

## Stellungnahme zum Entwurf der Novelle zum Tiroler Antidiskriminierungsgesetz und zum Entwurf der Novelle zum Gesetz über den Tiroler Volksanwalt

Der Monitoringausschuss, der gem. § 13 Bundesbehindertengesetz für die Überwachung der Einhaltung der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (im Folgenden UN-BRK) auf Bundesebene zuständig ist, nimmt zu den Entwürfen der Novellen zum Tiroler Antidiskriminierungsgesetz und zum Gesetz über den Tiroler Volksanwalt wie folgt Stellung:

### I. Zersplitterung der Menschenrechtsmaterie

Prinzipiell ist die gesetzliche Festlegung menschenrechtlicher (Schutz)Bestimmungen überaus zu begrüßen. Dennoch weist der Monitoringausschuss darauf hin, dass die Handhabe der österreichischen Antidiskriminierungsgesetzgebung und die Zersplitterung der Menschenrechtsmaterie durchaus zu Recht wiederholt Gegenstand nationaler und internationaler Kritik war und ist.<sup>1</sup> Die Regelungen und Gesetze zur Nicht-Diskriminierung unterscheiden sich nicht nur auf Bundes- und Landesebene bzw. zwischen den einzelnen Bundesländern, es herrschen auch völlig uneinheitliche Standards in Bezug auf die unterschiedlichen Diskriminierungsgründe. Dies führt zu einer nicht nachvollziehbaren weiteren **Benachteiligung einzelner Gruppen** und zu einer **Ungleichbehandlung je nach Wohnsitz** innerhalb Österreichs. Dieses Ergebnis steht diametral dem menschenrechtlichen Grundgedanken der Gleichbehandlung und Chancengleichheit entgegen und führt überdies zu überaus problematischer **Rechtsunsicherheit**. In Österreich existieren neben unzähligen gesetzlichen Regelungen (Schätzungen sprechen von 35 bis 60 verschiedenen Gesetzen) in etwa 50 Stellen, die im Falle der unterschiedlichen Diskriminierungen zu kontaktieren sind.<sup>2</sup> Dies führt zur Verwirrung von Betroffenen und folglich zur **mangelnden Effektivität** der unzähligen Gleichbehandlungsstellen und der entsprechenden Gesetzgebung.

Der Monitoringausschuss rät daher dringend an, trotz föderaler Gegebenheiten die **Vereinheitlichung des Menschenrechtsschutzes** und eine **Aufwertung der einzelnen Menschenrechtsthematiken** österreichweit deutlich voranzutreiben. Dies

---

<sup>1</sup> Vgl. u.a. Bericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz zu Österreich. CRI(2015)34, 16. Juni 2015.

<sup>2</sup> CRI(2015)34, Abs. 12.

muss dem Diskurs über die Schaffung weiterer Antidiskriminierungsgesetzgebung und entsprechender Anlaufstellen vorangestellt werden.

## II. Novelle zum Tiroler Antidiskriminierungsgesetz 2005

### Allgemeines

Der Monitoringausschuss begrüßt die Intention der Novelle und gratuliert zur zeitnahen Umsetzung der Richtlinie über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen.<sup>3</sup> Weiters zeigt sich der Ausschuss erfreut über die gesetzliche Verankerung des Tiroler Monitoringausschusses und des Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf Landesebene.

### Zum Aktionsplan

Der Monitoringausschuss begrüßt die Errichtung eines Aktionsplans zur Erreichung der Zielsetzungen der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.<sup>4</sup> Diese Notwendigkeit auch gesetzlich zu verankern verleiht dem Vorhaben die notwendige Ernsthaftigkeit und starke Basis.

Insbesondere in Hinblick auf die Erfahrungen, die der Monitoringausschuss im Zusammenhang mit der Ausarbeitung und Umsetzung des NAP Behinderung auf Bundesebene in den letzten Jahren gesammelt hat, ist unbedingt darauf zu achten dass

- der Aktionsplan bzw. die Umsetzung seiner Maßnahmen mit ausreichendem **Budget** auszuweisen ist;
- die Erarbeitung des Aktionsplans in einem ernst gemeinten **partizipativen Prozess** unter aktiver Einbindung von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen entsprechend Art. 4 Abs. 3 UN-BRK stattfindet;<sup>5</sup>
- der Aktionsplan adäquate **Zeitlinien, Indikatoren** und klare **Aufträge** enthält;
- die Evaluierung **wissenschaftlichen Kriterien** entspricht und **unabhängig** erfolgt;
- klare **Zuständigkeiten** und Verantwortlichkeiten transparent ausgewiesen sind.

### Zum Tiroler Monitoringausschuss

Die geplante Novellierung des Tiroler Antidiskriminierungsgesetzes betrifft u.a. die Umsetzung des Art 33 Abs. 2 UN-BRK auf Landesebene.<sup>6</sup> Satz 2 dieser Bestimmung

---

<sup>3</sup> RL (EU) 2016/2102.

<sup>4</sup> Artikel I §14a „Aktionsplan“ Entwurf.

