

Stellungnahme

**Entwurf eines
Gesetzes über die Änderung des
Antidiskriminierungsgesetzes
Vorarlberg**

1. Einleitung

Der unabhängige Monitoringausschuss ist zuständig für die Überwachung der Einhaltung der UN-Konvention „Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ vom 13. Dezember 2006 (ratifiziert mit 26. Oktober 2008; BGBl. III Nr. 155/2008) in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundes-sache sind, und hat sich auf der Grundlage von § 13 des Bundesbehindertengesetzes in Umsetzung der Konvention konstituiert. Dem weisungsfreien Ausschuss gehören Vertreter/innen von Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen Menschen mit Behinderungen, Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit sowie der wissenschaftlichen Lehre an. Weiters gehören ihm mit beratender Stimme an je ein/e Vertreter/in des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz sowie des jeweils betroffenen Ressorts oder obersten Organs der Vollziehung.

Dem Ausschuss wurde der vorliegende Entwurf über das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz übermittelt.

Es ist zu begrüßen, dass fünf Jahre nach Ratifizierung, die Vorgaben der Konvention in Grundzügen diskutiert werden und in Teilen legislativ umgesetzt werden. Der Ausschuss begrüßt ausdrücklich die Befassung mit § 13 Abs. 8 Bundesbehindertengesetz.

2. Grundsätzliches

a. Fristsetzung

Der Entwurf wurde dem Ausschuss am 4. Juni 2012 mit einer Frist bis zum 18. Juni übermittelt. Das ist ein für ein ehrenamtlich tätiges Kollegialorgan mit insgesamt 14 Mitgliedern knapper Zeithorizont.

Die folgende Stellungnahme muss sich daher auf die notwendigsten Punkte beschränken und bleibt notwendiger Weise hinter den Ansprüchen von Diskussion und fundierter Erarbeitung des Ausschusses zurück.

b. Partizipation

Der Monitoringausschuss hat an anderer Stelle bereits betont: „Konsultationen haben **so frühzeitig** zu erfolgen, dass die Belange von Menschen mit Behinderungen umfassend bei den Überlegungen einfließen können. Konsultationen sind offen zu führen, es muss eine tatsächliche Möglichkeit geben, in einem Konsultationsprozess Stellung zu beziehen. Diese Stellungnahmen müssen nachweislich und unbedingt berücksichtigt werden, d.h. *alle* Argumente müssen objektiv und fachlich geprüft werden. **Eine Diskussionsmöglichkeit muss geschaffen werden und gegeben sein.** Die abschließende Bewertung der vorgebrachten Argumente muss nachvollziehbar sein und diese müssen sich im Abschlussdokument wieder finden.“¹

Angesichts der Fristsetzung scheint nicht sichergestellt, dass eine effektive Partizipation von Menschen mit Behinderungen in der Begutachtung möglich gemacht wurde. Der Konvention entsprechend hätten solche Konsultationen bereits im Vorfeld stattfinden müssen, diese sind jedenfalls aus dem vorliegenden Text nicht ersichtlich, Informationen zu einer möglichen Partizipation von Menschen mit Behinderungen und deren Vertretungsorganisationen in der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs liegen dem Ausschuss nicht vor.

c. Intentionen des Entwurfs

Formulierungen wie zB „allerdings ist zu erwarten, dass unzulässige Diskriminierungen nicht stattfinden werden und es daher keinen Grund für solche Verfahren (bei der Antidiskriminierungsstelle, Anm.) geben wird“,² oder auch „demnach wird beispielsweise der nachträgliche Einbau eines Aufzuges in einen Altbau in vielen Fällen nicht zumutbar sein“,³ lassen Zweifel an den Intentionen des Gesetzes aufkommen.

Man kann sich über weite Strecken des Eindrucks nicht erwehren, dass mit dem vorliegenden Entwurf zunächst der Mythos, wonach Inklusion „teuer“ ist, in den Raum gestellt wird, um unmittelbar mit Versicherungen, dass es kaum Anlassfälle geben werde, gegenzusteuern. Vieles liest sich wie ein kosmetisches Manöver, um vordergründig die Konvention formell umzusetzen, ohne dass sich inhaltlich tatsächlich etwas verändert bzw. ändern muss.

