eingesetzt werden.

Artikel 30 CRPD

Handlungsempfehlung dazu: nein

Kunst und Kultur

Die sprachliche und kulturelle Identität vieler Gruppen ist nicht vollzogen. Es mangelt an **Konzepten für Inklusion** als Querschnittsaufgabe in öffentlichen Einrichtungen, privaten Stiftungen und Vereinen. Private und öffentlich-rechtliche Medienanstalten, Theater, Kinos und Museen sind noch weit davon entfernt, ihre Angebote inklusiv und allen Gruppen von Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen: inklusiven Führungen, Untertitelung, Verwendung von Leichter Sprache, Gebärdensprache und Audiodeskription fehlen meist. Es gibt kaum tastbare Objekte und Modelle, oder Bildbeschreibungen. Der barrierefreie Zugang zu Bibliotheken und zu Aufführungsstätten für Literatur, Musik, Tanz, Theater, oder zu anderen performativen und bildnerischen Kunstformen ist lückenhaft und ohne Assistenz oftmals schwierig.

Problematisch erscheint außerdem der chancengleiche und barrierefreie **Zugang zu Wettbewerben, Stipendien, Kulturförderungen und Ausbildungsangeboten**. Dies mag mitunter an der kaum vorhandenen Teilhabe an Beiräten, Jurys sowie an sonstigen Beratungs- und Entscheidungsgremien in diesem Umfeld liegen.

---

[60] The right to political participation for persons with disabilities: human rights indicators http://fra.europa.eu/en/publication/2014/right-political-participation-persons-disabilities-summary.

[61] Final Report - Early Parliamentary Elections http://www.osce.org/odihr/elections/austria/370866

[62] Vgl. Urteil des Österreichischen Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 1987: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT_10128993_87G00109_00/JFT_10128993_87G00109_00.pdf.

Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten

Die Angebote für Menschen mit Behinderungen werden vom Monitoringausschuss als unzureichend eingeschätzt. Gleiches gilt für die gleichberechtigte Teilhabe von Kindern mit Behinderungen an Spiel- Freizeit- und Sportaktivitäten. Touristische Angebote sind in den seltensten Fällen geeignet und nutzbar. Folglich mangelt es auch an Informationen über barrierefreie Angebote.

Vorgeschlagene Empfehlungen:

Es wird empfohlen, Subventionen im Bereich Sport- sowie Kulturförderung an barrierefrei-Kriterien zu knüpfen und dafür Sorge zu tragen, dass Veranstaltungen barrierefrei zugänglich gemacht werden, sowie Bewusstseinsbildung für die barrierefreie Gestaltung von Gemeinden durchgeführt wird, und das Thema in der Vereinsarbeit Berücksichtigung findet.

C) Spezifische Verpflichtungen (Artikel 31 – 33)

Artikel 31 CRPD

- **Handlungsempfehlung dazu:**

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 51: Die Handlungsempfehlung des UN-Fachausschusses zu Artikel 31 wurde nicht umgesetzt. Es **fehlt** nach wie vor **an aussagekräftigen Daten** für die meisten Lebensbereiche von Menschen mit Behinderungen – insbesondere von **Frauen** mit Behinderungen.

Vorgeschlagene Empfehlungen:

Umfassende Erhebung bzw. Veröffentlichung von Daten im Kontext von Behinderung, insbesondere in Bezug auf die Angebote von Institutionen der Behindertenhilfe

Die Erhebung derartiger Daten sollte in Zukunft in enger Zusammenarbeit mit Behindertenorganisationen (im Sinne von DPOs) erfolgen

Der Vertragsstaat wird dazu aufgefordert, bei Datenerhebungen im Bereich Menschen mit Behinderungen zielorientierte und mit der CRPD konforme Indikatoren auszuwählen.

Artikel 32 CRPD

In der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) wurden kleine Schritte in Richtung Inklusion gesetzt, indem z.B. Fragen zu Barrierefreiheit und Erreichung von benachteiligten Gruppen in die Antragsformate der Austrian Development Agency aufgenommen[63] und einige Projekte mit Fokus auf Menschen mit Behinderungen gefördert wurden. Seit 2017 beteiligt sich die OEZA an einem EU-Konsortialprojekt zur Umsetzung der Konvention in Partnerländern.

