

Evaluierung des Nationalen Aktionsplans Behinderung 2012–2020

Impressum

Medieninhaber und Herausgeber:

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK)
Stubenring 1, 1010 Wien

Verlags- und Herstellungsort: Wien

Autorinnen und Autoren: Biewer, Gottfried/Koenig, Oliver/Kremsner, Gertraud/ Möhlen, Lisa-Katharina/Proyer, Michelle/Prummer, Susanne/Resch, Katharina/Steigmann, Felix/Subasi Singh, Seyda (Besonderer Dank für die Unterstützung der Erstellung des Berichts gelten Nora Pauzenberger, Laura Sartori und Michael Zellner)
Wien, 2020

Alle Rechte vorbehalten:

Jede kommerzielle Verwertung (auch auszugsweise) ist ohne schriftliche Zustimmung des Medieninhabers unzulässig. Dies gilt insbesondere für jede Art der Vervielfältigung, der Übersetzung, der Mikroverfilmung, der Wiedergabe in Fernsehen und Hörfunk, sowie für die Verbreitung und Einspeicherung in elektronische Medien wie z. B. Internet oder CD-Rom.

Im Falle von Zitierungen im Zuge von wissenschaftlichen Arbeiten sind als Quellenangabe „BMSGPK“ sowie der Titel der Publikation und das Erscheinungsjahr anzugeben.

Es wird darauf verwiesen, dass alle Angaben in dieser Publikation trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr erfolgen und eine Haftung des BMSGPK und der Autorin/des Autors ausgeschlossen ist. Rechtausführungen stellen die unverbindliche Meinung der Autorin/des Autors dar und können der Rechtsprechung der unabhängigen Gerichte keinesfalls vorgreifen.

Bestellinfo: Download über das Broschürenservice des Sozialministeriums unter www.sozialministerium.at/broschuerenservice

Vorwort



Rudolf Anschober
© BKA/Andy Wenzel

Sehr geehrte Damen und Herren!

Österreich hat sich mit der Unterzeichnung und Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet, Menschen mit Behinderungen ihre Menschenrechte umfassend sicherzustellen. Zur Umsetzung der Konvention, die seit 26. Oktober 2008 Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung ist, hat Österreich seit 24. Juli 2012 einen Nationalen Aktionsplan Behinderung. Dieser Plan deckt alle Lebensbereiche ab und besteht aus 250 Maßnahmen. Er gilt bis zum Jahresende 2021.

Ich freue mich, nun die umfassende und profund von der Universität Wien durchgeführte wissenschaftliche Evaluierung des NAP Behinderung vorlegen zu können. Die Evaluierung erfolgte in der Zeit von Dezember 2019 bis Juni 2020. Der vorliegende Endbericht basiert auf einer umfassenden Dokumentenanalyse und leitfadengestützten Interviews mit 72 Expertinnen und Experten aus der Zivilgesellschaft, der Interessensvertretung und der Selbstvertretung, der Wissenschaft und dem Monitoring, den Sozialpartnerorganisationen, der Sozialversicherung sowie aus der Bundes- und Landesverwaltung.

Die Evaluierung enthält eine ausführliche Bewertung des NAP Behinderung für den Zeitraum 2012–2020 hinsichtlich Struktur, Entstehungsgeschichte und Auswirkungen. Die Ergebnisse der Evaluierung bilden eine wertvolle Basis für die Erstellung des neuen, im Regierungsprogramm 2020–2024 vorgesehenen, NAP Behinderung 2022–2030. Die Evaluierung enthält eine Reihe von strukturellen Empfehlungen für die Erstellung und die Umsetzung des künftigen NAP Behinderung. Weiters sind inhaltliche Empfehlungen zu den einzelnen Themenbereichen des NAP sowie aus aktuellem Anlass spezifische inhaltliche Empfehlungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie enthalten.

Ich bedanke mich bei den Forscherinnen und Forschern der Universität Wien für ihre wertvolle Studie sowie allen, die sich bereit erklärt haben, in Interviews ihre Erfahrungen zum NAP Behinderung zur Verfügung zu stellen. Die vorliegenden Ergebnisse dieser Studie sollen bestmöglich in den neuen Nationalen Aktionsplan Behinderung einfließen.

Rudolf Anschober
Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

Inhalt

Vorwort.....	3
Executive Summary	14
Einleitung und Forschungsmethoden	14
NAP Behinderung 2012–2020 als Instrument zur Umsetzung der UN- Behindertenrechtskonvention.....	15
Entstehungsgeschichte des NAP Behinderung 2012–2020	16
Beschreibung und Bewertung der Struktur des NAP Behinderung 2012–2020 als Textdokument.....	17
Beschreibung und Bewertung der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020	18
Rolle und Funktionen der Begleitgruppe	18
Indikatoren und Monitoring	18
Finanzierung von Maßnahmen.....	19
Prozesssteuerung und Koordination	19
Beteiligung der Länder	20
Partizipation von Menschen mit Behinderungen.....	21
Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030.....	21
NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 1 „Behindertenpolitik“	22
NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 2 „Diskriminierungsschutz“	23
NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 3 „Barrierefreiheit“	24
NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 4 „Bildung“.....	26
NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 5 „Beschäftigung“	28
NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 6 „Selbstbestimmtes Leben“	29
NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 7 „Gesundheit und Rehabilitation“	31
NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 8 „Bewusstseinsbildung und Information“	32
Intersektionale Empfehlungen.....	34
Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen.....	34
Berücksichtigung weiterer Schnittstellen und Querschnittsmaterien in der Behindertenpolitik.....	34
Krisenmanagement im Kontext Behinderung am Beispiel COVID-19.....	35
Würdigung und kritische Einschätzung der Auswirkungen des NAP-Behinderung 2012–2020 aus der Sicht der befragten Akteurinnen und Akteure	36
Empfehlungen für die Erstellung des neuen NAP Behinderung	39
1 Einleitung.....	43
1.1 Relevanz.....	43
1.2 Forschungsauftrag	44
1.3 Phasen der Evaluierung	45

1.4 Aufbau der Evaluationsstudie.....	46
2 Methodische Vorgehensweise	48
2.1 Dokumentenanalyse.....	49
2.1.1 Schritte in der Dokumentenanalyse.....	58
2.1.2 Aufbau der Dokumentenanalyse	62
2.2 Experten- und Expertinneninterviews.....	63
2.2.1 Feldzugang und Sampling (Auswahl der Interviewpersonen)	66
2.2.2 Entwicklung des Leitfadens und Durchführung der Interviews.....	72
2.2.3 Aufbereitung der Daten und Auswertung der Experten- beziehungsweise Expertinneninterviews	76
3 Der NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK.....	79
3.1 Menschenrechtliche Grundlage	79
3.2 Kontext für die Bewertung der Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK.....	82
3.2.1 Stellenwert der UN-BRK mit Blick auf ihre Rolle im Entstehungs- beziehungsweise Erstellungsprozess des NAP Behinderung 2012–2020	82
3.2.2 Stellenwert des Themas Behinderung	84
3.2.3 Föderalismus	85
3.2.4 Bewusstsein über völkerrechtliche Verpflichtungen	86
3.2.5 Grundsatzfragen zur UN-BRK	87
3.2.6 Budgetierung und Planung.....	88
3.3 Bewertung der Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK	89
3.3.1 Einschätzungen der Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als ein auf die Umsetzung der UN-BRK abzielendes Textdokument.....	89
3.3.2 Einschätzung der Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen und deren Lebenssituation in Österreich	91
3.4 Ergebnisse der Bewertung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK.....	94
4 Die Entstehungsgeschichte des NAP Behinderung 2012–2020	96
4.1 Entstehungsgeschichte des NAP Behinderung 2012–2020 aus Sicht der Experten und Expertinnen.....	96
4.1.1 Der (partizipative) Entstehungsprozess	96
4.1.2 Die Einbindung der Länder in die Entstehung des NAP Behinderung	101
4.1.3 Die Reflexion des Kooperationsgeschehens im Entstehungsprozess.....	105
4.2 Phasenorientierte Entwicklung der Behindertenpolitik seit 2008	108
4.3 Conclusio.....	112

5	Der NAP 2012–2020 als Textdokument	114
5.1	Bewertung des Textdokuments durch die Experten und Expertinnen	114
5.1.1	Würdigungen des Textdokumentes	114
5.1.2	Kritik am Textdokument.....	117
5.1.3	Einschätzungen zur Struktur und zum Aufbau der einzelnen Kapitel des NAP Behinderung 2012–2020: Ausgangslage, Ziele und Maßnahmen.	118
5.1.4	Conclusio	121
6	Sichtweisen der befragten Expertinnen und Experten zur Umsetzung des NAP- Behinderung 2012–2020.....	122
6.1	Einschätzung zur Begleitgruppe	123
6.2	Einschätzungen zum Thema Indikatoren, Monitoring und Evaluation	127
6.3	Einschätzungen zum Thema Budget und Finanzierung.....	131
6.4	Einschätzungen zum Thema Prozesssteuerung und Koordination	134
6.5	Einschätzungen zu der Zusammenarbeit mit den Bundesländern im Prozess der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020.....	139
6.6	Einschätzungen zur Realisierung von Partizipation in der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020	143
6.7	Einschätzungen über den Prozess der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 .	149
7	NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 1 „Behindertenpolitik“	158
7.1	Ergebnisse der Dokumentenanalyse	159
7.1.1	Behindertenpolitik Allgemein	159
7.1.2	Grundlagen der Behindertenpolitik	166
7.1.3	Definition von Behinderung	172
7.1.4	Kinder mit Behinderungen	177
7.1.5	Frauen mit Behinderungen	183
7.1.6	Ältere Menschen mit Behinderungen.....	190
7.1.7	Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen	195
7.1.8	EU-Behindertenpolitik.....	200
7.1.9	Internationale Behindertenpolitik	203
7.1.10	Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.....	207
7.1.11	Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention	216
7.1.12	Wichtigste Ergebnisse der Dokumentenanalyse zum Thema Behindertenpolitik	221
7.2	Ergebnisse der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews zum Thema Behindertenpolitik	223
7.2.1	Allgemeine Einschätzungen zu zentralen Problemfeldern	223
7.2.2	Allgemeine Einschätzungen zur Relevanz des NAP Behinderung 2012–2020 für den Themenbereich Behindertenpolitik	227
7.3	Zentrale Ergebnisse zum Thema Behindertenpolitik	230

7.4 Empfehlungen zum Thema Behindertenpolitik.....	232
7.4.1 Empfehlungen der Expertinnen beziehungsweise Experten	232
7.4.2 Empfehlungen aus Zusammenführung der Dokumentenanalyse und der Interviews 234	
8 NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 2 „Diskriminierungsschutz“	236
8.1 Ergebnisse der Dokumentenanalyse	236
8.1.1 Verfassungsrechtlicher Diskriminierungsschutz	237
8.1.2 Behindertengleichstellungsrecht	240
8.1.3 Schwangerschaft und Geburt.....	245
8.1.4 Schutz vor Gewalt und Missbrauch.....	250
8.1.5 Sachwalterschaft	255
8.1.6 Rechtsschutz bei Freiheitsbeschränkungen	259
8.1.7 Gebärdensprache	263
8.1.8 Wichtigste Ergebnisse der Dokumentenanalyse zum Thema Diskriminierungsschutz 266	
8.2 Ergebnisse der Expertinnen- und Experteninterviews zum Thema Diskriminierungsschutz 267	
8.2.1 Allgemeine Einschätzungen zu zentralen Problemfeldern	268
8.2.2 Allgemeine Einschätzungen zur Relevanz des NAP Behinderung 2012–2020 für den Themenbereich Diskriminierungsschutz.....	269
8.2.3 Spezifische Einschätzungen zum Thema Diskriminierungsschutz	270
8.3 Zentrale Ergebnisse zum Thema Diskriminierungsschutz	277
8.3.1 Behindertengleichstellungsrecht	278
8.3.2 Sachwalterschaft beziehungsweise Erwachsenenschutz.....	279
8.3.3 Fristenregelung	279
8.3.4 Schutz vor Gewalt und Missbrauch.....	280
8.3.5 Gebärdensprache	280
8.4 Empfehlungen zum Thema Diskriminierungsschutz	281
9 NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 3 „Barrierefreiheit“	284
9.1 Ergebnisse der Dokumentenanalyse	284
9.1.1 Allgemeines	285
9.1.2 Leistungen des Bundes.....	290
9.1.3 Verkehr.....	295
9.1.4 Kultur	301
9.1.5 Sport	305
9.1.6 Medien	311
9.1.7 Informationsgesellschaft.....	315
9.1.8 Bauen.....	319

9.1.9	Tourismus	324
9.1.10	Wichtigste Ergebnisse der Dokumentenanalyse zum Thema Barrierefreiheit...	327
9.2	Ergebnisse der Expertinnen- und Experteninterviews zum Thema Barrierefreiheit ...	329
9.2.1	Allgemeine Einschätzungen zu zentralen Problemfeldern	329
9.2.2	Allgemeine Einschätzungen zur Relevanz des NAP Behinderung 2012–2020 für den Themenbereich Barrierefreiheit	333
9.2.3	Spezifische Einschätzungen zum Thema Barrierefreiheit	334
9.3	Zentrale Ergebnisse zum Thema Barrierefreiheit.....	348
9.3.1	Fehlende legislativ-einheitliche Bestimmungen zur Herstellung von Barrierefreiheit 349	
9.3.2	Fehlende Umsetzungsmaßnahmen zu umfassender Barrierefreiheit in allen Lebensbereichen	349
9.3.3	Positive Entwicklungen bei der Umsetzung von Maßnahmen des Bundes.....	350
9.3.4	Rückschritte im Bereich barrierefreies Bauen	350
9.3.5	Barrierefreiheit (digitaler) Medien und Informationsangeboten	350
9.3.6	Ausbau barrierefreier Freizeitangebote.....	351
9.4	Empfehlungen zum Thema Barrierefreiheit.....	352
10	NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 4 „Bildung“	356
10.1	Ergebnisse der Dokumentenanalyse	356
10.1.1	Vorschulische Bildung	359
10.1.2	Schulen	366
10.1.3	Schulen – Barrierefreiheit	376
10.1.4	Universitäten/Fachhochschulen	383
10.1.5	Erwachsenenbildung und lebensbegleitendes Lernen	390
10.1.6	Wichtigste Ergebnisse der Dokumentenanalyse zum Thema Bildung	394
10.2	Ergebnisse der Expertinnen- und Experteninterviews zum Thema Bildung	398
10.2.1	Allgemeine Einschätzungen zu zentralen Problemfeldern	398
10.2.2	Allgemeine Einschätzungen zur Relevanz des NAP Behinderung 2012–2020 für den Themenbereich Bildung	402
10.2.3	Spezifische Einschätzungen zum Thema Bildung – Modellregionen.....	405
10.3	Zentrale Ergebnisse zum Thema Bildung.....	407
10.4	Empfehlungen zum Thema Bildung.....	410
10.4.1	Empfehlungen der Expertinnen und Experten	410
10.4.2	Empfehlungen aus einer Zusammenführung der Dokumentenanalyse und der Interviews.....	412
10.5	Exkurs: Kommentar zu Maßnahmen im Bildungskapitel.....	415
10.5.1	Umsetzung inklusiver Strukturen im Schulsystem (Maßnahmen 124 und 125)	416

10.5.2 Inklusive Pädagogik als Teil der neuen Lehrerinnen- und Lehrerbildung (Maßnahme 130).....	419
10.5.3 Resümee und Empfehlungen	421
11 NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 5 „Beschäftigung“	424
11.1 Ergebnisse der Dokumentenanalyse	424
11.1.1 Beschäftigung allgemein	425
11.1.2 Berufsausbildung.....	432
11.1.3 Förderungen zur beruflichen Teilhabe.....	434
11.1.4 Behinderteneinstellungsgesetz.....	440
11.1.5 Betriebliche Gesundheitsförderung und ArbeitnehmerInnenschutz	443
11.1.6 Beschäftigungstherapie.....	447
11.1.7 Zugang zu Berufen.....	451
11.1.8 Der Bund als Arbeitgeber	454
11.1.9 Wichtigste Ergebnisse der Dokumentenanalyse zum Thema Beschäftigung.....	457
11.2 Ergebnisse der Expertinnen beziehungsweise Experteninterviews zum Thema Beschäftigung	459
11.2.1 Allgemeine Einschätzungen zu zentralen Problemfeldern	459
11.2.2 Allgemeine Einschätzungen zur Relevanz des NAP Behinderung 2012–2020 für den Themenbereich Beschäftigung.....	460
11.2.3 Spezifische Einschätzungen zum Thema Beschäftigung	462
11.3 Zentrale Ergebnisse zum Thema Beschäftigung	467
11.3.1 Übergang Schule-Beruf und Ausbildung	468
11.3.2 Inklusive Beschäftigung.....	468
11.3.3 Tagesstruktur und Werkstätten	469
11.3.4 Arbeits- und Erwerbsfähigkeit.....	470
11.3.5 Behinderteneinstellungsgesetz	471
11.4 Empfehlungen zum Thema Beschäftigung	471
12 NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 6 „Selbstbestimmtes Leben“	478
12.1 Ergebnisse der Dokumentenanalyse	478
12.1.1 Selbstbestimmtes Leben allgemein	479
12.1.2 Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben.....	484
12.1.3 Persönliche Assistenz	488
12.1.4 Soziale Dienste	492
12.1.5 Pflegegeld.....	496
12.1.6 Pflegenden Angehörige	499
12.1.7 Sicherung des Lebensstandards und Armutsbekämpfung	502
12.1.8 Wichtigste Ergebnisse der Dokumentenanalyse zum Thema Selbstbestimmtes Leben	506

12.2	Ergebnisse der Expertinnen- und Experteninterviews zum Thema Selbstbestimmtes Leben	507
12.2.1	Allgemeine Einschätzungen zu zentralen Problemfeldern	507
12.2.2	Spezifische Einschätzungen zum Thema Selbstbestimmtes Leben	509
12.3	Zentrale Ergebnisse zum Thema Selbstbestimmtes Leben	518
	Selbstbestimmtes Wohnen und De-Institutionalisierung	518
	Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben	519
	Persönliche Assistenz.....	520
	Pflegegeld und Pflegende Angehörige	520
	Sicherung des Lebensstandards und Armutsbekämpfung.....	521
12.4	Empfehlungen zum Thema Selbstbestimmtes Leben	521
13	NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 7 „Gesundheit und Rehabilitation“	525
13.1	Ergebnisse der Dokumentenanalyse	525
13.1.1	Gesundheit	527
13.1.2	Prävention	535
13.1.3	Rehabilitation	540
13.1.4	Hilfsmittel	546
13.1.5	Wichtigste Ergebnisse der Dokumentenanalyse zum Thema Gesundheit und Rehabilitation	552
13.2	Ergebnisse der Expertinnen- und Experteninterviews zum Thema Gesundheit und Rehabilitation.....	554
13.2.1	Allgemeine Einschätzung zu zentralen Problemfeldern	554
13.2.2	Allgemeine Einschätzung zur Relevanz des NAP Behinderung 2012–2020 für den Themenbereich Gesundheit und Rehabilitation.....	556
13.2.3	Spezifische Einschätzung zum Thema Gesundheit und Rehabilitation	561
13.3	Zentrale Ergebnisse zum Thema „Gesundheit und Rehabilitation“	565
13.3.1	Verständnis von Behinderung im Gesundheitsbereich	565
13.3.2	Divergierende Zuständigkeiten	567
13.3.3	Fehlende Daten zur Gesundheitssituation von Menschen mit Behinderungen	567
13.3.4	Die Bedeutung von Selbsthilfeangeboten	568
13.3.5	Präventive Angebote zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit sowie die Bedeutung eines differenzierteren Blicks auf die Berufsunfähigkeitspension	569
13.3.6	Situation von Frauen mit Behinderungen im Gesundheitsbereich	570
13.4	Empfehlungen zum Thema Gesundheit und Rehabilitation	570
14	NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 8 „Bewusstseinsbildung und Information“ ..	574
14.1	Ergebnisse der Dokumentenanalyse	574
14.1.1	Forschung	575
14.1.2	Statistik.....	581

14.1.3	Berichte	589
14.1.4	Öffentlichkeitsarbeit und Informationsangebote	593
14.1.5	Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie Schulungen von Berufsgruppen	602
14.1.6	Wichtigste Ergebnisse der Dokumentenanalyse zum Thema Bewusstseinsbildung und Information	610
14.2	Ergebnisse der Expertinnen- und Experteninterviews zum Thema Bewusstseinsbildung und Information.....	612
14.2.1	Allgemeine Einschätzungen zu zentralen Problemfeldern	612
14.2.2	Allgemeine Einschätzung zur Relevanz des NAP Behinderung 2012–2020 für den Themenbereich Bewusstseinsbildung und Information	620
14.3	Zentrale Ergebnisse zum Thema Bewusstseinsbildung und Information	623
14.4	Empfehlungen zum Thema Bewusstseinsbildung und Information.....	626
14.4.1	Empfehlungen der Expertinnen und Experten	626
14.4.2	Empfehlungen aus Zusammenführung der Dokumentenanalyse und der Interviews 628	
15	Intersektionale Empfehlungen.....	631
15.1	Migrantinnen beziehungsweise Migranten mit Behinderungen.....	631
15.1.1	Soziale und wirtschaftliche Partizipation	632
15.1.2	Klarstellung der Terminologie	633
15.1.3	Flüchtlinge und Asylwerbende mit Behinderungen.....	634
15.2	Berücksichtigung weiterer Schnittstellen und Querschnittsmaterien in der Behindertenpolitik.....	637
15.2.1	Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) der Vereinten Nationen.....	638
15.2.2	Übereinkommen über die Rechte des Kindes (KRK) der Vereinten Nationen....	639
15.2.3	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT) der Vereinten Nationen	641
15.2.4	Sustainable Development Goals – Agenda 2030 der Vereinten Nationen.....	642
15.2.5	Weitere Dokumente und Verträge auf europäischer und auf nationaler Ebene	645
15.3	Krisenmanagement im Kontext Behinderung am Beispiel der COVID-19-Pandemie	645
15.3.1	Methodisches Vorgehen und Beschreibung des Datensatzes.....	647
15.3.2	Begleitende Anmerkungen zur Forschung.....	651
15.3.3	Thematische Auswertung des Datenmaterials	652
15.3.4	Lernerfahrungen aus der COVID-19-Krise.....	665
15.3.5	Empfehlungen für den NAP Behinderung 2022–2030.....	666
16	Würdigung und kritische Einschätzung der Auswirkungen des NAP Behinderung 2012– 2020 aus Sicht der befragten Akteurinnen und Akteure	672
16.1	Einschätzungen der allgemeinen Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020	673

16.2	Auswirkungen auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen.....	677
16.3	Auswirkungen auf Veränderungen auf gesetzlicher Ebene sowie Beitrag zur Bewältigung der größten behindertenpolitischen Herausforderungen	678
16.4	Auswirkungen auf eine Veränderung in der Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene 685	
16.5	Einflüsse auf die getroffenen Einschätzungen – der NAP Behinderung 2012–2020 als politisches Textdokument	687
17	Lessons Learnt und Empfehlungen für den neuen NAP Behinderung 2022–2030 ...	692
17.1	Initiierung eines politischen Willensbildungsprozesses sowie einer politischen Verankerung des NAP 2022–2030.....	693
17.2	Professionelle Prozesssteuerung im Erstellungsprozess des neuen NAP Behinderung 2022–2030	697
17.2.1	Managementprozesse.....	698
17.2.2	Kernprozesse	699
17.2.3	Supportprozesse.....	699
17.2.4	Konkrete Umsetzung des Prozessmanagements.....	700
17.3	Erstellung und Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030 in einem partizipativen Prozess.....	700
17.4	Einbindung der Länder.....	704
17.5	Budgetierung und Finanzierung der Maßnahmen	708
17.6	NAP Behinderung 2022–2030 als Instrument zur Umsetzung der UN-BRK.....	711
17.7	Struktur und Aufbau des NAP	714
17.7.1	Ausgangslage.....	719
17.7.2	Zielsetzungen	721
17.7.3	Maßnahmen	722
17.8	Daten, Statistiken, Indikatoren und Erfolgsmessung	724
17.9	Monitoring, Überwachung und Evaluierung des NAP-Behinderung 2022–2030.....	729
17.10	Funktionen und Struktur einer Begleitgruppe im NAP Behinderung 2022–2030.....	731
17.11	Zusammenfassende Darstellung der Empfehlungen.....	734
17.11.1	Empfehlungen für die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030	734
17.11.2	Empfehlungen für die Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030	736
17.12	Liste mit inhaltlichen Empfehlungen	740
	Empfehlungen Kapitel 1. Behindertenpolitik	740
	Empfehlungen Kapitel 2. Diskriminierungsschutz.....	740
	Empfehlungen Kapitel 3. Barrierefreiheit	741
	Empfehlungen Kapitel 4. Bildung	741
	Empfehlungen Kapitel 5. Beschäftigung.....	742
	Empfehlungen Kapitel 6. Selbstbestimmtes Leben.....	742

Empfehlungen Kapitel 7. Gesundheit und Rehabilitation	743
Empfehlungen Kapitel 8. Bewusstseinsbildung und Information	743
Intersektionale Empfehlungen	744
Tabellenverzeichnis	745
Abbildungsverzeichnis	747
Literaturverzeichnis	748
Abkürzungen	759

Executive Summary

Einleitung und Forschungsmethoden

Die vorliegende Evaluationsstudie untersucht inwiefern und in welchem Ausmaß der Nationale Aktionsplan Behinderung (in weiterer Folge mit NAP abgekürzt) 2012–2020 der österreichischen Bundesregierung geeignet war, durch gezielte nationale Maßnahmen die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (in Folge mit UN-BRK abgekürzt) in Österreich umzusetzen. Die Untersuchung geht auch auf die Fragen ein, inwieweit es gelungen ist, bei der Erstellung und Durchführung die verschiedenen Stakeholder ausreichend einzubeziehen, die wichtigsten behindertenpolitischen Herausforderungen in Form von geeigneten Maßnahmen zu bewältigen, die Finanzierung der Maßnahmen zu sichern und im Ergebnis die Lebenssituation der Menschen mit Behinderungen in Österreich zu verbessern. Die Evaluation gibt vor allem auch Empfehlungen für die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030.

Dazu wurden im Rahmen der Evaluation Dokumente analysiert sowie Interviews mit Expertinnen und Experten außerhalb und innerhalb der Verwaltung geführt. In die Dokumentenanalyse sind neben dem NAP Behinderung 2012–2020 sowie der UN-BRK die folgenden Dokumente eingeflossen:

- Die NAP-Zwischenbilanz 2012–2015 sowie deren jährliche Umsetzungstabellen
- Die österreichischen Staatenberichte zum ersten sowie zum kombinierten zweiten und dritten Staatenprüfverfahren von dem UN-Behindertenrechtsausschuss
- Die List of Issues sowie die Empfehlungen des UN-Behindertenrechtsausschusses im Zusammenhang mit der ersten Staatenprüfung Österreichs 2013 sowie die List of Issues zum kombinierten zweiten und dritten Staatenprüfverfahren.
- Die Berichte der damals ÖAR beziehungsweise nunmehr Behindertenrates, des Monitoringausschusses sowie der Volksanwaltschaft zu den genannten Staatenprüfverfahren
- Die sieben Allgemeinen Bemerkungen des UN-Behindertenrechtsausschusses

In Summe wurden überdies 59 leitfadengestützte Interviews mit 72 Expertinnen und Experten aus der öffentlichen Verwaltung (Ministerien, Politik, Behörden und Bundesländer), von Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen sowie der Zivilgesellschaft, der Sozialpartnerschaft sowie aus den Bereichen Wissenschaft und Monitoring durchgeführt. Diese wurden befragt zu

- Ihren Erfahrungen in der Erstellung und Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020
- Ihren Einschätzungen zur Qualität und Relevanz des Textdokuments
- Ihren Einschätzungen zu Entwicklungen in den acht thematischen Bereichen des NAP Behinderung 2012–2020
- Ihren Empfehlungen für die Erstellung und Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030

Die Auswertung der Interviews orientierte sich an der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. Mayring 2015).

NAP Behinderung 2012–2020 als Instrument zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

Bereits im Untertitel des NAP Behinderung 2012–2020 wird dieser als Strategie der österreichischen Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bezeichnet. Daher stellt die UN-BRK und deren menschenrechtliche Grundlagen den normativen Referenz- und Bezugsrahmen dar, vor deren Hintergrund sich die Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 zu orientieren hat. Besonders wichtig sind dabei vor allem die in Artikel 3 der UN-BRK festgehaltenen Allgemeinen Grundsätze sowie die in Artikel 4 beschriebenen Allgemeinen Verpflichtungen. Diese sind:

- die Nichtdiskriminierung (Artikel 3 lit. b)
- die Partizipation (Artikel 3 lit. c)
- die Barrierefreiheit (Artikel 3 lit. f)
- das Prinzip des Disability Mainstreaming (Artikel 4 Abs. 1 lit. c)
- der Aktive Einbezug von Menschen mit Behinderungen in sie betreffende Prozesse (Artikel 4 Abs. 3).

Aus der Analyse der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews ergeben sich unterschiedliche Ebenen, die für die Bewertung der Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich relevant sind:

- Stellenwert der UN-BRK mit Blick auf ihre Rolle im Entstehungs- beziehungsweise im Erstellungsprozess des NAP Behinderung 2012–2020
- Stellenwert des Themas Behinderung
- Föderalismus
- Bewusstsein über völkerrechtliche Verpflichtungen
- Grundsatzfragen zur UN-BRK

- Budgetierung und Planung

Diese stellen die Grundlage für die Bewertung der Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK dar, beziehungsweise beziehen sich die vorgenommenen Bewertungen darauf. Diese lassen sich wiederum in zwei Ebenen unterteilen:

Die erste Ebene betrifft Einschätzungen zur Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als ein auf die Umsetzung der UN-BRK abzielendes Textdokument. Die wichtigsten Ergebnisse sind hierbei:

- Grundsätzlich war der NAP Behinderung 2012–2020 durchaus dazu geeignet, da alle wichtigen Themen abgedeckt werden, ABER:
- Die Artikel der UN-BRK werden nicht in ihrem vollen Ausmaß abgebildet.
- Die Zielsetzungen im NAP Behinderung 2012–2020 orientieren sich zu wenig an Zielvorgaben der UN-BRK. Dies wird durch fehlende Definitionen zusätzlich erschwert.
- Der NAP Behinderung 2012–2020 berücksichtigt den Grundsatz der Partizipation (UN-BRK Art. 4 Abs. 3) und das Prinzip des Disability Mainstreamings (vgl. ebd. Art. 4 Abs. 1 lit. c) nicht ausreichend.

Die zweite Ebene betrifft Einschätzungen zur Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen und deren Lebenssituation in Österreich. Die wichtigsten Ergebnisse sind hierbei:

- Es ist schwer Veränderungen für Menschen mit Behinderungen auf den NAP Behinderung 2012–2020 zurückzuführen, und zwischen Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 und Auswirkungen der UN-BRK zu unterscheiden.
- Als positiv verzeichnete Entwicklungen, wie zum Beispiel die Reform des Erwachsenenschutzgesetzes, werden eher auf die UN-BRK als auf den NAP Behinderung 2012–2020 zurückgeführt.

Entstehungsgeschichte des NAP Behinderung 2012–2020

Im Entstehungsprozess des NAP Behinderung 2012–2020 haben im Jahr 2011 zwei eintägige, partizipative Workshops beziehungsweise Arbeitstagungen mit Vertretern und Vertreterinnen des Bundes, der Länder, der Verwaltungsebene, der Zivilgesellschaft, der Behindertenorganisationen und Selbstvertretungsorganisationen stattgefunden. Der Start des Prozesses wird als euphorisch, kraftvoll und als „Riesenchance“ beschrieben (M4). Nach der Durchführung der

partizipativen Workshops endete die Partizipation allerdings. Zum ersten Textentwurf des NAP Behinderung vom 22.12.2011 konnten die Vertreter und Vertreterinnen außerhalb der Ministerien keinen Beitrag leisten, während die Ministerien Textteile in den Entwurf einmelden konnten. Am 17.2.2012 endete die Stellungnahmefrist zum ersten Entwurf des NAP Behinderung 2012–2020. Insgesamt wurden – trotz der kurzen Frist – hundert Stellungnahmen formuliert und an das Sozialministerium zur Berücksichtigung abgegeben. Daraufhin fand am 27.2.2012 eine Informationsveranstaltung statt, die allerdings eher informativ und weniger partizipativ angelegt war. Am 24.7.2012 kam es dann zur Beschlussphase des NAP Behinderung im Ministerrat und am 23.10.2012 zur Gründung der Begleitgruppe. An der „Scheinpartizipation“ im Entstehungsprozess des NAP Behinderung gab es von Anfang an „relativ massive Kritik“ (I50, I57, P24, P27, W33, W34, W35) aus der Community. Man konnte sich nicht erklären, wie und unter welchen Voraussetzungen und Kriterien der finale Text zustande kam und welche Textteile aus welchen Gründen rausfielen. Die Experten und Expertinnen bewerten außerdem die Beteiligung der Bundesländer in der Entstehungsgeschichte des NAP Behinderung als „marginal, distanziert und zurückhaltend“ (vgl. L15, M1, P27, Z45).

Beschreibung und Bewertung der Struktur des NAP Behinderung 2012–2020 als Textdokument

Aus Sicht eines Großteils der befragten Expertinnen und Experten bildet der NAP Behinderung 2012–2020 die Lebensbereiche von Menschen mit Behinderungen umfassend ab. Auch die Struktur und der Aufbau der Kapitel wird als logisch aufgebaut, übersichtlich, gut lesbar und angemessen in der Länge beschrieben. Während die Kapitel 1-7 primär unmittelbar in die primäre Zuständigkeit eines Ressorts fallen, betrifft das Kapitel 8, „Bewusstseinsbildung und Information“ alle Ressorts und Umsetzungsbeteiligte der Behindertenpolitik in Österreich. Zu diesem Kapitel werden die meisten kritischen Stimmen geäußert und auch dessen Platzierung am Ende des Dokuments als unpassend empfunden. Teilweise wird auch Kritik hinsichtlich der übrigen thematischen Ordnungslogik geäußert, die sich an vielen Stellen nicht unmittelbar an der UN-BRK orientiert. Einem neuen NAP Behinderung 2022–2030 sollte jedenfalls ein grundlegendes Kapitel vorangestellt werden, welches eine inklusive Grundhaltung beschreibt sowie grundlegende am Ziel der Inklusion orientierte begriffliche Definitionen liefert.

Eine Schwierigkeit wird im Ineinandergreifen von Themenbereichen sowie der stellenweise als nicht ausreichend bewerteten Berücksichtigung von Querschnittsthematiken gesehen. Darin spiegelt sich auch das politische Ressortdenken. Ausbaubedarf signalisieren viele der befragten Personen hinsichtlich einer umfassenderen und mit konkreten Daten zu den Lebenssituationen von Menschen mit Behinderungen versehenen Ausgangslage in den einzelnen Kapiteln.

Hier wird, wie auch in der Dokumentenanalyse, von großen qualitativen Unterschieden zwischen den einzelnen Kapiteln beziehungsweise auch innerhalb der Subkapitel gesprochen. Bei der Formulierung der Zielsetzungen wird vor allem kritisiert, dass hierbei nicht wirklich strategisch vorgegangen wurde und diese sich wiederum zu stark an den Ressortzuständigkeiten orientieren. Ziele und Maßnahmen (auch hier decken sich die Befunde der Dokumentenanalyse mit den Einschätzungen der interviewten Expertinnen und Experten) weisen über viele Strecken keine oder nur wenig Kohärenz auf. Viele Maßnahmen seien überdies unscharf und zu allgemein formuliert.

Beschreibung und Bewertung der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020

Rolle und Funktionen der Begleitgruppe

In Bezug auf die Begleitgruppe des NAP Behinderung 2012–2020 überwiegt eine ambivalente Einschätzung. Als Gremium, welches (Informations-)Austausch und Kontinuität ermöglicht hat, wurde sie von einem Großteil der Befragten geschätzt. Weitestgehender Konsens besteht dahingegen darin, dass die Begleitgruppe ihre auch im NAP Behinderung 2012–2020 definierte strategische Rolle und Funktionen nicht erfüllen konnte. Als Gründe hierfür wurden genannt:

- Treffen haben zu selten stattgefunden
- Der Auftrag wurde nicht hinlänglich transparent gemacht
- Ein tatsächliches Monitoring der Umsetzung stand nicht im Fokus
- Die Gruppe war zu groß um arbeitsfähig zu sein
- Es hat eine Prozesssteuerung und Koordination gefehlt
- Menschen mit Lernschwierigkeiten sowie Menschen mit psychischer Erkrankung waren nicht beziehungsweise nicht ausreichend vertreten

Gut gelungen sei, dass die Problematiken in der österreichischen Behindertenpolitik zum Vorschein kamen und dass auch das Sozialministerium in seiner moderierenden Rolle Themen aufgegriffen und Kritik zugelassen habe.

Indikatoren und Monitoring

Eine der deklarierten Zielsetzungen der NAP Begleitgruppe war es, Indikatoren für die Messung der Fortschritte im Zusammenhang mit dem NAP Behinderung 2012–2020 zu erstellen. Die hierzu eingerichtete Untergruppe wurde jedoch aus nicht transparenten Gründen wieder abgebrochen. Aus Sicht der öffentlichen Verwaltung geschah dies, da die Struktur nicht weiter

verkompliziert werden sollte. Das Fehlen von Indikatoren, und das darin zum Ausdruck kommende fehlende Commitment, wurde in den Interviews als eine der zentralen Versäumnisse des NAP Behinderung 2012–2020 beschrieben. Als einziges Monitoring System kam ein so genanntes Ampelsystem zum Einsatz. In diesem wurde anhand der drei Farben einer Ampel (grün, gelb, rot) der Stand der Umsetzung dargestellt und beschrieben. Für einige der interviewten Personen war dies eine pragmatische und übersichtliche Form, um einen Überblick über den Stand der Umsetzung von Maßnahmen zu erhalten. Als Tool zum Monitoring war dieses aus der Sicht der meisten Befragten jedoch ungeeignet, insbesondere da ein Monitoring die Zielerreichung zu überprüfen habe und nicht ausschließlich die Umsetzung von Maßnahmen. Dafür müssten neben Indikatoren aber auch ausreichende und nachvollziehbare sowie aussagekräftige Daten und Statistiken zu der Lebenssituation und Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderungen existieren. Dies stellt weiterhin ein sozial- und gesellschaftspolitisches Desiderat dar, welches durch den NAP Behinderung 2012–2020 nicht eingelöst werden konnte. So verfüge die Statistik Austria nunmehr zwar über die Befugnis, Daten zum Thema Menschen mit Behinderungen zusammenzutragen, doch habe dafür bislang der politische Auftrag gefehlt.

Finanzierung von Maßnahmen

Die Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 habe aufgrund eines vom Finanzministerium kommunizierten Finanzierungsvorbehalts von Anfang an unter schlechten Ausgangsvoraussetzungen gestanden. Dort, wo (potentiell) strukturelevante Maßnahmen angegangen wurden, wie etwa im Rahmen der inklusiven Modelregionen im Bildungsbereich, waren diese finanziell unterdotiert. Aus der Sicht vieler befragter Expertinnen und Experten liegt eines der Strukturprobleme von Nationalen Aktionsplänen darin, dass sie sich weder an der zeitlichen Logik von Regierungskonstellationen und Legislaturperioden orientieren noch an der gängigen Praxis der Erstellung von Jahresbudgets. Insofern handelte es sich bei den Maßnahmen, die im NAP Behinderung 2012–2020 festgeschrieben waren, um eine Form der grundsätzlichen Willensbekundung, die jedoch nur als Momentaufnahme zu verstehen sei. Im Zuge der Umsetzung erwies es sich als Herausforderung, dass in der Zusammensetzung der Begleitgruppe diejenigen Personen, welche (ressortintern) budgetäre Entscheidungen treffen können, nicht vertreten gewesen sind.

Prozesssteuerung und Koordination

Fehlende Ressourcen wurden aus der Sicht einer Mehrheit der Befragten auch im Rahmen der (Prozess-)Steuerung und Koordination des NAP Behinderung 2012–2020 zum Problem. Dem Sozialministerium, als das für die Koordination der Umsetzung verantwortliche Ministerium,

wurde attestiert, dass sie im Rahmen der als ungenügend beschriebenen Rahmenbedingungen noch das Beste aus dem NAP Behinderung 2012–2020 gemacht haben. Positiv wird die Schaffung von Behindertenbeauftragten in den jeweiligen Ressorts erwähnt, in denen jedoch die Agenden neben zusätzlichen Tätigkeiten und Aufgaben „mitzulaufen“ hatten. Als ein weiteres umsetzungsrelevantes Grundproblem wurde die mangelnde strukturelle Einbindung der politischen Ebenen, und dabei vor allem des Parlaments, erwähnt. Darin kam auch die als nicht besonders hoch eingeschätzte strategische Relevanz des NAP Behinderung 2012–2020 zum Ausdruck. Die Umsetzung von Maßnahmen sei, obwohl diese im NAP Behinderung genannt wurden, wiederum von konkreten Personen abhängig gewesen. Aufgebaute Expertise und Kompetenzen in den einzelnen Ressorts wurden in einigen Fällen durch ministerielle Umstrukturierungsmaßnahmen wieder zunichtegemacht. Für Akteurinnen und Akteure der Zivilgesellschaft und Interessensvertretung stelle es sich daher oft als Problem dar, nicht zu wissen, welche Personen als Ansprechpersonen zuständig seien.

Beteiligung der Länder

Ebenfalls im Prozess der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 nicht zufriedenstellend gelöst wurde die Beteiligung der Bundesländer. Da in der Phase der Erstellung des NAP Behinderung 2012–2020 die Länder nicht beteiligt waren, wurde aus pragmatischen Gründen Maßnahmen weitestgehend auf Bereiche beschränkt, die in der Zuständigkeit des Bundes liegen. Ein Großteil der als zentral empfundenen behindertenpolitischen Herausforderungen bewegt sich in thematischen Feldern, die aufgrund der föderalen Aufsplitterung entweder in die Zuständigkeit der Bundesländer fallen (wie etwa beim Thema der De-Institutionalisierung) beziehungsweise in Feldern, wo Zuständigkeiten zwischen dem Bund und den Bundesländern aufgeteilt sind (wie etwa bei den Themen der Barrierefreiheit oder der Persönlichen Assistenz). Dementsprechend blieben einige der „großen Themen“ entweder un- oder nicht ausreichend gelöst. Oder es zeigten und zeigen sich Probleme in der Umsetzung von Gesetzesreformen auf Bundesebene. Hier wurde mehrfach auf die im Zusammenhang mit der Einführung des Erwachsenenschutzgesetzes verbundene Aufgabe verwiesen, dass es zur Bereitstellung von sozialarbeiterischer Hilfe zur Ermöglichung von unterstützter Entscheidungsfindung die Beteiligung der Länder brauche. Eines der Hauptprobleme aus Sicht der Bundesländer war hierbei das ungeklärte Thema der Finanzierung. Zeitverzögert und zu unterschiedlichen Zeitpunkten sind die Bundesländer in den Prozess der Umsetzung eingestiegen und haben auch Personen in die Begleitgruppe entsendet. Der dadurch ermöglichte Informationsaustausch wurde von vielen Befragten als positiv bewertet. Unklar blieb, wie die Beteiligung der Länder konkret aussehen und organisiert werden sollte, dies auch da eine zentrale Koordination und Steuerung weitestgehend gefehlt hat. Eine Untergruppe zur Entwicklung von bundesweit einheitlichen Standards in der Persönlichen Assistenz wurde aus nicht transparenten Gründen wieder abgebrochen.

Partizipation von Menschen mit Behinderungen

Die Frage der Realisierung von Partizipation wurde von den Befragten sehr kontrovers diskutiert. Partizipative Politikfeldentwicklung war für viele Ministerien zum Zeitpunkt der Erstellung des NAP Behinderung 2012–2020 noch Neuland. Auch hier erwies sich der Finanzierungsvorbehalt als Herausforderung, Partizipation mit den bestehenden Ressourcen umsetzen zu müssen. Dementsprechend wurde auch die Bereitstellung von Assistenz nur ungenügend gelöst. Positiv wird durchgehend angemerkt, dass innerhalb der beteiligten Stakeholder der öffentlichen Verwaltung das Bewusstsein über die Notwendigkeit von Beteiligungsprozessen deutlich erhöht wurde. Als Erfolgsbeispiel wird von vielen Befragten auf die partizipative Umsetzung des Erwachsenenschutzgesetzes verwiesen. Politische Mitsprache ist in Österreich stark formalisiert und historisch gewachsen. Dementsprechend haben gut ausgebaute und politisch vernetzte zivilgesellschaftliche Organisationen einen Vorteil. Ein gezieltes „Capacity Building“, wie von der UN-BRK verlangt, hat im Zuge der Umsetzung nicht systematisch genug stattgefunden. Auch wird in Österreich nach wie vor zu wenig auf die Unterscheidung zwischen Organisationen VON Menschen mit Behinderungen sowie Organisationen FÜR Menschen mit Behinderungen geachtet.

Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030

Der Prozess der Erstellung des neuen NAP Behinderung 2022–2030 wurde bereits vor Start der Evaluation begonnen. Aufgrund von großer Kritik innerhalb der Begleitgruppe wurde daraufhin die Laufzeit des „alten“ NAP Behinderung auf das Jahr 2021 verlängert. In diesem Prozess hat sich das Sozialministerium einem stärker dezentralen Zugang verschrieben. So wurden insgesamt 25 Teams, davon 16 in Ministerien (wobei 5 dem Sozialministerium zugeordnet sind) sowie 9 Länderteams eingerichtet. Positiv wird erwähnt, dass in den vom Sozialministerium erstellten Leitlinien zur Formulierung ein deutlicher und multiperspektivischer Bezug zur UN-BRK, den allgemeinen Bemerkungen, den abschließenden Bemerkungen des UN-Behindertenrechtsausschusses sowie zu weiteren relevanten Stellungnahmen der Zivilgesellschaft des Monitoringausschusses sowie der Volksanwaltschaft vorgesehen ist. Ebenso sind alle Teams aufgefordert, dieses Mal Kostenschätzungen zu den Maßnahmen zu entwickeln sowie Indikatoren zu formulieren. Unterschätzt wird bislang die Notwendigkeit einer konsequenten Prozesssteuerung und zentralen Moderation dieses Vorhabens, welche von einer Mehrheit der Befragten gefordert wird. So ist es weitestgehend den Teams überlassen zu entscheiden, wie Beteiligungsverfahren sicherzustellen und welche Gruppen und Vertretungen von Menschen mit Behinderungen einzubinden sind. Aufgrund der großen Anzahl an Teams erweist sich, bereits vor den unter COVID-19 eingetretenen Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen, die Teilnahme von Interessensvertreterinnen und Interessensvertretern und Personen aus der Zivilgesellschaft als zu ressourcenintensiv und kaum realisierbar. Am deutlichsten wird die mangelnde Koordination in der Frage der Beteiligung der Bundesländer. Während einzelne

Länder planen, eigene Landesaktions- beziehungsweise Etappenpläne zu entwickeln oder zu adaptieren, warten andere Bundesländer noch auf konkretere Vorgaben.

NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 1 „Behindertenpolitik“

Das Kapitel 1 „Behindertenpolitik“ ist in sich sehr heterogen. Im Kontext der Titels Behindertenpolitik sei darauf hingewiesen, dass – Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c folgend – der „Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen politischen Konzepten und allen Programmen zu berücksichtigen [ist]“ (UN-BRK Art. 4 Abs. 1 lit. c).

Aus der Zusammenführung der Ergebnisse der Dokumentenanalyse mit den Ergebnissen der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews ergeben sich folgende zentrale Ergebnisse für den Bereich Behindertenpolitik:

- Die Behindertenpolitik in Österreich orientiert sich zu wenig an den Vorgaben der UN-BRK. Dies zeigt sich daran, dass sowohl die Zielvorgaben, als auch die Maßnahmen nur teilweise von den Regelungen der UN-BRK abgeleitet sind. Auch werden die Allgemeinen Grundsätze (Artikel 3) und die Allgemeinen Verpflichtungen (Artikel 4) der UN-BRK zu wenig berücksichtigt.
- Der NAP Behinderung 2012–2020 deckt die Themen Frauen mit Behinderungen und Kinder mit Behinderungen nicht ausreichend ab. Wichtige Bestimmungen der UN-BRK zum Empowerment von Frauen (vgl. UN-BRK Art. 6 Abs. 2) und zur Berücksichtigung des Kindeswohls und der Meinung von Kindern mit Behinderungen (vgl. UN-BRK Art. 7 Abs. 2-3) werden nicht wiedergegeben.
- Die Unklarheiten im Umgang mit föderalen Strukturen sind ein großes Hindernis bei der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020. Diese Unklarheiten zeigen sich zum Beispiel in widersprüchlichen Aussagen im NAP Behinderung 2012–2020 zu dessen Wirkungsbereich und zu der Zuständigkeit der Länder.

Aus der Analyse lassen sich die folgenden Empfehlungen ableiten:

- Stärkere Einbindung des österreichischen Parlaments in Fragen zum Thema Rechte von Menschen mit Behinderungen
- Stärkung der politischen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
- Stärkere Ausrichtung des Kapitels „Behindertenpolitik“ im NAP Behinderung 2022–2030 nach Vorgaben der UN-BRK
- Stärkerer Fokus auf Disability Mainstreaming

- Stärkere Berücksichtigung der Themen Frauen mit Behinderungen und Kinder mit Behinderungen
- Einführung eines eigenen Kapitels zu intersektionalen Mehrfachdiskriminierungen (unter anderem Frauen, Kinder, ältere Menschen, Migrantinnen und Migranten, LGBTIQ-Personen mit Behinderungen)

NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 2 „Diskriminierungsschutz“

Das Kapitel 2 „Diskriminierungsschutz“ weist in sich wenig Kohärenz auf. Dies drückt sich unter anderem dadurch aus, dass weder Indikatoren vorhanden sind noch Maßnahmen und Zielsetzungen sich konsequent aufeinander beziehen. Laut der Einschätzung der befragten Interviewpersonen wurde die Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen durch die gesetzten Maßnahmen nicht unmittelbar verbessert. Mit dem 2. Erwachsenenschutzgesetz ist eine wichtige Entwicklung in Richtung der Bestimmungen der UN-BRK durchgesetzt worden. Die befragten Expertinnen und Experten bewerten das Gesetz positiv. Viele davon betonen den gelungenen und vorbildhaften partizipativen Prozess und die Arbeit des Justizministeriums bei der Erstellung des Gesetzes.

Aus der Zusammenführung der Ergebnisse der Dokumentenanalyse mit den Ergebnissen der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews ergeben sich folgende zentrale Ergebnisse für den Bereich des Diskriminierungsschutzes:

- Zum BGStG wurden im Zuge der Analysen folgende Mängel festgestellt: Das Fehlen eines Beseitigungs- und Unterlassungsanspruches, die individualisierten Regelungen beim Vorgehen gegen Diskriminierung sowie die zu geringe Höhe des zu erkennenden Schadenersatzes.
- Das 2. Erwachsenenschutzgesetz wird besonders positiv bewertet. Das Gesetz alleine bietet jedoch keine Garantie, dass Leistungen zur Unterstützten Entscheidungsfindung gefördert werden. Es müssten über das Gesetz hinausgehende weitere Unterstützungsmaßnahmen sowie eine Klärung von dessen Finanzierung eingeleitet werden.
- Im Staatenberichtverfahren wird die Frage nach der UN-BRK Konformität von §97 StGB zu der unterschiedlichen Fristenregelung bei vorliegenden Behinderungen deutlich. Von Seiten mehrerer befragter Expertinnen und Experten wird eine Notwendigkeit gesehen, §97 weiter zu thematisieren.
- Menschen mit Behinderungen sind besonders gefährdet, Opfer von Gewalt und Missbrauch zu werden. Zur Evaluation der Lage wurde die Studie „Erfahrungen und Prävention von Gewalt an Menschen mit Behinderungen“ durchgeführt (vgl. Mayrhofer

et al. 2019). Diese Studie wird in den Interviews positiv hervorgehoben und als Grundlage zur Ableitung und Initiierung weiterer Maßnahmen gesehen.

- Kritik wurde hinsichtlich fehlender Entwicklungen im Bereich der Gebärdensprache geäußert und die gesetzlichen Bestimmungen hierzu als unzureichend bezeichnet. Dabei wurde auch auf den Mangel an Dolmetschern und Dolmetscherinnen hingewiesen.

Aus der Analyse lassen sich die folgenden Empfehlungen ableiten:

- Fortführung partizipativer Prozesse am Vorbild der vom Justizministerium durchgeführten Reform des Erwachsenenschutzgesetzes
- Einführung eines Beseitigungs- und Unterlassungsanspruches im BGStG
- Entwicklung von Alternativen zum individualisierten Vorgehen gegen Diskriminierung
- Planung und Regelung weiterer Maßnahmen zur Unterstützten Entscheidungsfindung mit Einbezug der Länder
- Diskussion über §97 StGB (Fristenregelung zum Schwangerschaftsabbruch)
- Ausbau und stärkere Thematisierung von Gewalt und Missbrauch auf Basis der Studie „Erfahrungen und Prävention von Gewalt an Menschen mit Behinderungen“ (Mayrhofer et al. 2019) unter Beachtung besonderer Risikogruppen und -faktoren

NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 3 „Barrierefreiheit“

In Kapitel 3 „Barrierefreiheit“ wird dargelegt, dass umfassende Barrierefreiheit eine Querschnittsthematik dar, die in allen Lebensbereichen mitgedacht werden muss. Jedoch spiegelt sich dieses Verständnis in der Ausarbeitung der Zielsetzungen und Maßnahmen nur sehr bedingt wieder. Die Unterteilung der einzelnen Unterkapitel zum Thema Barrierefreiheit orientieren sich an unterschiedlichen Lebensbereichen, die in anderen Kapiteln des NAP Behinderung 2012–2020 nicht abgedeckt wurden. Die Anzahl der jeweiligen Zielsetzungen und Maßnahmen variieren pro Kapitel sehr stark, wobei der größte Teil der Maßnahmen auf die Herstellung von physischer Barrierefreiheit abzielen.

Aus der Zusammenführung der Ergebnisse der Dokumentenanalyse mit den Ergebnissen der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews ergeben sich folgende zentrale Ergebnisse für den Bereich Barrierefreiheit:

- Im NAP Behinderung 2012–2020 wurde explizit vermerkt, dass ein Bewusstsein für Barrierefreiheit eine Querschnittsthematik darstellt. Aus Sicht der befragten Expertinnen und Experten lässt sich solch ein Verständnis jedoch in der Umsetzung vieler Maßnahmen nicht wiederfinden. Barrierefreiheit in allen Lebensbereichen gilt als

essentielle Grundvoraussetzung, um Selbstbestimmung und Partizipation zu ermöglichen. Im Zuge der Umsetzung wurde der Fokus vordergründig auf den Aspekt der physischen Barrierefreiheit gelegt, während bewusstseinsbildende Maßnahmen nicht ausreichend vertreten gewesen sind.

- Es fehlen nach wie vor einheitliche gesetzliche Bestimmungen zur Herstellung von Barrierefreiheit. Hier wird wiederholt auf das Baurecht und Bauordnungen Bezug genommen, welche in die Zuständigkeiten der Länder fallen. Obwohl eine der Zielsetzungen des NAP Behinderung 2012–2020 sich unmittelbar auf die Harmonisierung von Baubestimmungen bezog (vgl. BMASK 2012 59) wird von den Interviewpersonen von einer kontinuierlichen Verschlechterung über den Umsetzungszeitraum hinweg berichtet.
- Positive Entwicklungen werden vordergründig in jenen Bereichen attestiert, welche im Kapitel 3.2 „Leistungen des Bundes“ festgehalten wurden.
- Im NAP Behinderung 2012–2020 wurde im Bereich der barrierefreien Mobilität auf ein ausgeprägtes Stadt-Land-Gefälle im öffentlichen Verkehr hingewiesen (vgl. BMASK 2012 47). Während im städtischen Nahverkehr eine kontinuierliche Verbesserung beobachtet werden konnte, sei dieses Gefälle aus der Sicht vieler befragter Personen im Umsetzungszeitraum weiter gewachsen.
- Ein ähnliches „Gefälle“ liegt beim Zugang zu digitalen Medien und barrierefreien Informationsangeboten vor. Während positive Entwicklungen im Bereich der Barrierefreiheit von Bundeswebsites beschrieben werden, wurden keine verpflichtenden Umsetzungsstandards für privat(wirtschaftlich) geführte Websites eingeführt. Die Herstellung von Barrierefreiheit bleibt somit weitestgehend dem freiwilligen Engagement überlassen.
- Bezüglich des Ausbaus barrierefreier Freizeitmöglichkeiten werden die Entwicklungen als unzureichend beschrieben.

Aus der Analyse lassen sich die folgenden Empfehlungen ableiten:

- Konsequente Maßnahnumsetzung und Finanzierung von umfassender Barrierefreiheit vor dem Hintergrund eines national-einheitlichen Konzepts
- Legistische Harmonisierung in allen Lebensbereichen
- Harmonisierung der baurechtlichen Regulierungen
- Überprüfung und Überarbeitung des Mietrechtsgesetzes
- Gesetzliche Verankerung für ÖGS-Dolmetschleistungen
- Überprüfung und Überarbeitung des Urhebergesetzes
- Überprüfung und Überarbeitung des BGStG

NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 4 „Bildung“

Die Art und Weise der Auseinandersetzung mit dem Thema Bildung im NAP Behinderung 2012–2020 wird dem umfassenden Verständnis des Rechts auf Bildung der UN-BRK nicht gerecht. So wird im Kapitel 4 „Bildung“ eingangs auf die UN-BRK Bezug genommen, jedoch nur auf Absatz 1 Buchstabe b und c und auf Absatz 2 Buchstabe c., und dies auch nur indirekt. Absatz 2 Buchstabe c, der die Verpflichtung zum Treffen angemessener Vorkehrungen festlegt (vgl. UN-BRK Art. 24. Abs. 2 lit. c), kommt auch im weiteren Verlauf des Kapitels nur im Subkapitel zu Universitäten und Hochschulen vor, jedoch auch hier nur implizit. Die einzelnen Unterkapitel weisen keine direkten Bezüge zur UN-BRK auf.

Das Bildungskapitel des NAP Behinderung listet neben wenigen weitgehenden Maßnahmen auch solche auf, die nur kleinere aktuelle Aktivitäten beschreiben. Ein über die Aussagen zahlreicher Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Sektoren immer wieder genannte Einschätzung besteht darin, dass es in Bezug auf die Umsetzung der UN-BRK im Schulsektor im Zeitraum von 2012 bis 2020 eher Rückschritte als Fortschritte gab.

Aus der Zusammenführung der Ergebnisse der Dokumentenanalyse mit den Ergebnissen der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews ergeben sich folgende zentrale Ergebnisse für den Bereich Bildung:

- Ungleiche Bildungschancen für Kinder mit Behinderungen werden wiederholt genannt, wie zum Beispiel das Fehlen verpflichtender inklusiver Bildungsstrukturen im elementarpädagogischen Bereich für Kinder mit Behinderungen und die unzureichende Berücksichtigung der Österreichischen Gebärdensprache im schulischen Unterricht. Es gehören dazu aber auch fehlende oder unpassende Angebote nach Beendigung der Pflichtschulzeit und unzureichende Wege vom schulischen Sektor in Ausbildung und Beschäftigung.
- Die Verankerung der Inklusiven Pädagogik in der neuen LehrerInnenbildung wird häufig als einer der wenigen Inhalte genannt, bei denen es zu nachhaltigen grundlegenden strukturellen Veränderungen kam, die langfristig die Entwicklung zu einem inklusiven Bildungssystem unterstützen können.
- Als weitere wichtige Maßnahme wurde die Etablierung inklusiver Modellregionen genannt. Trotz einiger regionaler Verbesserungen führte dies aber nicht zu einer österreichweiten Reduzierung der Zahl und der Quote von Schülerinnen und Schülern, die eine Sonderschule besuchen. Der vorgesehene Effekt flächendeckend zu inklusiven Strukturen im Schulsystem zu führen wurde klar verfehlt.
- Unzureichende Konzepte und kaum wirksame Pläne zur Umsetzung inklusiver Bildung, das Fehlen bundesweiter Umsetzungsstrategien, mangelnde Koordination mit den

Bundesländern und das Ausbleiben von Anreizsystemen für Schulen, die inklusive Strategien verfolgen, werden als gravierende Problemfelder genannt. Als problematisch wird auch angesehen, dass zeitweise über die Regierungspolitik Inklusion nicht mehr propagiert wurde und daher auch keine Schritte des zuständigen Ministeriums hin zu einer Umsetzung erfolgten. Der Bildungssektor stellt sich somit als einer derjenigen Themenbereiche dar, die während der Laufzeit des NAP Behinderung 2012–2020 besonders wenig zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich beitrugen.

- Das Kapitel „Bildung“ des NAP Behinderung 2012–2020 orientiert sich zu wenig an Artikel 24 UN-BRK Recht auf Bildung.

Aus der Analyse lassen sich die folgenden Empfehlungen ableiten:

- Schaffung eines Etappenplans hin zu einem inklusiven Bildungssystem
- Aufhebung der Ausnahme vom letzten verpflichtenden und kostenlosen Kindergartenjahr für Kinder mit Behinderungen
- Schaffung finanzieller Anreize für Schulen, die inklusiv(er) werden wollen
- Verfolgung eines ganzheitlichen Bildungsansatzes
- Aktive Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in die Entwicklung und Durchführung von Projekten und Maßnahmen im Bildungsbereich
- Stärkere Ausrichtung eines neuen Kapitels zum Thema Bildung an Artikel 24 UN-BRK Recht auf Bildung sowie an der Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 (2016) Recht auf inklusive Bildung
- Anwendung der neuen, seit 2016 geltenden Übersetzung der UN-BRK für das Kapitel „Bildung“ im NAP Behinderung 2022–2030
- Einführung eines bundesweit einheitlichen, für alle Kinder verpflichtenden und für die Eltern kostenfreien Angebots zu frühkindlicher Bildung mit angemessenen Unterstützungsmaßnahmen
- Sicherstellung von umfassender Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit SPF in Sekundarstufe II und gesetzliche Verankerung von inklusiver Bildung als Auftrag der Allgemeinbildenden Höheren Schulen
- Ausbau von Pilotprogrammen einer inklusiven tertiären Bildung an österreichischen Hochschulen
- Etablierung inklusiver Strukturen im Schulwesen über budgetgestützte Steuerungsmechanismen sowie bundesweite Sicherstellung des Verzichts der weiteren Zuweisung von Schülerinnen und Schülern in Sonderschulen
- Finanzierung der Studiengänge zur Inklusiven Pädagogik über die Leistungsvereinbarungen mit den Universitäten und die Budgetzuweisung an die Pädagogischen Hochschulen, bis diese eine Ausstattung an Personalressourcen und Sachmitteln erreicht haben, die den Vollausbau des Studiums ermöglichen und

international üblichen Standards der Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern entsprechen

NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 5 „Beschäftigung“

Das Kapitel 5 „Beschäftigung“ weist keine durchgehende Kohärenz zwischen der Beschreibung der Ausgangslage, der Formulierung von Zielsetzungen und Indikatoren sowie der Ableitung von Maßnahmen auf. Insbesondere die Ausarbeitung der Ausgangslage variiert stark, was die Aspekte der Detailliertheit und Nachvollziehbarkeit betrifft. Die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen wird in diesem Kapitel nur unzureichend thematisiert. Die angeführten statistischen Daten haben aufgrund unterschiedlicher Behinderungsdefinitionen und einer fehlenden Differenzierung nach Personengruppen kaum Aussagekraft, um die tatsächliche Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen abzubilden.

Aus beiden Analyseschritten kann gefolgert werden, dass im Bereich Arbeit nur wenige Verbesserungen für Menschen mit Behinderungen umgesetzt werden konnten. Im Umsetzungszeitraum des NAP Behinderung 2012–2020 hat sich die Arbeitslosenrate bei Menschen mit Behinderungen erhöht. Maßnahmen mit dem Ziel dieser Entwicklung entgegen zu treten, hätten nicht in einem ausreichenden Ausmaß stattgefunden.

Aus der Zusammenführung der Ergebnisse der Dokumentenanalyse mit den Ergebnissen der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews ergeben sich folgende zentrale Ergebnisse für den Bereich Beschäftigung:

- Maßnahmen für jugendliche Menschen mit Behinderungen wurden im Umsetzungszeitraum deutlich erweitert und werden in vielen Interviews positiv eingeschätzt. Es wurden Bedenken geäußert, ob Maßnahmen für alle Jugendlichen unabhängig vom Grad der Behinderung in einem ausreichenden Ausmaß zur Verfügung stehen.
- Die Entwicklung von Modellen der Durchlässigkeit und inklusiver Beschäftigung haben im Umsetzungszeitraum des NAP Behinderung zu wenig Beachtung gefunden. Überschneidende Bundes- und Länderkompetenzen erschweren den Übergang von Tagesstruktur und Werkstätten zum allgemeinen Arbeitsmarkt.
- Die am häufigsten genannte Forderung in den Interviews zum Thema Beschäftigung betrifft die Entlohnung von Menschen mit Behinderungen, die in Einrichtungen der Tagesstruktur beziehungsweise Werkstätten beschäftigt sind. Auf dieses Thema wurde im NAP Behinderung 2012–2020 nicht eingegangen. Auch bei der Schaffung einer sozialversicherungsrechtlichen Absicherung gab es zu wenig Fortschritte.

- Verfahren zur Bestimmung von Arbeitsfähigkeit und Erwerbsfähigkeit werden kritisch betrachtet.
- Die Novelle zum Behinderteneinstellungsgesetz wie auch weitere damit in Verbindung stehende Maßnahmen haben zu keiner Erhöhung der Beschäftigungsquote geführt.

Aus der Analyse lassen sich die folgenden Empfehlungen ableiten:

- Ausbau differenzierter statistischer Daten zur Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen
- Evaluierung und Ausbau der arbeitsmarktpolitischen Unterstützungsangebote für Jugendliche mit hohem Unterstützungsbedarf
- Forcierung von Anstrengungen zur Herstellung einer sozialversicherungsrechtlichen Absicherung und Entlohnung von Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen der Tagesstruktur beziehungsweise Werkstätten
- Überprüfung der UN-BRK Konformität von Verfahren zur Feststellung von Arbeitsfähigkeit
- Schaffung von Modellen der Durchlässigkeit zum ersten Arbeitsmarkt sowie der inklusiven Beschäftigung
- Weiterentwicklung von Anreizsystemen für Unternehmen zur Förderung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen
- Verstärkung der Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung von Unternehmen
- Einleitung eines breiten Diskussionsprozess zum Neu- und Umdenken von Angeboten zur Etablierung eines zweiten Arbeitsmarktes

NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 6 „Selbstbestimmtes Leben“

Im Kapitel 6 „Selbstbestimmtes Leben“ besteht wenig Kohärenz zwischen den in der Ausgangslage und Zielsetzungen genannten Elementen sowie den formulierten Maßnahmen. So wird in der Beschreibung der Ausgangslage und der Zielsetzungen etwa in den Subkapiteln „Selbstbestimmtes Leben allgemein“ sowie „Persönliche Assistenz“ umfassend auf die Themen und zentralen Bestimmungen der UN-BRK eingegangen. Dies führt jedoch nicht zur Planung und Umsetzung konkreter Maßnahmen. Dabei handelt es sich vorrangig um Themenbereiche, die mehrheitlich in der Kompetenz der Länder liegen, wie De-Institutionalisierung oder Persönliche Assistenz.

Aus der Zusammenführung der Ergebnisse der Dokumentenanalyse mit den Ergebnissen der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews ergeben sich folgende zentrale Ergebnisse für den Bereich Selbstbestimmtes Leben:

- Für den Bereich der De-Institutionalisierung wurden im NAP Behinderung keine Maßnahmen geplant. Die Experten und Expertinnen kritisieren, dass es im Umsetzungszeitraum des NAP Behinderung 2012–2020 sogar zum weiteren Bau von größeren Einrichtungen gekommen ist. Versuche in Richtung De-Institutionalisierung werden als zu wenig wirksam eingeschätzt.
- Vielfach wird auf den auch im NAP Behinderung dargestellten Zusammenhang zwischen der Notwendigkeit des gleichzeitigen Ausbaus von Unterstützungsleistungen und der Unterstützung von Selbstvertretungs- und Interessensvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen eingegangen. Hierbei wurden zu wenig konkrete Maßnahmen gesetzt.
- Ein Schwerpunkt des NAP Behinderung 2012–2020 liegt bei der Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben sowie an barrierefreier Information und Bildung zum politischen und öffentlichen Leben sowie zu Wahlen. Die barrierefreie Zugänglichkeit zu behördlicher Information und zu Wahlen sollte über einzelne Positivbeispiele hinaus gesetzlich verankert werden.
- Hinsichtlich der Persönlichen Assistenz wurden unterschiedliche Regelungen in den Bundesländern wie auch die zu eng definierte Zielgruppe als Problemlagen angesprochen. Zu beiden Themen wurden im Umsetzungszeitraum des NAP Behinderung 2012–2020 kaum Schritte gesetzt.
- Es existieren zahlreiche kritische Stimmen zur Höhe des Pflegegeldes.
- Im Unterkapitel „Sicherung des Lebensstandards und Armutsbekämpfung“ wird auf das überdurchschnittliche Armutsrisiko von Menschen mit Behinderungen eingegangen. Dabei werden allerdings keine Gründe für dieses erhöhte Risiko genannt. Konkrete Maßnahmen zur Senkung des Armutsrisikos seien nach wie vor ausständig. Kritik wird an der bedarfsorientierten Mindestsicherung deutlich, deren lebenslanger Bezug das Armutsrisiko deutlich erhöhe.

Aus der Analyse lassen sich die folgenden Empfehlungen ableiten:

- Planung und Einleitung eines konsequenten Programmes zur De-Institutionalisierung in allen Bundesländern sowie Förderung von Wohnformen und Unterstützungsleistungen nach dem Prinzip des „Selbstbestimmten Lebens“
- Schaffung gesetzlicher Regelungen zu barrierefreierem Zugang zu Wahlen, politischer Information und behördlichen Schriftstücken
- Bundesweite Vereinheitlichung der Persönlichen Assistenz in allen Lebensbereichen
- Ausweitung der Zielgruppe der Persönlichen Assistenz in allen Lebensbereichen
- Durchführung einer wissenschaftlichen Studie zu Erhebung der Faktoren, die zu einem erhöhten Armutsrisiko von Menschen mit Behinderungen führen

NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 7 „Gesundheit und Rehabilitation“

Kapitel 7 „Gesundheit und Rehabilitation“ des NAP Behinderung 2012–2020 zeichnet sich durch eine homogene Kapitelstruktur aus. Augenscheinlich wird, dass in den Beschreibungen der Ausgangslage in den einzelnen Unterkapiteln keine statistischen Daten verwendet werden. Dies scheint symptomatisch für das Fehlen von Daten, welche differenziert über die Gesundheitssituation von Menschen mit Behinderungen Auskunft geben können. Dementsprechend ist auch die Formulierung von Zielsetzungen und Maßnahmen in diesem Kapitel sehr allgemein gehalten. Stark vertreten sind dabei vor allem die Themen der Prävention und Rehabilitation mit besonderem Fokus auf den Aspekt der Erhaltung von Arbeits- und Berufsfähigkeit. Querschnittsthematiken wie Bewusstseinsbildung sowie zielgruppenorientierten Maßnahmen finden sich nur spärlich. Eine konkrete Auslassung stellt in diesem Kapitel die Adressierung gendersensibler Gesundheitsthemen dar, obwohl dies in der UN-BRK in Artikel 25 verlangt wird. An vielen Stellen dieses Kapitels wird ein stark am medizinischen Modell orientiertes Verständnis von Behinderung deutlich.

Aus der Zusammenführung der Ergebnisse der Dokumentenanalyse mit den Ergebnissen der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews ergeben sich folgende zentrale Ergebnisse für den Bereich Gesundheit und Rehabilitation:

- In keinem der Kapitel werden statistische Daten zur Beschreibung der Ausgangslage genannt. In den Interviews wurde angemerkt, dass es in Österreich viele Gesundheitserhebungen gäbe, welche jedoch die Zielgruppe von Menschen mit Behinderungen nicht explizit berücksichtigen.

- Besonders in der Beschreibung der Ausgangslage des Kapitel 7.3 „Rehabilitation“ und des Kapitel 7.4 „Hilfsmittel“ wird auf das Problem der Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Sozialversicherungsträgern hingewiesen.
- Die im NAP Behinderung 2012–2020 genannten Zielsetzungen und Maßnahmen entsprechen nicht durchgehend einem sozialen Verständnis von Behinderung im Anschluss an die UN-BRK (Art. 4, Abs. z 1, lit. e.). Ein Paradigmenwechsel hin zur Gesundheitsförderung von Menschen mit Behinderungen sei erforderlich. Die Inkongruenz zwischen einem defizitorientierten sowie einem sozialen beziehungsweise salutogenen Verständnis von Behinderung wirkt sich auch auf die fehlende Partizipation von Menschen mit Behinderungen in der Ausarbeitung und Umsetzung von gesundheitsbezogenen Maßnahmen aus.
- Auf die medizinischen und therapeutischen Bedürfnisse verschiedener Zielgruppen wurde nicht durchgehend Bezug genommen. Zudem wurden auch keine geschlechtsspezifischen Leistungen berücksichtigt, obwohl dies ausdrücklich in der UN-BRK in Artikel 25 geregelt ist. Es finden sich keine Zielsetzungen und Maßnahmen zur Gesundheitssituation von Frauen mit Behinderungen.

Aus der Analyse lassen sich die folgenden Empfehlungen ableiten:

- Erhebung differenzierter statistischer Daten zur Gesundheit von Menschen mit Behinderungen
- Harmonisierung gesetzlicher Bestimmungen
- Überprüfung und Überarbeitung der divergierenden Umsetzungszuständigkeiten
- Abbildung und Adressierung verschiedener gesundheitlicher Bedarfe von unterschiedlichen Zielgruppen
- Partizipation von Menschen mit Behinderungen in der Ausarbeitung und Umsetzung von gesundheitsbezogenen Maßnahmen
- Veränderung der Struktur eines Kapitels zu Gesundheit im NAP Behinderung 2022–2030

NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 8 „Bewusstseinsbildung und Information“

Anhand der Analyse zeigt sich, dass sich im Kapitel 8 „Bewusstseinsbildung und Information“ kein eigenes Unterkapitel explizit der Bewusstseinsbildung widmet, obwohl diese in der UN-BRK (Artikel 8) einen zentralen Stellenwert einnimmt. Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung im engeren Sinne werden nur kurz in Unterkapitel 8.4. „Öffentlichkeitsarbeit und Informationsangebote“ angeschnitten.

Aus der Zusammenführung der Ergebnisse der Dokumentenanalyse mit den Ergebnissen der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews ergeben sich folgende zentrale Ergebnisse für den Bereich „Bewusstseinsbildung und Information“:

- In den Interviews werden kaum Einschätzungen zur Relevanz des NAP Behinderung 2012–2020 für das Thema „Bewusstseinsbildung und Information“ abgegeben. Die getätigten Aussagen spiegeln jedoch ein mangelndes gesellschaftliches Bewusstsein für das Thema Behinderung wieder.
- Es wird auf den Mangel an grundlegenden Daten und Statistiken zu Menschen mit Behinderungen hingewiesen und dabei hinsichtlich der im NAP Behinderung 2012–2020 formulierten Zielsetzungen und Maßnahmen großer Verbesserungsbedarf attestiert (wobei keine Maßnahme explizit benannt wird).
- Positive Entwicklungen im Bereich der Bewusstseinsbildung werden an einer stärkeren Auseinandersetzung mit dem Thema Behinderung in der Mehrheitsgesellschaft sowie einem wachsenden Bewusstsein für Begrifflichkeiten und deren Implikationen auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen festgemacht. Diese Entwicklungen werden jedoch nicht ursächlich mit dem NAP Behinderung 2012–2020 in Verbindung gebracht.
- Es bestehen nach wie vor ungeklärte Grundsatzfragen zum Thema Menschen mit Behinderungen, die sich in Unklarheiten über die Inhalte und Ziele der UN-BRK, sowie in stark ausbaufähigem Wissen zu zentralen Begrifflichkeiten wie etwa Inklusion und Barrierefreiheit äußern.
- Bei der medialen Darstellung von Menschen mit Behinderungen besteht großer Verbesserungsbedarf, vor allem hinsichtlich der meist paternalistischen Darstellungen und dem damit verbundenen Fürsorgegedanken.

Aus der Analyse lassen sich die folgenden Empfehlungen ableiten:

- Umsetzung von langfristig angelegten Kampagnen zum Thema Menschen mit Behinderungen mit einem Fokus auf Selbstermächtigung
- Durchführung behindertenspezifischer statistischer Erhebungen und Forschungen unter aktivem Einbezug von Menschen mit Behinderungen
- Bereitstellung von mehr Ressourcen für nachhaltige bewusstseinsbildende Maßnahmen
- Umsetzung von verpflichtenden Sensibilisierungsmaßnahmen mit Fokus auf Rechte von Menschen mit Behinderungen für bestimmte Berufsgruppen
- Stärkere Ausrichtung des Kapitels „Bewusstseinsbildung und Information“ an Artikel 8 UN-BRK Bewusstseinsbildung
- Berücksichtigung intersektionaler Perspektiven bei Forschungen, statistischen Erhebungen und Aus-, Fort- und Weiterbildungsaktivitäten

- Entwicklung und Durchführung dauerhafter Kampagnen zur Bewusstseinsbildung unter aktivem Einbezug von Menschen mit Behinderungen

Intersektionale Empfehlungen

Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen

Die Ausgangslage im NAP Behinderung 2012–2020 zum Thema „Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen“ wird nur sehr begrenzt beschrieben und identifiziert keinen Handlungsbedarf. Der Fokus der Unterstützungsmechanismen liegt auf Maßnahmen, die zu nachhaltiger Integration führen sollen. Die Unterstützungsmechanismen sollten allerdings als Maßnahmen auf die Steigerung des Integrationserfolgs abzielen und Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen uneingeschränkter Zugriff auf staatlich finanzierte Dienstleistungen haben, um die soziale und wirtschaftliche Teilhabe ohne Verlust von Fähigkeiten zu ermöglichen. Die Abwesenheit einer einheitlichen Begriffsklärung und variierende und unspezifische Terminologie führen zur Bezugnahme auf verschiedene Personengruppen und zu unterschiedlichen Auffassungen. Um Stigmatisierungen und Marginalisierungen zu vermeiden, sollten die Terminologie einheitlich überarbeitet und präzisiert werden. Das Kapitel 1.7 „Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen“ würde von der Klarheit der Terminologie, weiteren detaillierten Maßnahmen für die Zielsetzungen, der Kohärenz zwischen der Ausgangslage, den Zielsetzungen und entsprechenden Maßnahmen sowie Bezügen zur UN-BRK stark profitieren.

Aus der Analyse lassen sich die folgenden Empfehlungen ableiten:

- Re-Fokussierung von Maßnahmen als Unterstützungsmechanismen zur Steigerung des Integrationserfolgs
- Staatliche Sicherstellung des Zugangs zu angemessener, erschwinglicher Unterstützung und Ausrüstung für Beschäftigung und Bildung
- Überarbeitung und Präzisierung der Terminologie um Stigmatisierungen und Marginalisierungen zu vermeiden
- Forcierung gezielter Vernetzungen zwischen humanitären Organisationen und

Berücksichtigung weiterer Schnittstellen und Querschnittsmaterien in der Behindertenpolitik

Bei der Erarbeitung des NAP Behinderung 2022–2030 sollten zusätzlich zur UN-BRK weitere relevante Verträge Österreichs mit den Vereinten Nationen sowie damit assoziierte Doku-

mente dringend Beachtung finden. Menschen mit Behinderungen werden in den ausgewählten Verträgen entweder direkt benannt und beziehungsweise oder kommen als Zielgruppe in den Staatenberichten explizit vor. Konkret berücksichtigt werden sollten die folgenden Verträge:

- Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW)
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes (KRK)
- Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT)
- Sustainable Development Goals (SDGs) – Agenda 2030

Auf europäischer Ebene sollte zudem die Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) samt Zusatzprotokollen in Einklang mit dem NAP Behinderung 2022–2030 gebracht werden. An nationalen Dokumenten sollten die für Menschen mit Behinderungen relevanten Berichte des österreichischen Rechnungshofes und hier insbesondere jener zum Thema „Inklusiver Unterricht: Was leistet Österreichs Schulsystem? „ (ÖRH 2019) berücksichtigt werden; zudem besitzen die Prüfberichte der Volksanwaltschaft hohe Relevanz für Menschen mit Behinderungen; Schlussfolgerungen daraus sollten dementsprechend ebenfalls in den NAP Behinderung 2022–2030 eingearbeitet werden.

Krisenmanagement im Kontext Behinderung am Beispiel COVID-19

Mit dem Auftraggeber wurde eine Verlängerung der Vertragslaufzeit um ein Monat ausverhandelt, um den Evaluationsauftrag um eine Erhebung zu ersten Tendenzen und Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf Menschen mit Behinderungen zu erweitern und daraus Empfehlungen für ein nachhaltiges und partizipatives Krisenmanagement abzuleiten. Kurzfristig wurde daher eine Fragebogenerhebung durchgeführt, an welcher trotz kurzer Vorlaufzeit mehr als 50 Akteure und Akteurinnen teilnahmen. Außerdem wurden auch ein Gruppeninterview sowie drei Einzelinterviews durchgeführt. Gemeinsam bieten diese Daten eine Momentaufnahme der Situation von Menschen mit Behinderungen während der Phase der Ausgangs- und Kontakteinschränkungen während COVID-19, sowie eine Darstellung der Herausforderungen von Einrichtungen der Behinderten- und Selbsthilfe für und von Menschen mit Behinderungen.

Neben unmittelbaren Auswirkungen der Krise, wie fehlende Orientierung durch nicht unmittelbar vorhandene Vorgaben oder kurzfristig nicht verfügbare Schutzkleidung, wurden auch Auswirkungen beschrieben, welche einige Menschen mit Behinderungen besonders stark tra-

fen und zu (weiterführender) Isolation und einer Verstärkung von Exklusionstendenzen geführt haben. Besondere Herausforderungen werden für Menschen mit psychischen Erkrankungen sowie hinsichtlich des Angebots der Persönlichen Assistenz geschildert. Für letzteres gab es längere Zeit keine klaren Regelungen, auch nicht bezüglich der Planung von Dienstzeiten und der Verfügbarkeit von Schutzausrüstung. Die teilweise plötzlich notwendigen Schließungen von Betreuungseinrichtungen, insbesondere im tagesstrukturierenden Bereich, haben dazu geführt, dass Angehörige diese Angebote teilweise ersetzen mussten. Die Einsatzbereitschaft von Organisationen im Kontext der Behindertenhilfe führte dazu, dass trotz prekärer Arbeitsbedingungen, mangelnder Schutzausrüstung vor Ort sowie teilweise ungenügender technischer Ausstattung im Home-Office organisationale Abläufe und Unterstützungsstrukturen weitestgehend am Laufen gehalten werden konnte. Kritisch wurde auch angemerkt, dass zielgruppenspezifisch aufbereitete Informationen lange Zeit gefehlt haben und Menschen mit Behinderungen in den Krisenstäben zumeist nicht repräsentiert waren. Mediale Berichterstattung über die Situation von Menschen mit Behinderungen habe erst auf Druck von zivilgesellschaftlichen Organisationen eingesetzt.

Aus der Analyse lassen sich die folgenden Empfehlungen ableiten:

- Planung und Durchführung weiterführender (wissenschaftlicher) Erhebung der Entwicklungen rund um COVID-19
- Berücksichtigung des Themas Krisenmanagement im NAP 2022–2030
- Beachtung der relevanten Artikel der UN-BRK in Bezug auf Krisenmanagement
- Regelmäßige Evaluation des NAP 2022–2030
- Präventives, unbürokratisches und holistisches Krisenmanagement
- Aufarbeitung der Auswirkungen des Krisenmanagements rund um COVID-19 auf Inklusion und Exklusion
- Institutionalisierung eines partizipativen Krisenmanagements
- Aufarbeitung der Grenzen digitaler Alternativen für Menschen mit Behinderungen und Verbesserung der digitalen Infrastruktur für den Sozial- und Bildungsbereich

Würdigung und kritische Einschätzung der Auswirkungen des NAP-Behinderung 2012–2020 aus der Sicht der befragten Akteurinnen und Akteure

Im Rahmen des Kapitels 15 werden insbesondere die leitenden Fragestellungen der vorliegenden Evaluation behandelt, ob durch die Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 die

wichtigsten behindertenpolitischen Herausforderungen bewältigt sowie die Lebenssituation der Menschen mit Behinderungen in Österreich verbessert werden konnten.

Als positivste Gesamteinschätzung der allgemeinen Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 wird von Vertreterinnen und Vertretern fast aller befragten Gruppen explizit auf ein zumindest in einschlägigen Kreisen verändertes Bewusstsein über die Rechte von Menschen mit Behinderungen hingewiesen. Dabei wird jedoch ergänzt, dass der NAP Behinderung 2012–2020 stets im Kontext der UN-BRK und dessen parallellaufenden Entwicklungen betrachtet werden muss, denen in Summe ein maßgeblicherer, da rechtlich verbindlicherer Einfluss zugesprochen wird. Ebenso haben vor allem auch europäische Regelungen und Richtlinien, zum Beispiel im Bereich der Barrierefreiheit, Entwicklungen beeinflusst.

Als wichtigsten Gehalt des NAP Behinderung 2012–2020 sehen viele Expertinnen und Experten, dass damit ein konkretisiertes Referenzdokument zur UN-BRK vorliege. Diesem wird jedoch noch viel Ausbaupotential zugesprochen. Als solch ein Referenzdokument wurde der NAP Behinderung 2012–2020 von Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft und Interessensvertretung in ihren Gesprächen und Verhandlungen mit der öffentlichen Verwaltung strategisch eingesetzt. Auch innerhalb von Ministerien wurde der NAP Behinderung zur Legitimation von Investitionen in bestimmte Bereiche ins Spiel gebracht. Genau dieser Umstand wird aber auch kritisch bewertet: Trotz der Festlegung von bestimmten Maßnahmen im NAP Behinderung 2012–2020 mussten vielfach trotzdem konzertierte (Lobby-)Anstrengungen aufgewendet werden, um sicherzustellen, dass geplante Maßnahmen auch umgesetzt würden. Der NAP Behinderung 2012–2020 konnte dabei Rückschritte insbesondere im Bildungsbereich nicht verhindern, welche eindeutige Verstöße gegen die UN-BRK darstellen würden.

Keinen spürbaren Einfluss habe der NAP-Behinderung 2012–2020 auf die Lebenssituationen und Lebensrealitäten von Menschen mit Behinderungen gehabt. Trotz positiver Entwicklungen in einigen Bereichen, wie zum Beispiel der Barrierefreiheit von Bundesgebäuden beziehungsweise Verbesserungen im Bereich digitaler Barrierefreiheit, überwiege nach wie vor ein tendenziell paternalistisches Denken über Menschen mit Behinderungen. Ein konsequent an Rechten und am sozialen Modell von Behinderung orientierter Zugang habe sich noch nicht durchgesetzt.

In Bezug auf den Einfluss des NAP Behinderung 2012–2020 auf Gesetzwerdungsprozesse beziehungsweise die Novelle von Gesetzen wird dieser bestenfalls als indirekt beschrieben. Das Erwachsenenschutzgesetz wird als einziger Rechtsbereich identifiziert, in dem eine konkrete, an der UN-BRK orientierte grundlegende Anpassung vorgenommen wurde, welche als Ausdruck des oben genannten Paradigmenwechsels verstanden werden kann. Positive Entwick-

lungen werden im Bereich des Diskriminierungsschutzes im Rahmen des Behindertengleichstellungsrecht festgemacht. Eine kontinuierliche Auf- und Abarbeitung des NAP Behinderung 2012–2020 innerhalb der einzelnen Ministerien und der von ihnen verantworteten Rechtsmaterien habe jedoch nicht stattgefunden. Diese Gesamteinschätzung spiegelt sich auch in den Sichtweisen der befragten Expertinnen und Experten wieder. So hat mehr als die Hälfte der Befragten die Frage verneint, ob sie eine konkrete besonders gelungene Maßnahme des NAP Behinderung nennen könnten.

Neben Entwicklungen im Bereich des Bewusstseinswandels von unmittelbar involvierten Personen der öffentlichen Verwaltung wird von den meisten Befragten als weitere positive Auswirkung des NAP-Behinderung 2012–2020 eine neue Qualität interministerieller Kooperation genannt. Als ausschlaggebend dafür werden vor allem die kontinuierliche Kommunikation und der Informationsaustausch im Rahmen der NAP-Begleitgruppe gewertet sowie die Installation von Behindertenbeauftragten in allen Ressorts.

Anders fallen die Einschätzungen ob der Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 auf die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern aus. Am positivsten wird hier formuliert, dass sich einzelne Ländervertreterinnen und -vertreter am Kommunikationsprozess in der Begleitgruppe beteiligt haben und dadurch auch der Informationsaustausch besser geworden sei. Hinsichtlich des Föderalismus sei es nunmehr jedoch noch deutlicher geworden, dass hier ein massives Problem vorliegen würde und die Verzahnung von Bund und Ländern besser funktionieren müsse. Der NAP Behinderung 2012–2020 habe diesbezüglich keine spürbaren Verbesserungen gebracht. Ob und wie es gelingen wird, zu einer systematischen Harmonisierung von Leistungen beizutragen, wird eine der entscheidenden Kriterien sein, ob die Gesamteinschätzung für einen NAP Behinderung 2022–2030 positiv ausfallen wird.

All die beschriebenen subjektiven Einschätzungen der involvierten Akteurinnen und Akteure müssen immer vor dem Hintergrund gesehen werden, dass es sich bei einem Nationalen Aktionsplan um ein politisches Dokument handelt dessen, beschriebene Maßnahmen stets nur als „Soft-Law“ fungieren (vgl. O’Brien et al. 2015). Entscheidend für die Wirksamkeit von Nationalen Aktionsplänen sei es dass ein klares politisches Commitment vorhanden sei sowie Prinzipien wie Transparenz, Inklusion, Partizipation und Nicht-Diskriminierung den Prozess charakterisieren. Ebenso müssten die Stimmen der eigentlichen Adressantinnen und Adressanten gehört und gestärkt werden sowie Räume für Dialog und ein besseres Verständnis zwischen den unterschiedlichen Stakeholdern eröffnet und gehalten werden. Außerdem benötige es eine Struktur, in der evidenzbasierte Zielsetzungen, Meilensteine, überprüfbare Indikatoren sowie eine ausreichende Ressourcenallokation definiert werden, sowie einen kontinuierlich genau auf diese Aspekte eingehenden partizipativen Monitoringmechanismus.

Dadurch könnten sich alle beteiligten Akteurinnen und Akteure im Zuge der Umsetzung wechselseitig und intersubjektiv nachvollziehbar rechenschaftspflichtig halten. An vielen dieser Punkte wird für die Erstellung und Umsetzung eines NAP Behinderung 2022–2030 Verbesserungsbedarf attestiert. Eine große Mehrheit der befragten Expertinnen und Experten begrüßt jedoch ausdrücklich die geplante Fortführung des mit dem NAP Behinderung 2012–2020 begonnenen Prozesses.

Empfehlungen für die Erstellung des neuen NAP Behinderung

Seitens des Evaluationsteams werden die folgenden allgemeinen und strukturellen Empfehlungen zum Prozess der Erstellung sowie der Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030 ausgesprochen. Details sind in Kapitel 17 nachzulesen.

Initiierung eines politischen Willensbildungsprozesses und politische Verankerung des NAP Behinderung 2022–2030

- Empfehlung 1: Ausschöpfung aller Möglichkeiten der zeitnahen politischen Willensbildung im Prozess der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030
- Empfehlung 2: Initiierung eines partizipativen Zielprozesses mit politischer Beteiligung
- Empfehlung 3: Strukturelle Einbettung des Parlaments beziehungsweise einer parlamentarischen Arbeitsgruppe in die Überwachung der Umsetzung. Einplanung einer verbindlich vorgesehenen parlamentarischen Überprüfung und Debatte des Status der Umsetzung und des Fortschritts zur Halbzeit und vor dem Abschluss des NAP Behinderung 2022–2030

Professionelle Prozesssteuerung im Prozess der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030

- Empfehlung 4: Ausstattung des Prozesses der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 mit adäquaten Personalressourcen
- Empfehlung 5: Aufsetzung und Konzeption der erforderlichen Management-, Kern- und Supportprozesse für die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030

Erstellung und Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030 in einem partizipativen Prozess

- Empfehlung 6: Entwicklung einer klar beschriebenen, systematischen und transparenten Partizipationsstrategie als wichtiger strategischer Bestandteil einer Prozesssteuerung der Erstellung des neuen NAP Behinderung 2022–2030
- Empfehlung 7: Dotierung und Bereitstellung von ausreichenden Ressourcen für die Umsetzung eines Partizipationsprozesses über die gesamte Dauer der Erstellung und der Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030
- Empfehlung 8: Gewährleistung eines strukturellen Investments in das Capacity Building von Interessensvertretungen und Organisationen VON Menschen mit Behinderungen

Einbindung der Länder

- Empfehlung 9: Übernahme von Steuerungsverantwortung durch den Bund für die Koordination, Harmonisierung, Begleitung und Vernetzung der Arbeit in den Bundesländerteams
- Empfehlung 10: Einführung einer Arbeitsgruppe beziehungsweise „Task Force“ über die gesamte Dauer der Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030 zur Bearbeitung jener Themen welche Bund-Land beziehungsweise Land-Land Kooperationen und Absprachen notwendig machen

Budgetierung und Finanzierung der Maßnahmen

- Empfehlung 11: Ausreichende Finanzierung der Maßnahmen zur Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030
- Empfehlung 12: Personelle Entkopplung der Zuständigkeiten für die partizipative inhaltliche Ausgestaltung von Maßnahmen von der Zuständigkeit für diese Maßnahmen budgetäre Kostenschätzungen vorzunehmen

NAP Behinderung 2022–2030 als Instrument zur Umsetzung der UN-BRK

- Empfehlung 13: Öffentlichkeitswirksame Kommunikation und Abgabe eines klaren politischen Commitments zur Umsetzung der UN-BRK
- Empfehlung 14: Definition von zentralen Begriffen orientiert an der UN-BRK und Veröffentlichung dieser Definitionen in einem vorangestellten Kapitel des NAP Behinderung 2022–2030
- Empfehlung 15: Explizite Rückbindung aller Zielsetzungen beziehungsweise Leitlinien des neuen NAP Behinderung 2022–2030 auf die UN-BRK
- Empfehlung 16: Durchgängige Nennung und Berücksichtigung des vollständigen Gehalts der jeweils relevanten Artikel der UN-BRK in Form und Inhalt in allen Kapiteln des NAP Behinderung 2022–2030

Struktur und Aufbau des NAP Behinderung 2022–2030

- Empfehlung 17: Unterteilung der Laufzeit des NAP Behinderung 2022–2030 in drei zeitliche Etappen von jeweils drei Jahren (2022–2024, 2025–2027, 2028–2030) sowie Festlegung von prioritären Zielen pro Etappe
- Empfehlung 18: Priorisierung des Themas der Bewusstseinsbildung im Prozess der Erstellung und Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030
- Empfehlung 19: Schaffung einer durchgängigen Kohärenz und Nachvollziehbarkeit zwischen der Beschreibung der Ausgangslage, der Formulierung von Zielsetzungen, der Ableitung von Indikatoren sowie der Konzeptualisierung von Maßnahmen

Daten, Statistiken, Indikatoren und Erfolgsmessung

- Empfehlung 20: Übernahme einer zentralen Prozessverantwortung für den partizipativen Prozess der Erstellung von Indikatoren unter Heranziehung ausgewiesener und bezahlter wissenschaftlicher Expertise
- Empfehlung 21: Einrichtung einer partizipativ besetzten interministeriellen Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Statistik Austria sowie der Bundesländer zur Entwicklung und Koordination von systematischen Verfahren und Abläufen zur Sammlung und Auswertung von Daten

Monitoring, Überwachung und Evaluierung des NAP Behinderung 2022–2030

- Empfehlung 22: Strukturelle Entkopplung der Kompetenzen zur Steuerung der Umsetzung des NAP Behinderung von den Kompetenzen zum Monitoring- und der Überwachung eines NAP Behinderung 2022–2030
- Empfehlung 23: Durchführung von wissenschaftlichen Evaluationen am Ende jeder Etappe des NAP Behinderung 2022–2030 mit konkreten Fragestellungen und evidenzbasierter Perspektive auf die jeweils festgelegten Prioritäten und Zielsetzungen
- Empfehlung 24: Nutzbarmachung digitaler Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung und Aufbau einer online- basierten Plattform, welche einen Einblick in und Feedbackmöglichkeiten zum NAP Behinderung 2022–2030 in Echtzeit ermöglicht

Funktionen und Struktur einer Begleitgruppe im NAP Behinderung 2022–2030

- Empfehlung 25: Einsetzung und budgetäre Ausstattung einer Steuerungsgruppe als koordinierendes und steuerndes Arbeitsgremium
- Empfehlung 26: Einrichtung von partizipativ besetzten Arbeitsgruppen zu den zentralen Themen und Inhalten des NAP Behinderung 2022–2030
- Empfehlung 27: Einrichtung einer in Funktion und Zusammensetzung mit der aktuellen Begleitgruppe vergleichbaren Austausch- und Vernetzungsgruppe

1 Einleitung

Die vorliegende Evaluierungsstudie zum Nationalen Aktionsplan Behinderung 2012–2020 zeichnet sich auch als kritische Bewertung von Anstrengungen aus, die auf gesamtstaatlicher Ebene in Österreich unternommen wurden, um die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (in Folge mit UN-BRK abgekürzt) umzusetzen. Sie wurde erstellt im Einklang mit der „Richtlinie der Universität Wien zur wissenschaftlichen Politikberatung“ (Universität Wien 2019).

1.1 Relevanz

Der Hintergrund der Studie ist in der Ausschreibungsunterlage wie folgt beschrieben:

„Das von der UN-Generalversammlung am 13.12.2006 beschlossene Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK) ist das erste Menschenrechtsübereinkommen, das den Fokus auf die Gruppe der Menschen mit Behinderungen legt. Die UN-Behindertenrechtskonvention ist in Österreich am 26. Oktober 2008 in Kraft getreten. Österreich hat im Zusammenhang mit der Beschlussfassung des ersten Staatenberichtes 2010 betreffend die Umsetzung der UN-BRK festgehalten, einen Nationalen Aktionsplan für Menschen mit Behinderungen zu erstellen“ (BMASGK 2019c 10).

Die weiteren Schritte in diesem Prozess waren folgende:

„Am 24.07.2012 hat die Bundesregierung den Nationalen Aktionsplan Behinderung 2012–2020 (NAP Behinderung) beschlossen, die Strategie des Bundes zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Zur Begleitung der Umsetzung hat das Sozialministerium eine Begleitgruppe eingesetzt, der Vertreterinnen und Vertreter der Menschen mit Behinderungen, des UN-BRK-Monitoringausschusses des Bundes, der Wissenschaft, aller Bundesministerien und der neun Bundesländer, der Sozialpartner, der Volksanwaltschaft sowie der Behindertenanwalt des Bundes angehören“ (BMASGK 2019c 10).

1.2 Forschungsauftrag

In der Ausschreibungsunterlage wurde festgehalten, dass der Zeitraum der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 mit einer Evaluierung abgeschlossen werden soll:

„Entsprechend dem aktuellen Regierungsprogramm lässt nun das Sozialministerium den NAP Behinderung im Rahmen eines Forschungsauftrags evaluieren, um die Ergebnisse in einen erneuerten NAP Behinderung für die Jahre 2021 – 2030 einfließen zu lassen. Dieser künftige, überarbeitete NAP Behinderung ist ebenfalls im Regierungsprogramm vorgesehen“ (BMASGK 2019a 10).

Das Ziel der Evaluierung wurde vom Auftraggeber wie folgt festgelegt:

„Die Evaluierung soll untersuchen, inwiefern und in welchem Ausmaß der NAP Behinderung geeignet war und ist, durch gezielte nationale Maßnahmen die UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich umzusetzen. Die Untersuchung soll auch auf die Frage eingehen, inwieweit es gelungen ist, bei der Erstellung und Durchführung des NAP Behinderung die verschiedenen Stakeholder ausreichend einzubeziehen, die wichtigsten behindertenpolitischen Herausforderungen in Form von geeigneten Maßnahmen zu bewältigen, die Finanzierung der Maßnahmen zu sichern und im Ergebnis die Lebenssituation der Menschen mit Behinderung in Österreich zu verbessern. Die Evaluierung soll vor allem auch Empfehlungen für die Erstellung des NAP Behinderung 2021–2030 enthalten“ (BMASGK 2019 10f).

Dem Institut für Bildungswissenschaft der Universität Wien wurde unter der Projektleitung von Univ. Prof. Dr. Gottfried Biewer im Rahmen einer Direktvergabe nach Paragraph 46 BVergG 2018 idgF. und nach einem kompetitiven Bieterinnen- und Bieter-Verfahren am 09. August 2019 der Zuschlag für die Durchführung der Studie „Evaluierung des Nationalen Aktionsplanes Behinderung 2012–2020 (Strategie der österreichischen Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention)“ erteilt. Die Studie wurde von einem interdisziplinären Team von Forscherinnen und Forschern der Universitäten Wien aus den Bereichen Bildungswissenschaft, Politikwissenschaft, Menschenrechte und Soziologie durchgeführt. Neben dem Projektleiter wirkten an der Erstellung dieser Studie folgende Personen mit (in alphabetischer Reihenfolge): Dr. Oliver Koenig, Dr.ⁱⁿ Gertraud Kreamsner, Lisa-Katharina Möhlen MA, Ass. Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Michelle Proyer, Susanne Prummer BA, Dr.ⁱⁿ Katharina Resch, Felix Steigmann BA

MA und Dr.ⁱⁿ Seyda Subasi-Singh. An Kapitel 15.3 „Krisenmanagement im Kontext Behinderung am Beispiel der COVID 19 Pandemie“ haben auch Nadine Kreamsner und Katharina Waser mitgewirkt. Darüber hinaus beteiligten sich als studentische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Nora Pauzenberger BA, Laura Sartori und Michael Zellner BA.

1.3 Phasen der Evaluierung

Mit der Erstellung dieser Studie, welche eine Dokumentenanalyse sowie die Durchführung und Auswertung von Interviews mit Expertinnen und Experten zum Gegenstand hat, wurde zum 01. Oktober 2019 begonnen. Die Umsetzung der Evaluation war mit einer Projektlaufzeit von acht Monate begrenzt.

Die erste Phase des Evaluationsprojektes von Oktober 2019 bis Jänner 2020 widmete sich der Dokumentenanalyse, und wurde mit der Einreichung eines Zwischenberichts beim Auftraggeber am 15. Februar 2020 abgeschlossen. Der Zwischenbericht enthielt ausschließlich die Ergebnisse der Dokumentenanalyse. Eine zweite Phase begann im Jänner 2020 mit der Durchführung der Interviews mit Expertinnen und Experten, welche bis Anfang März 2020 abgeschlossen werden konnten und deren Auswertung nach der Einreichung des Zwischenberichts begann.

Die COVID-19-Pandemie und der Umgang damit ab Mitte März 2020 brachten neue Problemlagen für Menschen mit Behinderung, die nach Meinung des Evaluationsteams der Universität Wien nicht übergangen werden sollten. In Absprache mit dem Auftraggebenden der Studie wurden hierzu noch kurzfristig Daten erhoben und der 30. Juni 2020 als neuer Abgabetermin der Studie festgelegt. Damit sollten die zusätzlich aufgetretenen Herausforderungen für Menschen mit Behinderung zumindest in begrenztem Umfang noch berücksichtigt werden. Nach der Vertragsergänzung vom 18. Mai 2020 wurde noch ein Abschnitt zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Menschen mit Behinderungen aufgenommen, der aus kurzfristig anberaumten Befragungen von Organisationen von und für Menschen mit Behinderungen sowie auf qualitativen Daten von Interviews und Gruppendiskussionen beruht. Die Ergebnisse sind in Kapitel 15.3 nachzulesen.

Den Vertragsbestimmungen folgend, einschließlich der Vertragsergänzung vom 18. Mai 2020, reicht der Auftragnehmer des Evaluationsprojektes hiermit fristgerecht den Endbericht ein. Gemäß dem vorgelegten Projektdesign umfasst der vorliegende Endbericht die Ergebnisse der Dokumentenanalyse und die Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews sowie die aus der Analyse ableitbaren strukturellen und inhaltlichen Empfehlungen, die im Hinblick auf die Gestaltung des neuen NAP Behinderung 2022–2030 auszusprechen sind.

1.4 Aufbau der Evaluationsstudie

Der vorliegende Endbericht ist wie folgt aufgebaut: Nach einer kurzen und einleitenden Darstellung des Forschungsauftrags wird in Kapitel 2 zunächst die gewählte und angewendete Methodologie zur Umsetzung der Dokumentenanalyse und der Expertinnen- und Experteninterviews offengelegt. Kapitel 3 widmet sich Ausführungen den menschenrechtlichen Grundlagen des NAP Behinderung 2012–2020 und erörtert, wie die befragten Expertinnen und Experten die Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK bewerten. Nachfolgende Kapitel beschreiben und bewerten die Entstehungsgeschichte des NAP Behinderung 2012–2020 (Kapitel 4), beziehungsweise geben die Einschätzungen der interviewten Expertinnen und Experten zur Struktur und dem Aufbau des NAP Behinderung 2012–2020 als Textdokument wieder (Kapitel 5). Das daran anschließende Kapitel 6 zur Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 enthält Einschätzungen und Bewertungen zu unterschiedlichen Themen wie der Rolle der Begleitgruppe, Indikatoren und Monitoring, Budget und Finanzierung sowie Prozesssteuerung und Koordination. Weiterhin werden die Zusammenarbeit mit den Bundesländern und generell Fragen zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen in der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 thematisiert. Weiters werden Einschätzungen über den bereits während der Evaluation angelaufenen Prozess der Erstellung des neuen NAP Behinderung 2022–2030 gegeben.

Im Anschluss werden die Ergebnisse der Dokumentenanalyse und der Expertinnen- und Experteninterviews in acht Kapiteln, entsprechend der thematischen Gliederung des NAP Behinderung 2012–2020 detailliert dargestellt. Dies sind „Behindertenpolitik“ (Kapitel 7), „Diskriminierungsschutz“ (Kapitel 8), „Barrierefreiheit“ (Kapitel 9), „Bildung“ (Kapitel 10), „Beschäftigung“ (Kapitel 11), „Selbstbestimmtes Leben“ (Kapitel 12), „Gesundheit und Rehabilitation“ (Kapitel 13) sowie „Bewusstseinsbildung und Information“ (Kapitel 14). Alle Kapitel folgen einem weitestgehend einheitlichen Aufbau. Die Kapitel sind in ihren Darstellungen bewusst ausführlich gehalten, um den für die jeweiligen Themen zuständigen Entwicklungs-Teams eine fundierte Einschätzungs- und Orientierungsgrundlage für die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 zu geben. Nach einer Darstellung der Ergebnisse der Dokumentenanalyse für jedes Kapitel und jedes Unterkapitel des NAP Behinderung 2012–2020 werden die wichtigsten Ergebnisse des jeweiligen Kapitels noch einmal zusammengefasst. Im Anschluss werden die Ergebnisse der Expertinnen- und Experteninterviews zu jedem Kapitel präsentiert und inhaltliche Empfehlungen für die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 und dessen Umsetzung gegeben.

In dessen Anschluss formuliert Kapitel 15 intersektionale Empfehlungen. So wird einerseits das Thema Behinderung und Migration betrachtet, sowie weitere relevante Dokumente für

die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 benannt. Das abschließende Subkapitel widmet sich den aktuellen Veränderungen und Herausforderungen für Menschen mit Behinderungen und den sie unterstützenden Organisationen, welche seit März 2020 der COVID-19-Pandemie geschuldet sind. Auf der Basis einer kurzfristig angesetzten österreichweiten Online-Befragung von Organisation von und für Menschen mit Behinderung und eine Analyse von Daten aus Interviews und Gruppendiskussionen werden darüber hinaus Empfehlungen für den NAP Behinderung 2022–2030 abgeleitet.

Im Anschluss daran wird in Kapitel 16 auf die Forschungsfrage nach dem Beitrag des NAP Behinderung 2012–2020 zur Umsetzung der UN-BRK, die wichtigsten behindertenpolitischen Herausforderungen in Form von geeigneten Maßnahmen zu bewältigen, sowie die Lebenssituation der Menschen mit Behinderung in Österreich zu verbessern, eingegangen.

Das abschließende Kapitel 17 fasst die für die zukünftige Entwicklung und Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 wichtigsten Lernerfahrungen und Ergebnisse dieser Evaluation in komprimierter Form zusammen und formuliert daraus ableitbare Empfehlungen.

Abschließend sei noch Folgendes zur geschlechtersensiblen und barrierefreien Schreibweise in diesem Evaluationsbericht angemerkt: Nach Konsultationen mit Blindenverbänden wurde die Entscheidung getroffen beide Geschlechter auszuschreiben, um eine barrierefreiere Form der Sprachausgabe zu ermöglichen. Um die Lesbarkeit zu erleichtern, wurde auf die Verwendung des Sternchen (*) beziehungsweise der alternativen Verwendung von „bis“ (Expertinnen bis Experten), welche geschlechtsvariante Positionen zwischen oder jenseits der binären männlichen beziehungsweise weiblichen Geschlechtsordnungen Ausdruck verleihen soll, verzichtet. Gleichwohl das Evaluationsteam dies bevorzugt hätte, liegt diesbezüglich innerhalb der Blinden- beziehungsweise Selbstbestimmt Leben Bewegung noch kein eindeutiger Konsens vor.

2 Methodische Vorgehensweise

In der Angebotsunterlage des Sozialministeriums wurde die Zielsetzung der vorliegenden Evaluation wie folgt definiert:

„Die Evaluierung soll untersuchen, inwiefern und in welchem Ausmaß der NAP Behinderung geeignet war und ist, durch gezielte nationale Maßnahmen die UN- Behindertenrechtskonvention in Österreich umzusetzen. Die Untersuchung soll auch auf die Frage eingehen, inwieweit es gelungen ist, bei der Erstellung und Durchführung des NAP Behinderung die verschiedenen Stakeholder ausreichend einzubeziehen, die wichtigsten behindertenpolitischen Herausforderungen in Form von geeigneten Maßnahmen zu bewältigen, die Finanzierung der Maßnahmen zu sichern und im Ergebnis die Lebenssituation der Menschen mit Behinderung in Österreich zu verbessern. Die Evaluierung soll vor allem auch Empfehlungen für die Erstellung des NAP Behinderung 2021–2030 enthalten. Dazu sollen Dokumente analysiert und Expertinnen und Experten außerhalb und innerhalb der Verwaltung befragt werden.“ (Sozialministerium 2019 10f.)

Demgemäß bewegte sich die Evaluation an jenen Fragestellungen und Methoden, wie sie vom Auftraggebenden definiert wurden. In der folgenden Tabelle sind die leitenden Fragestellungen sowie die Methoden benannt, welche zur Beantwortung der Forschungsfragen herangezogen wurden:

Tabelle 1: Fragestellungen und Methoden

Fragestellungen	Angewendete Erhebungs- und Forschungsmethoden zur Beantwortung der Forschungsfragen
Inwiefern und in welchem Ausmaß war der NAP Behinderung 2012–2020 geeignet, durch gezielte nationale Maßnahmen die UN- Behindertenrechtskonvention in Österreich umzusetzen?	Dokumentenanalyse und Experten- und Expertinneninterviews

Fragestellungen	Angewendete Erhebungs- und Forschungsmethoden zur Beantwortung der Forschungsfragen
Wie ist der NAP Behinderung 2012–2020 hinsichtlich seiner Struktur, seiner Entstehungsgeschichte und seiner Auswirkung zu bewerten?	Dokumentenanalyse und Experten- und Expertinneninterviews
Inwieweit wurden bei der Erstellung und Durchführung des NAP Behinderung 2012–2020 die verschiedenen Stakeholder ausreichend einbezogen?	Experten- und Expertinneninterviews
Konnten die wichtigsten behindertenpolitischen Herausforderungen bewältigt sowie die Lebenssituation der Menschen mit Behinderungen in Österreich verbessert werden? In welchen Bereichen ergeben sich Unterschiede in der Bewertung des NAP Behinderung 2012–2020 in den unterschiedlichen Experten- und Expertinnengruppen?	Experten- und Expertinneninterviews
Welche Empfehlungen und lessons learnt lassen sich daraus für den NAP Behinderung 2022–2030 ableiten?	Dokumentenanalyse und Experten- und Expertinneninterviews

Die Evaluierung des NAP Behinderung 2012–2020 hat sich dem Prinzip der Offenheit der qualitativen Sozialforschung verschrieben. Der Methodeneinsatz war grundsätzlich pragmatisch und problemorientiert angelegt. Das Kriterium für die Auswahl der angewendeten Methoden war zum einen ihre Angemessenheit am Forschungsgegenstand, sowie zum anderen ihre Flexibilität in der Anwendung hinsichtlich des Evaluationsprozesses. Auch die Erstellung der Evaluationsinstrumente, der Forschungsfragen und deren Einsatz erfolgten als kommunikativer Lernprozess.

In weiterer Folge werden die Forschungsmethoden sowie ihre Anwendung im Forschungsprozess beschrieben.

2.1 Dokumentenanalyse

In der qualitativen Sozialforschung werden Dokumentenanalysen (mit Ausnahme kritischer Diskursanalysen) selten als einzige Forschungsstrategie verwendet, sondern kommen häufig im Kontext von Mixed-Methods Designs zum Einsatz. Meist sind Dokumentenanalysen, wie auch im vorliegenden Fall, weitere Erhebungsschritte vorangestellt oder nachgereiht. Wäh-

rend sie im ersten Fall helfen, ein Untersuchungsfeld inhaltlich (vorzu)strukturieren oder Hypothesen aufzustellen, kommen ihnen im zweiten Fall vor allem validierende und überprüfende Funktionen zu. Einer ihrer großen methodischen Vorteile besteht vor allem in ihrer „nicht-reaktiven“ und „nicht-eingreifenden“ Vorgehensweise, und zwar dahingehend, dass beeinflussende Formen von Forscher- beziehungsweise Forscherin-Feld-Interaktionen weitestgehend ausgeschlossen werden (vgl. Schmidt 2017 445).

Das Untersuchungsdesign der vorliegenden Evaluation ist im weitesten Sinne als qualitative Policy-Forschung zu verstehen (vgl. Treib 2014). Dabei enthielt die methodische Ausrichtung der Untersuchung vor allem Elemente einer prozessanalytischen Policy-Forschung. Nach Treib versuchen prozessanalytische Untersuchungen „Erklärungen für politische Entscheidungen zu erlangen, indem die zugrundeliegenden Entscheidungsprozesse nachgezeichnet werden, um aus dem sequenziellen Ablauf Rückschlüsse über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zu ziehen“ (Treib 2014 213f.).

Insbesondere in politisch-administrativen Systemen kommt Dokumenten als „dokumentarische“ beziehungsweise „dokumentierte Wirklichkeit“ ein hoher Stellenwert zu (vgl. Wolff 2000 502). Dokumente als solche müssen nach Wolff zunächst als verschriftlichte Formen der Aufzeichnung von Vorgängen, Sachverhalten oder Aushandlungsprozessen auf inhaltlicher, fachlicher und/oder politischer Ebene betrachtet werden (vgl. ebd. 502). Die Bezeichnung „Dokumentenanalyse“ verweist dabei auf deren Funktion, ihren Zweck und der im Umfang einzugrenzenden Analyse von Dokumenten. Nach Hoffmann können Dokumentenanalysen zu unterschiedlichen Zwecken eingesetzt werden:

- „zur Aufarbeitung von Wissen für historische Zwecke
- zur Erforschung „fremder Welten“
- zur Dekonstruktion von Machtverhältnissen
- zu Zwecken des Vergleichs und der Optimierung von Praxis sowie
- zur Erfassung unterschiedlicher Sachordnungen, Muster, Zusammenhänge oder Bezüge“ (Hoffmann 2018 11).

Der jeweils festgesetzte und offenzulegende Zweck hat in weiterer Folge konkrete Implikationen für die einzuschlagende methodische Vorgehensweise. An dieser Stelle kann der Zweck der umgesetzten Dokumentenanalyse schwerpunktmäßig dem vorletzten und letztgenannten Ziel zugeordnet werden: letztendlich zum Zwecke des Vergleichs und der Optimierung von Praxis in der Behindertenpolitik in Österreich sowie der Analyse und Erfassung unterschiedlicher innerer wie äußerer Sachordnungen, Muster, Zusammenhänge und Bezüge des NAP Behinderung 2012–2020.

Dokumente sind in der Regel mehr als isolierte „Informations-Container“ (Wolff 2000 511). Die unterschiedlichen Kommunikationsbezüge, in die sie eingebettet sind, sind vielmehr als eines ihrer definitorischen Merkmale zu begreifen, auf die im Rahmen von Dokumentenanalysen besonders Bedacht genommen werden kann. So verweist schon der Untertitel „Strategie der österreichischen Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Inklusion als Menschenrecht und Auftrag.“ des NAP Behinderung 2012–2020 auf der Ebene der Namensgebung und Zweckbestimmung auf ein zentrales Dokument in Form der UN-BRK.

Neben dem NAP Behinderung 2012–2020 wurden durch den Auftraggebenden die folgenden Dokumente als zentral zu analysierend genannt:

- Die Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 sowie deren jährliche Umsetzungstabellen
- Der Vertragstext der UN-BRK
- Die Empfehlungen des UN-Behindertenrechtsausschusses im Zusammenhang mit der ersten Staatenprüfung Österreichs 2013
- Die List of Issues des UN-Behindertenrechtsausschusses an Österreich 2013

Inklusive des NAP Behinderung 2012–2020 selbst entspricht dies einem Dokumentenkörper von 453 Seiten.

Wie aus dieser Liste bereits deutlich wird, wurde auch seitens des Auftraggebenden – mittels der Vor-Auswahl dieser Dokumente – der NAP Behinderung 2012–2020 selbst zentral in den Kontext der Umsetzung der UN-BRK gerückt. Während die Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 (BMASK 2016) und die kumulative Umsetzungstabelle 2012–2018 (BMSGK 2019a) theoretisch noch ohne Fokus auf diese Kontextualisierung hin analysiert werden könnten, berufen sich alle weiteren Dokumente unmittelbar auf die durch die Ratifizierung der UN-BRK in Artikel 35 dargelegten Berichtspflichten des Vertragsstaates Österreich gegenüber dem UN-Behindertenrechtsausschuss. Vor dem Hintergrund des deklarierten Ziels dieser Evaluation wurde daher nach Absprache mit dem Sozialministerium eine Ausweitung des Dokumentenkörpers beschlossen. Dieser sollte insbesondere der Tatsache Rechnung tragen, dass es sich in dem vorliegenden Fall um einen Dokumentenkörper handelt, der nur in seinen wechselseitigen kommunikativen Bezügen verstanden und interpretiert werden kann. Der vollständige für die vorliegende Analyse herangezogene Dokumentenkörper samt Erscheinungsjahr und Verfasser beziehungsweise Verfasserin, Bezug zum NAP Behinderung 2012–2020 sowie fallweise menschenrechtstheoretischer Begründung zu deren Aufnahme in den Körper wird in der nachfolgenden Tabelle chronologisch geordnet dargestellt:

Tabelle 2: Verwendeter Dokumentenkörper

Name des Dokuments	Herausgebende Institution	Erscheinungsjahr	Begründung für die Aufnahme in den Dokumentenkörper
Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen) [kurz: UN-BRK]	United Nations (Vereinte Nationen)	2006 verabschiedet 2008 in Kraft getreten 2008 von Österreich ratifiziert	Die UN-BRK ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der das Menschenrechtsabkommen explizit für die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen konkretisiert. Der NAP Behinderung 2012–2020 stellt die Strategie der österreichischen Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention dar. Die UN-BRK stellt somit die grundlegende Quelle und das zentrale Referenzdokument für die Analyse des NAP Behinderung 2012–2020 dar.
Initial reports submitted by State parties under article 35 of the convention, Austria (Erster Staatenbericht Österreichs) [kurz: erster Staatenbericht]	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAŠK) (jetzt: Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, (BMSGPK)	2010	Wie in der UN-BRK in Artikel 35 festgehalten, muss jeder Staat der Verpflichtung nachkommen, zwei Jahre nach Inkrafttreten der UN-BRK dem UN-Behindertenrechtsausschuss einen Bericht über den Fortschritt des Implementierungsauftrags vorzulegen. Dies erfolgt mit dem ersten Staatenberichts Österreichs, welcher zugleich auch das erste Staatenberichtsverfahren einleitet. Für die Analyse werden dem ersten Staatenbericht erste Umsetzungsschritte und der ergänzende Status quo entnommen.
Bericht zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen anlässlich des 1. Staatenberichtsverfahrens vor dem	Österreichische Arbeitsgemeinschaft Rehabilitation (ÖAR; jetzt: ÖBR)	2010	Die UN-BRK bestimmt in Artikel 33, Absatz 3 die aktive Mitarbeit der Zivilgesellschaft. Insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen müssen in den Überwachungsprozess miteinbezogen werden. In Österreich vertritt die ÖAR (seit 2017:

Name des Dokuments	Herausgebende Institution	Erscheinungsjahr	Begründung für die Aufnahme in den Dokumentenkörper
UN-Ausschuss über die Rechte von Menschen mit Behinderungen [kurz: Bericht der ÖAR (jetzt: Behindertenrat)]			Österreichischer Behindertenrat, kurz ÖBR) als Zusammenschluss der Dachorganisationen die organisierte Zivilgesellschaft und koordiniert in dieser Funktion die Berichtlegung im ersten Staatenberichtsverfahren für den UN-Behindertenrechtsausschuss. Die Berichtlegung der ÖAR zum ersten Staatenberichtsverfahren dient dazu, eine differenzierte Sichtweise zum ersten Staatenbericht zu erhalten.
Monitoring Report to the UN Expert Committee for the Rights of People with Disabilities on the Occasion of the First Dialogue with Austria [kurz: erster Bericht des Monitoringausschusses]	Monitoringausschuss	2012	Gemäß der UN-BRK, Artikel 33, Absatz 2, ist jeder Staat verpflichtet, einen unabhängigen Überwachungsmechanismus zu konstituieren. Dieser trägt die Aufgabe zu kontrollieren, ob und wie die Prinzipien der UN-BRK umgesetzt und eingehalten werden. Dazu wurde in Österreich 2008 der Monitoringausschuss eingerichtet. Der Monitoringausschuss geht unter anderem der Aufgabe nach, dem UN-Behindertenrechtsausschuss eine Einschätzung des aktuellen Umsetzungsstandes und -verlaufes zu übermitteln. Die Berichtlegung des Monitoringausschusses zum ersten Staatenberichtsverfahren dient dazu, eine differenzierte Sichtweise zum ersten Staatenbericht zu erhalten.
List of Issues to the initial report of Austria [kurz: List of Issues]	Committee on the Rights of Persons with Disabilities (UNr-Behindertenrechtsausschuss)	2013	Der UN-Behindertenrechtsausschuss formuliert auf Basis aller eingegangenen Dokumente (erster Staatenbericht Österreichs, Berichtlegung des Monitoringausschusses, Berichtlegung der ÖAR) Rückfragen zu den genannten Implementierungsstrategien an die österreichische Delegation in Genf. Die österreichische Delegation besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung, der Zivilgesellschaft sowie des Monitoringausschusses. In

Name des Dokuments	Herausgebende Institution	Erscheinungsjahr	Begründung für die Aufnahme in den Dokumentenkörper
			der Analyse zeigt die List of Issues inhaltliche Lücken zum Status quo und wichtige Hinweise zu konkreten Umsetzungsschritten auf.
Concluding Observations on the initial report of Austria (Abschließende Bemerkungen zum ersten Staatenprüfungsverfahren Österreichs)	Committee on the Rights of Persons with Disabilities (UN-Behindertenrechtsausschuss)	2013	Die Veröffentlichung der Abschließenden Bemerkungen ist der letzte Schritt eines Staatenberichtsverfahrens. Hier werden abschließend Empfehlungen für die weitere Implementierungsstrategie auf nationaler Ebene ausgesprochen.
General Comments (Allgemeine Bemerkungen)	Committee on the Rights of Persons with Disabilities (UN-Behindertenrechtsausschuss)	2014	Der Artikel 31 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge von 1965 besagt, dass Verträge einer kontinuierlichen und kontextuellen Auslegung bedürfen. Der UN-Behindertenrechtsausschuss gibt seit 2014 Allgemeine Bemerkungen zu relevanten Themen der UN-BRK heraus, um die genannten Rechte zu interpretieren und zu konkretisieren. Im Folgenden werden die sieben Allgemeinen Bemerkungen mit englischen Originaltiteln angeführt: General Comment No 1: Equal recognition before the law (Art. 12) (2014) General Comment No 2: Accessibility (Art. 9) (2014) General Comment No 3: Women and girls with disabilities (Art. 6) (2016) General Comment No 4: Right to inclusive education (Art. 24) (2016) General Comment No 5: Right to independent living (Art. 19) (2017) General Comment No 6: Equality and non-discrimination (Art. 5) (2018)

Name des Dokuments	Herausgebende Institution	Erscheinungsjahr	Begründung für die Aufnahme in den Dokumentenkörper
Nationaler Aktionsplan Behinderung Zwischenbilanz 2012–2015 [kurz: Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020]	BMASK (jetzt: BMSGPK)	2016	<p>General Comment No 7: Participation with persons with disabilities in the implementation and monitoring of the Convention (Art. 4, Abs. 3 and Art. 33, Abs. 3) (2018). Die sieben Allgemeinen Bemerkungen erfüllen zwei zentrale Aufgaben: Erstens geben sie den Vertragsstaaten eine Orientierungshilfe zur praktischen Umsetzung der UN-BRK. Zweitens stellen sie einen Bewertungsmaßstab dar, welcher zur Beurteilung der nationalen Umsetzungsfortschritte herangezogen werden kann. Die Allgemeinen Bemerkungen sind nicht rechtsverbindlich, sondern verfügen vielmehr über einen autoritär begründbaren Charakter. Für die Analyse des NAP Behinderung 2012–2020 sind die Allgemeinen Bemerkungen insofern von Bedeutung, als dass sie einen Bewertungsmaßstab zur Orientierungshilfe darstellen (vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte 2020).</p> <p>2015 gab das BMASK eine Zwischenbilanz zum Umsetzungsstand des NAP Behinderung 2012–2020 heraus. Diese enthält zudem eine Berichterlegung der ÖAR, welche bis auf „einige formale redaktionelle Änderungen“ (BMASK 2016 187) darin inhaltlich unverändert wiedergegeben wird. Die Zwischenbilanz als Teilevaluierung des NAP Behinderung 2012–2020 ermöglicht in der Analyse, einzelne Entwicklungsschritte zu berücksichtigen und an offenen Stellen gegebenenfalls Zusatzinformationen anzuführen.</p>
Nationaler Aktionsplan Behinderung Umsetzung der Maßnahmen 2012–2018 [kurz: Umsetzungstabelle 2012–2018]	BMASK (jetzt: BMSGPK)	2018	Die 2019 herausgegebene Umsetzungstabelle berichtet über den Umsetzungsfortschritt der im NAP Behinderung 2012–2020 definierten n=250 Maßnahmen. Die

Name des Dokuments	Herausgebende Institution	Erscheinungsjahr	Begründung für die Aufnahme in den Dokumentenkörper
List of Issues prior to submission of the combined second and third periodic reports of Austria	Committee on the Rights of Persons with Disabilities (UN-Behindertenrechtsausschuss)	2018	Umsetzungstabelle berichtet kumulativ über die gesamte Laufzeit von 2012 bis 2018.
Bericht zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen anlässlich des 2. Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss über die Rechte von Menschen mit Behinderungen [kurz: Bericht des Behindertenrats (vormals: ÖAR)]	Österreichischer Behindertenrat	2018	In Österreich vertritt der Österreichische Behindertenrat (ÖBR, vor 2017 als Österreichische Arbeitsgemeinschaft Rehabilitation – kurz: ÖAR – bekannt) als Zusammenschluss der Dachorganisationen die organisierte Zivilgesellschaft und koordiniert in dieser Funktion die Berichtlegung im zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren. Die Berichtlegung des Behindertenrats zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren dient in der Analyse dazu, eine differenzierte Sichtweise zum ersten Staatenbericht zu erhalten.

Name des Dokuments	Herausgebende Institution	Erscheinungsjahr	Begründung für die Aufnahme in den Dokumentenkörper
Monitoring Report to the UN Expert Committee for the Rights of People with Disabilities on the Occasion of the Second Constructive Dialogue with Austria [kurz: zweiter Bericht des Monitoringausschuss]	Monitoringausschuss	2018	Der Monitoringausschuss geht unter anderem der Aufgabe nach, dem UN-Behindertenrechtsausschuss eine Einschätzung des aktuellen Umsetzungsstandes und -verlaufes der UN-BRK zu übermitteln. Die Berichtlegung des Monitoringausschuss zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren dient in der Analyse dazu, eine differenzierte Sichtweise zum zweiten und dritten Staatenbericht zu erhalten.
Written Contribution [kurz: Bericht der Volksanwaltschaft]	Österreichische Volksanwaltschaft	2018	Die Volksanwaltschaft hat 2012 den verfassungsgesetzlichen Auftrag erhalten, die Einhaltung der Menschenrechte im Rahmen eines UNO-Mandates zu schützen und zu fördern. Die Berichtlegung der Volksanwaltschaft zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren dient in der Analyse dazu, eine differenzierte Sichtweise zum zweiten und dritten Staatenbericht zu erhalten.
UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities Austria's Second and Third Country Report (Zweiter und Dritter Staatenbericht)	BMASK (jetzt: BMSGPK)	2019	Der zweite Schritt des vereinfachten Berichtsverfahrens geschieht durch die Vorlage des Staatenberichts der jeweiligen Staaten unter Berücksichtigung der vom UN-Behindertenrechtsausschuss erstellen Fragenliste. Da Österreich 2014 – wie in der UN-BRK, Artikel 35, Absatz 2, bestimmt – vier Jahre nach dem ersten Staatenbericht keine weitere Berichtlegung eingereichte, besteht dieser Staatenbericht aus einem kumulativen Staatenbericht aus den verpflichtenden Berichtsperioden 2 und 3 (vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte 2020).

Neben dem NAP Behinderung 2012–2020 sowie der UN-BRK wurden also 20 weitere Dokumente (inklusive aller Allgemeinen Bemerkungen) in den Dokumentenkörper aufgenommen, was in Summe eine mehr als quantitative Verdopplung des zu analysierenden Materials bedeutet hat. Da auf der Grundlage beschränkter zeitlicher und personeller Ressourcen keine detaillierte sprachliche Analyse auf Textebene stattfinden konnte, musste eine den Forschungsfragestellungen angemessene und intersubjektiv nachvollziehbare Analysestrategie entwickelt werden. Dabei wurde – den Analyse-Empfehlungen von Wolff folgend – darauf geachtet, jeweils transparent darzulegen, bei welchen Schritten:

- Kontextinformationen zur Klärung beziehungsweise zur Überprüfung von Vollständigkeit, Kohärenz und Konsistenz herangezogen beziehungsweise wo
- weitestgehend auf die Ausschöpfung der im Ausgangstext angelegten immanenten Analysemöglichkeiten zurückgegriffen wurde (vgl. Wolff 2000).

2.1.1 Schritte in der Dokumentenanalyse

Der erste Schritt in der Dokumentenanalyse bestand in der Identifikation der zentralen Themen des Ausgangsdokuments. Um keine Struktur von außen an die Analyse anzulegen und stattdessen der „inneren Sequentialität und Geordnetheit“ (Wolff 2000 512) des Textes zu folgen, orientierte sich die Analyse an den die Struktur des NAP Behinderung 2012–2020 leitenden acht inhaltlichen Hauptthemen:

- Behindertenpolitik
- Diskriminierungsschutz
- Barrierefreiheit
- Bildung
- Beschäftigung
- Selbstbestimmtes Leben
- Gesundheit und Rehabilitation
- Bewusstseinsbildung und Information

Weshalb für den NAP Behinderung 2012–2020 selbst diese Form der thematischen Strukturierung gewählt wurde und nicht etwa auf die Gliederung der Artikel der UN-BRK zurückgegriffen wurde, ließ sich rein textgebunden nicht beantworten, wurde jedoch in der Analyse der Experten- und Expertinneninterviews aufgegriffen (siehe Kapitel 4 und 5). Um eine

Übereinstimmung zwischen dem NAP-Behinderung 2012–2020 und der Evaluation sicherzustellen, orientiert sich auch die Darstellung und Analyse der thematischen Bereiche an diesem Aufbau.

Froschauer und Lueger (2003) empfehlen, sich zu Beginn einen Überblick über die charakteristischen Elemente des zu analysierenden Ausgangstexts zu verschaffen. Sämtliche Themen des NAP Behinderung 2012–2020 folgen dabei einem einheitlichen Aufbau. Die einzelnen Kapitel teilen sich in unterschiedlicher Länge in thematische Subkapitel. In diesen wird jeweils zuerst die Ausgangslage und darauffolgend Zielsetzungen beschrieben. Fallweise werden in einzelnen Subkapiteln auch Indikatoren genannt. An diese schließen sich wiederum die Auflistung von Maßnahmen inklusive deren zeitlicher Terminierung sowie die Nennung von Zuständigkeiten an. In Summe werden im gesamten NAP Behinderung 2012–2020 $n = 250$ Maßnahmen angeführt. Diese 250 Maßnahmen können hinsichtlich ihrer Zielsetzungen, methodischen Anlage sowie Reichweite als sehr heterogen bewertet werden. Zu diesem Zweck wurden die Maßnahmen in Anlehnung und weiterer Ausdifferenzierung der von Edel et al. (2014 55f.) im Rahmen der Evaluation des deutschen Nationalen Aktionsplans Behinderung aufgestellten Maßnahmentypen jeweils einer der nachfolgend beschriebenen zehn Kategorien zugeteilt:

Typ 1: Arbeitsgruppen und Gremien

Arbeitsgruppen und Gremien fokussieren auf die fachliche Auseinandersetzung mit relevanten Themen. Im Gegensatz zum punktuellen Charakter von Maßnahmen des Typs Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch steht hier ein regelmäßiger beziehungsweise institutionalisierter Austausch im Vordergrund.

Typ 2: Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen

Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen meint die Schaffung dauerhafter Strukturen und Institutionen, von Angeboten öffentlicher Stellen sowie von Beratungs- und Informationseinrichtungen. Hierunter fallen auch Maßnahmen, die der Schaffung von Barrierefreiheit dienen.

Typ 3: Bewusstseinsbildung

Maßnahmen der Bewusstseinsbildung verfolgen den Zweck der Schärfung des Bewusstseins und der Sensibilisierung für Themen des Disability Mainstreamings beziehungsweise gegenüber den Belangen von Menschen mit Behinderungen. Hierzu zählen etwa dauerhafte Kampagnen oder Schulungsprogramme.

Typ 4: Forschungsprojekte, Evaluierungen und Studien

Unter Forschungsprojekte, Evaluierungen und Studien werden all jene Maßnahmen gefasst, die der Klärung bestimmter Forschungsfragen dienen. Hierbei kann es sich um grundlegende Wissensaneignung, aber auch um die Überprüfung und Bewertung der Wirkung bestimmter (politischer) Instrumente und Entscheidungen handeln.

Typ 5: Fort- und Weiterbildungen

Fort- und Weiterbildungen umfassen jene Maßnahmen, die auf die Vermittlung und Aneignung weiterführender Qualifikationen abzielen. Hierunter fallen Maßnahmen, die sowohl dem Neuerwerb als auch der Anpassung und der Erweiterung bereits vorhandener Kompetenzen dienen. Diese können sowohl bestimmte Personen- und/oder Berufsgruppen als auch Organisationseinheiten betreffen.

Typ 6: Förderprogramme und (Modell-)Projekte

Förderprogramme und (Modell-)Projekte umfassen die Entwicklung von Projekten beziehungsweise die Umsetzung von (neuen) Projekten zur Entwicklung von Konzepten und die Förderung von Programmen.

Typ 7: Konzepte, Strategien und Richtlinien

Unter Konzepte, Strategien und Richtlinien fallen Maßnahmen, die auf die Entwicklung und Anwendung von Konzepten, Strategien und Richtlinien abzielen. Diese dienen vor allem der Vorgabe von Rahmen- und Handlungsbedingungen.

Typ 8: Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch

Bei Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch geht es um die Erstellung von Publikationen, Informationsplattformen, öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen sowie um das Ausrichten von (Fach-)Konferenzen und Veranstaltungen. Hierunter fallen vor allem Maßnahmen, die der medienwirksamen Außendarstellung dienen.

Typ 9: Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen

Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen sind Maßnahmen auf legislativer Ebene. Sie beziehen sich auf die Überprüfung von Gesetzen und Verordnungen bezüglich ihrer Vereinbarkeit mit der UN-BRK und anderen rechtlichen Verpflichtungen sowie auf eine mögliche Anpassung und Überarbeitung. Zudem fällt die Verabschiedung von Rechtsvorschriften, die der Umsetzung der UN-BRK dienen, unter diesen Maßnahmentyp.

Typ 10: Staatliche Förderungen und Zuwendungen

Staatliche Förderungen und Zuwendungen meint Finanzierungsmaßnahmen von Interessensvertretungsorganisationen, Behindertenverbänden, Projekten, Initiativen und Veranstaltungen durch die Republik Österreich.

In den jeweiligen thematischen Kapiteln dieser Evaluation (siehe Kapitel 7 bis Kapitel 14) wird die jeweilige Verteilung dieser Maßnahmentypen beschrieben.

2.1.2 Aufbau der Dokumentenanalyse

In der Durchführung der Dokumentenanalyse wurde auf ein einheitliches Vorgehen geachtet. Dadurch sollen vor allem Kontinuitäten und (konstante) Argumentationslinien sowie Unterschiede und etwaige textgebundene Ungereimtheiten identifiziert werden. Mit Blick auf die leitende Fragestellung sollen methodisch abgesicherte Aussagen insbesondere über die Struktur, die Adäquatheit des Inhalts und die Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 mit Blick auf die jeweiligen Themenbereiche getätigt werden.

Jedem Kapitel des vorliegenden Abschlussberichts ist in Form einer Einleitung eine Beschreibung des strukturellen Aufbaus des jeweiligen Kapitels sowie dessen thematischer Unterteilung vorangestellt. Darin wird insbesondere im Sinne der Leser- und Leserinnenfreundlichkeit auch auf die jeweils relevanten Artikel der UN-BRK Bezug genommen. In weiterer Folge werden die Unterkapitel nach dem folgenden Muster analysiert und dargestellt:

1. Deskriptive und textimmanente Beschreibung der Ausgangslage und der Zielsetzungen, wie sie im NAP Behinderung 2012–2020 wiedergegeben sind.
2. Deskriptiv gehaltene Ergänzung von Zusatz- und Kontextinformationen zu den Beschreibungen der Ausgangslagen der jeweiligen Themenbereiche (insbesondere aus den Berichten der ÖAR (respektive des Behindertenrates) und des Monitoringausschusses sowie des ersten Staatenberichts). Auch wenn die Darstellung primär deskriptiv erfolgt, fließt in diesem Schritt bereits eine implizite Bewertung ein, da hier zusätzliche Themen und Perspektiven angeführt werden, die im NAP Behinderung 2012–2020 (absichtlich oder nicht) nicht genannt, seitens des Forschungsteams aber als relevant erachtet wurden. Dies geschieht auch um in weiterer Folge eine Einschätzung treffen zu können, inwiefern der NAP Behinderung 2012–2020 eine geeignete Strategie zur Umsetzung der UN-BRK war.
3. Hier erfolgt zunächst eine deskriptiv und quantifizierend dargestellte Beschreibung der angeführten Maßnahmen nach den weiter oben angegebenen Kategorien, der (sofern vorhandenen) Indikatoren sowie Angaben zum Stand der Umsetzung. Dazu wurden neben dem NAP Behinderung 2012–2020 auch die Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 (BMASK 2016) sowie die Umsetzungstabelle aus dem Jahr 2018 (BMASGK 2019a) herangezogen. Da das Monitoring des NAP Behinderung 2012–2020 auf einem auf der Textebene nicht näher ausgewiesenen Ampelsystem erfolgt (Grün: Maßnahme umgesetzt; Gelb: teilweise umgesetzt; Rot: nicht umgesetzt), erfolgt in einem zweiten Schritt eine textimmanente Bewertung der Plausibilität der getroffenen Einschätzung auf der Grundlage der vorliegenden erläuternden Textprosa.

4. Überprüfung und bewertende Einschätzung des logischen Aufbaus sowie der textimmanenten sprachlichen Konsistenz, Kohärenz und Kongruenz des Zusammenhangs zwischen der Beschreibung der Ausgangslage, der Zielsetzungen, den (sofern vorhanden) Indikatoren sowie der Maßnahmen.
5. Deskriptiv und bewertende Einschätzung der Entsprechung der thematischen Struktur des NAP Behinderung 2012–2020 mit der UN-BRK. Es wird untersucht, ob und wenn, welche Artikel der UN-BRK in der Beschreibung der Kapitel Berücksichtigung finden sowie ob und in welchem Ausmaß der NAP Behinderung 2012–2020 zum Beispiel in der Formulierung der Zielsetzungen und der Maßnahmen die Allgemeinen Grundsätze (Art. 3 a-h) und Allgemeinen Verpflichtungen (Art. 4) der UN-BRK berücksichtigt.
6. Abschließend wird eine synthetisierende Verdichtung der Analyseergebnisse der Dokumentenanalyse vorgenommen.
7. In der Darstellung der einzelnen thematischen Kapitel im Abschlussbericht reiht sich unmittelbar im Anschluss an die Dokumentenanalyse die thematische Auswertung der Interviews mit den befragten Expertinnen und Experten. In weiterer Folge werden die wesentlichen Inhalte der Dokumentenanalyse sowie der Interviewauswertung zusammengeführt und zum Abschluss jedes Kapitels inhaltliche Empfehlungen für die Erstellung und Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030 gegeben.

2.2 Experten- und Expertinneninterviews

Neben der Dokumentenanalyse hat der Evaluationsauftrag als Kernbestandteil die Durchführung und Auswertung von Experten- und Expertinneninterviews vorgesehen. Diese haben in der qualitativen Sozialforschung eine langjährige Tradition (vgl. Meuser, Nagel 1991). Experten und Expertinnen haben Einblicke in komplexe Handlungsfelder, die erst durch Interviews zugänglich werden. Aufgrund zunehmender Spezialisierung und Differenzierung von professionellen Handlungsfeldern sind Experten- und Expertinneninterviews zur Erforschung spezifischer Wissensfelder sehr relevant. Methodenkritische Herangehensweisen hinterfragen jedoch die Wichtigkeit und das vorhandene explizite Wissen von Experten und Expertinnen, da in bestimmten Konstellationen Laien und Laiinnen ebenso gut zu bestimmten Sachverhalten befragt werden und sogar tiefere Einblicke in operative Tätigkeiten bieten können. Es ist daher im Vorfeld entscheidend, sich über das Vorliegen von unterschiedlichen Wissensformen Gedanken zu machen. Bogner, Littig und Menz (vgl. 2014 17ff.) unterscheiden hierbei zwischen Technischem, Prozess- und Deutungswissen.

Technisches Wissen ist demgemäß ein Wissen über Daten, Fakten, Tatsachen und Zusammenhänge, zu denen bestimmte Gruppen einen privilegierten Zugang haben. Im vorliegenden Fall der Evaluation interessierte das Evaluationsteam insbesondere inhaltliches Wissen zum NAP Behinderung 2012–2020 sowie zu dessen Struktur und Zielsetzungen. Relativierend muss aber erwähnt werden, dass sich die Einschätzung, ob es sich bei einer Expertenbeziehungsweise Expertinnenaussage um eine Tatsache oder eine Deutung handelt, nicht an der Aussage selbst ablesen lässt; es verlangt dies wiederum einer kontextabhängigen Bewertung durch die Forscher und Forscherinnen selbst (vgl. ebd.). Dementsprechend wird aufgrund der potentiell höheren Fehleranfälligkeit von einer zu starken Abhängigkeit auf technisches Wissen in der Umsetzung und Analyse von Experten- und Expertinneninterviews eher gewarnt. Der methodische Schwerpunkt und die Stärke dieser Art der Interviews ist daher vermehrt in der Erfassung von Prozess- und Deutungswissen zu finden. Ersteres umfasst unmittelbare Einblicke in Handlungsabläufe und Ereignisse sowie in Konstellationen von Akteuren beziehungsweise Akteurinnen und Organisationen, aber auch in Interaktionen, in welche die befragten Experten und Expertinnen unmittelbar involviert waren: sie haben dieses Wissen also durch Erfahrung und nicht durch „Hören-Sagen“ gewonnen. Im Falle der Evaluation ging es dem Forschungsteam hier beispielsweise um Prozesswissen über die Entstehung und Erstellung des NAP Behinderung 2012–2020 sowie dessen Umsetzung, zum Beispiel durch die Mitarbeit im Rahmen der Begleitgruppe. Da diese Wissensform natürlich stets auch als perspektiv-, personen- und standortgebunden betrachtet werden muss, kommt als dritte Wissensform auch das Deutungs- beziehungsweise Interpretative Wissen der Experten und Expertinnen zum Tragen. Hierbei handelt es sich um die Vielfalt subjektiver Relevanzsetzungen und Erinnerungen sowie unterschiedliche Formen der Deutung, Bewertung und Erklärungsmuster für bestimmte (erfahrene) Sachverhalte und Zusammenhänge. Im Falle der Evaluation wird dies zum Beispiel im Zusammenhang mit (politischen) Einschätzungen über die Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 im Allgemeinen sowie in Bezug auf unterschiedliche Handlungsfelder und Politikbereiche im Speziellen relevant. Deutungswissen kann, so Bogner, Littig und Menz (vgl. 2014 17ff.), insbesondere innerhalb bestimmter Experten- und Expertinnenkulturen oder organisationaler Zusammenhänge sowohl kollektiv geteilt sein als auch voneinander abweichen. Dabei ist in der Analyse des Deutungswissens von Experten und Expertinnen wichtig zu unterscheiden, ob dieses an einen subjektiven Träger beziehungsweise eine subjektive Trägerin gebunden ist und beziehungsweise oder vielmehr als eine in einem bestimmten Organisationskontext als relevant gehandelte Perspektive zu verstehen ist. In anderen Worten heißt dies, dass die Frage zu stellen ist, ob ein Experte beziehungsweise eine Expertin als Person oder aus einer Rolle heraus spricht.

Um als Experte oder Expertin zum NAP Behinderung 2012–2020 im Rahmen eines Interviews befragt zu werden, wurde seitens des Forschungsteams das Kriterium des „Expertenbeziehungweise Expertinnentums“ operationalisiert. Als Experten und Expertinnen gelten demnach:

1. Feldinterne Handlungsexperten und –Expertinnen, die spezifische Erfahrungen aufgrund ihrer Teilnahme im Feld haben; sie verfügen über Beobachtungen erster Ordnung, implizites Wissen und Erfahrungen mit den Alltagspraktiken des Feldes (hier: zum Beispiel Begleitgruppe, Verwaltung).
2. Feldexterne Experten und Expertinnen, die über fundiertes theoretisches Wissen über das Forschungsfeld verfügen; sie gelten als Beobachter und Beobachterinnen zweiter Ordnung, da sie Wissen über das Feld analysieren und abstrahieren können (hier: zum Beispiel der Bereich Wissenschaft und Monitoring).
3. Feldinterne Reflexionsexperten und Expertinnen, die über Schnittstellenwissen im Feld verfügen, da sie sowohl im Feld als auch an Schnittstellen zu anderen Feldern tätig sind und ihr Wissen stärker reflektieren und vergleichen können (hier: zum Beispiel Dachverbände).

Eine weitere für das Verständnis von Experten- und Expertinneninterviews wichtige Unterscheidung ist jene nach der Bedeutung und Stellung des Einsatzes dieser Form der Interviews im eigentlichen Forschungsprozess. Bogner, Littig und Menz (vgl. 2014 22ff.) unterscheiden hier zwischen explorativen und fundierenden Interviews. Explorative Experten- und Expertinneninterviews werden in der Regel in Kombination mit anderen Forschungszugängen gewählt und haben meist informatorischen beziehungsweise felderschließenden Charakter. Sie dienen einer ersten Orientierung in einem komplexen Forschungsfeld und legen wenig Wert auf Aspekte wie Vollständigkeit und Vergleichbarkeit. Fundierende beziehungsweise systematisierende Experten- und Expertinneninterviews zielen hingegen darauf ab, das Sach- und Deutungswissen von Experten und Expertinnen möglichst umfassend zu erheben. Dies bietet sich in jenen Fällen an, in denen in begründeter Weise angenommen werden kann, dass durch das systematisierende Zusammentragen der unterschiedlichen Wissensbestandteile der Experten und Expertinnen wesentliche Erklärungen, Begründungen und Zusammenhänge zum Verständnis der Konstitution und Entwicklung eines Forschungsfeldes gewonnen werden können. Solche Zugänge setzen daher sowohl eine sachlich begründete und nachvollziehbare Samplingstrategie als auch die Entwicklung eines ausdifferenzierten Interviewleitfadens voraus, um möglichst alle wesentlichen Wissenslücken im Informationsstand zu schließen. Die im Rahmen der Evaluation gewählte Form des Experten- und Expertinneninterviews ist als fundierend und systematisch zu charakterisieren.

2.2.1 Feldzugang und Sampling (Auswahl der Interviewpersonen)

Als Zielgruppen der Evaluierung waren in der Angebotsunterlage des Sozialministeriums Experten und Expertinnen aus den Bereichen der Zivilgesellschaft, dem Monitoringausschuss des Bundes, der Wissenschaft sowie der Verwaltung vorgegeben. Um der Breite des Evaluationsgegenstands zu entsprechen, wurden seitens des Forschungsteams die Zielgruppen wie folgt konkretisiert:

- Vertreter und Vertreterinnen möglichst aller Ministerien
- Vertreter und Vertreterinnen aller Länder
- Vertreter und Vertreterinnen der organisierten Zivilgesellschaft sowie der unabhängigen Interessensvertretung (Organisationen von Menschen mit Behinderungen)
- Vertreter und Vertreterinnen des Monitoringausschusses des Bundes sowie deren ehemalige Vorsitzende
- Vertreter und Vertreterinnen der Wissenschaft
- Vertreter und Vertreterinnen der Sozialpartner Organisationen
- Vertreter und Vertreterinnen anderer relevanter Monitoringstellen (zum Beispiel Monitoringstellen der Länder und die Volksanwaltschaft)
- Vertreter und Vertreterinnen, die zusätzliche, nicht abgedeckte Perspektiven einbringen (zum Beispiel aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit)

Bei allen Gruppen sollte darauf geachtet werden, dass in möglichst großer Zahl Menschen mit Behinderungen selbst vertreten sind und diesen, sofern Kenntnisse über den Untersuchungsgegenstand vorliegen, im Falle von Doppelnennungen aus einzelnen Organisationen der Vorzug gegeben werden sollte.

Seitens des Auftraggebenden wurden dem Evaluationsteam die Kontaktdaten der aktiven sowie vereinzelter ausgeschiedener Mitglieder der Begleitgruppe¹ zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus wurde eine Internetrecherche durchgeführt, um Kontaktdaten zusätzlicher Experten und Expertinnen zu gewinnen. Diese Recherche erfolgte auf den Webseiten der Bundesministerien, der Soziallandesabteilungen, des Bundes- sowie der Landesmonitoring-

¹ In der Gruppe sind die Behindertenorganisationen, die Wissenschaft (Universität Innsbruck und Universität Wien), die Sozialpartner und Sozialpartnerinnen, der Monitoringausschuss des Bundes, der Behindertenanwalt, die Volksanwaltschaft, derzeit sechs Bundesländer und alle Bundesministerien vertreten.

ausschüsse. Zudem wurde gezielt nach Personen mit ausgewiesenem Experten- beziehungsweise Expertinnenwissen in Bezug auf den Evaluationsgegenstand sowie einzelnen darin enthaltenen Themengebieten recherchiert.

Auf dieser Grundlage wurde vom Forschungsteam eine Liste mit 130 potentiellen Interviewpartnern und -partnerinnen erstellt. Als nächster Schritt wurde ein Online-Kurzfragebogen entwickelt. Dieser Fragebogen erfüllte mehrere Zwecke: So sollten zum einen die Experten und Expertinnen über die bevorstehende Evaluation informiert sowie deren Bereitschaft und Verfügbarkeit zur Führung eines Interviews abgefragt werden. Darüber hinaus wurden alle Experten und Expertinnen danach gefragt, ob und – wenn ja – in welcher Funktion sie an der Erstellung sowie der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 mitgewirkt haben. Um die Auswahl der Experten und Expertinnen auch entlang inhaltlicher Ausrichtung vornehmen zu können, wurden überdies alle in Frage kommenden Personen darum gebeten, aus der Liste der acht strukturgebenden Themen des NAP Behinderung 2012–2020 maximal drei Themenbereiche auszuwählen, zu denen sie auch inhaltlich und fachlich Stellung beziehen können. Zu guter Letzt wurden Terminmöglichkeiten und etwaige Bedarfe im Hinblick auf Barrierefreiheit bei der Interviewdurchführung abgefragt.

Nach insgesamt drei Erinnerungsschleifen hatten schließlich 82 Personen begonnen, den Online-Kurzfragebogen auszufüllen; 75 Personen hatten diesen vollständig ausgefüllt. Von diesen 75 Personen waren 70 Personen bereit, ein Experten- beziehungsweise Expertinneninterview zu führen. Laut eigenen Angaben waren von diesen Personen 48 % an der Erstellung und 73 % an der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 beteiligt. Die Aufteilung der selbst deklarierten inhaltlichen Experten- beziehungsweise Expertinnenschaft stellte sich wie in folgender Abbildung ersichtlich dar:



Abbildung 1: Expertise Experten- beziehungsweise Expertinnen

Mit 56,00 % gaben die meisten Personen an, über eine Expertise im Bereich der Behindertenpolitik zu verfügen – gefolgt von 41,33 % im Themenbereich der Beschäftigung, 32 % für Barrierefreiheit sowie 24 % für das Thema der Bewusstseinsbildung und Information. Die anteilmäßig wenigsten Nennungen fielen mit 17,33 % auf den Themenbereich Gesundheit und Rehabilitation, mit 18,67 % auf Bildung, 21,33 % auf Diskriminierungsschutz 22,67 % sowie auf Selbstbestimmtes Leben. 20 % der befragten Personen wählten als einen von maximal drei Themenbereichen „Sonstiges“ aus. Hier wurden die folgenden Themenbereiche genannt:

- Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen
- Internationale Zusammenarbeit
- Bereiche, die insbesondere in die Kompetenz der Länder fallen (unter anderem Wohnen, Persönliche Assistenz, Beschäftigungstherapie),
- Gebärdensprache
- Sport
- Armuts(-gefährdung) (2 Nennungen)
- Frauen mit Behinderungen (3 Nennungen)

- Familienentlastung, Wohnen und Familie (2 Nennungen)
- Pflege
- Kinder und Jugendliche mit Behinderungen,
- Partnerschaft und Familie
- Artikel 11 (Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen), Artikel 32 (Internationale Zusammenarbeit) sowie auch Partizipation

Um einzelne unterrepräsentierte Perspektiven auszugleichen, wurden seitens des Forschungsteams einzelne Experten und Expertinnen noch einmal gezielt kontaktiert und deren Bereitschaft zum Führen eines Interviews abgefragt. In Summe konnte das Forschungsteam so auf 84 Personen zurückgreifen, welche sich bereit erklärt hatten, für ein Experten- beziehungsweise Expertinneninterview zur Verfügung zu stehen.

Da die Durchführung einer so großen Anzahl an Interviews die ressourcentechnischen Möglichkeiten dieser Untersuchung überschreiten würde, erfolgte ein systematischer Auswahlprozess auf Basis eines „purposive sampling“ (vgl. Schreier 2018 87). Dabei wurde darauf geachtet, dass

- genügend Experten und Expertinnen aus allen Kategorien von Zielgruppen erreicht werden,
- zu allen einzelnen Themengebieten eine möglichst große Streuung der Experten- und Expertinnengruppen vertreten ist,
- innerhalb des Samples Vertreter und Vertreterinnen aller Zielgruppen von Menschen mit Behinderungen repräsentiert sind sowie
- ein ausgewogenes Verhältnis von Männern und Frauen besteht.

Zudem wurden, wie oben angeführt, in den meisten Fällen Doppelnennungen einzelner Organisationen entfernt, sofern diese nicht eindeutig durch komplementäres inhaltliches Experten- beziehungsweise Expertinnenwissen gekennzeichnet waren.

In Summe wurden 63 Personen erneut persönlich kontaktiert, um einen Interviewtermin zu vereinbaren. Von diesen Personen konnte von zwei Personen keine rechtzeitige Rückmeldung eingeholt werden. Zwei weitere Personen (aus Ministerien) zogen ihre Bereitschaft zur Teilnahme an einem Interview zurück, da sich aufgrund der neuen Regierungsbildung Umstrukturierungen ergeben hatten. Insgesamt wurden 59 Termine zur Durchführung von Interviews vereinbart. Diese setzen sich wie folgt zusammen:

- 14 Interviews mit 21 Personen aus 9 Ministerien (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, Bundesministerium für Inneres; Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten; Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort; Bundesministerium für Finanzen; Bundesministerium für Justiz; Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport; Bundesministerium für Landesverteidigung, Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus; Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz). Mit Vertretern und Vertreterinnen aus zwei Ministerien (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung sowie Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz) wurden jeweils drei Interviews zu komplementären Bereichen geführt. In der Ausweisung von Zitaten sind diese Expertinnen und Experten mit den Kürzeln M1 bis M16 abgekürzt.
- Acht Interviews mit Vertretern und Vertreterinnen von acht Bundesländern. In der Ausweisung von Zitaten sind diese Expertinnen und Experten mit den Kürzeln L15 bis L23 abgekürzt.
- Drei Interviews mit ehemals in der Politik tätigen Experten und Expertinnen² sowie drei Interviews mit Vertretern und Vertreterinnen anderer Verwaltungsstellen. In der Ausweisung von Zitaten sind diese Expertinnen und Experten mit den Kürzeln P24 bis P29 abgekürzt.
- Drei Interviews mit Vertretern und Vertreterinnen von Sozialpartnerorganisationen. In der Ausweisung von Zitaten sind diese Expertinnen und Experten mit den Kürzeln S30 bis S32 abgekürzt.
- Sieben Interviews mit acht Vertretern und Vertreterinnen aus den Bereichen Wissenschaft und Monitoring. In der Ausweisung von Zitaten sind diese Expertinnen und Experten mit den Kürzeln W33 bis W39 abgekürzt.
- Zehn Interviews mit Vertretern und Vertreterinnen aus dem Bereich Zivilgesellschaft (Organisationen für Menschen mit Behinderungen, zumeist Dienstleistungsorganisationen und Dachverbände). In der Ausweisung von Zitaten sind diese Expertinnen und Experten mit den Kürzeln Z40 bis Z49 abgekürzt.
- Zehn Interviews mit Personen aus dem Bereich Interessensvertretung und Selbstvertretung (Organisationen von Menschen mit Behinderungen im engeren Sinne). In der Ausweisung von Zitaten sind diese Expertinnen und Experten mit den Kürzeln I50 bis I59 abgekürzt.

² Die ehemals in der Politik tätigen Expertinnen und Experten wurden nicht aufgrund ihrer ehemaligen parteipolitischen Zugehörigkeit sondern in Bezug auf ihre Expertise den Evaluationsgegenstand betreffend ausgewählt.

- Ein Interview mit sechs Vertretern und Vertreterinnen aus dem Bereich der Sozialversicherung. In der Ausweisung von Zitaten sind diese Expertinnen und Experten mit dem Kürzel V60 abgekürzt.

In Summe wurden also 59 Interviews mit 72 Experten und Expertinnen durchgeführt. Die höhere Anzahl von interviewten Personen im Verhältnis zu durchgeführten Interviews ergibt sich aus der Tatsache, dass bei drei Interviews mehrere Personen zu Gruppeninterviews erschienen: ein Gruppeninterview wurde mit zwei Personen, eines mit sechs Personen sowie eines mit sieben Personen durchgeführt.

Thematisch erfolgte die Aufteilung wie folgt:

- Dem Bereich Behindertenpolitik lassen sich 36 Interviews mit Expertinnen und Experten zuordnen (fünf Ministerien, vier Bundesländer, drei (ehemals) in der Politik tätige Expertinnen und Experten, zwei aus dem Bereich Verwaltung, eines aus dem Bereich Sozialpartnerschaft, fünf aus Wissenschaft und Monitoring, fünf aus der Zivilgesellschaft sowie sechs aus der Interessensvertretung).
- Dem Bereich Diskriminierungsschutz lassen sich 19 Interviews mit Expertinnen und Experten zuordnen (vier Ministerien, zwei aus den Bundesländern, zwei aus der Politik, eines aus der Verwaltung, drei aus der Sozialpartnerschaft, drei aus Wissenschaft und Monitoring, zwei aus der Zivilgesellschaft, zwei aus der Interessensvertretung).
- Dem Bereich Barrierefreiheit lassen sich 21 Interviews mit Expertinnen und Experten zuordnen (sechs aus Ministerien, zwei aus den Bundesländern, zwei aus der Politik, eines aus der Verwaltung, eines aus der Sozialpartnerschaft, zwei aus Wissenschaft und Monitoring, drei aus der Zivilgesellschaft, vier aus der Interessensvertretung).
- Dem Bereich Bildung lassen sich 16 Interviews mit Expertinnen und Experten zuordnen (drei aus den Ministerien, eines aus den Bundesländern, eines aus der Politik, zwei aus der Sozialpartnerschaft, zwei aus Wissenschaft und Monitoring, drei aus der Zivilgesellschaft, drei aus der Interessensvertretung).
- Dem Bereich Beschäftigung lassen sich 25 Interviews mit Expertinnen und Experten zuordnen (fünf aus den Ministerien, vier aus den Bundesländern, eines aus der Politik, zwei aus der Verwaltung, drei aus der Sozialpartnerschaft, zwei aus Wissenschaft und Monitoring, fünf aus der Zivilgesellschaft, drei aus der Interessensvertretung).
- Dem Bereich Selbstbestimmtes Leben lassen sich 19 Interviews mit Expertinnen und Experten zuordnen (zwei aus den Ministerien, sechs aus den Bundesländern, eines aus

der Politik, zwei aus Wissenschaft und Monitoring, zwei aus der Zivilgesellschaft, sechs aus der Interessensvertretung).

- Dem Bereich Gesundheit und Rehabilitation lassen sich 13 Interviews mit Expertinnen und Expertinnen zuordnen (zwei aus Ministerien, zwei aus den Bundesländern, eines aus der Verwaltung, eines aus der Sozialversicherung, eines aus Wissenschaft und Monitoring, drei aus der Zivilgesellschaft, drei aus der Interessensvertretung).
- Dem Bereich Bewusstseinsbildung und Information lassen sich 14 Interviews mit Expertinnen und Experten zuordnen (drei aus Ministerien, eines aus den Bundesländern, eines aus der Politik, eines aus der Verwaltung, zwei aus Wissenschaft und Monitoring, drei aus der Zivilgesellschaft, drei aus der Interessensvertretung).

Es ist an dieser Stelle wichtig, zu erwähnen, dass Experten und Expertinnen in den Interviewsituationen in großer Anzahl auch zu anderen als den eingeteilten inhaltlichen Bereichen Stellung bezogen haben.

In der Darstellung und Ausweisung von Zitaten der interviewten Expertinnen und Experten wurde nach bestem Gewissen versucht die Anonymität zu gewährleisten. Dazu wurden teilweise bestimmte Passagen, die inhaltlich mit Blick auf die Aussagekraft der getätigten Aussage als nicht relevant erachtet wurden ausgelassen. Generell sind Auslassungen in den Interviews mit zwei eckigen Klammern und drei Punkten dazwischen dargestellt: [...]. Wenn aus inhaltlichen Gründen Aussagen eindeutig einem bestimmten Ministerium oder Bundesland zugeordnet werden können, wurden aus Gründen der Wahrung der größtmöglichen Anonymität keine Kürzel angegeben. Alle Zitate wurden überdies sprachlich geringfügig überarbeitet um eine bessere Lesbarkeit sicherzustellen. Auch hier sind Auslassungen mit der eckigen Klammer markiert. Es wurde sehr genau darauf geachtet, dass die sprachliche Überarbeitung den Inhalt der getroffenen Aussagen nicht verfälscht oder verändert.

2.2.2 Entwicklung des Leitfadens und Durchführung der Interviews

Zur Generierung des Leitfadens wurde unmittelbar auf die weiter oben beschriebenen unterschiedlichen Ebenen des Wissens eingegangen. Maßgeblich für die Erstellung war die umfangreiche, durch den Auftraggebenden bereits inhaltlich vordefinierte Liste an Themen

und Fragestellungen, zu welchen die Experten und Expertinnen systematisch befragt wurden. In einem ersten Schritt wurden die Themen der Evaluierung nach den drei Wissensarten geclustert:

Tabelle 3: Clustering nach Wissensarten

Nr.	Wissenscluster	Themen laut Ausschreibung
1	Technisches Wissen	<p>Struktur des NAP Behinderung 2012–2020 Reihenfolge der Kapitel und Anordnung der Maßnahmen Gliederung der Unterkapitel in „Ausgangslage“, „Zielsetzungen“ und „Maßnahmen“ Vollständigkeit Bezugnahme auf die UN-BRK Zielsetzungen Kohärenz der NAP Behinderung 2012–2020 Entsprechungen der Zielsetzungen mit der UN-Behindertenrechtskonvention Formulierung der Zielsetzungen Zielerreichungsgrad und Indikatoren Maßnahmen</p> <p>Daten und Statistiken zum NAP Behinderung 2012–2020</p>
2	Prozesswissen	<p>Erstellung des NAP Behinderung 2012–2020 Ressourcen für die Erstellung des NAP Behinderung 2012–2020 Partizipation der Stakeholder Nicht-Teilnahme der Länder</p> <p>Budget und Budgetplanung des NAP Behinderung 2012–2020 Finanzierung und Budgetierung der einzelnen Maßnahmen des NAP Behinderung 2012–2020</p> <p>Begleitgruppe zum NAP Behinderung 2012–2020 Zusammensetzung der Begleitgruppe Anzahl der Sitzungen und behandelte Themen</p>
3	Deutungswissen	<p>Interpretation des NAP Behinderung 2012–2020 Formulierung der Maßnahmen Zielerreichungsgrad und Indikatoren Kohärenz der Maßnahmen mit Zielsetzungen des NAP Behinderung 2012–2020 Berücksichtigung der Interessen aller Gruppen von Menschen mit Behinderungen in den Zielsetzungen Berücksichtigung der Interessen aller Gruppen von Menschen mit Behinderungen in den Maßnahmen Bedeutung der Daten und Statistiken im NAP Behinderung 2012–2020 Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 Auswirkungen auf die Zielgruppen Auswirkungen im praktischen Bereich der Verwaltung (Änderungen in der Praxis) Auswirkungen im legislativen Bereich (gesetzliche Änderungen)</p>

In einem zweiten Schritt wurde daraus ein Leitfaden entwickelt, welcher zum Zwecke der Systematisierung und Vollständigkeit um zusätzliche thematische Aspekte ergänzt wurde. Die Struktur des Leitfadens gliederte sich in drei Teile: einen allgemeinen, einen themenbezogenen sowie einen abschließenden Teil mit ausdrücklichem Fokus auf Empfehlungen.

Der allgemeine Teil setzte sich aus den folgenden Aspekten zusammen:

- Erzählgenerierende Einstiegsfragen – diese Fragen wurden allen Interviewpersonen gestellt (zum Beispiel Beschreibung des derzeitigen Tätigkeitsfelds und der Verbindung zum NAP Behinderung 2012–2020; konkreter Einstiegspunkt).
- Fragen zur Entstehungsgeschichte des NAP Behinderung 2012–2020 – diese Fragen wurden nur jenen Personen gestellt, welche im Rahmen der Vorab-Online-Befragung angegeben hatten, am Prozess der Erstellung beteiligt gewesen zu sein (zum Beispiel: Bedeutung der UN-BRK im Entstehungsprozess; Prozess der Zusammenarbeit während der Erstellung; Zustandekommen und Festlegung der Maßnahmen).
- Fragen zur Einschätzung der Struktur des NAP Behinderung 2012–2020 als Textdokument – diese Fragen gingen an alle Interviewpersonen (zum Beispiel Reihenfolge der Kapitel und Anordnung der Maßnahmen; Gliederung der Unterkapitel in „Ausgangslage“, „Zielsetzungen“ und „Maßnahmen“; Kohärenz der Zielsetzungen in Bezug zur Ausgangslage; Vollständigkeit).
- Fragen zur Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 – diese Fragen wurden nur jenen Personen gestellt, welche im Rahmen der Vorab-Online-Befragung angegeben hatten, am Prozess der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 beteiligt gewesen zu sein (zum Beispiel Herausforderungen im Prozess der Umsetzung; Zusammenarbeit in der Begleitgruppe; Priorisierung und Dokumentation der Maßnahmen; Gesamteinschätzung der Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020).

Im themenbezogenen Teil wurden die Expertinnen und Experten zu jenen Themen befragt, zu denen sie angegeben hatten, fachlich informierte Aussagen treffen zu können (zum Beispiel Überblick über Entwicklungen im Themenbereich; Darstellung dieses Bereichs im NAP Behinderung 2012–2020; Einschätzung der dazu durchgeführten Maßnahmen; Entwicklungen in diesem Bereich; Berücksichtigung der Bedürfnisse aller Zielgruppen).

Im letzten Teil wurden wiederum alle Expertinnen und Experten gebeten, Empfehlungen hinsichtlich des Prozesses der Erstellung und der Umsetzung des neuen NAP Behinderung

2022–2030 sowie inhaltlich zu adressierenden zentralen behindertenpolitischen Herausforderungen abzugeben.

Alle Interviews endeten mit einer Abschlussfrage, bei der die Expertinnen und Experten gebeten wurden, vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen und Einschätzungen mit dem NAP Behinderung 2012–2020 die aus ihrer Sicht wichtigsten Empfehlungen für den neuen NAP Behinderung 2022–2030 mittels Keep/Stop/Try/Adapt noch einmal zusammenzufassen.

- Keep: Was sollte im nächsten NAP Behinderung 2022–2030 beibehalten werden?
- Stop: Was soll im nächsten NAP Behinderung 2022–2030 definitiv nicht wiederholt werden?
- Try: Was soll im nächsten NAP Behinderung 2022–2030 Neues ausprobiert werden?
- Adapt: Was soll im nächsten NAP Behinderung 2022–2030 zwar beibehalten, aber deutlich adaptiert werden?

Experten- beziehungsweise Expertinneninterviews, so ist an dieser Stelle noch einmal herauszustreichen, zielen auf Wissensgenerierung ab und sind offen und dabei nur grob-strukturiert. Um den Befragten möglichst breiten Raum zur Entfaltung ihrer Sichtweisen zu geben, wurde der vorliegende Leitfaden vom Forschungsteam flexibel gehandhabt und jeweils an die kommunikativen Bedingungen angepasst.

Bei Experten- beziehungsweise Expertinneninterviews ist weiters zu beachten, dass die interviewenden Personen den Experten beziehungsweise Expertinnen auf Augenhöhe begegnen können. Der jeweilige Status beziehungsweise die soziale Position der Interviewer beziehungsweise Interviewerinnen spielt deshalb gerade bei dieser Form der Interviewführung eine große Rolle (Bogner, Littig, Menz 2018). Für die vorliegende Evaluierung wurden die Interviews daher ausschließlich durch Senior Staff (mindestens Vorliegen eines Doktors) geführt.

Sämtliche interviewten Expertinnen und Experten erhielten vorab eine schriftliche Einverständniserklärung. Darin wurde ihnen unter anderem zugesichert, dass die transkribierten Interviews in anonymisierter Form und ohne personenbezogene Angaben zur Analyse für das Evaluierungsprojekt herangezogen werden. Ebenfalls war darin festgehalten, dass ein-

zelne im Abschlussbericht der Evaluation abgedruckten Zitate nur mit Hinweis auf spezifische Perspektiven (im Rahmen dieser Studie sind dies: Ministerien, Länder, Sozialpartner, Zivilgesellschaft, Wissenschaft & Monitoring, Interessenvertretung) dargelegt werden würden. An dieser Form der Darstellung orientiert sich auch die Wiedergabe wortgetreuer Zitate der Interviewpersonen in diesem Abschlussbericht.

Alle Interviews wurden zwischen Anfang Jänner und Mitte März 2020 geführt. Davon wurden 50 Interviews persönlich (Face to Face) sowie neun Interviews telefonisch durchgeführt. Alle Interviews wurden mittels digitaler Audioaufzeichnung aufgenommen. Im Schnitt dauerten die Interviews circa eine Stunde; die kürzesten Interviews nahmen etwa 30 Minuten in Anspruch, während etwas über zwei Stunden für die längsten Interviews benötigt wurden. Im Anschluss an jedes Interview wurde von der jeweils interviewenden Person ein Memo verfasst. Darin sollten Auffälligkeiten, Überraschungen und subjektiv wahrgenommene wichtigste Ergebnisse festgehalten, aber auch auf mögliche Fehlerquellen in der Durchführung des jeweiligen Interviews (vgl. Diekmann 2006) eingegangen werden. Dies betrifft insbesondere:

- Befragtenmerkmale (zum Beispiel sozial erwünschte Antworten, Meinungslosigkeit)
- Fragemerkmale des Leitfadens (zum Beispiel Frageeffekte, Reihenfolgeeffekte)
- Merkmale der Forscher beziehungsweise Forscherinnen (zum Beispiel Alter, Passung zum Feld, Vertrauen)
- Merkmale der Situation (zum Beispiel Anwesenheit Dritter, Unterbrechungen)

Alle Interviews wurden schließlich von studentischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verbatim transkribiert, wobei auf parasprachliche Elemente wie etwa Pausen, Stimmlagen, Dialektfärbungen keine Rücksicht genommen wurde.

2.2.3 Aufbereitung der Daten und Auswertung der Expertenbeziehungsweise Expertinneninterviews

Für die Auswertung von Expertenbeziehungsweise Expertinneninterviews wird häufig auf die auf Mayring (vgl. 2015) zurückgehende Methode der qualitativen Inhaltsanalyse zurückgegriffen. Wie Kaiser (vgl. 2014 90) allerdings darlegt, wird diese so gut wie nie in ihrer gesamten Komplexität für die Analyse von Politikfeldern verwendet. Stattdessen kommen für diesen Bereich in der Regel pragmatische und vereinfachende Varianten einer inhaltsanalytischen Auswertung zur Anwendung. Dies ist auch im Fall der vorliegenden Evaluation nicht anders möglich – und zwar vor dem Hintergrund der Größe des Datenkorpus (dieser hat

eine Korpusgröße von insgesamt circa 425.000 Wörtern beziehungsweise circa 1.200 Seiten Text) und die zur systematischen Bearbeitung dieser Daten äußerst knappe Zeitspanne. Bei den angewendeten Schritten werden jedoch keinesfalls methodische Gütekriterien außer Acht gelassen.

Ein inhaltsanalytisches Vorgehen versucht, wie Bogner, Littig und Menz (vgl. 2014 72ff.) darlegen, soziale Sachverhalte zu rekonstruieren. Dabei meint „Rekonstruktion“, dass sowohl faktische als auch subjektive Deutungen über „die Wahrheit über bestimmte Zustände bzw. Prozesse“ (ebd.) herauszufinden versucht werden. Wie bereits einleitend dargestellt, stehen bei der Umsetzung und Auswertung der Interviews die systematische Analyse und der Vergleich der von den Expertinnen und Experten gelieferten Informationen im Mittelpunkt. Es wird das Ziel verfolgt, Abhängigkeiten und Zusammenhänge aufzudecken sowie darüber Informationen zu gewinnen und diese zu systematisieren. Wie bei inhaltsanalytischem Vorgehen üblich, wird entlang einer primär deduktiven (Top-Down) Logik gearbeitet. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es sich dabei um ein statisches Prozedere handelt: Grundsätzlich gilt, dass sich Kategorien sowohl am Material bewähren als auch veränderbar sein müssen. Es wird daher zunächst ein aus den Fragestellungen sowie der Qualität der vorliegenden Daten entsprechendes Kategoriensystem entwickelt, welches in einem ersten Schritt an das Material herangetragen wird.

Im vorliegenden Fall hat das Forschungsteam zum Zwecke der arbeitsteiligen Bearbeitung ein derartiges Kategoriensystem entwickelt, welches sich am Leitfaden sowie den durch den Auftraggebenden vorstrukturierten Themen und Fragestellungen orientiert hat. Der gesamte Datensatz wurde von den beteiligten Forscherinnen und Forschern in ein Programm zur qualitativen computergestützten Datenanalyse (MAX-QDA) (vgl. Kuckartz, Rädiker 2019) übertragen. Dabei wurden die einzelnen transkribierten Interviews sogenannten Dokumentengruppen zugeteilt, welche nach den jeweils interviewten Experten- beziehungsweise Expertinnengruppen benannt waren. Auf diese Weise wurde die Darstellung und Ausweisung von Inhalten je zugeordneter Kategorie nach den jeweiligen Perspektiven differenziert. Dies sollte im Prozess des Verschriftlichen insbesondere das Herausarbeiten und Vergleichen von unterschiedlichen Perspektiven (Konsens versus Konflikt) ermöglichen.

Nach einem ersten „Probelauf“ durch das Material wurden einzelne Oberkategorien, sofern notwendig, durch differenzierte Subkategorien ergänzt. Insgesamt wurden auf diesem Wege etwa 3500 einzelne und als inhaltlich relevant erachtete Textpassagen einer der (Sub-)Kategorien zugeordnet. Sowohl die Zeilennummerierung als auch die klare Zuordenbarkeit

einzelner Aussagen zu konkreten Interviewpersonen blieben entlang dieses Vorgehens erhalten.

Auf den nächsten (häufig als „Extraktion“ beschriebenen) Zwischenschritt, in welchem die kategorisierten Textpassagen insbesondere durch Paraphrasierungen verdichtet werden, musste aus zeitökonomischen Gründen verzichtet werden. Stattdessen wurden – Kaiser (vgl. 2014 105ff.) folgend – die einzelnen Kategorien zur Vorbereitung auf den Schritt der finalen Aufbereitung der Daten für die eigentliche Verschriftlichung weiter inhaltlich ausdifferenziert. Dies erfolgte wiederum (weil zeitlich nicht anders realisierbar) in arbeitsteiliger Organisation mit Blickrichtung auf die leitenden Fragestellungen und zur Herausarbeitung zentraler inhaltlicher Themen und „typischer Äußerungen“ je nach analysiertem Bereich, wodurch letztlich auch ein textimmanenter induktiver Analyseschritt zum Einsatz gekommen ist. Im letzten Schritt wurden die Daten noch einmal so aufbereitet, dass alle verstreuten, aber inhaltlich zusammenhängenden Informationen zusammengefasst und Redundanzen so weit als möglich beseitigt wurden. Dabei wurde das Ziel verfolgt, Aussagen zur Generalisierung und Typisierung des Wissens der Expertinnen und Experten im Rahmen dieses Abschlussberichtes wiederzugeben. Durchgeführt wurde dieser letzte Schritt jeweils von jenen Personen, welche sich auch für die Verschriftlichung des jeweiligen Kapitels im vorliegenden Abschlussbericht verantwortlich zeichnen. Die Verschriftlichung erfolgte aus zeitökonomischen Gründen arbeitsteilig. Auch wenn zumindest ein zentral koordinierter inhaltlicher Durchlauf zum Zwecke der Vereinheitlichung und Qualitätssicherung durch den gesamten – sehr umfangreichen – Abschlussbericht erfolgt ist, lässt sich in Anbetracht der knappen Zeitressourcen jedoch eine durchgehend einheitliche Art der Formulierung nicht immer gewährleisten.

3 Der NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK

Der NAP Behinderung 2012–2020 stellt, wie es schon in im Untertitel heißt, die Strategie der österreichischen Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK dar. Dementsprechend ist die Beantwortung folgender Forschungsfrage für die Evaluierung des NAP Behinderung 2012–2020, sowie für die davon ableitbaren Empfehlungen für den Erstellungsprozess des NAP Behinderung 2022–2030 von zentraler Bedeutung:

Inwiefern und in welchem Ausmaß war der NAP Behinderung 2012–2020 geeignet, durch gezielte nationale Maßnahmen die UN-BRK in Österreich umzusetzen?

Um die Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich bewerten zu können, ist es zuerst wichtig, einen Blick auf die menschenrechtlichen Grundlagen der UN-BRK zu werfen. Diese stellen den normativen Referenzrahmen dar, an welchen sich die Umsetzung der UN-BRK durch den NAP Behinderung 2012–2020 zu orientieren hat. Darauffolgend werden Einschätzungen aus den Expertinnen- und Experteninterviews zur Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 dargestellt.

3.1 Menschenrechtliche Grundlage

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist ein internationaler Vertrag, der in Österreich am 26. Oktober 2008 in Kraft getreten ist. Die UN-BRK steht im Kontext anderer internationaler menschenrechtlicher Übereinkommen, die in Folge der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 entstanden

sind.³ Die UN-BRK zeichnet sich dadurch aus, dass sie keine neuen Rechte beinhaltet, sondern auf den bereits bestehenden menschenrechtlichen Standards aufbaut (vgl. UN-BRK Präambel lit. b), und diese unter dem besonderen Blickwinkel für Menschen mit Behinderungen präzisiert.

Die Umsetzung der UN-BRK durch die 182 Vertragsstaaten (Stand Mai 2020) wird vom UN-Behindertenrechtsausschuss überwacht. Durch diesen werden auch die Staatenprüfungen zur Umsetzung der UN-BRK in den Vertragsstaaten vorgenommen. Ausgehend von den Staatenberichten legt der UN-Behindertenrechtsausschuss in den Allgemeinen Bemerkungen (engl.: General Comments) einzelne Rechte der UN-BRK, beziehungsweise die Rechtsnatur der sich aus der UN-BRK ableitbaren menschenrechtlichen Verpflichtungen für die Vertragsstaaten aus. So geben die Allgemeinen Bemerkungen zur UN-BRK den Vertragsstaaten Orientierungen für die praktische Umsetzung der in der UN-BRK festgeschriebenen Menschenrechte. Damit stellen sie gleichzeitig einen Bewertungsmaßstab für die Beurteilung der Fortschritte bei der Umsetzung dar. Obwohl Allgemeine Bemerkungen nicht rechtsverbindlich sind, haben sie einen autoritativen Charakter (vgl. Nationalrat 1980 Art. 31).

Menschenrechte zeichnen sich durch das Prinzip der Unteilbarkeit und Interdependenz aus. Den in der UN-BRK und allen anderen menschenrechtlichen Übereinkommen festgelegten Rechten stehen die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten gegenüber. Diese Verpflichtungen der Staaten gliedern sich in die Achtungs-, Gewährleistungs- und Schutzpflicht auf.

- Die Achtungspflicht besagt, dass der Staat nicht in den Genuss eines Menschenrechts eingreifen darf (vgl. Nowak 2002 62).
- Die Gewährleistungspflicht beinhaltet die Pflicht des Staates, „durch entsprechende legislative, administrative, gerichtliche oder faktische Maßnahmen dafür zu sorgen, dass die jeweiligen Rechte in möglichst umfassender Weise verwirklicht werden“ (ebd. 62).

³ Hier sei beispielhaft auf das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau oder das Übereinkommen über die Rechte des Kindes verwiesen. Für alle von Österreich ratifizierte Menschenrechtsabkommen siehe Bundesministerium für Justiz (2020).

- Die Schutzpflicht ist die Pflicht Maßnahmen zu ergreifen, um Menschenrechtsverletzungen durch Dritte zu verhindern.

Die einzelnen Vertragsstaaten sind verpflichtet, die UN-BRK auf nationaler Ebene zu implementieren. Um die UN-BRK in Österreich umzusetzen, wurde der NAP Behinderung 2012–2020 am 24. Juli 2012 von der damaligen österreichischen Bundesregierung für einen Zeitraum von acht Jahren beschlossen. Folglich bildet die UN-BRK den Referenzrahmen, an dem sich die Umsetzung zu orientieren hat. Ein Teil dieses Referenzrahmens sind die Allgemeinen Grundsätze, welche in Artikel 3 UN-BRK festgelegt sind. Zentral für die Allgemeinen Grundsätze ist die Achtung der Menschenwürde, der individuellen Autonomie und der Selbstbestimmung (vgl. UN-BRK Art. 3 lit. a). Zu den Allgemeinen Grundsätzen der UN-BRK zählen des Weiteren die Nichtdiskriminierung, die gesellschaftliche Teilhabe und Inklusion (vgl. ebd. lit. b und c), die „Akzeptanz von Menschen mit Behinderungen als Teil der menschlichen Vielfalt und der Menschheit“ (ebd. lit. d), Chancengleichheit, Barrierefreiheit, die Gleichberechtigung der Geschlechter (vgl. ebd. e und g) sowie die „Achtung vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen und die Achtung ihres Rechts auf Wahrung ihrer Identität“ (ebd. lit. h).

Während die UN-BRK keine Verpflichtung zur Erstellung von nationalen Aktionsplänen vorsieht, enthält sie jedoch Bestimmungen, die sich als handlungsweisende Referenzpunkte für die Umsetzung der UN-BRK auf nationalstaatlicher Ebene heranziehen lassen. In diesem Zusammenhang ist Artikel 4 „Allgemeine Verpflichtungen“ von zentraler Bedeutung, der die Verpflichtung aller Vertragsstaaten wiedergibt, „die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern.“ (ebd. Art. 4 Abs. 1). Des Weiteren heißt es, dass „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen“ (ebd. Art. 4 Abs. 1 lit. a) getroffen werden soll, um die in der UN-BRK festgelegten Rechte umzusetzen, sowie um „Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken [...], die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstellen“ (ebd. lit. b) aufzuheben. Hieran lässt sich bereits der Anspruch an die Vertragsstaaten ablesen, zur Umsetzung der UN-BRK auf umfassende Art und Weise tätig zu werden. Dieser umfassende Ansatz zeigt sich auch in der Verpflichtung zum Disability Mainstreaming. So sollen die Vertragsstaaten „den Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen politischen Konzepten und allen Programmen (...) berücksichtigen“ (ebd. lit. c). Zudem beinhaltet Artikel 4 den Progressionsvorbehalt für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, der den Vertragsstaaten die schrittweise Realisierung der menschenrechtlichen Gewährleistungspflicht gemäß ihren verfügbaren Mitteln ermöglichen soll.

So hat „jeder Vertragsstaat, unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Maßnahmen zu treffen, um nach und nach die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen“ (ebd. Abs. 2). Dieser Vorbehalt gilt jedoch nicht für jene Verpflichtungen, die nach dem Völkerrecht sofort anwendbar sind. Dies betrifft etwa die Diskriminierungsvorschriften der UN-BRK. In Artikel 4, Absatz 3 ist ebenfalls festgelegt, dass bei allen Entscheidungsprozessen und Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, enge Konsultationen zu führen sind, und dass somit eine aktive Einbeziehung unerlässlich ist (vgl. ebd. Abs. 3). Für die Umsetzung der UN-BRK ist es wichtig, darauf zu verweisen, dass die Bestimmungen der UN-BRK „ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats [gelten]“ (ebd. Abs. 5).

Die Beachtung der Allgemeinen Grundsätze und Allgemeinen Verpflichtungen stellt die wesentliche Grundlage UN-BRK konformer Behindertenpolitik dar. Dementsprechend bilden diese Bestimmungen den theoretischen Rahmen ab, die von den Expertinnen und Experten getätigten Einschätzungen zur Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich eingeordnet werden können.

3.2 Kontext für die Bewertung der Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK

An dieser Stelle ist anzumerken, dass die einzelnen Aspekte der Bewertung der Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK nicht immer klar voneinander zu trennen sind und sich teilweise auch überlappen. So können etwa Punkte, die für die Einschätzung des Stellenwerts der UN-BRK mit Blick auf ihre Entstehungs- beziehungsweise Erstellungsprozess relevant sind auch für die Bewertung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK unter Berücksichtigung eines anderen Kontexts von Bedeutung sein.

3.2.1 Stellenwert der UN-BRK mit Blick auf ihre Rolle im Entstehungs- beziehungsweise Erstellungsprozess des NAP Behinderung 2012–2020

Ganz allgemein wird der Stellenwert der UN-BRK von den interviewten Expertinnen und Experten durchgehend als hoch eingestuft. Vor allem für die Vertreterinnen und Vertreter von Wissenschaft und Monitoring sowie der Zivilgesellschaft (vgl. W34, Z48) stellt sie eine zentrale Leitlinie auf dem Weg zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich dar. Auch für den

Entstehungs- und Erstellungsprozess des NAP Behinderung 2012–2020 wird die UN-BRK beziehungsweise die Ratifizierung der UN-BRK über die befragten Gruppen hinweg als „entscheidender Anstoß“ (M1, I57, P24, Z45) bewertet. Einer Vertreterin beziehungsweise eines Vertreters des Sozialministeriums folgend war die Ratifizierung der UN-BRK für den NAP Behinderung 2012–2020 insbesondere vor dem Hintergrund entscheidend, dass seit dem Behindertenkonzept der österreichischen Bundesregierung aus dem Jahr 1992 kein neues umfassendes behindertenpolitisches Programm mehr verabschiedet worden war. Ein solches sei bis dahin immer aus Ressourcengründen sowie der Setzung anderer Prioritäten verschoben worden. Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter einer zivilgesellschaftlichen Organisation schätzt die damalige Situation dahingehend ein, dass es ohne die Ratifizierung der UN-BRK wohl kein neues Konzept für die österreichische Behindertenpolitik gegeben hätte (vgl. Z45). Auch eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter eines weiteren Ministeriums bewertet die UN-BRK als „absoluten Ausgangspunkt“ (M4) für die Erstellung des NAP Behinderung 2012–2020. Die UN-BRK sei nicht nur der Ausgangspunkt, sondern auch ganz eindeutig der Leitfaden für die Erarbeitung der Kapitel und Maßnahmen des NAP Behinderung 2012–2020 gewesen, und stünde dementsprechend auch in „Einklang mit den Artikeln der UN-BRK“ (ebd.).

Die Bewertung der UN-BRK als entscheidender Impuls für ein neues behindertenpolitisches Programm beziehungsweise für den NAP Behinderung 2012–2020 ist nicht automatisch mit der Annahme gleichzusetzen, dass dieser von Beginn seines Entstehungs- beziehungsweise Erstellungsprozess an als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich verstanden wurde. Laut einer Vertreterin beziehungsweise eines Vertreters von Wissenschaft und Monitoring, sowie einer ehemals in der Politik tätigen Expertin beziehungsweise eines Experten war das Bewusstsein dafür im Anfangsstadium der Entstehung des NAP Behinderung 2012–2020 im für die Koordinierung der österreichischen Behindertenpolitik zuständigen Sozialministerium noch nicht vollumfänglich vorhanden (vgl. M33, P25). Im politisch-öffentlichen Diskurs hatte die Meinung vorgeherrscht, es gäbe quasi keinen Umsetzungsbedarf der UN-BRK in Österreich (vgl. P27). Auch sei die Ratifizierung der UN-BRK „nur als ein deklarativer Akt“ (ebd.) angesehen worden. Diesen Einschätzungen entsprechend heißt es in der Einleitung des ersten Staatenberichts Österreichs, dass „nach Auffassung der österreichischen Bundesregierung die innerstaatliche Rechtslage in Österreich den Anforderungen der UN-Konvention für Menschen mit Behinderungen [...] entspricht“ (BMASK 2010 2). Des Weiteren heißt es, dass die Erstellung eines Nationalen Aktionsplans für Menschen mit Behinderungen beabsichtigt ist, welcher „die Leitlinien der österreichischen Behindertenpolitik für die Jahre 2011–2020 beinhalten“ soll (ebd. 2). Dass aus dem geplanten NAP Behin-

derung 2012–2020 dann die Strategie zur Umsetzung der UN-BRK wurde, sei den interviewten Expertinnen beziehungsweise Experten aus Wissenschaft und Monitoring, aus der Interessensvertretung und aus der Politik zufolge auf den Druck der Behindertenrechtsbewegung und der Behindertenverbände in Österreich, und nicht auf die Politik zurückzuführen (vgl. I51, P24, W33):

„Die Behindertenbewegung war von Anfang an dabei und hat gesagt, dass das jetzt nicht nur irgendein Aktionsplan werden darf, sondern ein Nationaler Aktionsplan, der sich auf jeden Fall sehr stark an der UN-BRK orientieren muss und der ein Instrument sein soll, um die Umsetzung der Konvention in Österreich zu fördern“ (I51).

3.2.2 Stellenwert des Themas Behinderung

Im Zusammenhang mit der Bewertung der Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK wurden von den Expertinnen beziehungsweise Experten unterschiedliche Problemfelder identifiziert: Diese Problemfelder spiegeln sich in den subjektiven Einschätzungen, den subjektiv wahrgenommenen Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020, beziehungsweise der UN-BRK, sowie in den Empfehlungen wieder. Am häufigsten wurde hier auf den mangelnden Stellenwert des Themas Behinderung im Allgemeinen sowie auf die Verkürzung des Themas Behinderung als reine Sozialmaterie im Besonderen eingegangen. Ersteres wird vor allem an den nur sehr langsam vorangegangenen Veränderungen seit der Ratifizierung der UN-BRK im Jahr 2008 festgemacht (vgl. I50, W35, W36, Z40, Z43). In Zusammenhang damit wurde auch fehlender politischer Wille bemängelt, etwa die Empfehlungen des ersten Staatenprüfungsverfahrens zu implementieren, oder die der UN-BRK zugrundeliegenden Grundsätze wie Chancengleichheit, gesellschaftliche Teilhabe oder das Disability Mainstreaming in die Praxis umzusetzen (vgl. ebd.). In dieses Bild passt die Aussage einer Mitarbeiterin beziehungsweise eines Mitarbeiters eines Ministeriums, dass notwendige Veränderungen und neue behindertenpolitische Ansätze aus „Ressourcen Gründen verschoben“ wurden, weil „andere Dinge immer wichtiger waren“ (M1).

Bei denjenigen Interviewpersonen, die eine Vernachlässigung des Themas Behinderung als Querschnittsmaterie wahrnehmen, wird auch die alleinige Verantwortlichkeit und Kompetenzkonzentration des Sozialministeriums im Entstehungsprozess des NAP Behinderung 2012–2020 kritisch betrachtet. Während Vertreterinnen beziehungsweise Vertreter von

Wissenschaft und Monitoring bemängeln, dass diese Verantwortlichkeiten „vorweg politisch bestimmt“ (W34) waren und es im Entstehungsprozess des NAP Behinderung 2012–2020 hierfür keinen Verhandlungsspielraum gab (vgl. ebd.), problematisieren Vertreterinnen beziehungsweise Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen vor allem die Schwierigkeit, andere Ministerien als das Sozialministerium in den Erstellungsprozess des NAP Behinderung 2012–2020 einzubinden (vgl. Z40, Z44). Einerseits wird in diesem Zusammenhang auf das fehlende Bewusstsein für die Verantwortlichkeit seitens anderer Ministerien verwiesen (vgl. M8, M13, P25). Andererseits wird davon berichtet, dass sich die Ministerien jene Themenbereiche beziehungsweise Artikel der UN-BRK herausgesucht haben, für die sie sich verantwortlich sahen, ohne jedoch die Querschnittsdimensionen der einzelnen Themenbereiche beziehungsweise der Konventionsartikel zu berücksichtigen (vgl. Z44).

3.2.3 Föderalismus

Als weiteres relevantes Problemfeld bei der Umsetzung der UN-BRK durch den NAP Behinderung 2012–2020 wurde der Föderalismus in Österreich identifiziert (vgl. I50, I58, L18, L21, P26, P28, W35, W37, W39, Z49). So wurde auf eine eingangs fehlende Einsatzbereitschaft sowie mangelndes Bewusstsein der Bundesländer für die sich aus der UN-BRK ergebenden Verpflichtungen hingewiesen (vgl. I50, I58, P26, P28, W35, W37, W39). Einige Bundesländer hätten sich von der UN-BRK nicht angesprochen gefühlt. Hier schien das Motto ausschlaggebend „der Bund hat irgendwas unterschrieben, dass uns [Anm.: die Länder] eigentlich nichts angeht. Das stimmt aber nicht, da die UN-BRK die ganze Bandbreite der Politik umfasst, und nicht nur den Bundesbereich“ (P26). Andere Länder und deren Vertreterinnen beziehungsweise Vertreter wiederum hätte die UN-BRK „ignoriert“ (I58), und sich zumindest verbal gegen Maßnahmen, die im Widerspruch mit der UN-BRK stehen, ausgesprochen (vgl. ebd.). Hierfür wird als Beispiel die Aussage eines Bildungsdirektors beziehungsweise einer Bildungsdirektorin eines Landes angeführt, laut welcher die Abschaffung der Sonderschulen kein Thema sei (vgl. ebd.).

Eine Ländervertreterin beziehungsweise ein Ländervertreter unterstreicht die Mitverantwortung der Länder bei der Umsetzung der UN-BRK (vgl. L21). Vertreterinnen beziehungsweise Vertreter anderer Länder merken an, dass die Länder ihre jeweils eigenen Finanzierungslogiken haben und ihre eigenen sozialpolitischen Ideen verfolgen (vgl. L15, L18). Auch habe in der Erstellungsphase des NAP Behinderung 2012–2020 eine große Unsicherheit seitens der Länder vorgeherrscht, wer für eine Finanzierung der geplanten Maßnahmen verantwortlich sei. Man habe sich in der Befürchtung, „der Bund macht jetzt einen tollen Plan und zahlen müssen dann die Länder“ (L18) bestätigt gefühlt. Dementsprechend wurde eine

finanzielle Unterstützung von Seiten des Bundes als Voraussetzung einer Zahlungs- und Umsetzungsbeteiligung der Länder gefordert (vgl. ebd.). Im Endeffekt hätten die inhaltlichen Fragen zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen jedoch gar nicht im Vordergrund gestanden, die Finanzierungsfrage hätte nämlich „alles überstrahlt“ (ebd.). Um die Länder, die für eine erfolgreiche Umsetzung der UN-BRK in Österreich unerlässlich sind, besser einzubinden, müsse es aber eine grundlegende Auseinandersetzung und eine Klärung von Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen Bund und Ländern geben (vgl. L15, L18). Einer Mitarbeiterin beziehungsweise eines Mitarbeiters der Verwaltung folgend ließe sich nur so der Eindruck vermeiden, Sachen würden einfach in Wien bestimmt und dann an die jeweiligen Länder delegiert (vgl. P28).

3.2.4 Bewusstsein über völkerrechtliche Verpflichtungen

Ein weiteres Problemfeld, das in den Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews wiederholt zur Sprache kam und eine wichtige Rolle in der Bewertung der Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK spielt, ist das Bewusstsein über völkerrechtliche Verpflichtungen (vgl. L19, W36, Z43, Z49). In diesem Bereich verorten zahlreiche Expertinnen und Experten großen Nachholbedarf. So fehle „in Österreich einfach das Bewusstsein über die Verpflichtung, die sich aus solch einer völkerrechtlichen Vereinbarung [wie der UN-BRK] ergibt“ (W36). Einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter von Wissenschaft und Monitoring folgend herrsche die Einstellung vor, die UN-BRK sei „so etwas theoretisch Abgehobenes. Das brauche kein Mensch, es gäbe ja schon so gute Gesetze, das brauche man doch alles nicht.“ (ebd.) Zudem wird kritisiert, dass es in den Diskussionen im Entstehungs- und Erstellungsprozess des NAP Behinderung 2012–2020 eher darum gegangen wäre, welche Zielvorhaben realistisch seien und dementsprechend gefordert werden könnten, als darum, „was sagt die UN-BRK. Und die UN-BRK ist ganz eindeutig: Sie sagt nicht unbedingt, wie etwas geht, aber sie benennt klar das Ziel“ (ebd.).

Gerade bei den in der UN-BRK formulierten Zielen verortet eine zivilgesellschaftliche Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter mangelndes Bewusstsein. Dieses sei vor allem in den ländlichen Gebieten außerhalb der Länderhauptstädte, weniger entwickelt (vgl. Z49). Den Einschätzungen einer anderen zivilgesellschaftlichen Vertreterin beziehungsweise eines Vertreters folgend ist auch von Seiten der österreichischen Bundesregierung zu wenig in diese Richtung unternommen worden, um das Bewusstsein über die Ziele der UN-BRK zu stärken. So hätte die österreichische Bundesregierung in diesem Zusammenhang auch keine Vorreiterrolle eingenommen und die eingegangenen völkerrechtlichen Pflichten nicht

proaktiv als Leitprinzipien propagiert (vgl. Z43). So wird beispielhaft unterstrichen, dass Barrierefreiheit kein karitatives oder soziales Anliegen sei, sondern sich diese aus den völkerrechtlichen Verpflichtungen der UN-BRK ergäbe (vgl. Z49). Dieser Verpflichtungscharakter hätte von der Seite der Regierung stärker betont werden müssen (vgl. Z43, Z49). In diesen Kontext lässt sich auch die Einschätzung einer Vertreterin beziehungsweise eines Vertreters von Wissenschaft und Monitoring einordnen, wonach fehlende Verbindlichkeiten bei der Umsetzung der UN-BRK in Österreich dem mangelnden Bewusstsein über völkerrechtliche Verpflichtungen Vorschub geleistet haben könnten (vgl. W36).

3.2.5 Grundsatzfragen zur UN-BRK

Die Analyse der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews hat gezeigt, dass ungeklärte Grundsatzfragen zu essentiellen Aspekten der UN-BRK bestehen. Dies betrifft insbesondere den Begriff der Barrierefreiheit (vgl. L21, M5, W39). Während es laut einer Vertreterin beziehungsweise eines Vertreters von Wissenschaft und Monitoring einen gewissen Konsens über die „Wichtigkeit einer barrierefreien Umwelt“ (W39) gibt, bleibe es trotzdem weiterhin eine „Grundsatzfrage was denn Barrierefreiheit ist“ (ebd.). Während eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter aus einem Ministerium darauf verweist, dass es sich bei der Schaffung von Barrierefreiheit um eine Entwicklung des gesellschaftlichen Systems handelt, ist sie beziehungsweise er der Meinung, dass Barrierefreiheit im Sinne der UN-BRK nicht auf Menschen mit Behinderung fixiert sei (vgl. M5). Dabei spricht Artikel 9 „Barrierefreiheit“ jedoch dezidiert von Menschen mit Behinderungen, wenn es heißt, dass die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen treffen sollen um „Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen“ (UN-BRK 2006/08 Art. 9 Abs. 1). Einer Ländervertreterin beziehungsweise einem Ländervertreter folgend besteht auch unter den Bundesländern Uneinigkeit über die Frage „was Barrierefreiheit ist, wen sie betrifft und wie sie herzustellen ist“ (L21). Dieses Thema habe wiederholt zu Diskussionen geführt, bei denen es nicht möglich gewesen sei, einen gemeinsamen Nenner zu finden (vgl. ebd.).

Zudem wurde von Expertinnen beziehungsweise Experten aus Wissenschaft und Monitoring sowie der Zivilgesellschaft kritisiert, dass eine defizitorientierte Sicht auf Behinderung und der damit im Zusammenhang stehende Fürsorgegedanke immer noch stark verbreitet seien (vgl. W36, Z44). So seien etwa Gesetze, die seit der Ratifizierung der UN-BRK im Jahr 2008 entstanden sind, „dem Wesen nach Fürsorgegesetze und haben keinen emanzipatorischen Anspruch, mögen sie auch Chancengleichheits-, Teilhabe- oder Inklusionsgesetze

heißen“ (W36). Demnach habe der fehlende Konsens über Begrifflichkeiten und deren Inhalt sowie fehlendes Bewusstsein über das der UN-BRK zugrundeliegende soziale beziehungsweise menschenrechtliche Modell von Behinderung die Umsetzung der UN-BRK durch den NAP Behinderung 2012–2020 erschwert (vgl. W34, W36, Z44).

3.2.6 Budgetierung und Planung

Die Budgetierung des NAP Behinderung 2012–2020 wurde als weiteres Problemfeld identifiziert (vgl. I50, I55, L18, M1, P28, W33, W34, W39, Z43). Vordergründig wurde hierbei kritisiert, dass den politischen Entscheidungsträgern beziehungsweise -trägerinnen sowohl das Bewusstsein für die Notwendigkeit als auch die Bereitschaft für eine angemessene und ausreichende Budgetierung gefehlt habe (vgl. W33, W34, I55, L18, P28). Die Umsetzung der UN-BRK werde Geld kosten und es sei

„lächerlich, dass das nach zwölf Jahren seit der Ratifikation immer wieder gesagt werden müsse. Wenn man die UN-BRK ratifiziert und einen NAP Behinderung 2012–2020 hat, der ein politisches Bekenntnis ist, dann muss auch dementsprechend gehandelt werden und das kostet eben“ (W33).

Einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter von Wissenschaft und Monitoring folgend hätte es selbst in der für den NAP Behinderung 2012–2020 zuständigen Sektion des Sozialministeriums nicht genug Geld für den NAP Behinderung 2012–2020 gegeben, um „auch nur im Ansatz Qualitätsstandards [eines Nationalen Aktionsplans] formulieren zu können“ (W34). Wie bereits im Kontext des Föderalismus thematisiert, wird die Finanzierung der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 von den Ländervertreterinnen beziehungsweise Ländervertretern als problematisch empfunden (vgl. L15, L18).

Für eine angemessene Budgetierung spielt laut den Expertinnen beziehungsweise Experten auch die Planung von Maßnahmen in den jeweiligen Themenbereichen eine große Rolle (vgl. I50, I55, L18, W39, Z43). In diesem Zusammenhang wurde von Vertreterinnen beziehungsweise Vertretern von Wissenschaft und Monitoring, sowie der Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen jedoch betont, dass diese nur mangelhaft stattgefunden hat und verweisen darauf, dass detailliertes Wissen über den Ist-Zustand in der Erstellungsphase des NAP Behinderung 2012–2020 ihrer Meinung nach gefehlt hatte (vgl. I50, I55, W39). Dieses Wissen sei als Ausgangspunkt für die Formulierung von Zielsetzungen und im Weiteren dann von Maßnahmen aber unerlässlich (vgl. ebd.).

3.3 Bewertung der Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK

Bei der Bewertung der Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich beziehen sich die Einschätzungen der Expertinnen beziehungsweise Experten vor allem auf zwei Ebenen: Während die erste Ebene die Bewertung des NAP Behinderung 2012–2020 als ein auf die Umsetzung der UN-BRK abzielendes Textdokument betrifft, und hierbei vor allem das Verhältnis des NAP Behinderung 2012–2020 zur UN-BRK behandelt, fokussiert sich die zweite Bewertungsebene auf die Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 auf die Lebenssituation und die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Österreich. Die im Folgenden dargestellten Einschätzungen der interviewten Expertinnen und Experten stehen im Zusammenhang der bereits thematisierten Problemfelder. Um ein möglichst differenziertes Bild der subjektiven Einschätzungen der Interviewpartner und -partnerinnen abzubilden, werden (soweit möglich) die jeweiligen unterschiedlichen Aussagen zur Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK miteinander in Kontrast gesetzt. Grundlegend ist zu sagen, dass die Einschätzung der Eignung beziehungsweise der Nichteignung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK nicht an bestimmten Expertinnen- beziehungsweise Expertengruppen festzumachen ist, sondern die entsprechenden Einschätzungen über diese hinweg verlaufen.

3.3.1 Einschätzungen der Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als ein auf die Umsetzung der UN-BRK abzielendes Textdokument

Laut den interviewten Expertinnen und Experten ist der NAP Behinderung 2012–2020 als ein auf die Umsetzung der UN-BRK in Österreich abzielendes Textdokument grundsätzlich geeignet (vgl. M1, M4, I57, I58, W33, W34, Z42), da er „im Großen und Ganzen die wichtigen Themen abdeckt, die in der UN-BRK relevant sind“ (W33). Positiv wird zudem von einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter von Wissenschaft und Monitoring angemerkt, dass auch das sehr wichtige Thema Gesundheit enthalten ist, dass ja sonst in der Auseinandersetzung mit den Rechten von Menschen mit Behinderungen oft untergehe (vgl. ebd.). Laut einer Ministeriumsvertreterin beziehungsweise einem Ministeriumsvertreter stehen die Kapitel des NAP Behinderung 2012–2020 im Einklang mit den Artikeln der UN-Behindertenrechtskonvention (vgl. M4). Hierbei wurde, der Auskunft einer Vertreterin beziehungsweise eines Vertreters des Sozialministeriums folgend, die Entscheidung getroffen, den NAP Behinderung 2012–2020 „nach Lebensbereichen zu gliedern und nicht nach den Artikeln der Konvention, da dies besser und praktischer für die Umsetzung“ sei. In diesem Kontext

merkt eine andere Expertin beziehungsweise ein anderer Experte aus Wissenschaft und Monitoring an, dass der NAP Behinderung 2012–2020 zwar die Themen der UN-BRK beinhalte, diese aber größtenteils zu oberflächlich behandle. So würden sie den substantiellen Gehalt der Artikel der UN-BRK nicht nachvollziehbar und in ihrer Gänze abbilden können (vgl. W34). Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter der Interessensvertretung, bewertet die thematische Abdeckung durch den NAP Behinderung 2012–2020 im Gesamten als positiv. Dennoch würde dem NAP Behinderung 2012–2020 ein themenübergreifender Teil zum UN-BRK-Grundsatz der Inklusion fehlen (vgl. I58).

Ein Aspekt, warum der NAP Behinderung 2012–2020 auf der Ebene des Textdokuments für die Umsetzung der UN-BRK als nicht geeignet bewertet wird, sind die als unzureichend empfundenen Zielvorgaben. Hierbei wird bemängelt, dass sich die Zielsetzungen im NAP Behinderung 2012–2020 nicht an den Vorgaben der UN-BRK orientieren (vgl. I55, P24, W34, Z41, Z43). In diesem Zusammenhang verweisen einige Expertinnen beziehungsweise Experten darauf, dass die im NAP Behinderung 2012–2020 formulierten Maßnahmen folglich auch nicht zur Umsetzung der in der UN-BRK definierten Ziele beitragen könnten (vgl. ebd.). Hierbei wäre es laut einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter von Wissenschaft und Monitoring wichtig,

„sich zu fragen was steht in der UN-BRK und was sind Maßnahmen auf systemischer Ebene, die tatsächlich auf die österreichischen Strukturen einwirken und so Veränderungen bewirken können“ (W34).

Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter einer Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen in Österreich verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass im NAP Behinderung 2012–2020 zwar etwa von „Inklusion“ beziehungsweise „inklusive Bildung“ die Rede ist, der NAP Behinderung 2012–2020 jedoch keine entsprechenden Definitionen enthält. Auf einer solchen Basis würden sich demnach keine angemessenen Ziele definieren lassen (vgl. I55).

Der Meinung einer ehemals in der Politik tätigen Expertin beziehungsweise eines Experten folgend würden sich aus klaren, aus der UN-BRK abgeleiteten Zielen „Maßnahmen und Umsetzungsschritte relativ einfach ableiten lassen. Daher scheut sich auch die Politik davor, weil sie dann zum Handeln gezwungen wäre“ (P24). Eine andere Expertin beziehungsweise ein anderer Experte aus Wissenschaft und Monitoring hält die „grundsätzliche Beschreibung der Ziele der UN-BRK für durchaus gelungen“, weist aber gleichzeitig darauf hin, dass diese im NAP Behinderung 2012–2020 zu ungenau formuliert seien, und sich daher in den

Zielsetzungen der jeweiligen Kapitel nicht ausreichend widerspiegeln (vgl. W34). Im Kontext der Zielsetzungen wurde außerdem auf deren mangelnde Verbindlichkeit hingewiesen:

„Also was ist, wenn ein Ziel nicht erreicht wird? Das sind Spiele. Dann sagt man, man hat sich bemüht, aber man hat es nicht geschafft, weil es ökonomisch schwierig war. Weil andere Sachen immer wichtiger sind.“
(W35)

Expertinnen beziehungsweise Experten aus Wissenschaft und Monitoring sowie aus Interessensvertretungen kritisieren, dass der NAP Behinderung 2012–2020 zu großen Teilen Maßnahmen enthält, die unabhängig vom NAP Behinderung 2012–2020 gesetzt wurden, und nicht gezielt für die Umsetzung der UN-BRK in Österreich formuliert wurden (vgl. W34, I50, I55). Eine andere Vertreterin beziehungsweise ein anderer Vertreter von Wissenschaft und Monitoring sieht den NAP Behinderung 2012–2020 eher „ein Instrument, um zu zeigen, dass wir uns engagieren. Aber nicht so sehr mit der Absicht, Dinge wirklich voranzubringen“ (W38).

Ein weiterer Grund, der bei der Bewertung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK von Expertinnen und Experten ausschlaggebend war, ist die mangelnde Partizipation von Menschen mit Behinderungen im Entstehungs- und Erstellungsprozess (vgl. I55, I58, P25). So waren Behindertenorganisationen nicht ausreichend eingebunden, „die Partizipation war nicht von Anfang an gegeben, obwohl die UN-BRK das ganz klar vorgibt.“ (I58) Laut einer zivilgesellschaftlichen und einer ministeriellen Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter sind die Verweise auf die jeweiligen Artikel der UN-BRK in den entsprechenden Kapiteln zu ungenau (vgl. M8, Z41).

3.3.2 Einschätzung der Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen und deren Lebenssituation in Österreich

Während eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter von Wissenschaft und Monitoring vor allem beim Empowerment von Menschen mit Behinderungen in Österreich „keine fundamentalen Veränderungen“ (W36) feststellt, beschreibt eine zivilgesellschaftliche Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter die Situation folgendermaßen:

„Ich bin schon lang genug in der Situation, behindert zu sein und ich habe von diesen 70 % [Anm.: Stand 2018 wurden laut BMASGK 68 % der Maßnahmen des NAP Behinderung 2012–2020 umgesetzt, vgl. BMASGK 2018 4] nichts gemerkt. Und ich glaube, viele meiner KollegInnen haben auch nichts davon gemerkt. Und wenn man sich vorstellt, was in der UN-BRK für tolle Sachen drinstehen, dann müsste das natürlich auch bei den Betroffenen ankommen. Aber spürbar hat sich meines Erachtens nach noch nichts verändert.“ (Z40)

Eine ehemals in der Politik tätige Expertin beziehungsweise ein Experte schätzt die Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen so ein, dass es

„bei Fragen der barrierefreien Mobilität, und des barrierefreien Zugangs zu Gütern und Dienstleistungen große Veränderungen gegeben [hat]. Aber bei der Gleichstellung im Bildungsbereich und bei der Gleichstellung am Arbeitsmarkt, bei diesen zwei wichtigen Säulen für gesellschaftliche Teilhabe, da hat sich vergleichsweise wenig geändert. In Einzelfällen gab es sogar Rückschritte in den letzten zehn Jahren. Da ist der Befund glaube ich sehr ernüchternd“ (P24).

Andere Expertinnen und Experten sehen durchaus positive Veränderungen, so habe der NAP Behinderung 2012–2020 aus der Sicht von L15 zu einer stärkeren Partizipation von Menschen mit Behinderungen auf Länderebene beigetragen. Auch sind zwei Vertreterinnen beziehungsweise Vertreter von Wissenschaft und Monitoring der Ansicht, dass der NAP Behinderung 2012–2020 zu einem verstärkten Bewusstsein für das Thema Behinderung beigetragen habe (vgl. W38, W39).

Viele Expertinnen und Experten können jedoch nicht mit Sicherheit sagen, inwiefern sich die von ihnen wahrgenommenen Veränderungen wirklich auf den NAP Behinderung 2012–2020 zurückführen lassen, oder ob diese doch eher Auswirkungen der UN-BRK sind (vgl. L15, L19, P25, W33, W34, W35, W38). Das betrifft etwa die gestiegene Integrationsquote (vgl. W35) und das Empowerment von Menschen mit Lernschwierigkeiten (vgl. L15, L20, W33). Letzterer Gruppe sei „immer klarer geworden, was ihre Rechte sind, und wie sie diese auch einfordern können. Und das liegt nicht nur an der UN-BRK, sondern das liegt sicher auch am NAP Behinderung 2012–2020“ (W33). Als Beispiel wird auch das Inklusionspaket von 2017 angeführt,

„mit dem der Bundesmonitoringausschuss endlich ein Budget bekommen hat, und wo es Veränderungen in Bezug auf das Thema Beschäftigung gegeben hat. Das könnte man schon auf den NAP Behinderung 2012–2020 zurückführen. Ich glaube, der NAP Behinderung 2012–2020 ist damals schon als Argument angeführt worden, aber es geht alles auf die UN-BRK zurück“ (W33).

Ähnlich schätzt eine andere Expertin beziehungsweise ein anderer Experte die Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 ein:

„Ich glaube schon, dass sich etwas geändert hat. Ich kann es nur nicht direkt auf den NAP Behinderung 2012–2020 zurückführen. Das ist der Punkt. Es hat sich schon einiges geändert, also gerade Barrierefreiheit oder Erwachsenenschutz. Aber ich bezweifle, dass die meisten, die daran gearbeitet haben, den NAP Behinderung 2012–2020 überhaupt gekannt haben, sondern dass bei denen immer die UN-BRK im Hinterkopf war.“ (W38)

Für eine andere Vertreterin beziehungsweise einen anderen Vertreter von Wissenschaft und Monitoring spielt der politische Wille die entscheidende Rolle:

„Ich kann das nicht in einem linearen Zusammenhang sagen: Weil es den NAP gibt, ist Folgendes passiert. Ich kann nur sagen, weil es die UN-BRK gibt, sind Dinge angegangen worden. Da kann der NAP Behinderung 2012–2020 im Detail schon auch eine Rolle gespielt haben. Aber nicht, weil es den NAP Behinderung 2012–2020 gibt, sondern weil es die UN-BRK gibt. Und das Entscheidende war immer, wo steigt die Politik drauf ein und wo nicht. Das war der entscheidende Motor. Und nicht, ob der NAP Behinderung 2012–2020 es so vorsieht oder nicht.“ (W34)

Im Zusammenhang mit den Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 wurden von Expertinnen und Experten Veränderungen benannt, die ihrer Meinungen nach auf die UN-BRK zurückzuführen sind. So habe die UN-BRK unter anderem zu einem verstärkten Wissen über den behindertenpolitischen Status quo in Österreich beigetragen (vgl. M13, W33), auch werde „die UN-BRK in den politischen Argumentationen der Zivilgesellschaft sehr stark verwendet“ (W38). Hierbei wird die UN-BRK im Vergleich zum NAP Behinderung 2012–2020 als „stärkeres Referenzdokument“ (I50) eingeschätzt. Eine Vertreterin beziehungsweise ein

Vertreter von Wissenschaft und Monitoring hat den Eindruck, „dass die UN-BRK mehr als der NAP Behinderung 2012–2020 verwendet wird, da dieser auch eine andere rechtliche Verbindlichkeit hat.“ (W38) Auch das Erwachsenenschutzgesetz, eine der positivsten behindertenpolitischen Reformen seit der Ratifizierung der UN-BRK, wird von Vertreterinnen beziehungsweise Vertretern der Ministerien sowie von Wissenschaft und Monitoring auf die UN-BRK und nicht auf den NAP Behinderung 2012–2020 zurückgeführt (vgl. M1, M13, W33).

3.4 Ergebnisse der Bewertung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK

Es hat sich gezeigt, dass die Einschätzungen der Expertinnen und Experten zu den Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 – ob positiv oder negativ – eher allgemein ausfallen und subjektiv wahrgenommene Veränderungen kaum an konkreten Sachverhalten festgemacht wurden. Dies passt wiederum in das von vielen Expertinnen und Experten gezeichnete Bild, dass es schwer ist, lineare Auswirkungen zwischen dem NAP Behinderung 2012–2020 und der UN-BRK nachzuvollziehen. Dementsprechend beinhaltet die Zusammenfassung der Bewertungsergebnisse der interviewten Expertinnen und Experten keine Einschätzungen zu den inhaltlichen Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020.

Die Bewertung der Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich durch die Expertinnen und Experten lässt sich in zwei Ebenen unterteilen. Die erste Ebene betrifft die Einschätzung der Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als ein auf die Umsetzung der UN-BRK abzielendes Textdokument:

- Der NAP Behinderung 2012–2020 deckt die wichtigsten Themen der UN-BRK ab.
- Die Artikel der UN-BRK werden nicht zur Gänze abgebildet.
- Die Zielsetzungen im NAP Behinderung 2012–2020 orientieren sich zu wenig an Zielvorgaben der UN-BRK.
- Die Erstellung klarer Zielsetzungen wird durch fehlende Definitionen erschwert.
- Der NAP Behinderung 2012–2020 berücksichtigt das Prinzip des Disability Mainstreamings (vgl. UN-BRK Art. 4 Abs. 1 lit. c) nicht ausreichend.
- Der NAP Behinderung 2012–2020 wird dem Grundsatz der Partizipation von Menschen mit Behinderungen in sie betreffenden Fragen (vgl. ebd. Art. 4 Abs. 3) nicht vollständig gerecht.

Die zweite Ebene betrifft die Einschätzung der Eignung des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK im Hinblick auf seine Auswirkungen auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen und deren Lebenssituation in Österreich:

- Es fällt schwer, Veränderungen für Menschen mit Behinderungen auf den NAP Behinderung 2012–2020 zurückzuführen.
- Es fällt schwer, zwischen Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 und Auswirkungen der UN-BRK zu unterscheiden.
- Positive Entwicklungen (zum Beispiel das Erwachsenenschutzgesetz) werden eher auf die UN-BRK als auf den NAP Behinderung 2012–2020 zurückgeführt.

4 Die Entstehungsgeschichte des NAP Behinderung 2012–2020

Nach dem Behindertenkonzept der österreichischen Bundesregierung (1992) stellt der NAP Behinderung 2012–2020 die zweite umfassende Strategie für die Behindertenpolitik Österreichs auf Bundesebene dar. Entscheidenden Anstoß dafür hat die UN-BRK gegeben, die Österreich im Jahr 2008 ratifiziert hat. Das folgende Kapitel soll einen Rückblick auf die Entstehungsgeschichte des NAP Behinderung 2012–2020 geben beziehungsweise einen Beitrag dazu leisten, aus der Entstehung dieses strategischen Dokuments für den nun entstehenden NAP Behinderung 2022–2030 für die Behindertenpolitik Österreichs zu lernen. Spezielles Augenmerk wird dabei auf das Thema der Partizipation und die Einbeziehung der Bundesländer gelegt.

4.1 Entstehungsgeschichte des NAP Behinderung 2012–2020 aus Sicht der Experten und Expertinnen

4.1.1 Der (partizipative) Entstehungsprozess

Die befragten Experten und Expertinnen beschreiben den Prozess der Entstehung des NAP Behinderung als kaum beziehungsweise teilweise partizipativ. Diese Kritik spiegelt sich bereits in der ersten Zwischenbilanz zum NAP Behinderung 2012–2020 des Sozialministeriums für die Jahre 2012 bis 2015 wieder, in der die Vertreter und Vertreterinnen der Zivilgesellschaft ihre Kritik äußern. Dies wird hier von den befragten Experten und Expertinnen aus allen Bereichen bestätigt. Der Prozess wird in der Abbildung veranschaulicht beziehungsweise danach erläutert (Abbildung 2).

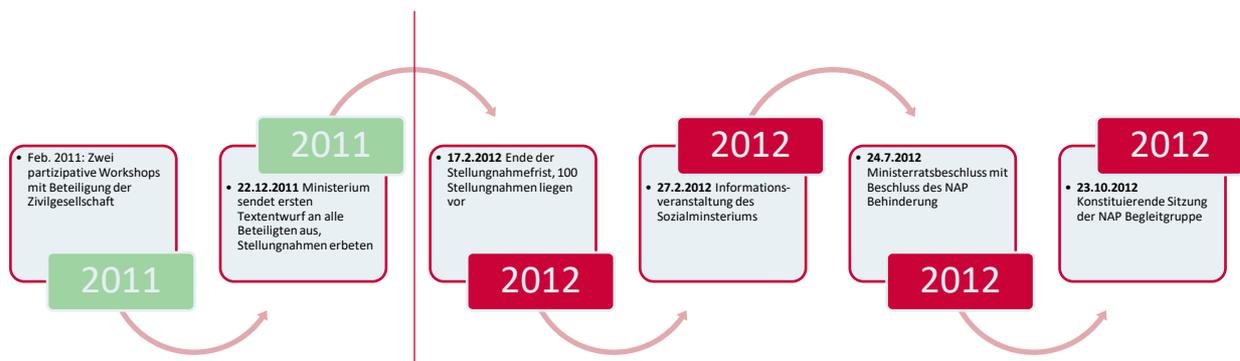


Abbildung 2: Entstehungsgeschichte des NAP Behinderung 2012–2020 im Zeitraum 2011–2012 auf Bundesebene (eigene Darstellung)

Laut Angaben der damals beteiligten Experten und Expertinnen haben im Entstehungsprozess des NAP Behinderung 2012–2020 im Jahr 2011 zwei eintägige, partizipative Workshops beziehungsweise Arbeitstagungen stattgefunden (Anmerkung: die Aussagen zur Anzahl der Workshops variieren), in denen die Struktur der acht Kapitel des NAP Behinderung 2012–2020 gemeinsam entwickelt beziehungsweise weiterentwickelt wurden. Die Experten und Expertinnen sind sich nicht einig, ob es einen Entwurf der inhaltlichen Kapitelstruktur bereits vor den partizipativen Workshops gab oder nicht: „Da gab es Arbeitsgruppentreffen, wo ein Grobkonzept entwickelt wurde und wo dann die verschiedenen Organisationen ihre speziellen Wünsche und Themen eingebracht haben“ (I51). Die Workshops wurden vom Sozialministerium organisiert. Die Experten und Expertinnen erinnern sich, dass die Frage der Zuständigkeit für einen Nationalen Aktionsplan auf Bundesebene bereits vor den Workshops entschieden war (vgl. W34, W35, Z43). Laut Befragten wären hierfür auch andere Ministerien beziehungsweise das Bundeskanzleramt (BKA) oder ein eigenes Staatssekretariat für Behinderung in Frage gekommen, die Wahl fiel auf das Sozialministerium. Der Start des Prozesses wird als euphorisch, kraftvoll und als „Riesenchance“ (M4) beschrieben. Nach der Durchführung der partizipativen Workshops (beziehungsweise Runden Tische) mit zivilgesellschaftlichen Behindertenorganisationen und Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen kam es zu einem monatelangen Schweigen von Seiten

des zuständigen Ministeriums, sodass die Einbindung der beteiligten Menschen mit Behinderungen und deren Vertreter und Vertreterinnen als punktuelle Partizipation gewertet werden kann. Im Sinne des Stufenmodells der Partizipation (vgl. Wright, von Unger, Block 2010) kann hier nur von „Anhörung“ als Vorstufe zur Partizipation gesprochen werden, nicht aber von tatsächlicher Partizipation. Der kraftvoll gestartete Beteiligungsprozess flachte rasch ab. Nur wenige berichten, sich im Hintergrund in den Prozess eingebunden gefühlt zu haben, indem sie beispielsweise an Arbeitsgruppen teilnahmen und Maßnahmen einmelden konnten (vgl. S31). Eine Expertin beziehungsweise ein Experte sagt aus: „Das Merkwürdige war dann, dass dann die Formulierung des NAP eigentlich unter Ausschluss all dieser Aktivist*innen passiert ist. Der ist dann irgendwann einmal plötzlich vorgelegt worden“ (W34). Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring fasst den Prozess der Einbindung 2011–2012 wie folgt zusammen:

„Ich kann mich erinnern, dass es da 2011 diesen einen Workshop gegeben hat, wo die acht Grundthemen, nach denen der NAP auch tatsächlich strukturiert wurde, entwickelt wurden [...]. Das war damals tatsächlich partizipativ angelegt. Da [...] waren sehr viele Behindertenorganisationen, Menschen mit Behinderungen dabei. Dann hat es aber [...] von Februar bis Dezember 2011 Informationsstille gegeben. Da kamen keine Infos vom Ministerium und [...] ich kann mich erinnern [...], dass wir dann öfter mal angefragt haben und es kamen keine Infos. Und dann am 22. Dezember – und das war das Heftige – kam die Information eines Entwurfes [...], der aber offensichtlich vom Ministerium selbst entwickelt wurde.“ (W33)

Der Textentwurf vom 22.12.2011 wurde von den Vertretern und Vertreterinnen aus Wissenschaft und Monitoring und der Zivilgesellschaft massiv kritisiert, einerseits hinsichtlich der fehlenden Partizipation beziehungsweise des Nicht-Stringenten-Fortsetzens der Partizipation und andererseits hinsichtlich des Textentwurf selbst, zu dem lediglich Vertreter und Vertreterinnen der Ministerien und wenige andere einen Beitrag leisten konnten: „Letzten Endes war die Einbeziehung, was dann formuliert worden ist, da waren wir überhaupt nicht dabei – klassisch für das Verständnis von „Partizipation“ (W34). Die beteiligten Ministerien hingegen leisteten einen großen Beitrag zum bestehenden Text: „Das war viel Arbeit, das war viel Überzeugungsarbeit, viel Abstimmung [...], viele Sitzungen, viel Planung“ (M4). Beteiligungsprozesse fanden demnach nur auf Ebene der Ministerien, allerdings nicht auf der Ebene der Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft statt (vgl. P26). Die Ergebnisse der partizipativen Workshops flossen aus Sicht der Befragten kaum in den Textentwurf ein: „Was davon in den NAP eingeflossen ist, war ein Bruchteil“ (I51). Das Sozialministerium reflektiert

den damaligen Ansatz als „top-down“, sie hätten „bei der Erstellung damals sehr viel selber gemacht“. Außerdem hätte Aussagen der Befragten zufolge der strukturierte Zielprozess gefehlt. Große Ziele für die Behindertenpolitik und dazugehörige Maßnahmen und Indikatoren wurden nicht partizipativ erarbeitet (vgl. I50, Z43) (siehe Kapitel 5).

„Ich nehme an, dass die Zielsetzungen vom Sozialministerium geschrieben worden sind und dass bei den Maßnahmen einfach ganz klassisch gesammelt worden ist. Bitte, liebe andere Ministerien, sagt uns, was ihr tut und ja teilweise stehen da ganz absurde Dinge drinnen.“ (W38)

Am 17.2.2012 endete die Stellungnahmefrist zum ersten Entwurf des NAP Behinderung. Dies wurde von verschiedenen Stakeholdern als eine viel zu kurze Frist für die Erstellung ernsthafter Stellungnahmen zum ersten Textentwurf vom 22. Dezember 2011 kritisiert. Dies betrug insgesamt nur 57 Tage. Auch die fehlende Kohärenz des Textentwurfs wurde kritisiert (siehe Kapitel 5). „Man hat dann schon relativ rasch gemerkt, dass der NAP im strategischen Stellenwert der einzelnen Ressorts nicht sehr viel Bedeutung gehabt hat“ (P27). Insgesamt wurden dennoch – trotz der kurzen Frist – zwischen 22.12.2011 und 17.2.2012 etwa hundert Stellungnahmen formuliert und an das Sozialministerium zur Berücksichtigung abgegeben.

Daraufhin fand am 27.2.2012 eine Informationsveranstaltung seitens des zuständigen Sozialministeriums statt. Diese Veranstaltung ermöglichte den Beteiligten keine Mitbestimmung, sondern lediglich „Information“, was ebenso nur als Vorstufe der Partizipation zu werten ist (vgl. Wright, von Unger, Block, 2010). Dort war „eine ganze Gruppe, die das organisiert hat, und die haben beschlossen, nichts wird mehr im Plenum diskutiert. Nein, nein, jetzt wird nichts mehr gesagt und dann haben sie mich nicht reden lassen“ (W34). Eine andere Person berichtet:

„Dann hat es am 27. Februar [...] eine Informationsveranstaltung gegeben. Also von Partizipation war da auch keine Rede und vor allem [...] in diesen zehn Tagen hätte das Ministerium, soweit ich mich erinnern kann waren es exakt 100 Stellungnahmen, die eingebracht wurden, lesen und einarbeiten müssen, was einfach unmöglich ist.“ (W33)

Zwischen dem 17.2. und 27.2.2012 konnten die etwa hundert Stellungnahmen klarerweise nicht in den bis dahin bestehenden Textentwurf des NAP Behinderung 2012–2020 eingearbeitet werden. Daher gab es von Anfang an „relativ massive Kritik“ (vgl. I50, I57, P24, P27,

W33, W34, W35) aus der Community am Entstehungsprozess des NAP Behinderung 2012–2020. Nach der Veranstaltung wurden dann circa ein halbes Jahr nicht mit den Beteiligten kommuniziert, die Partizipation endete, und es folgte im Juli 2012 der Ministerratsbeschluss (vgl. M8, P26). „Dann war schon klar, okay die ziehen ihr Ding durch und das ist nicht wirklich partizipativ“ (W33). Die Monate, die zwischen Februar und Juli 2012 lagen, sind aus der Sicht der Interessensvertretung, der Vertreter und Vertreterinnen der Länder und anderen Befragten von Intransparenz gekennzeichnet. Manche Experten und Expertinnen meinen, das Sozialministerium hätte den NAP Behinderung 2012–2020 absichtlich „hinter verschlossenen Türen gehalten“ (I58), wiederum andere können sich nicht erklären, wie und unter welchen Voraussetzungen und Kriterien in diesen Monaten der finale Text zustande kam und welche Textteile aus welchen Gründen „rausfielen“ (vgl. I57, L21, P25): „Es war plötzlich nicht mehr klar, wer entscheidet was reinkommt“ (L19). Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter des Sozialministeriums sagt rückblickend:

„In dieser Phase haben wir nicht mehr diskutiert mit den Interessensvertretungen und das ist das, was danach stark kritisiert worden ist. Dass sie zwar ihre Ideen und Stellungnahmen einbringen konnten, aber dass sie dann nicht mehr einbezogen waren in die Formulierung des endgültigen Entwurfs.“

Die Beschlussphase im Juli 2012 und die ihr vorangegangenen Monate wurden im Vergleich zum Entstehungsprozess 2011 als wenig transparent und nachvollziehbar bewertet (vgl. Z45, L21). Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter des Sozialministeriums merkt dazu an: „Ich glaube, dass wir den anderen Ministerien den Entwurf noch einmal geschickt haben zur Kontrolle“. Andere Akteure und Akteurinnen wurden in dieser Phase nicht mehr miteinbezogen (vgl. M9, M10).

Im Oktober 2012 wurde in weiterer Folge die NAP Begleitgruppe gegründet, die seither mit wechselnden Akteuren und Akteurinnen besteht (siehe Kapitel 6): „Dann hat es in der Folge eine NAP-Begleitgruppe gegeben, wo ich von Anfang dabei war“ (L21). Zu diesem Zeitpunkt setzte die partizipative Beteiligung wieder ein. Insgesamt fasst ein Experte oder eine Expertin zusammen: „Ein wesentlicher Kritikpunkt der Zivilgesellschaft und der Selbstvertreter war, dass sie [...] zwar eingebunden wurden, das aber als pro forma Einbindung empfunden wurde“ (W39). Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Zivilgesellschaft nennt die Einbindung „Scheinpartizipation“ (Z40).

„De facto hat das Ministerium andere Ministerien gebeten, Maßnahmen zu schicken. Die wurden gesammelt, einmal vorgestellt und wurden dem Finanzministerium vorgelegt, das alle Maßnahmen, die Geld kosten, wieder herausgestrichen hat. Und dann hat man uns das Endprodukt gar nicht gezeigt, es beschließen lassen und dann gegeben. Das ist in keinsten Weise partizipativ.“ (I50)

Die beteiligten Ministerien konnten Textteile in den Entwurf einmelden, die anderen zivilgesellschaftlichen, wissenschaftlichen oder anderen Experten und Expertinnen jedoch nicht. Ein Vertreter oder eine Vertreterin eines Ministeriums sagt rückblickend: „Wir haben unseren Beitrag erstellt, abgesprochen, koordiniert, hierarchisch abnehmen lassen und dann übermittelt. Und somit war unser Part erledigt“ (M2). Die Kritik an der scheinbaren Partizipation („Alibi-Einbindung“, L20) in der Erstellung des NAP Behinderung 2012–2020 wird sowohl von Vertretern und Vertreterinnen der Wissenschaft und Monitoring, von der Interessensvertretung und der Zivilgesellschaft sowie den Ländern geübt (vgl. W33, W34, I50, I56, L20, Z40) und rückwirkend auch vom Sozialministerium selbst.

4.1.2 Die Einbindung der Länder in die Entstehung des NAP Behinderung

Der NAP Behinderung 2012–2020 sei den befragten Experten und Expertinnen zufolge ein strategisches Dokument des Bundes, das es nicht vermochte, die föderalistischen Strukturen in Österreich zu überwinden (vgl. L17, Z43, Z49). Allerdings – trotz der Verantwortung des Bundes – betreffen die 250 Maßnahmen des NAP Behinderung 2012–2020 sowohl Bundes- als auch Länderkompetenzen, woraus sich ein Spannungsfeld in der Erstellung, Umsetzung und Finanzierung der Maßnahmen zwischen Bund und Ländern ergibt: „Von Seiten der Länder [...] war aber immer eine sehr große Skepsis insofern, dass man gesagt hat: Naja, der Bund macht da jetzt einen tollen Plan und zahlen müssen die Länder“ (L18). Die Vertreter und Vertreterinnen der Länder berichten weniger von inhaltlicher Skepsis, sondern von ungeklärten finanziellen Zuständigkeiten, die den NAP Behinderung 2012–2020 auf Länderebene gebremst haben.

„Wenn wir das tun müssen und kein Geld dafür bekommen, lassen wir uns vom Bund natürlich nicht sagen, was wir tun sollen. Das Hauptproblem ist aus meiner Sicht, die wirklich zersplitterte Kompetenz in Bund und Länder.“ (L20)

An der Erstellung des Textes waren sie – wie auch die anderen Akteure und Akteurinnen – nicht direkt beteiligt, was die Anteilnahme am NAP Behinderung 2012–2020 im Sinne eines „Ownership“ insgesamt geschwächt hat: „Nein, also wir haben keine Textteile geschrieben“ (L20).

Die Experten und Expertinnen bewerten die Beteiligung der Bundesländer in der Entstehungsgeschichte des NAP Behinderung als „marginal, distanziert und zurückhaltend“ (vgl. L15, M1, P27, Z45). Die Vertreter und Vertreterinnen der neun Bundesländer waren grundsätzlich in die partizipativen Workshops im Jahr 2011 eingebunden beziehungsweise eingeladen (vgl. L16, L18, L19, L20, L21, M1). Es bestand von Anfang an der starke Wunsch seitens des Bundes, die Länder aufgrund der geteilten Bundes- und Länderkompetenzen miteinzubeziehen, dies wurde jedoch auf mehreren Ebenen (der politischen Ebene, der Ebene der Prozessgestaltung) nicht ausreichend forciert. Die grundsätzliche Haltung der Länder dem Erstellungsprozess gegenüber wird als „zurückhaltend“ beschrieben, da es sich um eine bundesweite Strategie zur Behindertenpolitik handle (vgl. L15, P24). Auch die Eigenverantwortung der Länder wird betont: Die UN-BRK gelte ja sowohl für Bund als auch Länder, daher „müssen sich die Länder selber in die Pflicht nehmen“ (L21).

Die Länder wurden – wie auch andere Akteure und Akteurinnen – am 22.12.2011 mit dem ersten Entwurf der Strategie konfrontiert und zur Stellungnahme eingeladen.

„Darum haben sich die Länder auch damals zusammengesetzt und 2012, dann wie es veröffentlicht wurde, [...] da hat man dann halt gesagt, wie können sich die Länder verständigen? Was für Positionen können wir einheitlich vertreten gegenüber dem Bund, wo jeder sagt, wir übernehmen dort Verantwortung und der andere da. Das war halt schwierig.“ (L17)

Ein gutes Beispiel für die bestehende Verantwortungsdiffusion beziehungsweise die „Kompetenzkonflikte“ (L21), stellt die persönliche Assistenz für Menschen mit Behinderungen dar, die je nach Bundesland unterschiedlich geregelt ist. Die im NAP Behinderung 2012–2020 beschriebene Zuständigkeit der Länder wird von diesen hinterfragt sowie finanzierungstechnisch kritisiert:

„Da schreibt man hinein, persönliche Assistenz soll flächendeckend ausgebaut werden und wir sagen, bitte lieber Bund, persönliche Assistenz könnte eine Bundeszuständigkeit sein, damit wir eine einheitliche Regelung finden. Manchmal würden wir den Bund brauchen, um klare

Regelungen für alle Länder zu schaffen, aber es ist auch immer wieder eine Frage der Finanzierung.“ (L19)

Es bräuchte eigene Kommunikationsprozesse mit den Ländern, um diese künftig besser mit einzubeziehen. Dies sei allerdings eine schwierige und zeitaufwändige Arbeit, da sich die Länder „ungern vom Bund etwas sagen lassen“ (L16). Die befragten Vertreter und Vertreterinnen der Länder reflektieren außerdem aus ihrer bisherigen Erfahrung, dass es schwierig sei, gemeinsame Stellungnahmen oder Pläne der Länder zu erarbeiten, da diese „sehr unterschiedliche Wege“ (L16) gehen. Am Beispiel des Wohnens für Menschen mit Behinderungen zeigt sich, dass: „jedes Land zum Wohnen ein bisschen eine andere Strategie hat. Da war es wieder so, dass jedes Land letztlich gesagt hat: Da formulieren wir unsere Maßnahmen gesondert“ (L17). Ebenso hätten die Bundesländer eigene Konzepte und Ziele für die Barrierefreiheit. Etwa sei die Situation der öffentlichen Verkehrsmittel für das Bundesland Wien mit den anderen nicht zu vergleichen, daher wäre ein Konsens an Maßnahmen nicht sinnvoll (vgl. L21). Insgesamt wird hier mehr Steuerung durch den Bund gefordert, da der NAP Behinderung 2012–2020 keine Freiwilligkeit wäre⁴ (vgl. Z43). Die geringe Steuerung des Arbeitsprozesses durch den Bund wird kritisiert: „Man hat es den Ländern überlassen“ (Z43). Die Kommunikations- und Kooperationsgespräche seien hier nicht durchgängig und genug gelenkt worden, sodass sich die Bundesländer weniger verpflichtet fühlen, sich in die Strategie des Bundes einzubringen.

Eine Sonderstellung kommt in diesem Zusammenhang der Steiermark⁵ zu, das einzige Bundesland, das bereits im Jahr 2011 eine eigene Länderstrategie⁶ zur Umsetzung der UN-BRK entwickelt hat: Parallel zu den Entwicklungen des Bundes, startet in einem der neun Bundesländer, der Steiermark, ebenfalls ein Entwicklungsprozess. Am 9. Juni 2011 findet ein einstimmiger Regierungssitzungsbeschluss der Steiermärkischen Landesregierung zur Erarbeitung eines Aktionsplans des Landes Steiermark zur Umsetzung der UN-BRK statt. Die Abteilung 11 Soziales des Landes wird mit der Erstellung und Umsetzung des Aktionsplans beauftragt. Am 29. August 2012 wird der erste Entwurf zur Einholung von Stellungnahmen ausgesandt, am 11. Oktober findet ein partizipativer Workshop mit Vertretern und Vertre-

⁴ Allerdings stellt der NAP Behinderung 2012–2020 keine völkerrechtliche Verpflichtung – im Gegensatz zu den Bestimmungen der UN-BRK – dar.

⁵ Bei der folgenden Darstellung der Perspektiven der Länder wird auf die Zitierung der Interviews (L1, L2 etc.) aus Gründen der Anonymisierung verzichtet.

⁶ <https://www.soziales.steiermark.at/cms/ziel/94717223/DE>

rinnen der Behindertenorganisationen in der Steiermark statt und die eingelangten 33 Stellungnahmen werden eingearbeitet. Der Aktionsplan des Landes Steiermark tritt noch 2012 in Kraft. Er wird stufenweise in drei Phasen umgesetzt: bis 2014, bis 2017 und bis 2020.

„Das ist ja der Nationale Aktionsplan und nicht der Landesaktionsplan und da war eine eher zurückhaltende Haltung. Wie viele Gespräche hier bilateral stattgefunden haben, kann ich nicht beurteilen [...]. Ich glaube aber eher weniger. Ich glaube eher, [...] dass damals eher stark mit der Steiermark zusammengearbeitet wurde und die Steiermark damals ja auch parallel einen Landesaktionsplan gemacht hat.“

Das Bundesland Kärnten ist historisch gesehen das zweite Bundesland in Österreich, das eine spezifische Länderstrategie erarbeitet hat. Kärnten orientiert sich im Erstellungsprozess am Steirischen Landesaktionsplan, der partizipativ entwickelt wurde. „Es wurde in einem Regierungsbeschluss Ende 2013 beschlossen. Natürlich bis alles aufgebaut war, im Juli 2014 ist es dann erst losgegangen.“ Danach stellte sich noch die Frage der Finanzierung der Maßnahmen. Es wurde eine Steuerungsgruppe eingesetzt, die sich unter anderem aus Menschen mit Behinderungen selbst, der Verwaltungsebene des Landes, dem Städte- und Gemeindebund, der Anwältin beziehungsweise dem Anwalt für Behindertenanliegen, dem Gehörlosenverband, dem Chancengleichheitsbeirat sowie Selbsthilfegruppen zusammengesetzt hat. „Dann hat es noch einen wissenschaftlichen Beirat“ mit Vertretern und Vertreterinnen der Kärntner Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen gegeben. Die personellen Ressourcen für die Erstellung des Aktionsplans werden als „extrem knapp“ beschrieben.

„Wir haben uns neun Leitlinien aus der UN-BRK abgekupfert und zu diesen neun Leitlinien sind dann ungefähr 120 Arbeitsgruppensitzungen, also in zwei Jahren sind circa 75 Maßnahmen erarbeitet worden. Das war einmal so der Grobaufbau.“

Das Bundesland Salzburg hat 2018 mit der Einrichtung eines eigenen Focal Point einen partizipativen Prozess zur Erarbeitung des „Landesaktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ gestartet. Bereits 2016–2018 hat die Stadt Salzburg, ebenfalls in einem partizipativen Prozess den „Etappenplan für Salzburg. Umsetzung der

UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung“ erarbeitet⁷, der Schnittstellen zum NAP Behinderung 2012–2020 aufweist und im Jahr 2018 fertiggestellt wurde. In Salzburg wurde die Entstehung des NAP Behinderung 2012–2020 im Jahr 2011 noch nicht als Kernaufgabe des Landes betrachtet, sondern auf die Sozialabteilung konzentriert. „Also der Meinungsbildungsprozess im Bundesland Salzburg muss ich jetzt ehrlich sagen war jetzt nicht so über alle Resorts übergreifend.“ Dies hätte sich nun durch die regelmäßige Einbindung in die Begleitgruppe maßgeblich verändert, was auch andere Vertreter und Vertreterinnen der Bundesländer berichten. In Salzburg konnte im Nachgang zur Entstehung des NAP Behinderung 2012–2020 verstärkt Bewusstsein für das Thema Behinderung auf Landesebene geschaffen werden. Obwohl die föderalistische Vorgangsweise in Salzburg nicht auf Zustimmung stößt, wird dennoch beschlossen, einen eigenen Landesaktionsplan zu erstellen: „Wir haben uns dann entschlossen, dass wir sagen, nachdem wir ohnehin für viele Sachen zuständig sind, machen wir jetzt einen eigenen Landesaktionsplan.“

Das Land Tirol geht ergebnisoffen und partizipativ in eine länderspezifische Planung – an einem Aktionsplan für Menschen mit Behinderungen für das Land Tirol wird derzeit (2020) gearbeitet. Dafür wurde eine eigene Stelle geschaffen, die sich nur mit dem Landesaktionsplan befasst. In Vorarlberg startete im Jahr 2019 ein partizipativer Prozess „Inklusives Vorarlberg“⁸. Für Niederösterreich liegt derzeit kein Landesaktionsplan vor, für einen solchen Plan bräuchte es das „politische Commitment“. In Oberösterreich wird seit 2015 heftig kritisiert, dass es keinen eigenen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK für das Land Oberösterreich gibt. Zu etwaigen Landesaktionsplänen für Wien und das Burgenland liegen keine Informationen vor.

4.1.3 Die Reflexion des Kooperationsgeschehens im Entstehungsprozess

Im Sinne einer partizipativen Entwicklung stellen die Experten und Expertinnen fest, dass sie Vorstufen der Partizipation erlebt haben: Information, Anhörung und Einbeziehung. Selbst an diesen Vorstufen der Partizipation wurde – wie aus dem vorangegangenen Kapitel deutlich wird – Kritik geübt, so ein Experte oder eine Expertin zum Punkt der Anhörung: „Das wir dann letztendlich nicht in allen Punkten gehört wurden, ist auch eine Tatsache“ (I57). Durch die partizipativen Workshops konnte eine Einbeziehung erreicht werden. Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter der Länder gibt aber zu bedenken: „Da muss man immer ein bisschen vorsichtig sein, weil viele Menschen glauben, wenn ich mich einbringe,

⁷ https://www.stadt-salzburg.at/pdf/etappenplan_2018.pdf

⁸ <https://www.inklusivesvorarlberg.at/>

dann wird meine Meinung 1:1 übernommen. Das stimmt ja nicht“ (L20). Für sie beziehungsweise ihn sei es in politischen Prozessen normal, dass viele ihre Meinung einbringen, aber am Ende jemand entscheiden müsse, welche Meinungen tatsächlich einfließen und welche nicht. Auf den Ebenen der tatsächlichen Partizipation (Mitbestimmung, teilweise Entscheidungskompetenz und Entscheidungsmacht) konnten die befragten Experten und Expertinnen nur wenige Erfahrungen berichten: „Also in die Entscheidungsprozesse waren wir alle nicht eingebunden“ (Z43).

Die Kooperation zwischen den Ministerien in der Erstellung des NAP Behinderung 2012–2020 wird hingegen als sachliche und gelungene Kommunikation mit der Möglichkeit zur Rücksprache beschrieben (vgl. M2, M3, M4). „Ich muss dazu sagen, dass mir die Arbeit des Sozialministeriums imponiert hat“ (M4). Die Kooperation mit anderen Akteuren und Akteurinnen außerhalb der Ministerien wurde auf zwei Veranstaltungen und die Möglichkeit der schriftlichen Stellungnahme auf den ersten Entwurf begrenzt. „Also das war eher so eine interne Vernetzung“ (I51) zwischen den Ministerien.

Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter der Interessensvertretung reflektiert die Rolle des Sozialministeriums allerdings als eine einsame Rolle: „Das Sozialministerium ist eigentlich ziemlich allein“ (I50). Das Ausmaß der Beteiligung der anderen Ministerien wird als variabel beschrieben und es gibt auch Ministerien, die den „gesamten Prozess überhaupt nicht ernst nehmen“ (I50). Dies trifft den Einschätzungen von zahlreichen Expertinnen und Experten über alle befragten Gruppen hinweg vor allem auf das Bildungsministerium zu. Die befragten Experten und Expertinnen honorieren auch den Arbeitsaufwand, der auf der Seite des Sozialministeriums entsteht und für den es eigene Fachkräfte braucht. Besonders für die ordentliche Einbindung der neun Bundesländer bräuchte es eine adäquate Prozessgestaltung und –steuerung: „Und wer wird das dann zusammenfügen, wenn ich jetzt neun unterschiedliche Landesetappenpläne habe? Also das sehe ich sehr problematisch“ (L21).

Die befragten Experten und Expertinnen berichten neben Kooperation auch von Streit, Uneinigkeit und kritischen Meinungen, die sich auch auf die Formulierung des NAP Behinderung 2012–2020 ausgewirkt hätten.

„Manches, was beim ersten NAP nicht gut war, das war, wenn wir zum Beispiel eine Maßnahme vorgeschlagen haben und das betreffende Ressort wollte die dann nicht, oder es wurde gestritten, wie man es formuliert. Man konnte sich nicht einigen, dann ist es aus der Maßnahme herausgekommen und ist dann allgemein als Zielsetzung formuliert

worden. [...] Darauf hat man sich geeinigt. Obwohl es eigentlich eine Maßnahme sein sollte – die Unterscheidung zwischen Zielsetzungen und Maßnahmen die war oft nicht ganz richtig im ersten NAP – [...] es kann allerdings in der politischen Diskussion wieder passieren, aber darauf sollte man achten.“ (M1)

Die Einbindung der Wissenschaft in den NAP Behinderung 2012–2020 wurde von den Experten und Expertinnen immer wieder kritisiert: Einerseits kam den Vertretern und Vertreterinnen der Wissenschaft in der Begleitgruppe eine eigene Rolle zu und andererseits wurde die fehlende, laufende wissenschaftliche Begleitung und Evaluierung bis 2020 in Frage gestellt. Die Einbindung von Vertretern und Vertreterinnen der Wissenschaft in der Begleitgruppe und ihre kritische Haltung wird wie folgt beschrieben:

„Die Vertreter der Wissenschaft in der Begleitgruppe haben kein gutes Haar am NAP gelassen, also das waren lebendige Diskussionen oder sehr deutliche Kritik, die habe ich wirklich in Erinnerung. [...] Die waren auch immer federführend eben bei der Prozesskritik, bei der Indikatorenkritik. [...] jetzt die Befürchtung, wie diese einzelnen Teams arbeiten, wie dann die redaktionelle Bearbeitung läuft, welchen Stellenwert das dann in den Ressorts hat, das sind alles Rahmenbedingungen, wo ich mir nicht sicher bin, dass sie durchgängig da sind. Insofern befürchte ich, dass auch beim NAP 2 die Wissenschaft wieder Recht haben wird, manche Aspekte sehr deutlich zu kritisieren.“ (P27)

Ein weiterer kritischer Punkt des Kooperationsgeschehens in der Entstehungsgeschichte des NAP Behinderung 2012–2020 stellt die fehlende Einbindung politischer Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen dar. Vor dem Ministerratsbeschluss musste der Entwurf mit politischen Entscheidungsträgern und Entscheidungsträgerinnen der rot-schwarzen Regierung 2011–2012 abgestimmt werden: „schon vorher mit der offiziellen Ministerfassung“ (P26). Beim Rückblick auf die Entstehungsgeschichte des NAP Behinderung im Jahr 2011–2012, stellt ein Experte oder eine Expertin fest:

„Die Schwäche würde ich beschreiben, dass in den Gruppen die politische Ebene zu wenig vertreten war.“ (P24)

4.2 Phasenorientierte Entwicklung der Behindertenpolitik seit 2008

Dem NAP Behinderung 2012–2020 ging eine Phase der Behindertenpolitik von 1992 bis 2012 voran, in der es kein strategisches Dokument gab beziehungsweise das vorhandene als „veraltet“ (M1) eingeschätzt wurde. „Es hat dann (seit 1992) nie mehr so ein umfassendes Papier, behinderten-politisches Programm der Regierung“ (M1) gegeben. Die Erstellung einer umfassenden Strategie wurde immer wieder politisch diskutiert und dann 2008 nach Ratifizierung der UNBRK (siehe Kapitel 3) erneut aufgegriffen. Die weiteren Phasen können auf Basis eines Interviews mit einem Beamten beziehungsweise einer Beamtin einer anderen Verwaltungsstelle, in dem historisch auf die Behindertenpolitik Bezug genommen wurde, wie folgt nachgezeichnet werden (Abbildung 3):

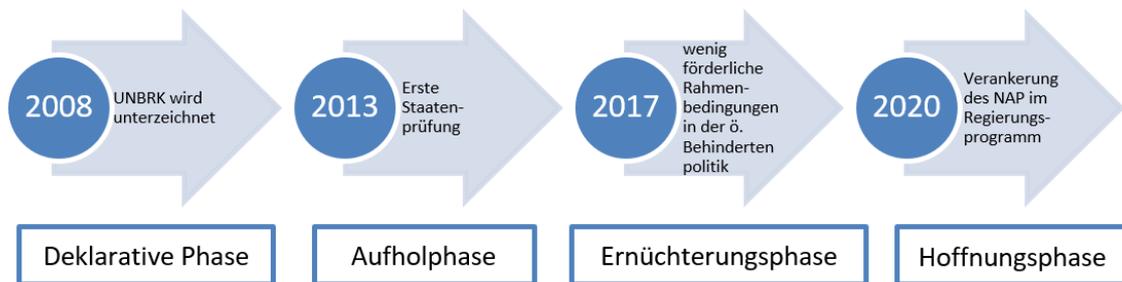


Abbildung 3: Phasenorientierte Darstellung der Behindertenpolitik (eigene Darstellung)

Phase 1: Deklarative Phase: Im Jahr 2008 unterzeichnet Österreich die UN-BRK und bereitet eine neue, international angebundene Behindertenpolitik vor.

In der ersten Phase wurde die Entstehung eines Nationalen Aktionsplans in Österreich erstmals vorbereitet. Der Anstoß für einen Nationalen Aktionsplan ging nicht von der Politik, sondern von den Behindertenorganisationen aus, konkret kam der Anstoß im Winter 2009 von der Lebenshilfe Österreich (vgl. P24). Im Jahr 2010 begannen die Vorarbeiten im Ministerium inklusive der Erstellung von Arbeitsgruppen und Projektplänen, nachdem die Zuständigkeit für den NAP Behinderung 2012–2020 geklärt worden war. In dieser Phase wurde die Zuständigkeit für den NAP Behinderung 2012–2020 an das Sozialministerium übergeben.

Die UN-BRK wird als „ursächlich“ (P25) für die Entstehung des Prozesses in Österreich beschrieben.

Die erste Phase (deklarative Phase) leitete nachhaltige Veränderungsprozesse in Österreich ein: Die österreichische Behindertenpolitik wurde international. „Es war am Anfang eine große Ungläubigkeit da, dass das was bringt. Das war eine ganz eine neue Welt“ (Z43). In Österreich wäre es den befragten Experten und Expertinnen zufolge vor 2008 schwierig gewesen, Entwicklungen voranzutreiben und als die internationale Entwicklung einsetzte, verpflichtete sich auch Österreich zu Veränderungen in der Behindertenpolitik. Allerdings herrschte die Meinung vor, dass ohnehin alles „bestens“ wäre: „Die haben alle so getan als wäre das etwas, was schon erledigt wäre“ (Z43). Die allgemeine Meinung, die in der deklarativen Phase vertreten wurde, war, dass „die Dinge weitgehend ohnehin bereits geschehen seien“ (P26):

„Ich glaube, man muss nicht beim NAP, sondern bei der Konvention anfangen. [...] die Meinung im politischen System war eher so, wir tun eh schon alles. Also das nur als deklarativen Akt zu sehen und jetzt wird man sozusagen der Konvention beweisen, dass sowieso alles gut ist und ich glaube in diesem Bewusstsein ist das [...] entstanden. Das war ja glaube ich Buchinger, der das unterschrieben hat, das muss 2008 gewesen sein.“
(P27)

Laut den befragten Experten und Expertinnen hätte es zumindest fünf Jahre gedauert, bis klar wurde, dass in Österreich noch nicht alle, für die Umsetzung der UN-BRK erforderlichen Schritte umgesetzt waren. Die erste Staatenprüfung löste die allgemeine Haltung, dass Österreich bereits viel vorzuweisen hätte, ab und läutete die zweite Phase der österreichischen Behindertenpolitik ein.

Phase 2: Aufholphase: Österreich erhält kritische Rückmeldungen im Zuge der ersten Staatenprüfung 2013 und die handelnden Personen erkennen, es gibt noch viel Aufholbedarf für die österreichische Behindertenpolitik.

Der phasenorientierten Darstellung der Behindertenpolitik in Österreich folgend, befindet sich Österreich seitdem ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Behindertenrechtsausschuss über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Jahr 2013 in der Aufhol-

phase. Der UN-Behindertenrechtsausschuss formuliert auf Basis aller eingegangenen Dokumente (erster Staatenbericht Österreichs, Berichtlegung des Monitoringausschusses, Berichtlegung der ÖAR) Rückfragen zu den genannten Implementierungsstrategien an die österreichische Delegation in Genf. In der Analyse zeigt die List of Issues inhaltliche Lücken zum Status Quo und wichtige Hinweise zu konkreten, noch fehlenden Umsetzungsschritten auf (vgl. UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2013):

„Dann hat es eine Staatenprüfung gegeben, daran kann ich mich auch noch erinnern, [...] da hat man irgendwie die Ernüchterung gemerkt, weil da einfach eine unglaublich kritische Rückmeldung in vielen Bereichen kam.“
(P27)

Die befragten Experten und Expertinnen geben an, dass man in dieser Phase gemerkt hätte, dass in der Behindertenpolitik noch einiges umzusetzen wäre (vgl. P26, P27): „Mit der Zeit hat man gemerkt, [...] es gibt schon noch einiges zu tun, um die Konvention wirklich umzusetzen“ (P26). In dieser Phase wird es immer wichtiger, konkrete Umsetzungspläne vorweisen zu können (vgl. P26). Das Land Kärnten entwickelt in dieser Phase seinen Landesaktionsplan; Salzburg beginnt mit dem partizipativen Prozess der Erarbeitung eines Landesaktionsplans.

„Dann kam noch die Staatenprüfung dazu, die war 2013, [...] da haben wir befunden, dass es gescheit wäre, einen Plan zu erstellen, um [...] zumindest sagen zu können, wir haben eh einen Plan, den wir in den nächsten 10 Jahren [...] umsetzen werden.“ (P26)

Phase 3: Ernüchterungsphase: Durch die politischen Rahmenbedingungen ab 2017 spielt die Behindertenpolitik in Österreich kaum eine politisch wichtige Rolle.

Die politischen Rahmenbedingungen in Österreich erwiesen sich als wenig günstig für die Anliegen von Menschen mit Behinderungen in Phase 3, der Ernüchterungsphase. Die großen Gewinner der Nationalratswahl im Oktober 2017 waren die Liste Sebastian Kurz – die neue Volkspartei sowie die Freiheitliche Partei Österreichs, die beide einen Stimmenzuwachs verzeichneten. Das Regierungsprogramm 2017–2020 fordert die Evaluierung und

Weiterführung des Nationalen Aktionsplans für Menschen mit Behinderungen für den Zeitraum von 2021 bis 2030. Behinderung wird als ein Querschnittsthema des Arbeitsmarktes, des Gesundheits- und Sozialbereichs sowie des Sports erwähnt.

„Also ich sag mal dieses Regierungsprogramm 2017 war sicher in Bezug auf manche Dinge ernüchternd. [...] Da haben sich gewisse Tendenzen verstärkt und dass war dann natürlich auch wiederum ernüchternd, weil man eigentlich auf einem guten Weg war, zwar auf einem sehr beschwerlichen und sehr langsamen Weg, da Themenstellungen aufzubereiten [...] und da war plötzlich eine politische Ausrichtung oder eine andere Richtung da.“ (P27)

Die Zahl an arbeitslosen Menschen mit Behinderungen war bis 2017 stetig gestiegen und es ergaben sich Diskrepanzen in der Darstellung des Umsetzungsgrades der Maßnahmen des NAP Behinderung im Vergleich zur tatsächlichen Umsetzung. Es wird weiters Kritik in der NAP Begleitgruppe am Textdokument laut. Die Beteiligten erinnern sich an eine ernüchternde Phase, in der am Bestehenden weitergearbeitet wurde: „Dann arbeiten wir halt an dem, was halt da ist“ (P27).

Es kam außerdem Kritik am Ressortdenken auf, Behinderung als Teil des Sozialbereichs abzutun. „Das ist etwas, was der NAP bewirkt hat, dass die Ressorts ein bisschen mehr nachdenken. Da gab es parallel dazu diesen Prozess, dass man Behindertenbeauftragte in allen Ressorts geschaffen hat“ (P26). In dieser Phase werden auch von den Bundesländern keine Aktionspläne entwickelt.

Phase 4: Hoffungsphase: Es kommt im Jahr 2020 zu einer Verankerung des NAP Behinderung im aktuellen Regierungsprogramm und es wird partizipativ an der Entwicklung des NAP Behinderung 2022–2030 gearbeitet.

Im Regierungsprogramm 2020–2024 stellen Menschen mit Behinderungen sowie das Thema Inklusion ein eigenes Kapitel dar und gewinnen daher an Stellenwert. „Jetzt glaube ich ist das Bewusstsein sehr viel stärker da“ (P27). Das Regierungsprogramm sieht im Gegensatz zum vorangegangenen Programm eine bedarfsgerechte Finanzierung zur Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030 vor und fordert damit eine bereits seit der Entstehung des NAP Behinderung im Jahr 2011 ausstehende finanzielle Grundlage für die Umsetzung der Maßnahmen ein.

„Das [Anm.: Nennen des NAP im aktuellen Regierungsprogramm] hilft jetzt sicher, [...] da gibt es einen Passus, dass Budgetmittel, also dass die Maßnahmen finanziert werden, und das ist rein von den Rahmenbedingungen ein deutlicher Fortschritt.“ (P27)

Dies soll mithilfe aller Ministerien und Stakeholder umgesetzt werden. Vorarlberg und Tirol starten in dieser Phase partizipative Prozesse für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen. Parallel dazu beginnen die Vorarbeiten für die Erstellung des zweiten Nationalen Aktionsplans 2022–2030 bereits im Jahr 2020 in unterschiedlichen partizipativen Prozessen, die wiederum vom Sozialministerium initiiert werden. Die Verschränkung des Versprechens einer finanziellen Grundlage im Regierungsprogramm geben der österreichischen Behindertenpolitik Aufschwung und Hoffnung.

„Das ist denke ich der Rückenwind, den jetzt der Prozess [Anm.: der Erstellung des zweiten NAP Behinderung] durchs Regierungsprogramm bekommen kann, andererseits, [...] durch die Verankerung im Regierungsprogramm per se und auch durch manche Abänderung [...] gerade im Bildungsbereich, das klingt ja jetzt doch ganz anders.“ (P27)

Ein weiterer Experte oder eine weitere Expertin vertritt die Meinung, dass es jetzt Fortschritte und ein verstärktes Bewusstsein für Menschen mit Lernschwierigkeiten gibt, die bei der Entstehung des NAP Behinderung 2012–2020 noch nicht vorhanden waren: „Da ist in den vergangenen Jahren doch ein Gedankenprozess in Gang gekommen, dass man auch diesen Menschen mehr Gehör verschaffen muss und aber auch Inhalte so aufbereiten muss, dass sie mitreden können“ (Z45).

4.3 Conclusio

Aus der Entstehungsgeschichte des NAP Behinderung 2012–2020 kann gelernt werden:

- Dass ein gemeinsamer Zielprozess die Behindertenpolitik in Österreich stärker strategisch ausrichten kann (zum Beispiel mit Hilfe von 10 behindertenpolitischen Zielen).
- Dass die Einbeziehung der Länder in den Erstellungsprozess 2022–2030 von essenzieller Bedeutung für den Erfolg des NAP Behinderung sein wird.

- Dass die Vorteile der derzeit bestehenden Etappenpläne auf Länderebene (insbesondere Kärnten und Salzburg) als good practices für den Nationalen Aktionsplan herangezogen werden sollten.
- Dass das Arbeiten in Etappen oder Phasen es möglich machen würde, dass jederzeit Maßnahmen gestrichen oder hinzugefügt werden können und so größere Flexibilität und Anpassung an reale Gegebenheiten gewährleisten (Fluidität der Aktionspläne) könnte.
- Dass die Notwendigkeit einer professionellen Prozesssteuerung für den Erstellungsprozess 2021–2030 besteht; ansonsten würden evidente und bereits viel diskutierte Probleme im Prozess der Erstellung des NAP Behinderung 2012–2020 – wider besseres Wissen – erneut reproduziert. Die seitens des Sozialministeriums definierte Komplexität des Prozesses verlangt nach klaren Strukturen, einheitlichen Vorgaben und vor allem der Steuerung der vielseitig notwendigen Kommunikation.
- Dass es für die partizipative Prozesssteuerung Personalressourcen braucht.
- Dass die Nennung im aktuellen Regierungsprogramm strategisch genutzt werden kann, um öffentlich wirksam zu agieren und die Behindertenpolitik sichtbar zu machen.

5 Der NAP 2012–2020 als Textdokument

Zur Evaluierung des NAP Behinderung 2012–2020 zählt sowohl die Evaluierung des Entstehungs- und Umsetzungsprozesses wie auch die Evaluierung des final vorliegenden Textdokumentes. Dies wurde schwerpunktmäßig im Rahmen der Dokumentenanalyse umgesetzt. Auch in den Interviews wurden die befragten Expertinnen und Experten gebeten, die Qualität des Textdokuments des NAP Behinderung 2012–2020 einzuschätzen und zu bewerten. Diesem Aspekt widmet sich dieses Kapitel. Der NAP Behinderung 2012–2020 umfasst in der vorliegenden Fassung acht inhaltliche Kapitel auf 120 Seiten. Die Herausgeberschaft des Textes liegt beim Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz. Vier Personen zeichnen sich redaktionell für den Text verantwortlich. Das Dokument ist 2012 erstmals erschienen. 2019 gab es einen Nachdruck mit einem neuen Vorwort der amtierenden Bundesministerin, mit einem adaptierten Layout und dem Hinweis der Verlängerung des NAP Behinderung 2012–2020 von ursprünglich 31.12.2020 auf 31.12.2021. In diese Verlängerungszeit fällt auch die vorliegende Evaluierung.

5.1 Bewertung des Textdokuments durch die Experten und Expertinnen

5.1.1 Würdigungen des Textdokumentes

Die befragten Experten und Expertinnen geben an, dass der NAP Behinderung 2012–2020 die Lebensbereiche von Menschen mit Behinderungen umfassend abdeckt. Sie erachten das Dokument an sich als vollständig, was die inhaltlichen Kapitel, das heißt die relevanten Lebensbereiche von Menschen mit Behinderungen in Österreich, betrifft.

Der Großteil der Experten und Expertinnen (30 von 55) erachtet die Struktur des NAP Behinderung 2012–2020 explizit als sinnvoll und gelungen: „Vom Grundprinzip her ist es gut und logisch aufgebaut“ (P28). Die Reihenfolge der Kapitel wird ebenfalls als nützlich, sinnvoll und logisch erachtet. Die Experten und Expertinnen anerkennen die Reihenfolge und den logischen Aufbau der Kapitel: „Wenn ich irgendwas nachschauen möchte, habe ich immer relativ leicht gefunden, wonach ich gesucht habe“ (M11). Eine Ausnahme bildet das

Kapitel „8. Bewusstseinsbildung“, welches Experten und Expertinnen anders bewerten als die übrigen inhaltlichen Kapitel. Während die inhaltlichen Kapitel 1. bis 7. schwerpunktmäßig politischen Ressorts zugeordnet werden können (wie zum Beispiel dem Innenministerium, dem Sozialministerium, dem Bildungsministerium), trifft dies auf Kapitel „8. Bewusstseinsbildung“ nicht zu. Dieses Thema betrifft alle Ressorts und Umsetzungsbeteiligte der Behindertenpolitik in Österreich gleichermaßen. Bewusstseinsbildung soll auf allen Ebenen und in allen Berufs- und Bevölkerungsgruppen stattfinden. Manche Experten und Expertinnen würden Kapitel 8. daher nach vorne reihen: „Es ist wahrscheinlich eine Folge der Bedeutungszumessung, dass die Bewusstseinsbildung ganz zum Schluss kommt, die nach so vielen Jahren nach der Ratifikation immer noch eines der größten Probleme ist“ (W33).

In Bezug auf die Struktur des NAP Behinderung 2012–2020 sagen die Experten und Expertinnen aus allen befragten Personengruppen aus, dass der NAP Behinderung 2012–2020 leserlich, schlüssig, nachvollziehbar, sinnvoll, brauchbar, prozessorientiert, günstig und übersichtlich wäre (vgl. M8, M9, M10, L20, W33, W38, S31, I58, Z41, Z42, Z45, P25). „Ich glaube, diese Struktur sollte beibehalten werden, mit den acht Hauptthemen. Wir sollten auch diesen Dreiklang mit Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen beibehalten“ (M1). Der NAP Behinderung 2012–2020 verwendet laut den Einschätzungen der Expertinnen und Experten eine verständliche Sprache mit wenigen Fremdwörtern, die zusätzlich für eine gute Lesbarkeit sorgen. Weiters ist es für die Experten und Expertinnen wichtig, sich gut im Textdokument zurechtzufinden. „Das halte ich für gar nicht so schlecht gelungen“ (P27). Auch die Länge des Textdokuments mit 120 Seiten wird positiv gelobt, diese sollte allerdings nicht viel länger werden (vgl. P26).

Anerkennung erfolgt an mehreren Stellen für das Kapitel „Selbstbestimmt Leben“ im NAP Behinderung 2012–2020. „Das, was hier ein großes Kapitel ist „Selbstbestimmt Leben“, das ist dem Engagement der Selbstbestimmt Leben Bewegung zu verdanken“ (I51).

Die UN-BRK ist das einzige Dokument, mit dem die befragten Experten und Expertinnen das Textdokument des NAP Behinderung 2012–2020 auf der Textebene vergleichen. Die Experten und Expertinnen sprechen von zwei unterschiedlichen Ordnungslogiken des Textes, die hätten Anwendung finden können:

- die Gliederung des NAP nach der Ordnungslogik der UN-BRK, oder
- die Ordnung nach Lebensbereichen von Menschen mit Behinderungen.

Österreich entschied sich bei der Entstehung des NAP Behinderung 2012 für eine Ordnungslogik nach Lebensbereichen. Einige der Experten und Expertinnen sprechen sich für die erste Option der Gliederung nach der UN-BRK aus und kritisieren, dass diese für Österreich nicht gewählt wurde. Gemäß diesen Experten und Expertinnen sei das Textdokument kein „stand alone“ Produkt, sondern mache lediglich mit Verweisen auf die UN-BRK Sinn und sollte aus diesem Grund auch so gegliedert sein (vgl. W35, I50).

Wiederum andere befragte Experten und Expertinnen befürworten die zweite und nun gültige Ordnungslogik der Gliederung nach Lebensbereichen (vgl. M1, Z41, Z42). „Ich habe den Eindruck, dass man durchaus auf alle Lebensbereiche im NAP eingegangen ist“ (L20). Dadurch, dass der Text ohnehin auf der UN-BRK beruhe, wäre die Kohärenz der beiden Dokumente gegeben. Sie argumentieren außerdem, dass manche Ziele der UN-BRK für Österreich nicht bedeutsam wären, wie etwa Zugang zu sauberem Wasser. „Nach meiner Erinnerung ist die grundsätzliche Beschreibung der Ziele der UN-Konvention durchaus gelungen“ (W34). Den NAP Behinderung 2012–2020 nicht nach den Kapiteln der UNBRK zu gliedern, stellte daher eine bewusste, politische Entscheidung dar:

„Es ist schon kritisiert worden, dass es [Anm.: das Textdokument] sich nicht so sehr an der UN-BRK orientiert. Man könnte es theoretisch nach den Kapiteln der Konvention gliedern, aber hier haben wir uns entschieden, es nach Lebensbereichen zu gliedern und nicht nach den Artikeln der Konvention. Ich halte das für praktischer für die Umsetzung.“ (M1)

Die Experten und Expertinnen kommen zu dem Schluss – wenn man bei der Ordnungslogik nach Lebensbereichen bleibt – dass man dann „konsequenter einen Verweis auf die Konvention macht“ (M1) und zielgerichteter angibt, was die Konvention zu einem spezifischen Punkt verlangt.

Für die Experten und Expertinnen stellt der NAP Behinderung 2012–2020 ein politisches Papier dar (vgl. M3, I51). Dieses Papier soll Ziele beinhalten, sollte allerdings auch nicht überschätzt werden. Es sei schlichtweg unmöglich, die Behindertenpolitik Österreichs umfassend in einem Textdokument abzubilden und allen Erwartungen zu entsprechen. Ein heikler Punkt ist die fehlende Nennung der Länder im Text. Der NAP Behinderung 2012–2020 wird dem Anspruch, „das Umsetzungsprodukt der Konvention zu sein, nicht gerecht“ (Z42), da die Konvention nicht zwischen Bund- und Länderzuständigkeiten unterscheiden, sondern sich auf gesamtheitliches Recht beziehen würde. Wieder anderen Exper-

ten und Expertinnen zufolge wäre der NAP Behinderung 2012–2020 als Umsetzungsgrundlage für die Behindertenpolitik in Österreich völlig ausreichend, da viele der geplanten Maßnahmen bis dato nicht umgesetzt sind und daher auf der Basis des jetzt gültigen NAP Behinderung 2012–2020 ohnehin noch viel zu tun wäre.

„Der NAP [...] dass er [...] trotzdem an der Wirklichkeit und am Leben in der Republik Österreich vorbeigeht, weil er nicht wirklich zum Leben gekommen ist. Da ist viel auch am Papier geblieben.“ (Z43)

Die Experten und Expertinnen empfehlen allerdings, dem NAP Behinderung 2022–2030 ein grundlegendes Kapitel voranzustellen, das die Grundlagen der Inklusion thematisiert. Darunter verstehen die Experten und Expertinnen die Vermittlung einer inklusiven Grundhaltung sowie grundlegende Definitionen von Inklusion, die Leser und Leserinnen abseits von konkreten Zielen und Maßnahmen mitgegeben werden sollten. „Also ich hätte da jetzt (Anm. im Textdokument) keine großen Mankos gesehen [...] es ist eigentlich alles vorhanden, aber Inklusion ist kein eigenes Thema“ (I58). Im Speziellen setzen sich die Interessensvertreter und Interessensvertreterinnen für ein eigenes Kapitel zu Inklusion ein.

„[...], dass man einen Wissensstand hat und dass man sagt, [...] das bedeutet Inklusion. Denn die meisten Personen verstehen einfach [...] Rollstuhl-Kinder sollen in der ersten Klasse dabei sein – das ist schon Inklusion. [...] Also da fehlt definitiv die Definition.“ (I55)

Ein eigenes Kapitel für Kinder mit Behinderungen wird ebenfalls gefordert.

5.1.2 Kritik am Textdokument

Eine Schwierigkeit der Kapitelaufteilung besteht in der Intersektionalität der Themen, da diese ineinandergreifen (zum Beispiel die Themen Beschäftigung und Selbstbestimmtes Leben). Kritisch sind diesbezüglich hauptsächlich Vertreter und Vertreterinnen von Wissenschaft und Monitoring und der Verwaltung. Die Experten und Expertinnen stellen die Frage, wie man mit Querschnittsthemen umgeht, sodass diese nicht verloren gehen, weil sie sich nicht eindeutig einem Kapitel zuordnen lassen. „Natürlich ist es schwierig, ein Querschnittsthema an der richtigen Stelle zu verankern, weil aufgrund der verschiedensten Bereiche, die es mitbetrifft [...], das korrekte Kapitel zu finden, kann nicht funktionieren“ (M2). Die Schwierigkeit des politischen Ressortdenkens wirkt sich auf die fehlende Intersektionalität des aktuellen NAP Behinderung 2012–2020 aus und kommt hier zum Ausdruck:

„Es ist einfach in der Politik so, dass man in Kapiteln denkt. Das macht es dann so schwierig, weil [...] ich sage jetzt zum Beispiel Gesundheit, da habe ich dann Hilfs- und Heilmittel. Dann denke ich im Kapitel Schule, da habe ich dann die Sonderschule. Und irgendwo denkt jeder [...] nur in ihren eigenen Budgets und das macht es dann so schwierig.“ (L20)

Ein weiterer Kritikpunkt besteht darin, dass das Dokument rasch veraltet, da es den Ist-Stand aus dem Jahr 2012 darstellt, allerdings danach nicht mehr aktualisiert werden konnte. Hier bestünde für den nächsten NAP Behinderung 2022–2030 die Möglichkeit, ein lebendiges Dokument zu erstellen, das öfter als ein Mal im Jahrzehnt aktualisiert werden könnte. So wird festgehalten:

„Natürlich hat man 2012 nicht wissen können, was 2015 relevant ist. [...] Nicht alles, was heute relevant ist, wird vielleicht in drei Jahren dieselbe Bedeutung haben. So Papiere neigen dann auch dazu, dass sie versteinern.“ (P27)

Dazu zählen auch Aussagen zu Maßnahmen, die veraltet sind, nicht mehr zutreffen oder für die sich die Rahmenbedingungen geändert haben. Diese können nicht aktualisiert werden. „Viele dieser Projekte sind heute nicht mehr gültig“ (M14).

5.1.3 Einschätzungen zur Struktur und zum Aufbau der einzelnen Kapitel des NAP Behinderung 2012–2020: Ausgangslage, Ziele und Maßnahmen.

Ausgangslage: Die befragten Experten und Expertinnen empfinden es als empfehlenswert, jedes Kapitel mit einer kurzen Beschreibung der Ausgangslage zu beginnen. Die Ausgangslage sollte allerdings ein kompaktes und umfassendes Bild der Lage widerspiegeln und mit Daten, Zahlen und Fakten untermauert sein. Dies ist laut der Meinung der meisten Expertinnen und Experten nicht in allen acht Kapiteln der Fall. Beispielsweise würde im Kapitel Beschäftigung der Verweis auf die hohen Arbeitslosenzahlen von Menschen mit Behinderungen fehlen: „Wir haben jetzt seit Jahren eine Diskussion über die steigende Arbeitslosigkeit bei Menschen mit Behinderung, da nimmt der NAP jetzt nicht Bezug drauf“ (P27). Die Verschriftlichung der Ausgangslage wird von den Experten und Expertinnen je nach Kapitel unterschiedlich bewertet und kann daher schwer verallgemeinert werden (siehe dazu die differenzierten Ergebnisse der Dokumentenanalyse in den Kapiteln 7 bis 14). Im folgenden Beispiel wird die Ausgangslage zweier Kapitel verglichen:

„Wenn ich jetzt den Bereich „Beschäftigung“ und „Selbstbestimmt Leben“ vergleiche, da gibt es bei „Beschäftigung“ eine ganz andere Ausgangslage: gesetzliche Regelungen, Förderungen, Maßnahmen und, und, und. Das mit dem Bereich „Selbstbestimmt Leben“ zu vergleichen, der ja gesetzlich nicht geregelt ist, der keinen Förderrichtlinien unterliegt usw., kann mit dieser Struktur ein bisschen problematisch sein. Auf der anderen Seite verstehe ich natürlich, dass man eine gewisse Struktur in dieses riesige Ding hineinbringen muss.“ (I51)

Ziele: Die Experten und Expertinnen kritisieren die fehlenden großen politischen Ziele der Behindertenpolitik (Anmerkung: ähnlich den Österreichischen Gesundheitszielen). Die Behindertenpolitik in Österreich könnte von zum Beispiel zehn allgemein formulierten Zielen profitieren, von denen dann Sub-Ziele abgeleitet werden können. Diese könnten stufenweise mit einem (zwei- oder dreijährigen) Etappenplan von Bund und Ländern umgesetzt werden. Experten und Expertinnen erachten es als wichtig, das große Ziel des Dokuments nicht aus den Augen zu verlieren, und dies ist die UN-BRK umzusetzen. Sie kritisieren den fehlenden Fokus auf die eigentlichen Lebenssituationen von Menschen mit Behinderungen und die Logik der Aufteilung der Kapitel nach politischen Ressortzuständigkeiten:

„Also das Ziel so einer Strategie muss sein, was ist der Ist-Zustand der verschiedenen Gruppen der Menschen mit Behinderung und wo wollen wir hin? Das heißt das Ziel ist, dass wir einen Zustand erreichen, der mit der Behindertenrechtskonvention einhergeht und wo man im Idealzustand sagt: Das was hier an Rechten zuerkannt wird, das wird auch gewährt. Das heißt, die [...] Herangehensweise muss der ganz konkrete Mensch mit Behinderung sein [...] und nicht [...] die verschiedenen Ressortzuständigkeiten, die vielleicht gut gemeinten oder wirklich guten Projekte, die schon in der Pipeline sind.“ (W39)

Auf der Ebene des vorliegenden Textdokuments kritisieren die Experten und Expertinnen die fehlende Logik und Kohärenz zwischen den formulierten Zielen und Maßnahmen im NAP Behinderung 2012–2020: „Ich habe eher das inhaltliche Problem, dass die Maßnahmen nicht zu den Zielsetzungen passen“ (Z41). Oder anders formuliert: „Rein von der Formulierung ist zwischen Zielsetzung und Maßnahmen manchmal kein Unterschied. Das sollte man verdeutlichen, dass Ziel und Maßnahme nicht dasselbe ist“ (P26). Weiters kommt Kritik von Wissenschaft und Monitoring, da die Textteile nicht alle nachvollziehbar wären und der Text daher an manchen Stellen „dünn“ (W34) wirke.

Maßnahmen: Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Ministerien reflektiert dieses Spannungsfeld aus dem Jahr 2012, indem erläutert wird, dass die ursprüngliche Funktion des Dokuments diejenige war, aufzuzeigen, was Österreich für Menschen mit Behinderungen bereits leistet. Aus diesem Grund seien die formulierten Maßnahmen vergangenheitsorientiert und würden Ziele abdecken, die „leicht“ zu erreichen wären beziehungsweise 2012 bereits erreicht waren. Dem hingegen hätten die Formulierungen durchaus gewagter und zukunftsorientierter sein können (vgl. M1, M4). Die Formulierung der Maßnahmen spiegelt wieder, dass die Beteiligten diese auch erfüllen wollten beziehungsweise mussten und daher oftmals zu weniger mutigen Formulierungen gegriffen haben (vgl. Z44, W36, W38). Ein Experte oder eine Expertin spricht in diesem Zusammenhang von „Sicherungsmaßnahmen“ (M3), die sicher umgesetzt werden können und kein Risiko bergen.

„Da gab es sicherlich auch [...] zwei Herzen in meiner Brust, [...] man versucht natürlich dies möglichst gut darzustellen, also möglichst gut im Sinne „wir haben schon so viel“ oder „wir sind ja schon sehr weit“. Vielleicht bei dem einen oder anderen Satz war eher das im Vordergrund, ich sage jetzt nicht, dass da keine kritischen Sätze stehen, aber ich glaube, ich würde schauen, dass das heute ein bisschen anders aussieht.“ (M4)

Die Formulierung der Maßnahmen wird als zwiespältig bewertet, „weil Maßnahmen zwar grob beschrieben sind, zum Teil relativ klar und zum Teil relativ schwammig“ (Z42). Die Qualität der formulierten Maßnahmen variiert stark, daher ist eine Vergleichbarkeit der Maßnahmen kaum möglich (vgl. P27). „Die Formulierungen sind nach wie vor sehr allgemein gehalten“ (I51). Die Unterschiedlichkeit der 250 Maßnahmen beschreibt dieser Experte oder diese Expertin:

„Es geht halt von sehr großen, übergreifenden Maßnahmen, sehr hoch angesetzt, bis zu wirklich kleinteiligen Maßnahmen [...]. Also [...] man hat das zusammengetragen, so ist bei mir der Eindruck entstanden. Da hat dann keiner geschaut, dass irgendwie eine Linie drinnen ist, jetzt so von der Flughöhe her, sondern es ist halt das genommen worden, was eingemeldet worden ist.“ (M3)

Abschließend lassen wir zur Bewertung des Textdokuments einen Experten oder eine Expertin zu Wort kommen:

„Die Struktur ist akzeptiert worden, sie bildet auch weitgehend die Behindertenrechtskonvention ab. Sie ist umfassend und gut. Die Probleme waren eher die Unzureichendheit der Strategie, die Schwammigkeit der Ziele, die Ungenügendheit der Maßnahmen, das Fehlen von Zielindikatoren. Das waren beim NAP von Anfang an die Gefolgsprobleme, weil wenn das konsistent gewesen wäre, wäre es für die Politik schwieriger gewesen und es wäre gleich offenkundig geworden, wo die Schwächen liegen, dass man in Wirklich keine taugliche Grundlage hat, um sicherzustellen, dass Österreich in diesen zehn Jahren [...] in Richtung einer inklusiven Gesellschaft entwickelt werden kann. Das konnte er von Anfang an nicht leisten – ein Geburtsmangel aus meiner Sicht.“ (P24)

5.1.4 Conclusio

Auf Basis der Bewertung der Experten und Expertinnen kommen wir zu den folgenden Schlüssen:

- Eine Refokussierung auf die Hauptfunktion des Textes als Antwort auf die UN-BRK und die stringente Bezugnahme auf die UNBRK in jedem der acht Kapitel
- Übereinstimmende Beschreibung und Abgrenzung der Ausgangslage, der Ziele und Maßnahmen sowie in weiterer Folge der Indikatoren in jedem der acht Kapitel
- Durchführung einer sauberen und umfassenden Recherche der jeweiligen Ausgangslage der acht Kapitel inklusive Quellenangaben
- Verfassen eines neuen einleitenden Kapitels zu „Inklusion und Behinderung“, das eine inklusive Grundhaltung beschreibt und definiert
- Vorrückung des Kapitels „8. Bewusstseinsbildung“ an den Anfang eines neuen NAP Behinderung 2022–2030 und Verweis auf dessen übergeordnete Rolle für die Behindertenpolitik
- Einfügen von Querverweisen im gesamten Textdokument bei Querschnittsthemen (zum Beispiel mit Blick auf Geschlechterunterschiede)

6 Sichtweisen der befragten Expertinnen und Experten zur Umsetzung des NAP-Behinderung 2012–2020

Im Versuch der systematischen Beschreibung der Wahrnehmungen und Einschätzung der Akteurinnen und Akteure zur Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 erweist sich insbesondere die Grenzziehung der im Methodenkapitel beschriebenen unterschiedlichen Formen des Wissens als Herausforderung. Ebenso lässt sich nicht in jedem Fall eine trennscharfe und von Redundanzen befreite Trennung zwischen der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020, Einschätzungen zu dessen Auswirkungen sowie Empfehlungen für die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 erzielen.

In der Auswertung des Datenmaterials wurden in einer ersten Grobcodierung der Oberkategorie Umsetzung die folgenden Subkategorien zugeteilt:

- Zuständigkeiten, Umsetzungen und Koordination in und durch Ministerien
- Budget und Finanzierung
- Monitoring, Evaluation und Zusammenarbeit mit Wissenschaft
- Begleitgruppe

Insgesamt wurden 935 Textpassagen dieser Kategorie sowie den erwähnten Subkategorien zugeordnet. Mit über 290 Nennungen fiel die häufigste Zuordnung dabei auf die Kategorie der „Begleitgruppe“. Da wie im Methodenkapitel erwähnt 73 % der befragten Expertinnen und Experten im Laufe des Umsetzungszeitraums des NAP Behinderung 2012–2020 entweder temporär oder dauerhaft Mitglieder in der Begleitgruppe waren, ist diese Häufung auch nicht verwunderlich. Etwa 240 Textpassagen wurden Aussagen zum Thema „Monitoring, Evaluation und Zusammenarbeit mit der Wissenschaft“ zugeordnet. 175 Aussagen entfielen auf den Themenbereich „Budget und Finanzierung“ sowie 235 Textpassagen auf den Themenkomplex „Zuständigkeiten, Umsetzungen und Koordination in und durch Ministerien“.

Ebenfalls in diesem Kapitel werden umsetzungsrelevante Einschätzungen zum Thema „Partizipation“ wiedergegeben. Insgesamt wurden 695 Aussagen dieser Oberkategorie zugeordnet, wobei 225 Textpassagen auf die Subkategorie „Einbeziehung der Länder“ entfielen. Diese Aussagen teilen sich wiederum in Aussagen zum Entstehungsprozess des NAP Behinderung 2012–2020, dessen Umsetzung (inklusive Aussagen zu Einschätzungen des bereits angelaufenen Prozesses der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030) sowie zu konkreten Empfehlungen. Obwohl ursprünglich gar nicht als Teil des Interviewleitfadens vorgesehen, berichteten viele der befragten Expertinnen und Experten über ihre Beteiligung am bereits während der Evaluation in Umsetzung befindlichen Prozess der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030. Insofern wird dieses Thema auch im Rahmen des vorliegenden Kapitels behandelt. In Summe wurden hierbei 310 Textpassagen dieser Kategorie zugeordnet.

6.1 Einschätzung zur Begleitgruppe

Einleitend kann festgehalten werden, dass auch wenn die Begleitgruppe von den Expertinnen und Experten höchst ambivalent wahrgenommen wurde, deren Bedeutung für die Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 jedoch nie grundsätzlich angezweifelt wurde. In den getroffenen Einschätzungen spiegelt sich die vielfach betonte Komplexität des Prozesses wieder, welche eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter eines Ministeriums als „fast unmögliche Aufgabe“ (M11) bezeichnet hat. In Summe haben über den Zeitraum der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 14 Treffen der Begleitgruppe stattgefunden, was in etwa einem Treffen alle 7,5 Monate entspricht. Als positivste Gesamteinschätzung quer über alle befragten Gruppen hinweg wurde dabei die dadurch ermöglichte Kontinuität in der Auseinandersetzung gewürdigt. In Bezug auf die Einschätzung, ob diese Anzahl an Treffen ausreichend gewesen sei, um die Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 gut vorantreiben zu können, gingen die Meinungen jedoch auseinander, wobei unterschiedliche Einschätzungen von einer zu kleinen bis zu einer ausreichenden Anzahl an Treffen unabhängig von der befragten Gruppe getätigt wurden.

Geprägt war die Konstitution der Begleitgruppe, so gaben Personen unterschiedlicher Gruppen an, von einer mangelnden Transparenz und Klarheit über den eigentlichen Begleitungsauftrag. So berichtete eine Vertreterin beziehungsweise Vertreter aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring, die vom ersten Treffen an dabei war:

„Ich kann mich erinnern in der ersten Sitzung der Begleitgruppe gab es eine heftige Diskussion dazu, was wir eigentlich begleiten sollen. Weil irgendjemand hat die Frage, ich weiß nicht wer das war, irgendwer hat die Frage aufgeworfen, was begleiten wir eigentlich“ (W33).

Während sich für viele der Befragten, die Unklarheit über den Auftrag durch einen mit der Zeit ritualisierten Ablauf zumindest ein Stück weit klärte, berichteten auch Personen, die später in die Begleitgruppe eingestiegen sind, dass es durch die Teilnahme an der „Begleitgruppe nicht viel klarer wurde von außerhalb, was diese Gruppe eigentlich tut“ (W37).

Über die befragten Gruppen hinweg setzte sich auch die geteilte Einschätzung durch, dass im Zuge der Institutionalisierung dieses Gremiums der unmittelbare Bezug zum NAP Behinderung 2012–2020 sowie die Begleitung von dessen Umsetzung größtenteils nicht im Fokus der Zusammenarbeit stand. Dies fasste eine Beamtin beziehungsweise ein Beamter einer anderen Verwaltungsstelle wie folgt zusammen:

„Eigentlich war von Anfang an in den Sitzungen der Begleitgruppe eher die Kritik am Produkt als die Begleitung der Umsetzung, also das war so eine durchgängige Erinnerung. Es hat dann schon den Konsens in der betroffenen Community gegeben, dann arbeiten wir halt an dem was wir haben, aber diese Diskrepanz war dann eigentlich die ganzen Jahre immer zu spüren“ (P27).

Viele Aussagen wurden zur Größe und zur Zusammensetzung der Begleitgruppe getroffen. Wie eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter eines Ministeriums festhielt kann die Frage, welche „Akteure man mitherein nimmt [nicht als] trivialer Prozess“ (M5) verstanden werden. Mit der Zeit, so wiederum Stimmen über alle befragten Gruppen hinweg, seien „immer mehr Leute dazu gekommen“ (I58), weswegen es auch schwieriger wurde, Themen effizient abuarbeiten und gemeinsame Konsensentscheidungen zu treffen. Dies wirkte sich an einem gewissen Punkt kontraproduktiv auf die Zielsetzungen der Begleitgruppe aus. Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter eines Bundeslandes merkte dazu an: „In der Quantität war die Begleitgruppe dann natürlich nicht mehr geeignet, um den NAP Behinderung 2012–2020 jetzt wirklich voranzutreiben“ (L15).

Dabei schilderten insbesondere Interessensvertreterinnen und Interessensvertreter den Eindruck, dass sich dadurch das Machtgefälle in dieser Gruppe zu Ungunsten von den beteiligten Menschen mit Behinderungen entwickelte:

„Sehr vieles war für mein Gefühl schon von vornherein klar und ich habe da schon immer das Gefühl, dass die Trägervertretung [...] da ein höheres Machtpotential hat als die Betroffenen selber“ (I 58).

„Wenn mehrere Ministerien am Tisch sitzen, dann diskutiert man zwar mit ihnen, aber es ist schon relativ klar, wie viel weitergeht, und wie viel nicht“ (I57).

Gerade in Bezug auf die Ausgewogenheit der Zusammensetzung der Begleitgruppe wurde von Seiten der Vertreterinnen und Vertretern aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring Kritik geübt. So waren Menschen mit Lernschwierigkeiten anfangs überhaupt nicht, und im Verlaufe des Prozesses nur sehr eingeschränkt vertreten. Ebenso wurden Sichtweisen von Menschen mit psychischen Erkrankungen anfangs vollständig ausgeklammert. Dieser Befund wurde auch von einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter eines Bundeslandes geteilt: „Und was ich noch finde ist, dass man wirklich mehr Betroffene, also Betroffene im Sinne von Menschen mit Behinderungen einbinden könnte und halt nicht immer nur die üblichen Verdächtigen.“ (L16) