

Stellungnahme zum Entwurf der Novelle des Oberösterreichischen Antidiskriminierungsgesetzes 2017

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 zum Entwurf einer Novelle des Oberösterreichischen Antidiskriminierungsgesetzes 2017, mit dem u.a. die Umstände rund um die Antidiskriminierungsstelle geregelt werden, wie folgt Stellung:

I. Partizipative Ausgestaltung von Konsultationsprozessen

Frist

Die Stellungnahme für den vorliegenden Entwurf endet mit 17. Mai 2017. Am 18. Mai 2018 soll die Novelle bereits in den Landtag eingebracht werden. Dieser überaus kurze Zeitraum zur Berücksichtigung der eingelangten Stellungnahmen zum Novellentwurf verunmöglicht de facto die Einhaltung partizipativer Prozesse in der Gesetzeswerdung und somit die Mitsprache von Menschen mit Behinderungen in einer sie betreffenden Angelegenheit. Mit dem Gesetzesentwurf wird unter anderem Art. 33 Abs. 2 UN-BRK zur Einrichtung eines unabhängigen Monitoringmechanismus gesetzlich geregelt - eine überaus wesentliche Bestimmung der UN-Behindertenrechtskonvention. 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.

Modus

Wie der Ausschuss bereits mehrfach zum Ausdruck gebracht hat¹, sind partizipative Prozesse unter anderem folgendermaßen auszugestalten:

¹ Siehe unter anderem Stellungnahme zur Verpflichtung zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen, April 2010, <http://monitoringausschuss.at/stellungnahmen/partizipation-19-04-2010/>; sowie Stellungnahme Umfassende Partizipation, April 2015, <http://monitoringausschuss.at/stellungnahmen/umfassende-partizipation-28-04-2015/>.

„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.“²

Barrierefreie Formate

Der vorliegende Entwurf wurde nicht in Leichter Sprache veröffentlicht. Dies stellt eine weitere Barriere für das Stattfinden einer gleichberechtigten Diskussion dar. Um gleichberechtigte Konsultationen im Sinne der Konvention durchzuführen, ist die Bereitstellung von barrierefreien Formaten eine unerlässliche Voraussetzung.

Fazit

Die Ausgestaltung des vorliegenden Beteiligungsverfahrens lässt eine adäquate Berücksichtigung der einlangenden Stellungnahmen im Sinne einer objektiven, fachlichen und nachvollziehbaren Prüfung als überaus unwahrscheinlich erscheinen. Sogar scheint eine Partizipation im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention nicht vorgesehen zu sein. Der Ausschuss empfiehlt daher die Anpassung der für die Bearbeitung der eingehenden Stellungnahmen notwendigen Zeiträume unter Sicherstellung eines ernst gemeinten, partizipativ und barrierefrei ausgestalteten Konsultationsprozesses, um Art. 4 Abs. 3 UN-BRK gerecht zu werden.

II. Pariser Prinzipien

Die geplante Novellierung des Oberösterreichischen Antidiskriminierungsgesetzes betrifft u.a. der Umsetzung des Art. 33 Abs. 2 UN-BRK auf Landesebene.³ Satz 2 dieser Bestimmung schreibt für die Ausgestaltung des Monitoringmechanismus die Berücksichtigung der Pariser Prinzipien⁴ fest.

Nachdem es sich bei der Antidiskriminierungsstelle um eine nationale Institution zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte handelt, sind die Unabhängigkeitskriterien der Pariser Prinzipien in jedem Fall zu beachten. Hinzu kommt, dass § 14 Abs 5 Z 1a Entwurf bei den Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle ausdrücklich die Monitoringfunktion nach der UN-BRK auflistet, für die die Pariser Prinzipien gleichfalls eingehalten werden müssen.

² Siehe Stellungnahme zur Verpflichtung zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen, April 2010, S. 2.

³ Vgl. § 14 Abs 5 Z 1a und Abs 5a iVm § 14 Abs 2 Entwurf.

⁴ A/RES/48/134.

Unter Hinweis auf den Umstand, dass die aktuelle Struktur des Bundes-Monitoringausschusses gleichfalls nicht den Anforderungen der Pariser Prinzipien gerecht wird⁵, ist im konkreten Fall Folgendes anzumerken:

Zusammensetzung und Bestellmodus

Die Pariser Prinzipien bestimmen eine pluralistische Vertretung der Zivilgesellschaft für die Zusammensetzung nationaler Menschenrechtsorganisation.⁶ 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 sind insbesondere folgende Punkte bedenklich:

- a) § 14 Abs. 5a des vorliegenden Entwurfs bestimmt die Leiterin/den Leiter der Antidiskriminierungsstelle zur vorsitzenden Person des Oberösterreichischen 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.
- b) Hinzu kommt die überaus bedenkliche Neu-Regelung des § 14 Abs. 2 des Entwurfs. Dieser sieht die Bestellung der **Leitung aus dem Kreis der Landesbediensteten** durch die Landesregierung vor. Gemäß den Pariser Prinzipien sind VertreterInnen der Verwaltung allenfalls in beratender Eigenschaft beizuziehen.⁷ Außerdem findet sich das für die Stelle notwendige umfassende menschenrechtliche (und rechtswissenschaftliche) Wissen, sowie die zivilgesellschaftliche Nähe erfahrungsgemäß vermehrt außerhalb von behördlichen Strukturen. Diese Formulierung ist sowohl der Unabhängigkeit, als auch dem Gebot der Partizipation mehr, als abträglich und sohin zu korrigieren.

Der Bundes-Monitoringausschuss fordert daher dazu auf, die Voraussetzungen, Möglichkeiten und Umstände betreffend die Leiterin/den Leiter der Antidiskriminierungsstelle (§ 14 Abs. 2) **grundlegend neu zu überdenken** und dabei das **Gebot der Unabhängigkeit und der Partizipation** adäquat zu berücksichtigen. Es braucht ein transparentes und faires Bestell- und Auswahlverfahren aller Mitglieder des Monitoringausschusses (einschließlich der leitenden Person), das im Sinne der UN-BRK inklusiv, barrierefrei und partizipativ ausgestaltet ist. Andernfalls muss in Betracht gezogen werden, die Vertretung der/s Landesbediensteten auf eine **beratende Funktion** zu beschränken und gleichzeitig den Monitoringausschuss selbst auf **unabhängige, nachhaltige und adäquat ausgestattete Strukturen** zu stellen.

⁵ 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.

⁶ Ibidem.

⁷ A/RES/48/134, Annex S.5.

Schutz, Förderung und Überwachung

Als Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle werden u.a. in § 14 Abs 5 Z 1a Entwurf die *Förderung*, der *Schutz* und die *Überwachung* der Durchführung der UN-BRK genannt. Dies entspricht dem Wortlaut des Art. 33 Abs. 2 UN-BRK.

Der Bundes-Monitoringausschuss begrüßt grundsätzlich eine breite Formulierung, weist allerdings darauf hin, dass in dieses Aufgabenfeld eine umfassende Palette an Aktivitäten fällt. 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 **Schutzfunktion** umfasst die Auseinandersetzung mit Beschwerden über die Verletzung von Konventionsrechten, die bis zur Unterstützung bei oder bis zur stellvertretenden Prozessführung gehen kann. 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.⁸ Weiters ist die Bewertung von Fort- oder Rückschritten bzw. von Stagnation in der Möglichkeit zur vollen Rechtsausübung diesem Aufgabenbereich zuzuordnen.⁹

Der Bundes-Monitoringausschuss regt an, die geplante Novelle dazu zu nutzen, diese Aspekte im Gesetz zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für die Mandatsausgestaltung, die Aufgabenbeschreibung, sowie für die Ressourcenausstattung zur Erfüllung der Aufgaben nach Art. 33 Abs. 2 UN-BRK.

Budget

Die Festschreibung der Kostenübernahme für Persönliche Assistenz und Reisen in § 14 Abs 5a wird als positiv bewertet. Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass der Entwurf kein **unabhängiges Budget** des Oberösterreichischen 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.¹⁰ Um unabhängig tätig werden zu können, darf der Monitoringmechanismus außerdem nicht der finanziellen Kontrolle durch Regierungsstellen oder Ministerien unterliegen.¹¹ Hier, wie auch generell, ist insbesondere auf eine Trennung der zur Umsetzung verpflichteten Stelle (nach

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ A/HRC/13/29, *Thematic study*, Abs. 45 lit b.

Art. 33 Abs. 1) und der die Umsetzung überwachenden Stelle (nach Art. 33 Abs. 2) zu achten.¹²

Handlungsempfehlungen des UN-Fachausschusses

Der Bundes-Monitoringausschuss ruft 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,¹³ sowie die Zuteilung eines **transparenten Budgets**, das der **autonomen Verwaltung** durch die Monitoringmechanismen zur Verfügung steht¹⁴.

Für den Ausschuss

Die Vorsitzende

Christina Wurzinger

¹² 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.

¹³ CRPD/C/AUT/CO/1, Abschließende Beobachtungen des UN-Fachausschusses über die Rechte von Menschen mit Behinderungen an Österreich, Abs. 53.

¹⁴ Ibidem, Abs. 54.