---

[63] http://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Projektabwicklung/Social_Standards_Assessment.docx; http://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/Handbuecher/Environmental_and_Social_Impact_Management/Manual_Environmental_and_Social_Impact_Management.pdf

Wirksame Mechanismen zur systematischen Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der OEZA fehlen aber, Behinderung ist kein verpflichtendes Querschnittsthema, Inklusion und die Umsetzung des Twin-Track-Approaches werden nicht systematisch gemessen. Partizipation in der Entwicklung und dem Monitoring von Strategien erfolgt nur sporadisch, der 2011 eingerichtete OEZA-Arbeitskreis „Menschen mit Behinderungen“ wird selten genützt. Der aktuelle Nationale Aktionsplan 2012-2020 zielt zwar auf den Twin-Track Approach ab, die vorgesehenen Maßnahmen sind jedoch unzureichend und zum Teil längst beendet.

Vorgeschlagene Empfehlungen:

Partizipative Erstellung eines OEZA-Aktionsplans zur Umsetzung von Art. 32, unter Anwendung des Twin-Track-Approaches und in Übereinstimmung mit der 2030 Agenda für Nachhaltige Entwicklung, mit konkreten Zielen, Maßnahmen, Indikatoren und Budget.

Aufschlüsselung von Daten und Statistiken von OEZA-Projekten nach Behinderung, in Übereinstimmung mit der 2030 Agenda (disability-disaggregated data).

Artikel 33 CRPD

- **Handlungsempfehlungen dazu:**

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 53:

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 54:

1) Zum Unabhängigen Monitoringausschuss auf Bundesebene

2) In Österreich gibt es keinen einheitlichen Menschenrechtsschutz und keine umfassend zuständige nationale Menschenrechtskonvention.

In Kenntnis und Anerkennung der Empfehlung des OHCHR zur Umsetzung des Art. 33,[64] sieht der Unabhängige Monitoringausschuss in der unten beschriebenen Vorgehensweise eine an bestehende österreichische Verhältnisse und Strukturen angepasste und sohin erfolgsversprechende Variante.

Nach einem mehrjährigen gemeinsamen Prozess, zwischen dem Sozialministerium und dem Unabhängigen Monitoringausschuss, wurde im November 2017 im Zuge des Inklusionspakets eine **neue Gesetzesgrundlage für den Monitoringausschuss auf Bundesebene** geschaffen. Die Änderungen sind seit Jänner 2018 in Kraft. Der Bundes-Monitoringausschuss verfügt mit dieser Änderung über ein unabhängiges Budget und unabhängiges Personal.

Der Monitoringausschuss erachtet diesen Schritt als überaus **wichtige Entwicklung** im Sinne der Ermöglichung einer unabhängigen und effektiven Arbeitsweise.

Eine genaue Darstellung findet sich im Annex.

2) Zu den Monitoringmechanismen auf Länderebene

Seit der letzten Staatenprüfung haben sich auf Länderebene erfreulicherweise nahezu **durchgehend Monitoringmechanismen** gebildet bzw. wurde die in Art. 33/2 festgelegte Aufgabe an bereits existierende Stellen vergeben. Die Konstruktion

[64] OHCHR Thematic Study zu Art 33 oder European Regional Office of the OHCHR zu Umsetzung des Art. 33: „ideal ist Eingliederung in NHRI“

in Kärnten befindet sich aktuell im Aufbau. Die Konstruktion in Oberösterreich ist bedauerlicherweise seit drei Jahren inaktiv und aufgrund infrastruktureller Gegebenheiten de facto nicht vorhanden.

Die einzelnen Monitoringmechanismen auf Länderebene haben teilweise recht **unterschiedliche Konstruktionen**.

Vorgeschlagene Handlungsempfehlungen:

Sicherstellung der Übereinstimmung aller Monitoringmechanismen mit den Pariser Prinzipien insbesondere durch Bereitstellung eines unabhängigen adäquaten Budgets und der Sicherung einer unabhängigen Leitung.

