

## Zur Menschenrechtssituation von behinderten Menschen in Österreich

Der folgende Text ist ein Auszug aus dem Bericht von Nils Muiznieks, dem Menschenrechtskommissar des Europarats<sup>1</sup>. Herr Muiznieks war im Juni 2012 zu Besuch in Österreich, um sich ein Bild über menschenrechtliche Situation in Österreich zu machen. Die folgenden Textpassagen beziehen sich auf die Menschenrechtssituation von behinderten Menschen. Die Übersetzung aus dem Englischen hat Natalie Mair für Selbstbestimmt Leben Österreich verfasst. Der vollständige Bericht auf Englisch kann hier abgerufen werden: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1970297>

### Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen

22. Der Kommissar begrüßt, dass ein Diskriminierungsverbot auf Grund einer Behinderung in Artikel 7 Absatz 1 der Bundesverfassung festgelegt ist. Er begrüßt die Bemühungen zur Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Gesetzgebung in Form des Behindertengleichstellungsgesetzes und durch Einrichtung des Amtes des Behindertenanwalts und des Bundesbehindertenbeirats [sic] im Jahr 2006. Dieses Gesetz umfasst nur Zuständigkeiten des Bundes. Es gibt jedoch weitere Gesetze, die gegen Diskriminierung in den Ländern schützen. Manche Länder haben auch eigene Beratungskomitees eingerichtet, in denen Behindertenorganisationen vertreten sind.
23. Der Kommissar begrüßt Österreichs rasche Unterzeichnung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention) und das dazugehörige Protokoll. Im Jahr 2010 folgte dann schon ein erster nationaler Bericht über die Umsetzung. Laut Daten aus dem Jahr 2008 gaben ungefähr 20 Prozent der Menschen, die in privaten Haushalten in Österreich leben, eine einschränkende Krankheit oder Behinderung, die länger als sechs Monate andauert, an. Daher kann von 1,7 Millionen Menschen mit Behinderungen in Österreich ausgegangen werden. Durch die steigende Lebenserwartung kann angenommen werden, dass mehr Menschen einen Teil ihres Lebens mit einer Behinderung verbringen werden. Deshalb müssen physische und soziale Barrieren abgebaut werden, damit die Gesellschaft inklusiver wird und damit allen BürgerInnen gleiche Chancen zuteilwerden können. Nicht zuletzt ist es wichtig, Lücken in der Gesetzgebung, die Behinderung betreffen, zu schließen und eine effektive Umsetzung in ganz Österreich sicherzustellen.
24. Vor diesem Hintergrund ist der Kommissar erfreut zu sehen, dass ein nationaler Aktionsplan für

---

<sup>1</sup> Vgl. "Report by Nils Muiznieks - Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Austria." Commissioner for Human Rights – Council of Europe, 2012. CommDH(2012)28.

Menschen mit Behinderungen zur Entwicklung einer nationalen Strategie für die Umsetzung der UN-Behindertenkonvention zwischen 2012 und 2020 erstellt wird. Die Entwicklung eines solchen Plans wurde von Menschenrechtsorganisationen und der Zivilgesellschaft willkommen geheißen. Gleichzeitig wurde eine gewisse Unzufriedenheit mit dem Grad der Einbeziehung von Organisationen der Zivilgesellschaft und anderen relevanten AkteurInnen und deren Partizipation im Entscheidungsfindungsprozess festgestellt.

