

Wien, 16. Februar 2012

Stellungnahme

Entwurf Nationaler Aktionsplan Menschen mit Behinderungen 2012-2020

Das Vorliegen eines Entwurfs für einen Nationalen Aktionsplan ist prinzipiell sehr begrüßenswert, ist es doch eine klare Abkehr von der ursprünglichen Einschätzung der Regierung und des Parlaments, dass die Umsetzung der UN Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen „keinen Handlungsbedarf“ nach sich zieht. Der Entwurf von mehr als 270 Maßnahmen mit Teilreferenzen an die Konvention ist ein großer Schritt in die von der Konvention beschriebene Richtung.

Wiewohl der Beschluss eines Nationalen Aktionsplanes durch die Bundesregierung und die Erstellung des vorliegenden Entwurfs federführend durch das BMASK offenbar von der Intention, die Konvention umzusetzen, getragen ist, bleibt der vorliegende Entwurf hinter diesem Anspruch zurück.

a. Titel des Aktionsplans

Der Auftakt des Aktionsplans lautet „zeitgemäße Behindertenpolitik“¹ – die ist wohl auch auf die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft gerichtet. Dieses Faktum wird aus dem Titel – „Nationaler Aktionsplan für Menschen mit Behinderungen“ – nicht deutlich. Es wird im Titel der Eindruck erweckt, dass dies allein ein Aktionsplan für Menschen mit Behinderungen ist, der überwiegende Teil der Bevölkerung, an den sich dieser Plan zwecks Umsetzung des Inklusionsprinzips ebenfalls wenden muss, bleibt unerwähnt.

Die grundlegende Bedeutung des Abbaus sozialer Barrieren, vor allem in der gesellschaftspolitischen Mitte, bleibt – im Widerspruch zum Inklusionsprinzip – damit außer Acht. Der Untertitel vermittelt den Eindruck, dass Inklusion vor allem eine Vision ist, gemäß der Konvention handelt es sich um ein Menschenrecht.

b. Partizipation

Der Aktionsplan fordert richtiger Weise, dass „Menschen mit Behinderungen frühzeitig und durchgehend einbezogen werden sollen“, so wie von der Konvention vorgeschrieben.² Allein, der Prozess der Erstellung des Nationalen Aktionsplans erfüllt diesen Anspruch nicht:

¹ Seite 1, erster Satz.

² Seite 3, vorletzter Absatz.

Der Aktionsplan als Weg (Entwicklung des Textes) und als Ziel (Grundlage für weitere Entwicklungen im Bereich österreichischer Behindertenpolitik) sollte dazu dienen, die Ziele der Konvention zu erreichen. Dies bedeutet, dass grundlegende Prinzipien der Konvention einzuhalten sind. Partizipation im gesellschaftlichen wie politischen Leben ist eine dieser grundlegenden Herangehensweisen, an die man sich zu halten hat, wenn man die Konvention umsetzt.

Die Text-Entwicklung für den vorliegenden Entwurf war nicht ausreichend partizipativ:³ Die Veranstaltung im Februar 2011 band zwar Behindertenorganisationen und Menschen mit Behinderungen ein, in weiterer Folge wurde der Text jedoch nicht partizipativ formuliert. Die Interpretation der Ergebnisse der Arbeitsgruppen aus dem Februar 2011 oblag den Ministerien, ohne Einbindung Dritter. Der Erstentwurf – als Arbeitsdokument bezeichnet – wurde an Ministerien und Bundesländer übermittelt, nicht jedoch an die Zivilgesellschaft oder andere Stellen.

Die nun gebotene Möglichkeit der Stellungnahme ist zu kurz und findet unter unbefriedigenden Bedingungen statt: es gibt zB keine Leichter-Lesen-Version des Entwurfs. Die Fristsetzung mit 17. Februar 2012 und eine Veranstaltung fünf Arbeitstage später lassen selbst bei größtem Respekt für das Engagement der Fachabteilung Zweifel an der faktischen Einarbeitung von Vorschlägen aufkommen.

In Österreich muss man im Sinne der Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung⁴ die dort beschriebene Kooperation ermöglichen, um den Vorgaben auf EU-Ebene gerecht zu werden, die sich auf die *tatsächliche und effektive* Partizipation von Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft beziehen.⁵ Dies erfordert die Möglichkeit sowie Zeit für das Äußern von Meinungen und das konstruktive Eingehen auf andere Meinungen. Andere Meinungen müssen ernst genommen werden und gleichberechtigt in den Prozess des Agenda-Setzens wie auch den Prozess der Umsetzung einbezogen werden. Erst wenn diese grundlegenden Voraussetzungen in Bezug auf Partizipation erfüllt sind, wird man den Vorgaben der Konvention gerecht.