Allgemeine Handlungsempfehlung zur barrierefreien Veröffentlichung:

CRPD/C/AUT/CO/1 Absatz 57: Die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses aus der letzten Staatenprüfung wurden innerhalb eines Tages von einer NGO von Menschen mit Behinderungen[65] ins Deutsche übersetzt. Sie liegt auch in Leichter Sprache vor.[66] Dieselbe Organisation organisierte die Übersetzung in Österreichische Gebärdensprache.[67]

Eine deutsche Übersetzung der Handlungsempfehlungen seitens des Sozialministeriums folgte nach Auskunft in den ersten Monaten nach der Prüfung. Diese konnte allerdings trotz eingehender Internetrecherche und Nachfrage online nicht gefunden werden.[68] Barrierefreie Formate wurden **von offizieller Stelle nicht veranlasst**.

Ebenso waren es in erster Linie Organisationen aus dem Behindertenbereich, sowie der Monitoringausschuss[69], die bemüht waren, die Inhalte der abschließenden Bemerkungen, sowie deren Handlungsempfehlungen einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Empfehlung: Der Vertragsstaat stellt seine Berichte und die abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses zeitnah online und sorgt für barrierefreie Formate.

---

[65] BIZEPS, Zentrum für Selbstbestimmtes Leben. Die Übersetzung ist abrufbar unter https://www.bizeps.or.at/downloads/CRPD-C-AUT-CO-1_de.pdf.

[66] Abrufbar unter https://www.bizeps.or.at/downloads/handlungsempfehlungen_ll.pdf.

[67] Abrufbar unter https://www.bizeps.or.at/die-handlungsempfehlungen-der-uno-in-oesterreichischer-gebaerdensprache-oegs/.

[68] Recherchedatum: 23. Februar 2018.

[69] Siehe öffentliche Sitzung des Monitoringausschusses zu den Handlungsempfehlungen am 7. Nov. 2013. https://monitoringausschuss.at/sitzungen/wien-07-11-2013-empfehlungen-des-un-ausschusses/.

Strukturelle Problematiken und grundlegende Barrieren für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

Menschenrechtsbild

In Österreich herrscht aus Sicht des Monitoringausschusses ein problematisches Verständnis internationaler menschenrechtlicher Verpflichtungen.

Die Ratifizierung der CRPD unter **Erfüllungsvorbehalt** bewirkt, dass die darin verbrieften Rechte nicht unmittelbar anwendbar sind. Zwar sind die Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge zur Interpretation österreichischer Gesetze (auch in der Rechtsprechung) heranzuziehen, dennoch haben sie keinen Vorrang vor einfachen Gesetzen und können nicht eingeklagt werden. Der österreichische Gesetzgeber ist zwar verpflichtet, die Gesetze zu erlassen, die zur Verwirklichung der in der CRPD festgelegten Rechte notwendig sind. Solange er das aber nicht tut, gibt es keinerlei rechtliche Handhabe.

Dies hat zur Folge, dass internationale Menschenrechtsverpflichtungen tendenziell eher als **„Kann-Bestimmungen“** oder gar als **Luxus** wahrgenommen werden. Dies betrifft insbesondere wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, etwa das Recht auf Bildung oder das Recht auf Arbeit. Vor allem der **menschenRECHTSbasierte Ansatz** der CRPD ist noch nicht hinreichend in der österreichischen Realität angekommen. Vielmehr beherrscht der Wohltätigkeitsgedanke die gesamte Thematik. Ebenso wenig hat das soziale Modell von Behinderung bisher tiefgreifend und flächendeckend Einzug in die (Behinderten)gesetzgebung- und –politik gefunden.

Zersplitterung des Menschenrechtsschutzes

Ein weiterer Erschwerungsgrund für die Umsetzung der CRPD und anderer Konventionen ist die **massive Zersplitterung** des österreichischen Menschenrechtsschutzes. Es herrschen **uneinheitliche Standards im Diskriminierungsschutz**, die sich je nach Diskriminierungsgrund und Bundes- oder Landeskompetenz unterscheiden. Eine auch durch den Europarat kritisierte folgenreiche Problematik liegt in den vollkommen unübersichtlichen **Zuständigkeiten von Anlaufstellen** im Falle von Menschenrechtsverletzungen. Auch diese unterliegen inhaltlichen oder örtlichen Kriterien. Der Europarat sprach in seinem Bericht von etwa 50 verschiedenen zuständigen Stellen in Österreich, deren Effektivität durch die **Unübersichtlichkeit** und damit einhergehende **Rechtsunsicherheit** deutlich eingeschränkt ist.[70] Nach wie vor mangelt es an einer österreichweit einheitlich und umfassend zuständigen nationalen Menschenrechtsinstitution.

