

MONITORING AUSSCHUSS

ZUR UMSETZUNG DER UN-KONVENTION ÜBER
DIE RECHTE VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN



DIE UN-BEHINDERTENRECHTSKONVENTION

HISTORISCHE ENTWICKLUNG UND AUSWIRKUNG AUF DIE REPUBLIK ÖSTERREICH

1. Einleitung.....	2
2. Begriff der Behinderung	3
3. Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention	4
4. Weitere internationale und nationale Rechtsgrundlagen für die Rechte aus der UN-BRK	6
4.1. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR)	6
4.2. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR)	6
4.3. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR).....	8
4.4. Deklaration der Rechte geistig behinderter Menschen und Deklaration über die Rechte behinderter Menschen	8
4.5. Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen	9
4.6. Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen	9
4.7. Konvention über die Rechte des Kindes (UN-KRK) und Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern	10
4.8. Standardregeln zur Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen.....	11
4.9. Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).....	11
4.10. Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC).....	13
4.11. Art. 7 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)	14
5. Die UN-BRK – Rechtswirkungen in Österreich	15
6. Erfüllungsvorbehalt und Föderalismus.....	16
6.1. Vereinbarung nach Art. 15a B-VG.....	18
6.2. Anwendung des Art. 16 Abs. 4 und 5 B-VG.....	19
6.3. Anwendung des Art. 18 Abs. 1 B-VG.....	20
6.4. Eigener Kompetenztatbestand „Behindertenwesen“ – <i>Inklusionspolitik</i>	21
7. Ausblick	21

1. Einleitung

Der Monitoringausschuss hat eine umfangreiche Stellungnahme zu Familie und Partnerschaft verfasst.¹ Aus der Vielzahl der angesprochenen Themen ist es nunmehr möglich einzelne Bereiche herauszunehmen, gesondert aufzubereiten und zu veröffentlichen. Darum hat der Monitoringausschuss beschlossen, die rechtliche Entwicklung des *Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention – UN-BRK)*² sowie die Auswirkungen auf das nationale Recht Österreichs gesondert hervorzuheben.

Die UN-BRK wurde als Menschenrechtsübereinkommen von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 13.12.2006 beschlossen und ist am 03.05.2008 in Kraft getreten.³ Sie greift auf die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR)*⁴ und die wichtigsten Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen zurück und beinhaltet eine Vielzahl spezieller und auf die Lebenssituationen von Menschen mit Behinderungen abgestimmter Regelungen.

Die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind allerdings kein neuer Rechtsbereich. Bereits vor Verabschiedung der UN-BRK gab es inhaltlich gleiche Regelungen in Menschenrechtsdokumenten der Vereinten Nationen, auf europäischer Ebene und im nationalen Recht. Ziel dieser Broschüre ist es, einen Überblick über die Entwicklung und Bedeutung dieser Rechtsgrundlagen sowie der UN-BRK zu geben, wobei – ausgehend von der Stellungnahme zu Familie und Partnerschaft – Beispiele überwiegend zu diesem Rechtsbereich angeführt werden.

Besonders problematisch in der Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen ist der Umstand, dass Rechte von Menschen mit Behinderungen in verschiedenen Kompetenztatbeständen enthalten sind. Das sogenannte „Behindertenrecht“⁵, ein in der Verwaltung und Judikatur durchaus gängiger Begriff, ist eine Querschnittsmaterie und berührt daher eine Vielzahl verschiedener Rechtsbereiche. Dadurch kommt es zu unterschiedlichen Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern, mit der Folge, dass die Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeiten unterschiedliche Regelungen erlassen können und dies auch tun. Die mit dem „Behindertenrecht“⁶ einhergehenden Leistungsansprüche werden von verschiedenen Leistungsträgern in unterschiedlicher Weise erfüllt. Es ist daher im Interesse der Rechte von Menschen mit Behinderungen,

¹ Veröffentlichung Oktober 2019.

² Engl.: Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD); UN-Generalversammlung, A/RES/61/106; BGBl. III Nr. 155/2008.

³ Von 177 Ländern ratifiziert – Stand: 26.07.2019, <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html> aufgerufen am 26.07.2019.

⁴ UN-Generalversammlung, A/RES/217 A (III) vom 10.12.1948.

⁵ Unter dem Begriff „Behindertenrecht“ versteht die Verwaltung und Judikatur all jene Bereiche, in denen Menschen mit Behinderungen mit Rechtsmaterie befasst sind.

⁶ Siehe Fußnote 5.

sich ausführlich mit der Kompetenzverteilung zu beschäftigen und mögliche Lösungsansätze aufzuzeigen.

2. Begriff der Behinderung

Nach Art. 1 S. 2 UN-BRK⁷ zählen zu Menschen mit Behinderungen solche, die langfristige, körperliche, psychische, intellektuelle oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.⁸

Seit 1989 definiert die Weltgesundheitsorganisation (WHO) Krankheitsbilder nach der *International Classification of Diseases (ICD-10)*⁹, wobei sich diese Klassifizierung auf die medizinische Einordnung von Diagnosen beschränkt. Ob und in welchem Umfang sich durch diese Beeinträchtigungen im Alltag für Menschen mit Behinderungen ergeben, ist der Klassifizierung nicht zu entnehmen. Die WHO entwickelte im Jahr 2001 ergänzend die *International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF)*¹⁰, in der sie das medizinische und das soziale Modell von Behinderungen zusammenführte.

Das medizinische Modell von Behinderung wirft einen defektologischen Blick auf Menschen mit Behinderungen, und Behinderungen werden als individuelles Defizit, also körperliche, psychische oder intellektuelle Beeinträchtigung einer Person verstanden, aus der Einschränkungen der gesellschaftlichen Partizipation folgen.¹¹ Diese Behinderung bedarf der medizinischen Versorgung, etwa in Form von individueller Behandlung durch Fachpersonen. Das Management von Behinderung zielt auf Heilung, Anpassung oder Verhaltensänderung des Menschen ab. Der zentrale Anknüpfungspunkt ist die medizinische Versorgung, und vom politischen Standpunkt aus gesehen geht es grundsätzlich nicht darum, die Gesundheitspolitik zu ändern oder zu reformieren.¹²

Nach dem sozialen Modell ist Behinderung hauptsächlich als ein gesellschaftlich verursachtes Problem, und im Wesentlichen als eine Frage der vollen Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft, zu verstehen. Hierbei ist Behinderung kein Merkmal einer Person, sondern ein komplexes Geflecht von Bedingungen, von denen viele vom gesellschaftlichen Umfeld geschaffen werden. Daher erfordert die

⁷ Neue Übersetzung: BGBl. III Nr. 195/2016.

⁸ Siehe Bio-psychosoziales Modell von Behinderung.

⁹ Deutsch: Internationale statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme, 10. Revision.

¹⁰ Die ICF wurde von der 54. Vollversammlung der WHO im Mai 2001 verabschiedet. ICF, Deutsche Fassung: Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit, http://www.soziale-initiative.net/wp-content/uploads/2013/09/icf_endfassung-2005-10-01.pdf, aufgerufen am 20.07.2019.

¹¹ Vgl. u. a. <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/themen-der-gleichstellung/konzepte-und-modelle-behinderung.html>, aufgerufen am 20.07.2019.

¹² ICF, deutsche Fassung, S. 24, http://www.soziale-initiative.net/wp-content/uploads/2013/09/icf_endfassung-2005-10-01.pdf, aufgerufen am 20.07.2019.