<sup>5</sup> Art 4 Abs. 3 UN-BRK schreibt u.a. vor, dass bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften zur Durchführung der UN-BRK sowie bei anderen Entscheidungsprozessen in Angelegenheiten, die Menschen mit Behinderungen betreffen, enge Konsultationen mit Menschen mit Behinderungen und deren Vertretungsorganisationen zu führen sind, und diese aktiv einbezogen werden müssen.

<sup>6</sup> Vgl. § 16a „Monitoringausschuss“ Entwurf.

schreibt für die Ausgestaltung des Monitoringmechanismus die Berücksichtigung der Pariser Prinzipien<sup>7</sup> fest.

Unter Hinweis auf den Umstand, dass die aktuelle Struktur des Bundes-Monitoringausschusses gleichfalls nicht den Anforderungen der Pariser Prinzipien gerecht wird<sup>8</sup>, ist im konkreten Fall Folgendes anzumerken:

### Positive Aspekte

Der Monitoringausschuss des Bundes begrüßt die **gesetzliche Verankerung** des bereits bestehenden Tiroler Monitoringausschusses, insbesondere auch die Übertragung der **Überwachungsaufgabe** nach Art 33 Abs. 2 UN-BRK von der/dem Antidiskriminierungsbeauftragten auf das Gremium. Die gesetzliche Verankerung der **Weisungsfreiheit** der/des Antidiskriminierungsbeauftragten und der Mitglieder des Ausschusses (§ 17 Abs. 1 Entwurf) ist überaus relevant. Gleiches gilt für die Festschreibung der **Verpflichtung der Landes- und Gemeindeorgane** zur Unterstützung, Auskunftserteilung und Gewährung von Akteneinsicht (§ 17 Abs. 3 Entwurf). Ebenso positiv hervorzuheben ist die Regelung zur **Freistellung** öffentlicher Bediensteter im Falle einer Funktionsübernahme im Ausschuss (§ 17 Abs. 5 lit. a Entwurf).

### Kritische Anmerkungen

#### a) Bestell- und Auswahlverfahren

Die Pariser Prinzipien bestimmen eine pluralistische Vertretung der Zivilgesellschaft für die Zusammensetzung nationaler Menschenrechtsorganisation.<sup>9</sup> Die UN-Behindertenrechtskonvention schreibt konkreter in Art. 33 Abs. 3 fest, dass *die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen* in den Überwachungsprozess einbezogen werden und *in vollem Umfang* daran teilnehmen. Somit gilt das **Gebot der Partizipation am Überwachungsprozess**.

In diesem Zusammenhang ist die geplante Regelung des § 16a Abs. 2 lit. a des vorliegenden Entwurfs bedenklich. Diese bestimmt die/den Antidiskriminierungsbeauftragten zur vorsitzenden Person des Tiroler Monitoringausschusses. Die **Leitung** des Monitoringmechanismus **zwingend und a priori** festzusetzen ist der Unabhängigkeit des Gremiums abträglich und im Sinne eines demokratischen und partizipativen Grundverständnisses verfehlt. Eine unabhängige Vorsitzwahl aus der Mitte des Gremiums ist zu befürworten.

Allgemein ist festzuhalten, dass es ein **transparentes und faires Bestell- und Auswahlverfahren** aller Mitglieder des Tiroler Monitoringausschusses (einschließlich der leitenden Person) braucht, das im Sinne der UN-BRK **inklusiv, barrierefrei und**

---

<sup>7</sup> A/RES/48/134.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu unter anderem Stellungnahme Nationale Menschenrechtsorganisation, Mai 2009, <http://monitoringausschuss.at/stellungnahmen/nationale-menschenrechtsinstitution-27-05-2009/> bzw. CRPD/C/AUT/CO/1, Abschließende Beobachtungen des UN-Fachausschusses über die Rechte von Menschen mit Behinderungen an Österreich, Abs. 52ff.

<sup>9</sup> Ibidem.

**partizipativ** ausgestaltet ist. Dies ist vor allem im Zusammenhang mit § 16a Abs. 3 Entwurf zu berücksichtigen, weshalb der Monitoringausschuss des Bundes anregt, die Regelung in diesem Sinne zu überdenken. Auf jeden Fall problematisch ist § 16a Abs. 7 lit. c Entwurf. Ein jederzeitiger Widerruf der Bestellung der Mitglieder ohne Angabe von Gründen durch die Landesregierung ist der Unabhängigkeit des Gremiums klar abträglich und widerspricht dem Transparenzgebot.

#### **b) Schutz, Förderung und Überwachung**

Als Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle werden u.a. in § 16a Abs. 1 Entwurf die *Förderung und Überwachung* der Durchführung der UN-BRK genannt.

Anzumerken ist, dass die Konvention darüber hinaus auch die Schutzfunktion des Monitoringmechanismus festschreibt. Diese umfasst die Auseinandersetzung mit Beschwerden über die Verletzung von Konventionsrechten, die bis zur Unterstützung bei oder bis zur stellvertretenden Prozessführung gehen kann. Sofern die Übernahme der Schutzfunktion durch andere unabhängige Stellen gesichert ist, kann sie auch außerhalb des Gremiums angesiedelt sein.<sup>10</sup>

Der Bundes-Monitoringausschuss weist darauf hin, dass das gewählte Aufgabenfeld dennoch eine umfassende Palette an Aktivitäten umfasst. So bezeichnet der Begriff **Förderung** unter anderem bewusstseinsfördernde Aktivitäten in Bezug auf die Konvention (etwa durch Verbreitung von entsprechenden Materialien, die Organisation von Veranstaltungen oder durch Weiterbildungsangebote für öffentliche Stellen sowie für Menschen mit Behinderungen und für die Öffentlichkeit als solches etc.). Die **Überwachungsfunktion** umfasst unter anderem die Beobachtung und Bewertung der Übereinstimmung von Gesetzgebung und Praxis mit den Vorgaben der Konvention, sowie Recherchetätigkeiten, die Erstattung von Berichten und Stellungnahmen etc.<sup>11</sup> Weiters ist die Bewertung von Fort- oder Rückschritten bzw. von Stagnation in der Möglichkeit zur vollen Rechtsausübung diesem Aufgabenbereich zuzuordnen.<sup>12</sup>

Der Bundes-Monitoringausschuss regt an, die geplante Novelle dazu zu nutzen, diese Aspekte im Gesetz zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für die Regelung des § 16b Abs. 1 Entwurf, der die **Aufgabenbeschreibung** enthält. Relevant ist dies auch im Zusammenhang mit der **Ressourcenausstattung** zur Erfüllung der Aufgaben nach Art. 33 Abs. 2 UN-BRK.

---

<sup>10</sup> Nach Art. 33 Abs. 2 UN-BRK sind die jeweiligen Rechts- und Verwaltungssysteme bei der Schaffung der Monitoringstruktur, die eine oder mehrere unabhängige Mechanismen einschließen kann, zu berücksichtigen.

<sup>11</sup> Siehe Europäisches Regionalbüro des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte, *Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe*, S. 15. Es ist darauf hinzuweisen, dass die hier unter der Überwachungsfunktion genannten Aktivitäten auch als Teil der Förderungsfunktion angesehen werden können.

<sup>12</sup> Siehe A/HRC/13/29, *Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Abs. 64.

### c) Budget

Es muss darauf hingewiesen werden, dass der Entwurf kein **unabhängiges Budget** des Tiroler Monitoringausschusses vorsieht. Die Pariser Prinzipien schreiben zur Sicherung der Unabhängigkeit von nationalen Menschenrechtsinstitutionen und der reibungslosen Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Ausstattung mit ausreichenden Finanzmitteln vor. Diese sollen es ermöglichen, über eigenes Personal und eigene Räumlichkeiten zu verfügen.<sup>13</sup> Um unabhängig tätig werden zu können, darf der Monitoringmechanismus außerdem nicht der finanziellen Kontrolle durch Regierungsstellen oder Ministerien unterliegen.<sup>14</sup> Hier, wie auch generell, ist insbesondere auf eine Trennung der zur Umsetzung verpflichteten Stelle (nach Art. 33 Abs. 1) und der die Umsetzung überwachenden Stelle (nach Art. 33 Abs. 2) zu achten.<sup>15</sup>

### Handlungsempfehlungen des UN-Fachausschusses

Abschließend ruft der Bundes-Monitoringausschuss die thematisch einschlägigen Empfehlungen des UN-Fachausschusses über die Rechte von Menschen mit Behinderungen an Österreich in Erinnerung, die die Sicherstellung der **vollständigen Unabhängigkeit** der Monitoringmechanismen in Einklang mit den Pariser Prinzipien vorschreiben,<sup>16</sup> sowie die Zuteilung eines **transparenten Budgets**, das der **autonomen Verwaltung** durch die Monitoringmechanismen zur Verfügung steht<sup>17</sup>.

## III. Novelle zum Gesetz über den Tiroler Landesvolksanwalt

Der Monitoringausschuss begrüßt die Einsetzung einer Behindertenanwältin/eines Behindertenanwalts in Tirol. Allerdings ist die Bezeichnung „Behindertenanwalt“ für die im Entwurf beschriebene Funktion irreführend, da ihr die **notwendige Unabhängigkeit** fehlt, handelt es sich doch um eine/n weisungsgebundene/n Bedienstete/n der Tiroler Volksanwaltschaft. Im Sinne des Art. 4 Abs. 3 UN-BRK ist auch hier das **Partizipationsgebot** von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen, was gesetzlich festgehalten werden sollte, insbesondere in Bezug auf die Bestellung und Besetzung der Position.

---

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> A/HRC/13/29, *Thematic study*, Abs. 45 lit. b.

<sup>15</sup> Ibidem, Abs. 76 sowie Europäisches Regionalbüro des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte, *Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe*, S. 50.

<sup>16</sup> CRPD/C/AUT/CO/1, Abschließende Beobachtungen des UN-Fachausschusses über die Rechte von Menschen mit Behinderungen an Österreich, Abs. 53.

<sup>17</sup> Ibidem, Abs. 54.