Expertise in eigener Sache

Paternalismus stellt nach wie vor eine große Hürde für Menschen mit Behinderungen in Österreich dar. Dies betrifft alle Gruppen, insbesondere aber Menschen mit Lernschwierigkeiten und/oder psychosozialen Behinderungen. Trotz

---

[70] Siehe ECRI-Bericht über Österreich (fünfte Prüfungsrunde), verabschiedet am 16. Juni 2015. CRI(2015)34. S.13f. Auf Deutsch und Englisch abrufbar unter https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Austria/Austria_CBC_en.asp.

punktuell wahrnehmbarer Verbesserungen (z.B. Gesetzwerdungsprozess im Erwachsenschutzgesetz, Einbindung von SelbstvertreterInnen beim Bundesbehindertenbeirat, etc.) wird Expertise in eigener Sache über weite Strecken noch nicht hinreichend anerkannt. Nach wie vor wird vielfach für oder über Menschen mit Behinderungen gesprochen, ohne sie selbst zu Wort kommen zu lassen.

Dies spiegelt sich unter anderem in einem Mangel an ernst gemeinten **partizipativen Prozessen** wider. Das ist umso bedauerlicher, als die Berücksichtigung der Expertise in eigener Sache für Themen, die Menschen mit Behinderungen betreffen zu weitaus effektiveren und nachhaltigeren Ergebnissen führen würde. Ebenso äußert sich diese Grundhaltung in der Tendenz der **Vermischung** von Rechten/Interessen von Menschen mit Behinderungen und Rechten/Interessen von Organisationen für Menschen mit Behinderungen.

Prozessverständnis

Der Umgang mit Vorgaben aus der CRPD, deren Realisierung mehr, als die Setzung einzelner Maßnahmen benötigt, stößt auf Schwierigkeiten in Österreich. Konsequente Bewusstseinsbildung und die breite Implementierung des sozialen Modells von Behinderung brauchen **kontinuierliche und geleitete Prozesse**. Darauf wird bis dato wenig Rücksicht genommen. Auch im Zusammenhang mit der Aufarbeitung der Handlungsempfehlungen aus der letzten Staatenprüfung oder mit der Gestaltung partizipativer Prozesse hat sich wiederholt mangelndes Prozessverständnis gezeigt.

Querschnittmaterie

Das Phänomen, dass Behinderung und alle damit zusammenhängenden Themen ins „soziale Eck“ gestellt werden, bleibt bestehen. Nach wie vor herrscht **mangelndes Bewusstsein** für den Querschnittcharakter des Themas und somit für die Zuständigkeit aller Ressorts. **Disability Mainstreaming** ist in der österreichischen Verwaltung und Politik noch nicht angekommen. Folglich wird auch Barrierefreiheit als umfassendes Konzept nach wie vor nicht allgemein verstanden. Besonders erschwert wird dies in jenen Bereichen, wo es geteilte Kompetenzen von Bund und Ländern gibt.

Politischer Wille

Themen, wie Behinderung, Inklusion oder umfassende Barrierefreiheit gelten als wenig „einbringlich“ und politisch wenig schlagkräftig. Sie haben daher im Allgemeinen **wenig Priorität** und werden oftmals (etwa in politischen Programmen oder sonstigen Aktivitäten) schlichtweg vergessen.

Zudem wird die **föderalistische Struktur** Österreichs oftmals als Sackgasse empfunden. Die Schwierigkeiten, die sich aus den geteilten Zuständigkeiten von Bund und Ländern ergeben, werden daher vielfach als Rechtfertigung für Stillstand herangezogen. Auf allen Seiten scheint diesbezüglich Frustration eingekehrt zu sein, was einen lösungsorientierten und konstruktiven Umgang mit dem föderalen System überdies erschwert.