Handhabung dieses Problems soziales Handeln, und es gehört zu der gemeinschaftlichen Verantwortung der Gesellschaft in ihrer Gesamtheit, die Umwelt so zu gestalten, wie es für die volle Partizipation der Menschen mit Behinderungen an allen Bereichen des sozialen Lebens erforderlich ist.¹³

Menschen mit Behinderungen können Probleme mit der Teilhabe an allen Lebensbereichen haben, und Behinderungen können sich in den verschiedenen Lebensphasen sehr unterschiedlich auswirken. Die ICF definiert vier Basiskomponenten wie Körperfunktionen, Körperstrukturen, Aktivitäten und Partizipation, Umweltfaktoren, die zueinander in Beziehung gesetzt werden. So soll eine möglichst präzise Bestimmung des behinderungsbedingten Bedarfs ermöglicht werden. Die ICF versucht eine Synthese zu erreichen, die eine kohärente Sicht der verschiedenen Perspektiven von Gesundheit auf biologischer, individueller und sozialer Ebene ermöglicht¹⁴ und schafft damit das biopsychosoziale Modell von Behinderung.

Die UN-BRK hat dieses Modell in Art. 1 S. 2 wortgleich übernommen. Seit dem 26.10.2008 ist die UN-BRK in Österreich geltendes Recht, und damit sollte das biopsychosoziale Modell von Behinderung die Grundlage staatlichen Handelns sein.

In Österreich gibt es in der Bundesgesetzgebung keinen einheitlichen Begriff der Behinderung.¹⁵ Der Einschätzung des „Grades“ der Behinderung¹⁶ liegt nach den einschlägigen Bundesgesetzen weiterhin das medizinische Modell zugrunde. Verschärft wird die Situation eines fehlenden einheitlichen Begriffs der Behinderung dadurch, dass jedes Bundesland aufgrund des föderalen Aufbaus des Staates einen eigenen Behinderungsbegriff definieren kann und dies auch macht.¹⁷

3. Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention

„Zweck dieses Übereinkommens ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern.“, Art. 1 S. 1 UN-BRK. Damit übernehmen die Vertragsstaaten mit

¹³ ICF, deutsche Fassung, S. 24f, http://www.soziale-initiative.net/wp-content/uploads/2013/09/icf_endfassung-2005-10-01.pdf, aufgerufen am 20.07.2019.

¹⁴ ICF, deutsche Fassung, S. 25, http://www.soziale-initiative.net/wp-content/uploads/2013/09/icf_endfassung-2005-10-01.pdf, aufgerufen am 20.07.2019.

¹⁵ Siehe: mit Beispielen Hofer et al., Behindertengleichstellungsrecht (2016), S. 50.

¹⁶ Defektologische Sicht: Behinderung ist die Auswirkung einer nicht nur vorübergehenden körperlichen, geistigen oder psychischen Funktionsbeeinträchtigung oder Beeinträchtigung der Sinnesfunktionen zu verstehen, die geeignet ist, die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft, insbesondere am allgemeinen Erwerbsleben, zu erschweren. Die Auswirkungen der Funktionsbeeinträchtigungen sind als Grad der Behinderung zu beurteilen. Der Grad der Behinderung wird nach Art und Schwere der Funktionsbeeinträchtigung in festen Sätzen oder Rahmensätzen in der Anlage zu der Einschätzungsverordnung festgelegt.

¹⁷ Österreichischer Behindertenrat, Bericht zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Österreich (2018), S. 4.

Beitritt zur UN-BRK drei Pflichten: die Pflicht zur Achtung der Rechte („duty to respect“), die Pflicht zur Schutzgewährleistung („duty to protect“) und die Pflicht zur Bereitstellung der Einrichtungen und Mittel für die Umsetzung der Rechte („duty to fulfil“).

Die UN-BRK verpflichtet also die Vertragsstaaten¹⁸, „*die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen, ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern.*“, Art. 4 Abs. 1 UN-BRK. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, wirksame und geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen in Fragen aller Regelungsbereiche der UN-BRK zu beseitigen. Die Prinzipien der Selbstbestimmung, Inklusion, Partizipation, Nichtdiskriminierung, Chancengleichheit und umfassenden Barrierefreiheit ziehen sich wie ein roter Faden durch die Bestimmungen der Konvention.¹⁹ Die UN-BRK erfasst Lebensbereiche wie Barrierefreiheit, persönliche Mobilität, Gesundheit, Bildung, Beschäftigung, Rehabilitation, Teilhabe am politischen Leben, Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung. Grundlegend ist der Gedanke der Inklusion: Menschen mit Behinderungen gehören mitten in die Gesellschaft. So verpflichtet Art. 23 UN-BRK die Vertragsstaaten wirksame und geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung in Fragen der Ehe, Familie, Elternschaft und Partnerschaft zu beseitigen.

Eine Einschränkung besteht hinsichtlich der „wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“ der UN-BRK. Die Vertragsstaaten sind gem. Art. 4 Abs. 2 UN-BRK bei der Verwirklichung dieser Rechte verpflichtet unter Ausschöpfung der „verfügbaren Mittel“ Maßnahmen zu treffen, „um nach und nach die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen“.²⁰

¹⁸ Die UN-BRK enthält damit eine Staatenverpflichtung zur Überführung der in der UN-BRK genannten Ziele und begründet keine unmittelbaren subjektiven Rechte für Menschen mit Behinderungen.

¹⁹ Vgl. u.a. Präambel und Art. 3 UN-BRK.

²⁰ Die Vertragsstaaten müssen einen Plan erstellen, in welchem Zeitraum die Rechte verwirklicht und wie die verfügbaren Mittel dafür eingesetzt werden sollen.

4. Weitere internationale und nationale Rechtsgrundlagen für die Rechte aus der UN-BRK

Das Recht von Menschen mit Behinderungen, ein selbstbestimmtes Leben im Sinne der UN-BRK zu führen, existiert schon seit Jahren in internationalen wie nationalen Rechtsgrundlagen, auch in Form von Diskriminierungsverboten, die in der Vergangenheit aber nicht immer berücksichtigt bzw. angewandt wurden.

4.1. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR)

In der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR)* haben sich die Vereinten Nationen zu den allgemeinen Grundsätzen der Menschenrechte bekannt und in dieser Resolution erklärt, die darin enthaltenen Menschenrechte möglichst in allen Staaten durchzusetzen und zu schützen.

Die AEMR wird nicht ausdrücklich unterzeichnet, sondern von neuen Mitgliedsstaaten automatisch mit dem Beitritt zu den Vereinten Nationen anerkannt. Am 14.12.1955 trat die Republik Österreich²¹ den Vereinten Nationen bei und hat damit die AEMR anerkannt. Die AEMR selbst ist zwar nur eine Resolution der UN-Generalversammlung, sodass ihr keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt. Sie hat jedoch inzwischen eine solche universelle Anerkennung erlangt, dass sie allgemein als Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts angesehen wird.

Art. 16 Abs. 1 AEMR schützt die Freiheit des Einzelnen, die Ehe einzugehen und gewährt das Recht zur Eheschließung unabhängig von Herkunft, Staatsbürgerschaft oder Religion. Niemandem darf daher die Eheschließung aus rassistischen oder religiösen Gründen verboten werden. In Art. 16 wird der Begriff der Ehe nicht definiert. Hierunter fallen angesichts der gesellschaftlichen Situation sowie rechtlichen Gegebenheiten wie z. B. Strafbarkeit der Homosexualität und moralischen Vorstellungen im Jahre 1948 gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften eher nicht. Art. 16 Abs. 1 schützt auch das Recht, eine Familie zu gründen und stellt die Familie unter den Schutz von Staat und Gesellschaft. Eine verbindliche Ausformung enthält der in Art. 16 angelegte Schutz von Ehe und Familie in Art. 23 des UN-Zivilpakts.

4.2. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR)

Der *Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR)*²², auch UN-Sozialpakt genannt, ist ein völkerrechtlicher Vertrag. Er wurde am 16.12.1966

²¹ United Nations Security Council Resolution 109, adopted on December 14, 1955.