25. In diesem Zusammenhang wurde die Aufmerksamkeit des Kommissars auf die Notwendigkeit gelenkt, sicherzustellen, dass die institutionellen Rahmenbedingungen für die Förderung und Überwachung der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Einklang mit Artikel 33 der Erklärung sind. Artikel 33 der Erklärung verlangt, dass Mitgliedsstaaten unabhängige Mechanismen für diesen Zweck entwickeln oder aufbauen. Diesbezüglich wurden einige Probleme in Bezug auf den Status des unabhängigen Monitoringausschusses unterstrichen. Der Ausschuss ist in die Strukturen des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz miteinbezogen. Die Tatsache, dass er über kein separates Budget verfügt, stellt ein Problem dar. Der Kommissar betont auch, dass kein vergleichbares Überwachungsorgan in den Ländern besteht.
26. Zugang zur baulichen Umwelt ist ein weiteres Thema, das den Kommissar interessiert. Dieses Thema muss mit erheblich mehr Nachdruck behandelt werden. Dem Kommissar wurde mitgeteilt, dass Baugesetze nicht vereinheitlicht sind, da verschiedene Standards in den verschiedenen österreichischen Bundesländern bestehen. Es wurde dem Kommissar auch mitgeteilt, dass laut österreichischem Gesetz kein Recht auf Beseitigung von Barrieren besteht, sondern nur ein Recht auf Entschädigung. Außerdem ist die schon erheblich lange Übergangsperiode von zehn Jahren für die Herstellung von Barrierefreiheit in öffentlichen Gebäuden laut Bundesgesetz über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz – BGStG) verlängert worden. Damit ist die Einhaltung erst ab 2019 verpflichtend, anstatt 2015.
27. Der Kommissar merkt an, dass die Bundesstruktur des Landes Vorteile mit sich bringen könne. Zum Beispiel in Bezug darauf, dass die Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen auf eine Weise umgesetzt werden, die lokale Situationen reflektiert. Nichtsdestotrotz hat der Kommissar während seines Besuchs den Eindruck gewonnen, dass die Struktur auch zu einem unsystematischen Ansatz führt und auch dazu, dass Ziele in den verschiedenen Ländern auseinanderlaufen. Dies ist ein Umstand, der im Aktionsplan zurzeit nicht ausreichend behandelt wird. Der Kommissar war erstaunt, dass in fast all seinen Sitzungen Fragmentierungen und Inkohärenz, die aus der Bundesstruktur des Landes resultieren, als eine große Hürde für die Erreichung eines Fortschritts in der effektiven Umsetzung der Rechte von Menschen mit

Behinderungen genannt wurden.

28. Seiner Ansicht nach ist die Integration von Kindern mit Behinderungen in Regelschulen ein Bereich, in dem gemeinsame Anstrengungen zwischen den Ländern und dem Bund erforderlich sind. Während 50 Prozent der Kinder mit Behinderungen schon Regelschulen besuchen, berichten nichtstaatliche Organisationen, dass die Zahl der Kinder mit Behinderungen, die Sonderschulen besuchen, zu steigen scheint. Der Kommissar erachtet es als wichtig, dass der Fortschritt der letzten Jahre in Richtung der Integration von Kindern mit Behinderungen in Regelschulen beibehalten werde. Außerdem scheint es an rechtlichen Grundlagen für die finanzielle Unterstützung von behinderten Kindern zu mangeln, dies eröffnet den Behörden einen zu großen Ermessensspielraum.
29. Der Kommissar bemerkt, dass der Entwurf des nationalen Aktionsplanes für Menschen mit Behinderungen das Recht auf selbstbestimmtes Leben und die Inklusion in die Gemeinschaft umfasst und daher auch die Notwendigkeit eines konsequenten Ersatzes von Institutionen für Menschen mit Behinderungen durch gemeindenahen Alternativen (Deinstitutionalisierung). Jedoch sind konkrete Maßnahmen Teil der Kompetenzen der Länder und daher im aktuellen Entwurf des Aktionsplanes nicht enthalten. Der Kommissar betont die zentrale Rolle von Plänen zur Deinstitutionalisierung, die alle relevanten Behörden zur Einhaltung eines konkreten Zeitplanes und zur Erreichung nachweisbarer Ziele verpflichten, um einen Fortschritt in diesem wichtigen Bereich zu erzielen.
30. Ein weiterer wichtiger Bereich, der in Österreich aktuell diskutiert wird, ist die Rechts- und Handlungsfähigkeit sowie die Einführung unterstützter selbständiger Entscheidungsfindung für Menschen mit Lernschwierigkeiten oder psychosozialer Behinderung. Der unabhängige Monitoringausschuss hat im Mai 2012 ein Dokument veröffentlicht, in dem das aktuelle System der Sachwalterschaft und Alternativen dazu diskutiert werden.<sup>2</sup> Der Kommissar geht davon aus, dass zurzeit schätzungsweise rund 60.000 Personen in Österreich einen Sachwalter bzw. eine Sachwalterin haben. Die Zahl der Sachwalterschaften ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Durch die Trends in der Altersstruktur der österreichischen Gesellschaft steigt die Wahrscheinlichkeit, dass der Bedarf an unterstützter Entscheidungsfindung zunehmen wird. Es gibt Diskussionen darüber, dass Menschen mit Lernschwierigkeiten in der Praxis nicht ausreichend Unterstützung erhalten, um ihr Wahlrecht auszuüben. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Kommissar die Tatsache, dass die Justizministerin ein Pilotprojekt zur unterstützten Entscheidungsfindung für das Jahr 2013 angekündigt hat. Der Kommissar hofft, dass dies ein erster Schritt in Richtung eines Systemaufbaus ist, der die Ausübung der Handlungsfähigkeit von

---

<sup>2</sup> <http://www.monitoringausschuss.at/sym/monitoringausschuss/Stellungnahmen>

Menschen mit Lernschwierigkeiten oder psychosozialen Behinderungen in vollem Einklang mit den Anforderungen des Artikels 12 der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen reguliert.

31. Während seines Aufenthalts hat der Kommissar ältere PatientInnen und Angestellte des sozialmedizinischen Zentrums Baumgartner Höhe Otto-Wagner-Spital und des Pflegezentrums getroffen. Viele von ihnen haben schwere Demenz und benötigen deshalb intensive Unterstützung und Pflege. Der Kommissar hat auch mit einem Patientenanwalt und einem Bewohnervertreter gesprochen und hat sich mit den spezifischen Menschenrechtsschutzmechanismen vertraut gemacht.
32. PatientenanwälInnen handeln als rechtliche VertreterInnen bei Gerichtsverfahren wegen unfreiwilliger Unterbringung und unterstützen außerdem individuelle Personen während ihres Klinikaufenthaltes oder Aufenthaltes auf einer psychiatrischen Station. Im Prinzip ist ihre Aufgabe rechtlich beendet, wenn die Person in einer Institution stirbt. Jedoch entschied der Oberste Gerichtshof in Österreich im Jahr 2010, dass ihre Vertretungskompetenz nach dem Tod des Patienten bzw. der Patientin weiterhin bestehen bleibt, da ansonsten eine Lücke im Menschenrechtsschutz entstehen würde.<sup>3</sup> Der Kommissar ist sich bewusst, dass noch keine nationale Rechtsprechung in Bezug auf die Fortsetzung dieser Vertretungskompetenz besteht, wenn ein Patient bzw. eine Patientin kurz nach der Entlassung aus der Institution stirbt, in der es vielleicht Beschränkungsmaßnahmen oder medizinischen Behandlungen gab. Diese Lücke führt zu einer rechtlichen Unsicherheit, die zu weiteren Gerichtsfällen führen könnte.
33. BewohnervertreterInnen arbeiten in multidisziplinären Teams, mit jeweils einer Person aus dem Gesundheits- bzw. dem Sozialbereich, aus der Rechtswissenschaft und aus der Psychologie. Sie sind für die Überwachung von Freiheitsbeschränkungen verantwortlich, welche BewohnerInnen von Pflegeheimen, Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen bzw. PatientInnen von Kliniken (Ausnahme: psychiatrische Abteilungen) betreffen. Außerdem wurde die Österreichische Volksanwaltschaft damit beauftragt, alle Institutionen, die für Menschen mit Behinderungen eingerichtet wurden gemäß Artikel 15, Absatz 3 der UN-Behindertenrechtskonvention zu prüfen, um jegliche Arten von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch zu verhindern. PatientenanwälInnen und BewohnervertreterInnen werden von fachbezogenen Organisationen angestellt, sie werden vom Bundesministerium für Justiz ausgewählt und hauptsächlich durch das nationale Budget finanziert. Während seines Besuchs hat der Kommissar ein hohes Engagement zur Sicherung der Rechte von

---

<sup>3</sup> Entscheidung 4 Ob 210/09z of 23 February 2010 unter <http://www.ris.bka.gv.at>.

individuellen PatientInnen in der Kooperation mit Angestellten der Einrichtungen wahrgenommen.