Der österreichische Weg in der Umsetzung der CRPD kann bestenfalls als **Weg der kleinen Anpassungen** bezeichnet werden.

Dies ergibt sich aus Sicht des Monitoringausschusses aus folgenden Grundtendenzen österreichischer Politik:

1) **Tiefgreifendes Umdenken** und der politische Mut, daraus Konsequenzen zu ziehen fehlen weitgehend. Nach wie vor beherrscht Sicherheitsdenken das Geschehen. Es wirkt, als würde das Festhalten am Altbekannten und somit der Stillstand einem allfälligen Risiko vorgezogen werden.
2) „Menschenrechte schön und gut, aber kosten darf es nichts." **Monetäre Restriktionen** – selbst, wenn diese nur mittelfristig sind – werden regelmäßig als Grund herangezogen, wesentliche Menschenrechte nicht umzusetzen.[71] Verwunderlich erscheint, dass der Kostenfaktor in der Regel nur unmittelbar betrachtet wird. Im politischen Geschehen scheint der volkswirtschaftliche Nutzen auf längere Sicht keinerlei Bedeutung zu haben.

Diese Grundtendenzen österreichischer Politik werden im aktuellen Regierungsprogramm besonders deutlich – etwa durch die Untermauerung der Taschengeldregelung in geschützten Werkstätten, durch die Stärkung des Sonderschulsystems. Ebenso entspricht die übermäßige Zurückhaltung in Bezug auf die dringend gebotene flächendeckende De-Institutionalisierung dieser Haltung.

V. Fazit

Seit der letzten Staatenprüfung sind deutliche Bemühungen zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen erkennbar. Die Aufarbeitung der Handlungsempfehlungen ist jedoch sehr uneinheitlich erfolgt, was der föderalen Struktur geschuldet ist. Jedoch wird aus der geteilten Zuständigkeit aus Bund und Ländern auch eine Rechtfertigung für Stillstand abgeleitet.

Besonders bedenklich sind die Mängel im Bereich Maßnahmenvollzug und die Tendenz in der Allgemeinpsychiatrie, Menschen in psychischen Ausnahmesituationen mit der Gefahr von Fremdgefährdung nicht im Rahmen der sozialpsychiatrischen Versorgung zu behandeln, sondern diese an die forensische Psychiatrie abzugeben. Besonderes Augenmerk muss auf die Stärkung der Selbstbestimmung in akuten psychischen Krisensituationen gelegt werden.

Persönliche Assistenz sollte für alle Menschen mit Behinderungen zur Verfügung stehen.

Rückschritte sind im Bereich Erwerbsarbeit von Menschen mit Behinderungen sowie insbesondere im Bereich barrierefreies Bauen zu erkennen. Ein Rückwärtstrend im Bereich schulische Inklusion ist ebenso zu verzeichnen wie keine Bewegung im Bereich Institutionsabbau. An der Taschengeldregelung in Werkstätten wird weiterhin festgehalten.

Als großer Fortschritt wird das 2017 verabschiedete Inklusionspaket betrachtet, das zahlreiche Verbesserungen beinhaltet. Positiv erwähnt sei außerdem das neue

---

[71] Vgl. Stellungnahme des Unabhängigen Monitoringausschusses zur Bewusstseinsbildung abrufbar unter https://monitoringausschuss.at/stellungnahmen/bewusstseinsbildung/.

Erwachsenenschutzgesetz, das das Sachwalterschaftsrecht grundlegend reformiert und Mitte 2018 in Kraft tritt.

Leider sind seitens des Bundes seit der letzten Staatenprüfung keinerlei Maßnahmen für Disability Mainstreaming gesetzt worden, sowohl im Bereich Verwaltung wie auch in der Politik ist das Thema Barrierefreiheit noch nicht als umfassendes Konzept verstanden worden. Behinderung gilt nach wie vor als „soziales“ Thema. Behinderung wird im Allgemeinen in politischen Programmen oder sonstigen Aktivitäten außerhalb des Sozialbereichs schlichtweg vergessen.

Leider konnten keinerlei strukturierte, lösungsorientierte und konstruktive Aktivitäten zur Auflösung der föderalen Kompetenzproblematik zwischen Bund und Ländern registriert werden.