¹ Stellungnahme Partizipation, April 2010, siehe auch Stellungnahme zum Budgetbegleitgesetz. Diese und alle folgenden Stellungnahmen <http://www.monitoringausschuss.at/sym/monitoringausschuss/Stellungnahmen>

² Vergleiche Seite 8 der Erläuternden Bemerkungen des Entwurfs.

³ Vergleiche Seite 15 der Erläuternden Bemerkungen des Entwurfs.

Dem Anspruch, die Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderungen und damit deren Chancengleichheit und Inklusion zu fördern, wird der vorliegende Entwurf in seinen Intentionen daher nicht gerecht.

Im Folgenden einige skizzenhafte Anmerkungen zu einzelnen Passagen des Entwurfs:

d. Umsetzung des Artikel 16 Abs. 3

Der Ausschuss ist sich der wichtigen Arbeit der Landesvolksanwaltschaft Vorarlberg bewusst und schätzt diese sehr. Auch wenn die Zuordnung der Agenden im Rahmen der Umsetzung des Fakultativprotokolls zur Konvention zur Prävention von Folter zur Landesvolksanwaltschaft begründet und vor dem Hintergrund der historischen Zuständigkeit nachvollziehbar ist, so würde der Ausschuss dennoch anregen, dass auch das Land Vorarlberg – wie alle anderen Bundesländer auch – die entsprechenden Agenden, inklusive jener, die sich aus der Konvention nach Artikel 16 Abs. 3 zum Gewaltschutz für Menschen mit Behinderungen ergeben, der Volksanwaltschaft auf Bundesebene übertragen würde. Die Umsetzung einheitlicher Standards würde für eine Übertragung dieser Kompetenzen an das damit mehrheitlich befasste Gremium sprechen.

3. Bestimmungen des Entwurfs des Vorarlberger ADG

§ 1 – Ziel, Anwendungsbereich

Die Diskriminierungsgründe ethnische Zugehörigkeit, Religion oder Weltanschauung, Alter, sexuelle Orientierung, Geschlecht oder Behinderung sind sehr klar aufgelistet. Die deutliche Trennung der Gründe hat unter anderem den Vorteil, dass diese leichter nachzuvollziehen und wohl auch zu merken sind. Gleichzeitig hat die Klausel folgende Nachteile:

- Andere Diskriminierungsgründe, die zB in der Konvention genannt werden – vgl. Sprache, politische oder sonstige Anschauung, soziale Herkunft, Vermögen, Geburt⁴ – sind nicht angeführt.
- Eine ergänzende Klausel wie zB „oder sonstiger Status“, die die nicht genannten Gründen auffangen könnte, fehlt.
- Das Konzept mehrfacher und verschärfter Diskriminierung, wie es in der Konvention erwähnt ist,⁵ ist aus der aufgesplitteten Listung von Diskriminierungsgründen nicht wirklich ableitbar. Menschen mit Behinderungen werden vielfach nicht nur auf Grund des Merkmals „Beeinträchtigung“ diskriminiert, sondern aus einer Kumulation von mehreren Merkmalen, dies sollte entsprechend klargestellt und zum Ausdruck gebracht werden.

§ 2 – Begriffe

Diskriminierungen auf Grund von Assoziierung zu berücksichtigen ist ein wichtiges Signal, die explizite Erwähnung wird sehr begrüßt.

⁴ Vergleiche Präambel (p) Konvention.

⁵ Vergleiche Präambel (p) Konvention.