## **Zusammenfassung und Empfehlungen**

### **Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen**

67. Der Kommissar ermutigt die österreichischen Behörden, ihre Bemühungen in der Erstellung eines Planes zur Verbesserung der praktischen Umsetzung der Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen in Österreich fortzusetzen. Dieser Plan soll die effektive Umsetzung der UN-Erklärung über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention) fördern und Nutzen aus dem Aktionsplan des Europarates zur „Förderung der Rechte und vollen Teilhabe behinderter Menschen an der Gesellschaft: Verbesserung der Lebensqualität behinderter Menschen in Europa 2006-2015“ (Disability Action Plan) ziehen. Schon 2008 hat sein Vorgänger einen Bericht zu diesem Thema veröffentlicht. Der Kommissar unterstreicht, dass die Strategie ein wesentlicher Teil einer übergreifenden Bemühung hin zu systematischer Menschenrechtsarbeit sein soll und insbesondere folgende Punkte beinhalten soll: ein hohes Niveau an politischer Unterstützung und Zuteilung angemessener Budgetressourcen; konkrete Maßnahmen, Indikatoren und Zuteilung von Verantwortungsbereichen; umfassende Beteiligung aller Betroffenen während des ganzen Ablaufs; effektive Evaluierung; und die Erfassung der erforderlichen Daten, um den Fortschritt zu überwachen.<sup>4</sup>
68. Es ist äußerst wichtig, dass eine umfassende Beteiligung der betroffenen zivilgesellschaftlichen Gruppen und Gemeinschaften auf allen Ebenen von Entscheidungsfindungsprozessen sichergestellt wird. Außerdem ist es wichtig sicherzustellen, dass die Überwachungsmechanismen, die für die Förderung und Überwachung der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich bestimmt sind, jene Prinzipien in Bezug auf den Status und das Funktionieren nationaler Institutionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte widerspiegeln, die Artikel 33 der Erklärung vorsieht.
69. Der Kommissar betont, dass in allen Bereichen, die der Nationale Aktionsplan abdeckt, die Einhaltung entsprechender Standards in allen Ländern sichergestellt werden muss.
70. Der Kommissar appelliert an die österreichischen Behörden, sicherzustellen, dass weiterhin ein Fortschritt im Aufbau eines inklusiven Bildungssystems gemäß der österreichischen Verpflichtungen

---

<sup>4</sup> *Human Rights and Disability: Equal Rights for All*, CommDH/Issue Paper(2008)2, Strasbourg, 20 October 2008, abrufbar auf der Webseite des Kommissars: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1355349>

als Vertragsstaat der UN-Erklärung der Rechte von Menschen mit Behinderungen stattfindet. Dieses würde die volle Entwicklung des menschlichen Potentials von Menschen mit Behinderungen und deren effektive Partizipation in der Gesellschaft sicherstellen. Aktuelle Trends, die eine Zunahme der Zahl der Kinder mit Behinderungen, die Sonderschulen besuchen, zu zeigen scheinen, sollen überprüft werden und angemessene Maßnahmen getroffen werden, einschließlich der Zuteilung angemessener Ressourcen.

71. Der Kommissar ersucht die österreichischen Behörden, Fortschritt in der Sicherung der Rechte der Menschen mit Behinderungen auf selbstbestimmtes Leben und Inklusion in der Gesellschaft zu erzielen. Gemäß Artikel 19 der Erklärung ist Österreich verpflichtet, diesbezüglich effektive und angemessene Maßnahmen zu treffen. Dazu zählt die Sicherstellung, dass Menschen mit Behinderungen nicht verpflichtet sind, in speziellen Einrichtungen für behinderte Menschen zu leben und dass sie Zugang zu einer Reihe von gemeindenahen Unterstützungsdienstleistungen haben. Dies schließt persönliche Assistenz ein, die für die Unterstützung im täglichen Leben und die Inklusion in der Gesellschaft erforderlich ist. Sie verhindert darüber hinaus Isolation und Ausgrenzung.
72. Es ist wichtig, dass ein umfassender Aktionsplan zur Deinstitutionalisierung in Rücksprache mit den VertreterInnen von Menschen mit Behinderungen entworfen wird. Der Aktionsplan soll alle zuständigen Behörden in diesem Bereich dazu verpflichten, einen realistischen Zeitplan für den Abbau von Einrichtungen einzuhalten und parallel gemeindenahen Alternativen aufzubauen. Die österreichischen Behörden können dafür hilfreiche Anleitungen zu diesem Thema im Juni 2012 veröffentlichten Bericht des Kommissars „Das Recht von Menschen mit Behinderungen selbstbestimmt zu leben und in der Gemeinschaft inkludiert zu sein“ erhalten.<sup>5</sup>
73. Barrierefreiheit der baulichen Umwelt und die Verfügbarkeit allgemeiner Dienstleistungen im Gemeinwesen für Menschen mit Behinderungen ist ein weiterer Bereich, in dem entschlossenes Handeln der österreichischen Behörden auf allen Ebenen erforderlich ist. Der Kommissar unterstreicht, dass die Barrierefreiheit allgemeiner Dienstleistungen für die Umsetzung des Rechts auf Leben in der Gemeinschaft äußerst wichtig ist, da es die Notwendigkeit individualisierter Unterstützungsmaßnahmen für Menschen mit Behinderungen verringert.
74. Der Kommissar ermutigt die österreichischen Behörden, ihre Bemühungen im Aufbau eines Systems

---

<sup>5</sup> *“The right of people with disabilities to live independently and be included in the community and be included in the community”*, CommDH/IssuePaper(2012)3, Strasbourg 13 March 2012, abrufbar auf der Website des Kommissars <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1917847>.

der unterstützten Entscheidungsfindung für Menschen mit psychosozialer Behinderung oder Lernschwierigkeiten gemäß Artikel 12 der UN-Erklärung und dem Aktionsplan 2006-2015 des Europarates fortzusetzen. Der im April 2012 veröffentlichte Bericht des Kommissars über Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit Lernschwierigkeiten und psychosozialer Behinderung könnte den österreichischen Behörden Anregungen in diesem Bereich bieten, um die Reform voranzutreiben.<sup>6</sup> Es sollte sichergestellt werden, dass Menschen nicht automatisch ihrer Rechte beraubt werden auf Grund einer Einschränkung oder Behinderung oder da sie besachwaltert sind. Österreich muss Alternativen im Sinne unterstützter Entscheidungsfindung derjenigen entwickeln, die Assistenz in ihrer Entscheidungsfindung oder bei der Mitteilung dieser Entscheidungen wollen. Diese Assistenz soll für die Betroffenen leicht zugänglich sein und auf freiwilliger Basis angeboten werden.

75. Der Kommissar betont außerdem, dass Abläufe, welche die Rechts- und Handlungsfähigkeit der Person beeinflussen, durch angemessene und effektive verfahrenstechnische Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz gegen Missbrauch begleitet werden müssen, einschließlich das Recht persönlich gehört zu werden, das Beschwerderecht und eine regelmäßige Überprüfung der relevanten Entscheidungen in Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes in Straßburg und die Sicherstellung, dass die Anforderungen des Artikels 12 der UN-Erklärung erfüllt werden.
76. Der Kommissar ersucht die österreichischen Behörden, die Stärkung des nationalen Behindertenanwaltsbüros in Erwägung zu ziehen, indem man die Kapazität für die Bewusstseinsbildung der Rechte von Menschen mit Behinderungen innerhalb der betroffenen Gemeinschaften und der ganzen Gesellschaft stärkt und außerdem die Kompetenzen erweitert. Dies könnte das Rechte beinhalten, Information von allen Verwaltungsinstanzen anzufordern und bei Gerichtsprozessen teilzunehmen. Der Kommissar ist der Meinung, dass solche Maßnahmen die Barrieren reduzieren würden, welchen KlägerInnen mit Behinderungen heutzutage gegenüberstehen, wenn sie sich diskriminiert fühlen. In Einklang mit Artikel 13 der Behindertenrechtskonvention kann der Zugang zum Recht für Menschen mit Behinderungen auch verbessert werden, indem Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen weiterhin unterstützt werden, für ihre eigene Rechte einzutreten.
77. Der Kommissar appelliert an die Behörden, die aktuelle Lücke in der nationalen Gesetzgebung zu schließen, indem die rechtliche Vertretung von PatientenanwältInnen in allen Todesfällen während

---

<sup>6</sup> *“Who gets to decide? Right to legal capacity for persons with intellectual and psychosocial disabilities”*, CommDH/IssuePaper(2012)2, Strasbourg 20 February 2012, abrufbar auf der Website des Kommissars: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1908555>

oder nach der Institutionalisierung ausgeweitet wird. Der Kommissar ist der Meinung, dass es notwendig ist, die aktuelle Lücke als Priorität zu behandeln, indem man die entsprechende nationale Gesetzgebung in Einklang mit der Europäischen Erklärung der Menschenrechte und der Rechtsprechung des Gerichtshofes in Straßburg ebenso wie mit der UN-Behindertenrechtskonvention abändert.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> The Commissioner's Third Party Intervention in the case of *The Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania* (Application No. 47848/08), CommDH(2011)37, Strasbourg, 14 October 2011, provides further information and is available under [http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/3PIntervention\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/3PIntervention_en.asp)