²² UN-Generalversammlung, A/RES/21/2200 vom 16.12.1966.

von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet, trat am 03.01.1976 völkerrechtlich in Kraft und wurde von Österreich am 10.09.1978 ratifiziert.²³ Der ICESCR begründet – anders als die AEMR – Rechtspflichten der Vertragsstaaten. Aus Art. 2 Abs. 1 ICESCR ergibt sich aber lediglich die Pflicht, die volle Verwirklichung der Rechte der ICESCR anzuerkennen und alle hierzu geeigneten Maßnahmen „unter Ausschöpfung all seiner Möglichkeiten“ zu ergreifen. Diese Rechtspflichten sind also völkerrechtlicher Natur und berühren das innerstaatliche Recht der Vertragsstaaten zunächst nicht, begründen also keine unmittelbaren subjektiven Rechte des Einzelnen.

Art. 2 Abs. 2 ICESCR enthält ein Diskriminierungsverbot. Danach verpflichten sich die Vertragsstaaten, *„zu gewährleisten, dass die in diesem Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden.“*²⁴ Danach ist eine Diskriminierung wegen Behinderungen als Teil des „sonstigen Status“ nach Art. 2 Abs. 2 ICESCR verboten.²⁵

Weiters formulierte der ICESCR bereits Mitte der 1960er Jahre die staatliche Verpflichtung zum Schutz der Familie, insbesondere im Hinblick auf ihre Gründung und solange sie für die Betreuung und Erziehung unterhaltsberechtigter Kinder verantwortlich ist, Art. 10 Abs. 1. Der zuständige UN-Fachausschuss erläutert diese Verpflichtung in den Allgemeinen Bemerkungen in Bezug auf Menschen mit Behinderungen näher.²⁶ Er stellte u. a. fest, dass Art. 10 ICESCR seit jeher so verstanden werden muss, dass alles Erforderliche getan werden soll, um Menschen mit Behinderungen ein Familienleben zu ermöglichen. Das umfasst das Recht eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen. Gesetze, sozialpolitische Programme und Praktiken dürfen diesen Rechten nicht entgegenstehen, vielmehr müssen Beratungsstellen zur Unterstützung für die Erfüllung familiärer Aufgaben bereitgestellt werden.²⁷

Ebenso wird das Recht von Frauen mit Behinderungen auf Schutz und Unterstützung im Rahmen von Schwangerschaft und Mutterschaft erläutert (vgl. Art. 10 Abs. 2), wie auch das generelle Recht, sexuelle Beziehungen zu unterhalten. Sterilisation und Abtreibung

²³ BGBl. Nr. 590/1978.

²⁴ Der Monitoringausschuss weist darauf hin, dass, wie hier, in direkten Zitaten veraltete und diskriminierende Begrifflichkeiten vorkommen können. Der Monitoringausschuss selbst verwendet prinzipiell die Sprache und Begrifflichkeiten der UN-BRK.

²⁵ UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 20, III B Rdn. 28.

²⁶ UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 5, insbes. Abs. 30 – 32, 09.12.1994.

²⁷ Vgl. UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Abs. 30, Dezember 1994.

ohne informierte Einwilligung wird als schwerer Verstoß gegen Art. 10 Abs. 2 ICESCR gewertet.²⁸

4.3. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR)

Der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR)*²⁹, auch UN-Zivilpakt genannt, wurde am 16.12.1966 gemeinsam mit dem ICESCR von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet und ist am 23.03.1976 völkerrechtlich in Kraft getreten. Der ICCPR umfasst Schutzrechte, wie das Recht auf Leben oder das Verbot der Folter, Freiheitsrechte, wie die Meinungsfreiheit oder Versammlungsfreiheit und politische Rechte, wie das aktive und passive Wahlrecht sowie das Diskriminierungsverbot.

Art. 23 ICCPR schützt Ehe und Familie (Abs. 1) und normiert die Freiwilligkeit der Eheschließung (Abs. 3). Nach Art. 23 Abs. 2 wird die besondere Verpflichtung des Staates zum Schutze der Familie statuiert. Diese Regelung des Art. 23 Abs. 1 lit. a UN-BRK wiederholt und bekräftigt die Regelungen des Art. 23 Abs. 2 ICCPR und des Art. 16 Nr. 1 AEMR.

Die beiden internationalen Pakte – ICESCR und ICCPR – legen den Grundstein in der Entwicklung der UN-Menschenrechtskonventionen, die auf diesen Dokumenten aufbauen. Die ICESCR und die ICCPR und das Verständnis seiner Regelungen sind daher von grundlegender Bedeutung. Beide bilden gemeinsam mit der AEMR den *Internationalen Menschenrechtskodex (International Bill of Rights)*. Verglichen mit diesem unterscheidet sich die UN-BRK darin, dass sie die Menschenrechte aus der Perspektive von Menschen mit Behinderungen konkretisiert.

4.4. Deklaration der Rechte geistig behinderter Menschen und Deklaration über die Rechte behinderter Menschen³⁰

Am 20.12.1971 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen zunächst die *Deklaration der Rechte geistig behinderter Menschen*³¹ und stellte damit

²⁸ Vgl. UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Abs. 31, Dezember 1994.

²⁹ UN-Generalversammlung, A/RES/21/2200 vom 16.12.1966; in Österreich: BGBl. Nr. 591/1978.

³⁰ Der Monitoringausschuss weist darauf hin, dass, wie hier, in direkten Zitaten veraltete und diskriminierende Begrifflichkeiten vorkommen können. Der Monitoringausschuss selbst verwendet prinzipiell die Sprache und Begrifflichkeiten der UN-BRK.

³¹ UN-Generalversammlung, A/RES/26/2856 vom 20.12.1971 (Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons); Der Monitoringausschuss weist darauf hin, dass, wie hier, in direkten Zitaten veraltete und diskriminierende Begrifflichkeiten vorkommen können. Der Monitoringausschuss selbst verwendet prinzipiell die Sprache und Begrifflichkeiten der UN-BRK.

fest, dass „geistig behinderten“³² Menschen dieselben Rechte zukommen wie allen Menschen sowie solche Rechte, die ihren Bedürfnissen in medizinischer und gesellschaftlicher Hinsicht sowie hinsichtlich ihrer Bildung entsprechen. Vier Jahre später verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen die *Erklärung über die Rechte behinderter Menschen*³³. Darin wurde zum ersten Mal in einem internationalen Dokument von allen Staaten akzeptiert, dass Menschen mit Behinderungen uneingeschränkt und unabhängig von der Art der Behinderungen dieselben Menschenrechte genießen wie gleichaltrige Menschen ohne Behinderungen.³⁴ Eine wesentliche Forderung betraf den Schutz vor Diskriminierung³⁵ für Menschen mit Behinderungen.

4.5. Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen

Im Rahmen des *Internationalen Jahres der Menschen mit Behinderungen*³⁶ im Jahr 1981 wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 03.12.1982³⁷ ein *Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen*³⁸ verabschiedet. In diesem Programm wurde eine weltweite Strategie für einen Zeitraum bis 1993 vorgestellt, um die Prävention, Rehabilitation und die Förderung der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu verbessern.

4.6. Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen

1993 wurden von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Anschluss des Weltaktionsprogramms für Menschen mit Behinderungen *Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für behinderte Menschen*³⁹ beschlossen.⁴⁰ Diese Rahmenbestimmungen waren zwar als Resolution nicht rechtsverbindlich, mit ihnen war aber ein politisches Bekenntnis der Staaten verbunden, diese Regelungen in die jeweilige nationale Politik einfließen zu lassen, um so die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen nach und nach zu verbessern. Dazu enthalten die Rahmenbestimmungen verschiedene Anregungen und Maßnahmen wie z. B. Vorgaben

³² Der Monitoringausschuss weist darauf hin, dass, wie hier, in direkten Zitaten veraltete und diskriminierende Begrifflichkeiten vorkommen können. Der Monitoringausschuss selbst verwendet prinzipiell die Sprache und Begrifflichkeiten der UN-BRK.