§ 10 – Angemessene Vorkehrungen

Die Begrifflichkeiten in der Umschreibung von „angemessene Vorkehrungen“ divergieren von jenen in der Definition der Konvention, was im sprachlichen Ergebnis eine Unterscheidung von Nuancen sein könnte. Schwerer wiegt, dass sich der Begriff der „angemessenen Vorkehrungen“ im Konventionsverständnis natürlich auf alle Lebensbereiche, weil auf die Verwirklichung sämtlicher Menschenrechte und Grundfreiheiten bezieht:

„Angemessene Vorkehrungen“ sind notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen, wenn sie in einem bestimmten Fall benötigt werden, um Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen den Genuss und die Ausübung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten.“⁶

§ 12 – Aufgaben

Die Klarstellung bezieht sich lediglich auf Artikel 33 Abs. 2, der erste und letzte Absatz der Bestimmung werden nicht „klargestellt.“ Weder wird die Übertragung der Focal Points oder der Koordinierung andiskutiert (Abs. 1), noch wird ein klarer Auftrag samt gesetzlicher Regelung für die Partizipation von Menschen mit Behinderungen und deren Vertretungsorganisationen (Abs. 3) erteilt.

Gerade Letzteres hat Auswirkungen auf das Selbstverständnis der Institution, deren Prozesse und schließlich – um der Barrierefreiheit im Sinne der Konvention Rechnung zu tragen – auch auf das Budget. Der Nachtrag einer expliziten Verpflichtung zur Partizipation, getragen vom Verständnis einer Bringschuld der Institution an Menschen mit Behinderungen und deren Vertretungsorganisationen sowie Träger, wird dringend gefordert, um den Anforderungen der Konvention nach Artikel 4 Abs. 3 und Artikel 33 Abs. 3 Genüge zu tun. Die Diskussion von Artikel 33 Abs. 1 sollte im Sinne der Bewusstseinsbildung nicht unerwähnt bleiben.

Der Monitoringausschuss würde sich eine explizite Ermöglichung der Zusammenarbeit mit dem Landesmonitoringgremium wünschen.

§ 14 a – Überprüfung Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen

Die Bestimmung ist ohne näheres Studium der Vorarlberger Landesgesetze – für die angesichts der Frist wenig Zeit bleibt – schwer zu beurteilen. Es entsteht auf Grund der Gesetzesformulierung und den Ausführungen in den Erläuternden Bemerkungen der Eindruck, dass Artikel 16 Abs. 3 der Konvention in einer Schmalspurvariante umgesetzt wird. Angesichts der weitverbreiteten und vielschichtigen Gewalt, die Menschen mit Behinderungen wesentlich eher trifft als den Durchschnitt der Bevölkerung, sollte das Land Vorarlberg ein klares und unmissverständliches Zeichen setzen, dass Gewalt gegen Menschen mit Behinderungen verpönt ist.

⁶ Vergleiche Artikel 2 Konvention.

Zu den vielfältigen Formen und auch Auswirkungen von Gewalt gegen Menschen mit Behinderungen hat der Monitoringausschuss auf Basis einer öffentlichen Sitzung ausführlich Stellung genommen.⁷

4. Erläuternde Bemerkungen

- Seite 5: die Konvention enthält eine Definition von „Diskriminierung auf Grund einer Behinderung“ die an dieser Stelle mindestens genauso viel Platz einnehmen sollte, wie der – korrekte – Verweis auf die Nichtdiskriminierung nach Artikel 5 der Konvention.
- Seite 5: es wird eine umfassende Umsetzung des Artikel 33 angekündigt, eine Diskussion des Focal Point oder der Koordinierungsstelle (Artikel 33 Abs. 1) unterbleibt im Weiteren völlig, Artikel 33 Abs. 3 zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen wird, wohlwollend gelesen, gestreift.
- Seite 6: die Erläuterung, welche Einrichtungen von der Landesvolksanwältin nicht zu prüfen sind, wird nicht ausgeführt. Eine Erklärung, warum das nicht notwendig ist, bzw. das Anführen der Bestimmungen, durch die diese Prüfung abgedeckt wird, scheint opportun.
- Seite 8: die Formulierung „allerdings ist zu erwarten, dass unzulässige Diskriminierungen nicht stattfinden werden und es daher keinen Grund für solche Verfahren (bei der Antidiskriminierungsstelle, Anm.) geben wird“ konterkariert die Intentionen des Gesetzes völlig.
- Seite 9: die Begrifflichkeit von „Barrierefreiheit“ scheint über weite Strecke der Erläuternden Bemerkungen zu eng, der Ausschuss erlaubt sich die vielfältigen Dimensionen von Barrierefreiheit gemäß der Konvention auf Basis früherer Ausführungen⁸ wie folgt zu skizzieren:
 - Physische Barrierefreiheit im Sinne der Ermöglichung von Mobilität
 - Kommunikative Barrierefreiheit im Sinne der Ermöglichung von Kommunikation für Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen, non-verbale Menschen und Menschen mit Sprachschwierigkeiten, aber auch Menschen mit Lernschwierigkeiten
 - Intellektuelle Barrierefreiheit im Sinne der Zugänglichkeit von Informationen für Menschen mit Lernschwierigkeiten, zB durch Leichter-Lesen Formate
 - Soziale Barrierefreiheit im Sinne des Abbaus von Vorurteilen, Stereotypen und anderen Einstellungen, die Inklusion verhindern
 - Ökonomische Barrierefreiheit im Sinne von leistbarem Zugang zu Angeboten der Verbesserung der Inklusion unabhängig von eigenen Ressourcen
 - Institutionelle Barrierefreiheit im Sinne des Abbaus von segregativen Strukturen in wichtigen Lebenswelten.
- Seite 9: Auf Basis von Artikel 42 der Konvention, der zu diesem Zweck eigens geschaffen wurde, hat die Europäische Union bereits am 23 Dezember 2010 die Konvention als regionale Integrationsorganisation ratifiziert.
- Seite 10: Die Anerkennung der Nichtdiskriminierung auf Grund von Assoziierung und das progressive Verständnis von Beziehungen, die über den familiären Umkreis hinausgehen, werden ausdrücklich begrüßt.
- Seite 13: Die Teilnahme von Menschen mit intellektueller Beeinträchtigung an Wahlen ist ein Unterstützungsbedarf, der im Sinne der Bewusstseinsbildung explizit erwähnt werden sollte.

⁷ Stellungnahme Schutz vor Gewalt, 24. Februar 2011.

⁸ Siehe Stellungnahme Förderungen, 22. Februar 2012.

- Seite 15: Das Zitat über die Zumutbarkeit von Umbauten – „demnach wird beispielsweise der nachträgliche Einbau eines Aufzuges in einen Altbau in vielen Fällen nicht zumutbar sein“ steht in Widerspruch zur Intention des Entwurfs.
- Seite 16: Die Klarstellung zur Umsetzung von Artikel 33 übersieht den ersten und letzten Absatz dieser Bestimmung: Artikel 33 Abs. 1 fordert das Designieren von Focal Points und jedenfalls einer Koordinationsstelle, Abs. 2 erfordert die effektive Einbeziehung der Zivilgesellschaft, vor allem Menschen mit Behinderungen und deren Vertretungsorganisationen.
- Seite 18: Die Mitgliedschaft eines Vertreters oder einer Vertreterin einer Behindertenorganisation in einer Kommission der Landesvolksanwältin als Erfüllung von Artikel 33 Abs. 3 zu beschreiben steht in Widerspruch zu den Vorgaben der Konvention. Die Bestimmung der Konvention verwendet ein pluralistisches Bild von Menschen mit Behinderungen und verweist explizit auf Vertretungsorganisationen, unter Hinzunahme von Trägerorganisationen – die in den Erläuternden Bemerkungen öfter vorkommen als die SelbstvertreterInnen, die es in Vorarlberg ja auch gibt dies ergibt eine sehr bunte und auch große Gruppe, die in einem Prozess, der auch außerhalb einer Kommission abläuft, gewährleistet werden muss.
- Abschließend hält der Ausschuss fest, dass die Diskussion zur Umsetzung der Konvention in Vorarlberg sehr begrüßt wird. Der vorliegende Entwurf spiegelt dieses Bemühen nur ungenügend wieder. Der Ausschuss betont, dass die Erfordernisse der Partizipation, auch in Hinblick auf barrierefreie Prozesse, im Sinne der Konvention jedenfalls noch verbessert werden müssen.
- Für etwaige Rückfragen und Erläuterungen steht der Ausschuss unter Berücksichtigung seiner äußerst knappen Ressourcen zur Verfügung.

Für den Ausschuss

Die Vorsitzende