Der Ausschuss ist sich dessen bewusst, dass seine eigenen Bemühungen um Partizipation im Rahmen von öffentlichen Sitzungen lediglich einen Anfang darstellen und den Vorgaben für Partizipation nicht gerecht werden.

³ Kersting in: Kersting, Norbert (2008). Innovative Partizipation: Legitimation, Machtkontrolle und Transformation. Eine Einführung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, sowie: Kersting, Norbert (Hg.). Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, 11-39.

⁴ Bundeskanzleramt (2009), Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Empfehlungen für die gute Praxis. Wien; Ministerratsbeschluss vom 2. Juli 2008.

⁵ Aktionslinie 1 (Politische Partizipation) in der Ratsempfehlung Rec(2006)5 des Europarats Aktionsplan zur Förderung der Rechte und vollen Partizipation von Menschen mit Behinderungen: 2006-2015, mit einigen für die Entwicklung des NAP relevanten Forderungen in Bezug auf die Partizipation von Menschen mit Behinderungen.

c. Soziales Modell

Das soziale Modell, das Grundlage „zeitgemäßer Behindertenpolitik“ sein muss, wird im vorliegenden Entwurf halbherzig umgesetzt. Die Betonung der sozialen Barrieren, die Menschen mit Behinderungen ausschließen und der Fokus auf deren Abbau muss ein roter Faden sein und kann nicht sporadisch eingesetzt werden bzw. regelmäßig durch die Betonung medizinischer Komponenten verdrängt werden. Insbesondere die Abhandlung der „Definition“ von Behinderungen und Begrifflichkeiten wie zB die von den SelbstvertreterInnen abgelehnte Bezeichnung „geistige Behinderungen“ sind unzureichend konventionsgeneigt. Beispielhaft sind auch die Maßnahmen Nr. 10 und 69 in Hinblick auf das soziale Modell unbefriedigend.

Besonders deutlich wird das Fehlen des sozialen Modells in der Diskussion von Schwangerschaft und Geburt.⁶ Hier wird auf die Einbindung von ExpertInnen der Bioethikkommission verwiesen, jedoch die Inklusion von ExpertInnen in eigener Sache – sprich SelbstvertreterInnen – ‚vergessen‘.⁷ Die Umschreibung der Problemstellung und ihrer Auswirkungen bleibt trotz einiger Bemühungen hinter den Erfordernissen des sozialen Modells als gesamtgesellschaftlicher Herausforderung zurück.

d. Disability Mainstreaming

Die schlagwortartige Verwendung von „Disability Mainstreaming“ ist unbefriedigend. Der Begriff wird nicht hinreichend erklärt und die Konsequenzen aus der mangelnden Umsetzung von „Disability Mainstreaming“ werden in den Maßnahmen nicht klar genug herausgearbeitet. Wie bereits in Bezug auf den Titel des Aktionsplans ausgeführt, ist die notwendige Einbeziehung der Gesellschaft jenseits von Menschen mit Behinderungen und deren unmittelbarem Umfeld für die Umsetzung von Inklusion nicht ausreichend berücksichtigt.

e. Menschenrechte als Grundlage, Beachtung der Konvention

Der Menschenrechtsansatz ist im Entwurf noch nicht durchgehend umgesetzt, der Verweis auf Menschenrechte und auf menschenrechtliche Verpflichtungen fällt sehr unvollständig aus. Die fragmentartigen Verweise auf die Konvention sind in dieser Form wenig hilfreich, es sollte wesentlich mehr inhaltlicher Bezug auf den Konventionstext erfolgen, jedoch unter Verzicht auf eine zusammenhanglose Zitierung der Bestimmungen.

Wiewohl Grundsätze für den Aktionsplan angedacht gewesen sein dürften,⁸ werden diese nicht genannt. Aus Sicht des Ausschusses wären die Grundprinzipien der Konvention für diesen Zwecks hervorragend geeignet.⁹ Eine entsprechende Berücksichtigung in sämtlichen Abschnitten – im Sinne einer Querschnittsvorgabe – des Aktionsplanes ist geboten.

⁶ Seite 25.

⁷ Seite 26.

⁸ Vergleiche Überschrift 1.2 aus Seite 2.

⁹ Artikel 3 Konvention, sowie das Konzept mehrfacher Diskriminierung.

Der Schutz von Minderheiten ist aus menschenrechtlicher Sicht ein Grunderfordernis. Im vorliegenden Aktionsplan fehlt ein Bezug auf Minderheiten – sprachliche, kulturelle, aber auch sexuelle Orientierung – gänzlich. Dieses Versehen ist jedenfalls zu sanieren.

In diesem Kontext drängt sich auch die *qualitative* Berücksichtigung von mehrfacher und verstärkter Diskriminierung in sämtlichen Aktionsbereichen – Querschnittsmaterie – auf.¹⁰

f. Indikatoren & Konkretisierung der Maßnahmen

Wie vom Monitoringausschuss bereits in der ersten Diskussion angeregt,¹¹ sollten Indikatoren zur Umsetzung aller Maßnahmen formuliert werden. Im vorliegenden Entwurf passiert das nur sporadisch, eine Nachbesserung bezogen auf alle Maßnahmen wäre wünschenswert.

Insgesamt wirken die Zeithorizonte zu weit bzw. scheint eine Herunterbrechung in Form von Meilensteinen im Sinne der Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit zweckmäßiger.

Manche der Maßnahmen wirken recht plakativ und unspezifisch, zB Maßnahme Nr. 22: "Förderung von Mädchen und Frauen mit Behinderungen im Rahmen der Bildung". Wieder andere bedienen sich schlagwortartiger Formulierungen, zB Maßnahme Nr. 150: "Im Wege der Leistungsvereinbarungen mit den Universitäten Klärung einer möglichen Steigerung der Ausbildungsangebote für Gebärdensprachdolmetscher."

Unerquicklich ist die Verwendung von bestehenden Verpflichtungen und Gepflogenheiten als „Maßnahmen“, insbesondere im Bereich der EU Behindertenpolitik, Maßnahmen 28-30; oder auch Maßnahme Nr. 107 „Umsetzung des Etappenplans“ oder Nr. 9 „Ressortinterne Empfehlung.“ Diese Vorgehensweise mindert unnötiger Weise die Glaubwürdigkeit des Gesamtprodukts.

g. Föderalismus

Die Einbeziehung der Länder scheint unausgegoren und angesichts der föderalistischen Herausforderungen in Österreich läuft der Aktionsplan Gefahr, nur bruchstückhaft umsetzbar zu sein. Eine Nachverhandlung mit den Ländern ist aus Sicht des Ausschusses unausweichlich. Weiters verweist der Ausschuss auf die bereits gestellte Forderung, die Vorgaben der Konvention für eine breitangelegte Diskussion über die föderalistischen Strukturen im Kontext von „Behindertenhilfe“ zu nutzen. Eine tiefgreifendere Erörterung des Aktionsplanes könnte dafür Gelegenheit bieten.

¹⁰ Siehe dazu den lediglich schlagwortartigen Verweis auf Seite 9.

¹¹ Siehe Stellungnahme bei der Arbeitstagung im Februar 2011.

h. Überprüfung

Wie bereits zum Auftakt der Aktionsplanung angeregt,¹² ist die Einrichtung einer Steuerungsgruppe sowie eine Evaluierung – mindestens ein Mal, zur Halbzeit, unter Vorlage an den Ministerrat – vorzusehen.

i. Rolle des Ausschusses

Der Ausschuss hält fest, dass die Maßnahme Nr. 52 betreffend Sachwalterschaft nicht mit diesem besprochen wurde. Die Auflistung der Barrierefreiheit der Internetseite des Ausschusses als Maßnahmen (Nr. 256) zeugt von einem Verständnis des Unabhängigkeitsprinzips, das der Ausschuss nicht teilt.

Empfehlung:

Der Ausschuss rät dringend, die Überarbeitung des Entwurfs im Sinne der Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung vorzunehmen und neben der Partizipation von Menschen mit Behinderungen auf Basis eines barrierefreien Dokuments, die LändervertreterInnen in die weitere Diskussion adäquat einzubeziehen.

Aus Sicht des Ausschusses ist ein partizipativ erstellter Aktionsplan zur Verwirklichung von Inklusion und Barrierefreiheit 2013-2020 einer raschen Beschlussfassung eines unbefriedigenden Dokuments vorzuziehen und auf Basis der Konvention geboten. Es wäre tragisch, würde man das derzeitige Momentum nicht nutzen und weitere Jahre verstreichen lassen, um Maßnahmen zu initiieren, die auch menschenrechtlich unumgänglich sind.

Für den Ausschuss
Die Vorsitzende

¹² Siehe Stellungnahme bei der Arbeitstagung im Februar 2011.