³³ UN-Generalversammlung, A/RES/3447 (XXX) vom 09.12.1975 (Declaration on the Rights of Disabled Persons).

³⁴ A/RES/3447 (XXX) vom 09.12.1975 – Verkündung Nr. 3 S. 2: “Disabled persons, whatever the origin, nature and seriousness of their handicaps and disabilities, have the same fundamental rights as their fellow-citizens of the same age, which implies first and foremost the right to enjoy a decent life, as normal and full as possible.”

³⁵ A/RES/3447 (XXX) vom 09.12.1975 – Verkündung Nr. 10: “Disabled persons shall be protected against all exploitation, all regulations and all treatment of a discriminatory, abusive or degrading nature.”

³⁶ International Year of Disabled Persons (IYDP).

³⁷ UN-Generalversammlung, A/RES/37/52 vom 03.12.1982.

³⁸ World Programme of Action Concerning Disabled Persons.

³⁹ Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities.

⁴⁰ UN-Generalversammlung, A/RES/48/96 vom 20.12.1993.

für das Familienleben und die persönliche Integrität von Menschen mit Behinderungen (Rule 9 – Family life and personal integrity⁴¹) oder für die Bildungspolitik (Rule 6 – Education⁴²).

4.7. Konvention über die Rechte des Kindes (UN-KRK) und Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern

Mit dem Beitritt zur bzw. mit der Ratifikation der *Konvention über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention – UN-KRK)*⁴³ verpflichten sich die Vertragsstaaten, die in mehr als 50 Artikeln festgelegten Rechte der Kinder innerstaatlich durch entsprechende Gesetze und behördliche Maßnahmen zu verwirklichen. Die UN-KRK wurde am 20.11.1989 von der UN-Generalversammlung angenommen und trat am 02.09.1990 in Kraft. Österreich hat 1992 die UN-KRK ratifiziert.⁴⁴ Mit der Zurücknahme der österreichischen Vorbehalte zu den Art. 13, 15 und 17 der Kinderrechtskonvention⁴⁵ hat die Kinderrechtskonvention endgültig ihre uneingeschränkte Geltung in Österreich⁴⁶ erlangt.

Die UN-KRK enthält wesentliche Rechte des Kindes. Das Recht von Kindern mit Behinderungen, ein erfülltes und menschenwürdiges Leben zu führen, ist in Art. 23 UN-KRK normiert. Speziellere Rechte in Bezug auf Familie enthalten Art. 7 Abs. 1: das Recht, seine Eltern zu kennen und von ihnen betreut zu werden und Art. 9 Abs. 1: die Verpflichtung der Vertragsstaaten sicherzustellen, dass ein Kind nicht gegen den Willen von diesen getrennt wird. Muss ein Kind dennoch von seinen Eltern getrennt werden und einer anderen Form der Betreuung zugeführt werden, Art. 20 Abs. 2 und 3, so muss eine solche Maßnahme den Anforderungen des Art. 9 Abs. 1 S. 1 entsprechen: Sie muss von einer innerstaatlichen zuständigen Behörde in einer gerichtlich nachprüfaren Entscheidung getroffen werden und darf nur erfolgen, wenn „diese Trennung zum Wohl des Kindes notwendig ist.“

In Art. 18 UN-KRK wird der Vorrang des Grundsatzes, dass beide Elternteile in erster Linie für die Erziehung und Entwicklung des Kindes verantwortlich sind – ein

⁴¹ “States should promote the full participation of persons with disabilities in family life. They should promote their right to personal integrity and ensure that laws do not discriminate against persons with disabilities with respect to sexual relationships, marriage and parenthood.”

⁴² “States should recognize the principle of equal primary, secondary and tertiary educational opportunities for children, youth and adults with disabilities, in integrated settings. They should ensure that the education of persons with disabilities is an integral part of the educational system.”

⁴³ UN-Generalversammlung, A/RES/44/25 vom 20.11.1989.

⁴⁴ BGBl. Nr. 7/1993; Bis auf die USA haben alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen die Kinderrechtskonvention ratifiziert.

⁴⁵ BGBl. III Nr. 138/2015.

⁴⁶ Ein Großteil der Bestimmungen der UN-KRK wurden in das B-VG über die Rechte von Kindern aufgenommen.

Grundsatz, der in das *Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern*⁴⁷ eingeflossen ist.

4.8. Standardregeln zur Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen

In den 1990ern verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Standardregeln zur Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen⁴⁸. Dieses Dokument selbst ist zwar nur eine Resolution der UN-Generalversammlung, sodass ihm keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt. Es hat jedoch eine starke politische Anerkennung erlangt und dient somit als Grundlage für die Gestaltung politischer Programme.

Die Standardregeln zur Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen beinhalteten schon damals die Verpflichtung von Staaten, die volle Partizipation von Menschen mit Behinderungen am Familienleben aktiv zu fördern und zu unterstützen und diskriminierende Regelungen in Bezug auf sexuelle Beziehungen, Heirat oder Elternschaft einschließlich der Adoption abzuschaffen und entgegenstehende Vorurteile zu beseitigen.⁴⁹

Nicht nur im Bereich der Vereinten Nationen, sondern auch auf europäischer Ebene gibt es Regelungen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen betreffen, und die von der Republik Österreich entweder direkt anzuwenden oder umzusetzen sind. Diese Darstellung beschränkt sich nur auf diejenigen, die mit Verfassungsrang ausgestattet unmittelbar angewandt werden müssen, bzw. Menschen mit Behinderungen ein subjektives Recht gibt.

4.9. Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Die *Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)*⁵⁰ und ihre Zusatzprotokolle sind völkerrechtliche Verträge zwischen den Mitgliedstaaten des Europarates. Österreich ist der EMRK (einschließlich des 1. Zusatzprotokolls) beigetreten und hat auch die weiteren Zusatzprotokolle mit Ausnahme des 15. und 16. Protokolls ratifiziert. Der Bundesgesetzgeber hat die EMRK samt den ratifizierten Zusatzprotokollen in Österreich in den Rang eines Bundesverfassungsgesetzes⁵¹ erhoben, diese ist in ihren grundrechtlichen Bestimmungen unmittelbar anwendbar.

Art. 8 Abs. 1 EMRK verpflichtet somit die Republik Österreich u. a. das Privat- und Familienleben aller ihrer Jurisdiktion unterworfenen Personen zu achten. Aus dem

⁴⁷ Art. 2 BVG über die Rechte von Kindern, BGBl. I Nr. 4/2011.

⁴⁸ Vgl. UN-Generalversammlung, A/RES/48/96 vom 04.03.1994.

⁴⁹ Vgl. UN-Generalversammlung, A/RES/48/96 (Annex), S. 23.

⁵⁰ SEV-Nr. 003; die EMRK wurde am 04.11.1950 unterzeichnet und trat am 03.09.1953 in Österreich in Kraft.

⁵¹ BGBl. Nr. 210/1958; die EMRK und das 1. ZP wurden in Verfassungsrang erhoben BGBl. Nr. 59/1962. Auch den weiteren Zusatzprotokollen kommt 1964 Verfassungsrechtsrang zu.

Wortlaut des Art. 8 Abs. 1 EMRK folgt, dass jeder/jede einen Anspruch auf „Achtung“ des Privat- und Familienlebens hat, aber kein Recht auf Ausübung des Privat- und Familienlebens. In dieses Grundrecht darf jedoch nur unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 eingegriffen werden. Danach ist ein Eingriff nur statthaft, soweit dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft u. a. zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist. Die Achtung des Privat- und Familienlebens legt den Staaten darüber hinaus positive Verpflichtungen auf. Damit verbunden ist ein Gewährleistungsrecht, aus dem sich eine positive Handlungspflicht des Staates ableiten lässt. Daraus folgt, dass Eingriffe in das Privat- und Familienleben nicht nur durch aktive Handlungen, sondern auch durch Unterlassungen gebotener Handlungen erfolgen können.

Das geschützte Familienleben umfasst die Beziehung zwischen Eltern und minderjährigen Kindern (Kernfamilie), auch nach Trennung/Scheidung und unabhängig davon, ob die Kinder ehelich, nichtehelich oder adoptiert sind sowie die Beziehung unter Ehegatt*innen.⁵² Ein Eingriff in das Familienleben liegt vor, wenn die Familienmitglieder im Anspruch auf normale Entwicklung des Familienlebens und der familiären Beziehungen behindert werden; in der Regel immer dann, wenn z. B. das tatsächliche Zusammenleben der Familienangehörigen nicht mehr möglich ist.

Eingriffe sind nur zulässig, wenn sie als Maßnahmen für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind. Ob ein Eingriff in das Familienleben von Eltern oder Kindern mit Behinderungen zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer⁵³ erforderlich ist, ist als letztmögliche Maßnahme nach Ungeeignetheit anderer Unterstützungsmöglichkeiten sorgfältig zu prüfen.

Neben der Abwehrfunktion des Art. 8 Abs. 1 EMRK können Gewährleistungspflichten des Staates hinzutreten. Wurde z. B. ein Kind in öffentliche Fürsorge genommen, folgt aus Art. 8 EMRK, dass die Auswahl der Unterbringung und deren konkrete Umstände gewisse Anforderungen erfüllen müssen.⁵⁴ Art. 8 EMRK gewährleistet zudem ein Recht der Eltern darauf, dass ausreichende und geeignete Maßnahmen für eine Zusammenführung der Familie ergriffen werden.⁵⁵

Art. 12 EMRK regelt das Recht auf Eheschließung und Familiengründung nach den einschlägigen nationalen Regelungen und ist im Wesentlichen inhaltsgleich mit dem

⁵² Vgl. Grabenwarter, EMRK (2016), § 22 Rdn. 16.

⁵³ Hier i. d. R. Schutz der Rechte und Freiheiten der Kinder.

⁵⁴ EGMR, 13.07.2000, Scozzari u. Giunta vs. Italien, Nr. 39221/98 u. a., Z 201 ff.

⁵⁵ Vgl. Grabenwarter, EMRK (2016), § 22 Rdn. 19.

Art. 23 Abs. 2 UN-Zivilpakt. Art. 12 gewährt jeder Person im heiratsfähigen Alter und unabhängig von der „geistigen Reife“ das Recht zu entscheiden, ob und ggf. mit wem sie eine Ehe eingehen möchte. Lernschwierigkeiten dürfen daher grundsätzlich kein Grund sein, die Ehe zu verwehren. Dies setzt aber voraus, dass die jeweiligen Personen in der Lage sind, sich frei für oder gegen eine Ehe zu entscheiden.⁵⁶

4.10. Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC)

Der Verfassungsgerichtshof hat sich im Jahr 2012 mit der *Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC)*⁵⁷ auseinandergesetzt⁵⁸ und eine für Österreich richtungsweisende Entscheidung getroffen. Die in der GRC verankerten Rechte sind prinzipiell auch vor dem Verfassungsgerichtshof durchsetzbar. Diese Rechte können daher nicht nur vor den Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichten, sondern auch durch Individualbeschwerden vor dem Verfassungsgerichtshof geltend gemacht werden. Gesetze, die den Rechten der GRC widersprechen, können vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben werden. Damit sind die Grundrechte der GRC nationalen Grundrechten einschließlich der EMRK hinsichtlich ihrer Durchsetzung prinzipiell gleichgestellt.

Für das Leben von Menschen mit Behinderungen in Familie und Partnerschaft garantiert Art. 9 GRC das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie nach den einzelstaatlichen Gesetzen zu gründen. Das Diskriminierungsverbot aus Art. 21 Abs. 1 GRC bezieht sich ausdrücklich auf Behinderung und nach Art. 26 GRC anerkennt und achtet die Union den Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Selbständigkeit und Eigenständigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft. Entscheidend ist somit, ob die jeweiligen Personen entscheidungsfähig sind.

Allerdings gelten die Rechte aus der GRC gem. Art. 51 GRC nur für „die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“. Es bleibt daher abzuwarten, ob und wie der Verfassungsgerichtshof Art. 3 GRC in Fortsetzung des Erkenntnisses vom 14.03.2012 als verfassungsgesetzlich gewährtes Recht anerkennt.⁵⁹

⁵⁶ Pätzold in: Karpenstein/Mayer, EMRK Komm (2015), Art. 12 Rdn. 14.

⁵⁷ 2007/C 303/01 – die GRC trat zusammen mit dem Vertrag von Lissabon am 01.12.2009 in Kraft.

⁵⁸ VfGH vom 14.03.2012 – U466/11 u. a. –, VfSlg. 19.632/2012.

⁵⁹ Vgl. auch Holoubek, Lienbacher, Charta der Grundrechte der Europäischen Union – GRC-Komm (2014), Art. 3 Rdn. 34.

4.11. Art. 7 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)

Dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz in Art. 7 Abs.1 S.1 B-VG⁶⁰ („Alle Staatsbürger⁶¹ sind vor dem Gesetz gleich.“) wurden 1997⁶² zwei weitere Sätze hinzugefügt. Art. 7 Abs. 1 S. 3 B-VG lautet nunmehr: *„Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“* Darüber hinaus bestimmt Art. 7 Abs. 1 S. 4 B-VG: *„Die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich dazu, die Gleichbehandlung von behinderten und nichtbehinderten Menschen in allen Bereichen des täglichen Lebens zu gewährleisten.“* Obwohl diese beiden Sätze zugleich erlassen wurden, sind sie jedoch hinsichtlich ihrer rechtlichen Einordnung streng voneinander zu trennen.

Unter Heranziehung der allgemeinen Grundsätze des Gleichheitsgrundsatzes erfasst Art. 7 Abs. 1 S. 3 B-VG zwei verschiedene Aspekte. Zunächst ist Satz 3, bezogen auf die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen, nur eine Verdeutlichung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes. Schon aus dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz folgt, dass es einer nachvollziehbaren sachlichen Begründung der rechtlichen Ungleichbehandlung aufgrund von Behinderungen bedarf. Eine sachlich gerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen Menschen mit Behinderungen und Menschen ohne Behinderungen muss nachvollziehbar und bezogen auf die spezifische Art und das Ausmaß der Behinderungen begründet werden. Aus dem allgemeinen Gleichheitsgebot und dem Diskriminierungsverbot ergibt sich, dass im Zweifel eine Gleichbehandlung geboten und somit eine Ungleichbehandlung unzulässig ist.

Art. 7 Abs. 1 S. 3 B-VG ist also eine Verpflichtung des Gesetzgebers, das Ziel der faktischen Gleichheit von Menschen mit Behinderungen zu erreichen. Bedeutung erlangt Satz 3 vorwiegend als verfassungsrechtliche Wertentscheidung, die bei der Auslegung des einfachen Gesetzesrechts entsprechend zu berücksichtigen ist.⁶³

Art. 7 Abs. 1 S. 4 B-VG enthält eine Staatszielbestimmung⁶⁴. Danach bekennt sich die Republik Österreich zur Gewährleistung der Gleichbehandlung von Menschen mit und ohne Behinderungen in allen Bereichen des täglichen Lebens. Aus dem Staatsziel der „Behindertenintegration“ lässt sich ein Schutz vor wesentlichen Verschlechterungen des Status quo ableiten. Damit stellt Art. 7 Abs. 1 S. 4 B-VG auch eine Bremse gegen Kürzungen von Sozialleistungen und medizinischen und therapeutischen Unterstützungen von Menschen mit Behinderungen dar.

⁶⁰ BGBl. Nr. 1/1930 (WV) idF BGBl. Nr. 194/1999 (DFB).

⁶¹ In Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot aus Art. 18 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. 2016 C 207, 47, berichtigt durch ABl. 2016 C 400,1) gilt der Gleichheitsgrundsatz auch für Unionsbürger*innen (VfSlg 19.77, 19.118).

⁶² BGBl. I Nr. 87/1997.

⁶³ Berka in: Kneihls/Lienbacher, Bundesverfassungsrecht, Art. 7 B-VG Rdn. 94.

⁶⁴ Staatszielbestimmungen werden auch als Verfassungsaufträge bezeichnet und begründen keine subjektiven Rechte.

Da die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen verfassungsrechtlich garantiert ist, hat der Gesetzgeber Gleichstellungsregelungen erlassen. Wesentlich sind folgende Gesetze:

- Bundesbehindertengesetz
- Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz
- Behinderteneinstellungsgesetz

5. Die UN-BRK – Rechtswirkungen in Österreich

Gem. Art. 45 Abs. 2 UN-BRK und Art. 13 Abs. 2 des Fakultativprotokolls traten beide Verträge mit 26.10.2008 für Österreich in Kraft.⁶⁵ Österreich hat sich mit Ratifizierung der UN-BRK verpflichtet, Menschen mit Behinderungen durch die Gewährleistung von barrierefreier Gestaltung der Lebenswelten eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe an allen Lebensbereichen zu ermöglichen.⁶⁶ Die innerstaatlichen Rechtswirkungen der UN-BRK werden allerdings durch den mit dem Genehmigungsbeschluss des Nationalrates⁶⁷ verbundenen Erfüllungsvorbehalt modifiziert, wonach die UN-BRK durch die Erlassung von Gesetzen zu erfüllen ist. Das hat zur Folge, dass die Verpflichtungen aus der UN-BRK in erster Linie den Gesetzgeber treffen.

Allerdings bindet die UN-BRK auch die Bundesländer in den Bereichen, in denen die Zuständigkeit bei den Bundesländern liegt. Nach Art. 4 Abs. 5 UN-BRK gelten die Bestimmungen der UN-BRK ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile seines Bundesstaates.

Als Staatsvertrag i. S. d. Art. 50 Abs. 1 B-VG verpflichtet die UN-BRK zur völkerrechtskonformen Interpretation. Verwaltungsbehörden und Gerichte sind daher gezwungen, innerstaatliche Rechtsnormen so auszulegen, dass sie nicht im Widerspruch zu den zwischenstaatlichen Verpflichtungen Österreichs stehen. Verwaltungsbehörden und Gerichte müssen also Rechtsnormen in Übereinstimmung mit der UN-BRK auslegen.

Auch die Europäische Union (EU) hat, als „eine von souveränen Staaten einer bestimmten Region gebildete Organisation, der ihre Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für von diesem Übereinkommen erfasste Angelegenheiten übertragen haben“⁶⁸, die UN-BRK ratifiziert. Gem. Art. 45 Abs. 2 UN-BRK trat diese für die EU am 22.01.2011 in Kraft.⁶⁹

⁶⁵ BGBl. III Nr. 155/2008; das Fakultativprotokoll ohne Erfüllungsvorbehalt.

⁶⁶ Vgl. Art. 1, 4 und auch 9 UN-BRK.

⁶⁷ Art. 50 Abs. 1 Z 1 B-VG, BGBl. Nr. 1/1930 (VV) idF BGBl. I Nr. 194/1999.

⁶⁸ Art. 44 Abs. 1 UN-BRK.

⁶⁹ ABL. 2010 L 23/37; Die EU ist nicht Vertragspartei des Fakultativprotokolls.

Als internationale Übereinkunft der EU i. S. d. Art. 216 des *Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)*⁷⁰, deren Abschluss gem. Art. 217 Abs. 6 AEUV vom Rat genehmigt wurde, entfaltet die UN-BRK Bindungswirkung. Die von der EU geschlossenen Übereinkünfte binden als Unionsrecht die Organe der Union und die Mitgliedstaaten, also auch die Republik Österreich. Der österreichische Erfüllungsvorbehalt ist daher unionsrechtlich ohne Bedeutung.

Damit ergibt sich durch die Unterzeichnung der UN-BRK durch die EU die Verpflichtung der Republik Österreich zur unionskonformen Auslegung. Verwaltungsbehörden und Gerichte sind gezwungen, innerstaatliche Rechtsnormen unionskonform auszulegen. Anders aber als bei der verpflichtenden völkerrechtlichen Auslegung⁷¹ sind bei einer Verletzung der unionskonformen Auslegungspflicht Sanktionsmöglichkeiten, z. B. das Vertragsverletzungsverfahren gegeben. Das Recht der Europäischen Union entfaltet eine wesentlich stärkere Intention als das Völkerrecht. Die nationalen Behörden und Gerichte sind verpflichtet, alles zu tun, um die Erfüllung und die volle Wirksamkeit der jeweiligen EU-Normen zu gewährleisten.

6. Erfüllungsvorbehalt und Föderalismus

Die UN-Behindertenrechtskonvention als völkerrechtlicher Vertrag muss von der Republik Österreich in Gesetzgebung und Vollziehung umgesetzt werden. Diese Verpflichtung betrifft alle Gebietskörperschaften: Bund, Länder und Gemeinden.

Gerade bei dem Thema Partnerschaft und Familie von Menschen mit Behinderungen wird deutlich, wie sehr das „Behindertenrecht“ als Querschnittsmaterie alle staatlichen Bereiche berührt und es zu erheblichen Regelungs- und Abstimmungsproblemen der beteiligten Organe wie auch auf Grund der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Länder kommt und zu höchst unterschiedlichen Bedingungen für Menschen mit Behinderungen in den einzelnen Bundesländern führt. Hinzu kommen die unterschiedlichen Vorstellungen der einzelnen Kompetenzträger, wie Inklusionspolitik auszuführen ist. Alleine die Bezeichnungen „Behindertenhilfe“ sowie „Behindertenpolitik“ bringen dieses veraltete und nicht der Konvention entsprechende Bild über Menschen mit Behinderungen zum Ausdruck.

Aufgrund der Kompetenztrennung zwischen Bund und Ländern besteht eine große Regelungsvielfalt auch rund um das Thema Familie und Partnerschaft von Menschen mit Behinderungen. So sind alle Bereiche der „Behindertenpolitik“⁷², die nicht

⁷⁰ ABL 2016 C 202, 47, berichtigt durch ABL 2016 C 400,1.

⁷¹ Bei Verstoß gegen die Auslegungspflicht gibt es keine völkerrechtliche Sanktionsmöglichkeit.

⁷² Schon die Bezeichnung „Behindertenpolitik“ bringt zum Ausdruck, wie tief das medizinische Modell von Behinderung in der Verwaltung verankert ist. Rechtliche Grundlage für Leistungen aus den Sozialressorts sowohl des Bundes wie auch der Länder sind Einschätzungen von körperlichen Behinderungen, die sich nicht in Wechselwirkung mit der Umwelt konstituieren.

ausdrücklich Bundessache sind, Zuständigkeit der Länder. Unterschiedliche Zuständigkeiten, getrennte Finanzierung sowie die Vielzahl länderspezifischer Regelungen erzeugen ein starkes Ungleichgewicht in den einzelnen Ländern und sorgen für Rechtsunsicherheit und ungleiche Behandlung. Daraus folgen völlig unterschiedliche Standards in der „Behindertenhilfe“⁷³, Hilfsmittelversorgung, usw.

Als besorgniserregend bewertete der Monitoringausschuss bereits im Jahr 2016 den Umgang mit der beschriebenen Problematik seitens der Verantwortungsträger*innen. Einerseits scheint die Kommunikation zwischen Bund und Ländern in der Akkordierung inklusionspolitischer Belange mangelhaft. Hinzu kommt ein starres Festhalten am eigenen Kompetenzbereich sowie ein kaum spürbarer Harmonisierungswille, auch unter den Ländern. Gepaart mit einem Mangel an innovativen Lösungsideen erschwert dieser Umgang die ohnehin problematische Ausgangslage und blockiert Entwicklungen. Ein länder- und ressortübergreifendes Forum zur Diskussion, Erarbeitung und Planung von (auch kreativen) Lösungen in behinderungsrelevanten Angelegenheiten wäre daher dringend notwendig, um eine Vereinheitlichung inklusionspolitischer Angelegenheiten im gesamten Bundesgebiet zu bewirken.⁷⁴

Auch das UN-Komitee für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat das moniert:

„10. Das Komitee nimmt zur Kenntnis, dass Österreich ein föderales Regierungssystem hat und ist besorgt, dass dies zu einer unangemessenen Zersplitterung der politischen Zuständigkeit geführt hat, insbesondere da die Länder (Bundesländer) für die Leistungen des Sozialamts zuständig sind. Diese Zersplitterung kann ebenfalls in der Ausarbeitung des Nationalen Aktionsplans Behinderung gesehen werden, in der sich die Teilnahme der Länder unregelmäßig und uneinheitlich gestaltet hat, als auch in den verschiedenen Definitionen von Behinderung, den verschiedenen Standards von Barrierefreiheit und dem unterschiedlichen Schutz vor Diskriminierung in den verschiedenen Ländern. Das Komitee ruft den Artikel 4 (5) der Konvention in Erinnerung, der klar ausdrückt, dass sich ein Staat trotz der administrativen Besonderheiten einer föderalen Struktur nicht seiner Verpflichtungen aufgrund der Konvention entziehen darf.“⁷⁵

Darüber hinaus empfiehlt das Komitee, dass

⁷³ Auch der Begriff „Behindertenhilfe“ bringt zum Ausdruck, dass es sich im Status Quo der Verwaltungslogik bei Menschen mit Behinderungen nicht um Träger*innen von Rechten handelt, sondern um Menschen, die nach dem Fürsorgeprinzip Leistungen durch die öffentliche Hand erhalten.

⁷⁴ Bericht des Unabhängigen Monitoringausschusses an den Bundesbehindertenbeirat 2015/2016, S. 9f, https://monitoringausschuss.at/download/berichte/Bericht_BBB_2016.pdf, aufgerufen am 26.07.2019.

⁷⁵ Handlungsempfehlungen des UN-Komitees über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Zuge der österreichischen Staatenprüfung 2013, CRPD-C-AUT-CO-1 Anm. 10, siehe BIZEPS inoffizielle Übersetzung der Handlungsempfehlungen: https://www.bizeps.or.at/downloads/CRPD-C-AUT-CO-1_de.pdf, aufgerufen am 26.07.2019.

„... der Vertragsstaat sicherstellt, dass die Bundes- und Landesregierungen einen übergreifenden gesetzlichen Rahmen und Richtlinien der Behindertenpolitik in Österreich erwägen, die im Einklang mit der Konvention stehen. Es wird weiters empfohlen, dass diese Richtlinien Rahmenbedingungen für eine wirkliche und echte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen durch repräsentative Organisationen beinhalten, in Hinblick auf die Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzen und Strategien, die Menschen mit Behinderungen betreffen, gemäß Artikel 4 (3) der Konvention.“⁷⁶

Daraus ergibt sich für Österreich die völkerrechtliche Verpflichtung, gerade in solchen sensiblen Bereichen wie der Familie und Partnerschaft österreichweit einheitliche Standards für Menschen mit Behinderungen zu schaffen.

Positiv ist anzuführen, dass der Nationalrat am 13.12.2018 mit erforderlicher Zweidrittelmehrheit für ein Gesetzespaket zur Entflechtung von Kompetenzen gestimmt hat; damit erhalten die Länder u. a. die alleinige Zuständigkeit für Kinder- und Jugendhilfe.⁷⁷ Negativ ist aber, dass es nun durch unterschiedliche landesrechtliche Regelungen zu erheblichen Ungleichbehandlungen kommen kann.

Zur Vermeidung bzw. Abmilderung von nicht sachgerechten Ungleichbehandlungen gibt es verschiedene Lösungsansätze.

6.1. Vereinbarung nach Art. 15a B-VG

Gem. Art. 15a Abs. 1 B-VG können Bund und Länder untereinander Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungskreises schließen; gem. Art. 15a Abs. 2 B-VG können die Länder untereinander Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereiches schließen. Auf die Verträge zwischen Bund und Ländern sind die Grundsätze des völkerrechtlichen Vertragsrechts anzuwenden.⁷⁸

In etlichen für Menschen mit Behinderungen wesentlichen Bereichen gibt es bereits seit längerem eine intensive Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, wie beispielsweise in den Bereichen Gesundheit und Pflege.⁷⁹ Es besteht grundsätzlich die Möglichkeit, weitere Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG zu treffen. Allerdings haben diese Vereinbarungen den Nachteil, dass weder gemeinsame Organe mit Hoheitsbefugnissen geschaffen werden, noch, dass damit unmittelbare Rechtsansprüche begründet werden können. Solche Vereinbarungen sollten daher stets im Wege der

⁷⁶ Handlungsempfehlungen des UN-Komitees über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Zuge der österreichischen Staatenprüfung 2013, CRPD-C-AUT-CO-1 Anm. 11.

⁷⁷ Parlamentskorrespondenz Nr. 1514 vom 13.12.2018.

⁷⁸ Vgl. Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Österreichisches Staatsrecht, Bd. 1: Grundlagen (2011), Rdn. 18.015.

⁷⁹ Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Bericht der Bundesregierung über die Lage der Menschen mit Behinderungen in Österreich 2016 (2017), S. 19.

speziellen Transformation in Form von Gesetzen und Verordnungen des Bundes und der Länder umgesetzt werden.⁸⁰

Im Allgemeinen bleibt es jedoch den beteiligten Gebietskörperschaften (Bund und Ländern) überlassen, ob und worüber sie eine Vereinbarung nach Art. 15a B-VG abschließen wollen.

6.2. Anwendung des Art. 16 Abs. 4 und 5 B-VG

Die Umsetzungsverpflichtung aus der UN-BRK trifft auf Grund des Erfüllungsvorbehalts vorrangig den Gesetzgeber, und zwar je nach der im B-VG geregelten Kompetenzverteilung den Bundes- oder den Landesgesetzgeber. Die Regierung ist umfassend zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen verpflichtet und kann sich gem. Art. 27 S. 1 des *Wiener Übereinkommens über die Rechte der Verträge (WVK)*⁸¹ dabei nicht auf innerstaatliche Gründe und insbesondere nicht bundesstaatsbedingte Umsetzungsprobleme berufen.⁸² Auch die UN-BRK enthält entsprechende Regelungen. Nach Art. 4 Abs. 5 UN-BRK gelten die Bestimmungen des Übereinkommens ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile des Bundesstaates. Innerstaatliche Gründe können daher grundsätzlich die Spät- oder Nichterfüllung von Verpflichtungen aus der UN-BRK nicht rechtfertigen, ganz abgesehen davon, dass die Republik unionsrechtlich zur vorbehaltlosen Umsetzung der UN-BRK verpflichtet ist. Im Falle einer Verletzung der Verpflichtungen aus der UN-BRK kommen die Regeln über die Staatenverantwortlichkeit zum Tragen.⁸³

Kommt es in den Ländern nicht oder nicht ausreichend zu einer Umsetzung der Regelungen aus der UN-BRK, besteht die Möglichkeit der Anwendung des Art. 16 Abs. 4 und 5 B-VG. Nach Art. 16 Abs. 4 B-VG sind die *„Länder (...) verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die in ihrem selbständigen Wirkungsbereich zur Durchführung von Staatsverträgen erforderlich werden; kommt ein Land dieser Verpflichtung nicht rechtzeitig nach, so geht die Zuständigkeit zu solchen Maßnahmen, insbesondere zur Erlassung der notwendigen Gesetze, auf den Bund über.“* In Art. 16 Abs. 5 B-VG wird ergänzend ausgeführt: *„Ebenso hat der Bund bei Durchführung von Staatsverträgen das Überwachungsrecht auch in solchen Angelegenheiten, die zum selbständigen Wirkungsbereich der Länder gehören. Hierbei stehen dem Bund die gleichen Rechte gegenüber den Ländern zu wie bei den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung (Art. 102 B-VG).“*

⁸⁰ Vgl. Meyer/Muzak, B-VG (2015), Art. 15a, III.

⁸¹ BGBl. Nr. 40/1980.

⁸² Art. 27 WVK: „Eine Vertragspartei kann sich nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen. Diese Bestimmung läßt Artikel 46 unberührt.“

⁸³ Vgl. Reinisch (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd I. (2013), Rdn. 2406 ff.

Damit besteht – zumindest theoretisch – die Möglichkeit, dass die Zuständigkeit der Länder bei der Durchführung von Staatsverträgen bei Nichterfüllung auf den Bund übergeht.

6.3. Anwendung des Art. 18 Abs. 1 B-VG

Ein weiterer Lösungsansatz ergibt sich aus der Verpflichtung von Verwaltungsbehörden und Gerichten zur völkerrechtskonformen Interpretation der UN-BRK.

Gem. Art. 18 Abs. 1 B-VG darf die gesamte staatliche Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden. In Bezug auf den Erfüllungsvorbehalt bedeutet das, dass durch einen Erfüllungsvorbehalt nicht die Rechtswirkungen der UN-BRK im innerstaatlichen Bereich beseitigt werden, sondern diese Rechtswirkungen bloß beschränkt werden. Durch den Erfüllungsvorbehalt wird lediglich die unmittelbare Anwendbarkeit der UN-BRK ausgeschlossen.⁸⁴

Zu diesen Rechtswirkungen gehört insbesondere die den Verwaltungsbehörden und den Gerichten obliegende verfassungsrechtliche Pflicht zur völkerrechtskonformen Interpretation. Diese besteht nach der herrschenden Meinung⁸⁵ grundsätzlich und insbesondere in Bezug auf unter Erfüllungsvorbehalt abgeschlossene Staatsverträge. Danach müssen innerstaatliche Rechtsnormen so ausgelegt werden, dass sie mit den zwischenstaatlichen Verpflichtungen Österreichs nicht im Widerspruch stehen.⁸⁶ Hierbei sind die Art. 31 ff. WVK über die Auslegung von völkerrechtlichen Verträgen anzuwenden, wonach die innerstaatlichen Rechtsanwendungsorgane bei ihrer Interpretation von Staatsverträgen die völkerrechtlichen Regeln anzuwenden haben.⁸⁷ Damit gilt auch für österreichische Organe die Auslegungsregel nach Art. 31 Abs. 1 WVK: *„Ein Vertrag ist nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen.“*

Ziel und Zweck als Auslegungskriterium der UN-BRK ist in der Legaldefinition des Art. 1 S. 1 UN-BRK enthalten: *„Zweck dieses Übereinkommens ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschen und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern.“*

Aus der UN-BRK ergibt sich eindeutig, dass Menschen mit Behinderungen das Recht auf eine gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft haben. Diese Teilhabe ist aber nur

⁸⁴ Vgl. Öhlinger in: Korinek/Holoubek (Hg), B-VG (2009), zur Eigenschaft eines unter Erfüllungsvorbehalt genehmigten Staatsvertrags als „geltender Bestandteil des österreichischen Rechts“, Rdn. 86.

⁸⁵ Vgl. Öhlinger, Art. 50 B-VG, Rdn. 45, Fn. 133 sowie Rdn 87, Fn. 229 m. w. N.

⁸⁶ VwGH 28.2.1962, 0535/58, RS 5; vgl. ebenso VwGH 20.2.1964, 0493/63; VwGH 21.10.1983, 82/17/0087; vgl. auch OGH 6.5.2008, 1 Ob 8/08w.

⁸⁷ Vgl. Reinisch (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd. I (2013), Rdn. 335.

gewährleistet, wenn in allen Bundesländern einheitliche Standards bestehen und damit gleichartigen Bedürfnissen auch gleichartige Leistungen gegenüberstehen. Um dieses Ziel zu erreichen, sind die betreffenden Materien als Bundeskompetenz im Bundes-Verfassungsgesetz vorzusehen.⁸⁸ Soweit das noch nicht erfolgt ist, können Kooperations- und Koordinationsprobleme zwischen Bund und Ländern zumindest im Wege von staatsrechtlichen Vereinbarungen gem. Art. 15a B-VG gelöst werden.

6.4. Eigener Kompetenztatbestand „Behindertenwesen“ – Inklusionspolitik

Die Schaffung eines eigenen Kompetenztatbestands *Inklusionspolitik* ist zwar reizvoll, aber auch mit einer Vielzahl von Problemen behaftet.⁸⁹ Den in dem Gutachten angesprochenen Problemen einer Verschärfung der bestehenden Kompetenzsplitterung sowie des Entstehens von Vollzugsproblemen und einer nicht zu unterschätzenden Rechtsunsicherheit kann entgegengehalten werden, dass neue Rechtsgestaltungen regelmäßig – zumindest in einer Übergangszeit – zu Irritationen führen können. Insoweit besteht kein Grund, von der Schaffung eines eigenen Kompetenztatbestands Inklusionspolitik abzusehen.

7. Ausblick

Zur nachhaltigen Umsetzung der UN-BRK hat sich die Republik bereits 2008 durch ihre Ratifizierung bekannt. Die Frage, ob die UN-BRK umgesetzt werden soll, stellt sich bereits seit 11 Jahren nicht mehr. Die Frage nach dem Wie und die Beantwortung dieser Frage bleibt jedoch oft im Nebel der verschiedenen Zuständigkeiten verborgen – politisch, juristisch wie auch gesellschaftlich. Die Umsetzung der Konvention kann aber nur dann gelingen, wenn Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam Anstrengungen unternehmen: allen – auch dem föderalen System geschuldeten – Herausforderungen zum Trotz. Die Umsetzung der Konventionsziele darf nicht ausschließlich dem Sozialressort „überlassen“ bleiben. Die Verantwortung zur Umsetzung betrifft alle Ressorts in den Ministerien – im Bund wie auch in den Ländern. Die Anliegen von Menschen mit Behinderungen sind vielfältig und daher auch nicht nur im Sozialbereich abhandelbar.

Was es braucht, ist ein gemeinsamer Umsetzungswille aller beteiligter Stakeholder: Die Staatszielbestimmung aus dem Bundesverfassungsgesetz muss auf politischer wie auch auf gesellschaftlicher Ebene Widerhall finden. Anderenfalls bleiben die Ziele der UN-BRK, also der volle Genuss der Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen, nicht mehr als ein Lippenbekenntnis.

⁸⁸ Österreichischer Behindertenrat, Stellungnahme (2018), <https://www.behindertenrat.at/wp-content/uploads/2018/07/Stellungnahme-Kompetenzbereinigung.pdf>, S. 2, aufgerufen am 26.07.2019.

⁸⁹ Siehe: Universität Innsbruck, Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwachsenden Verpflichtungen Österreichs, Rdn. 33.



2. aktualisierte Auflage, Oktober 2019

Verein zur Unterstützung des
Unabhängigen Monitoringausschusses
zur Umsetzung der
UN-Konvention über die Rechte
von Menschen mit Behinderungen

Walcherstraße 6/Unit 4/Top 6A
A-1020 Wien

Tel: +43 1 295 43 43 42

www.monitoringausschuss.at
Twitter: MAusschuss
Instagram: monitoringausschuss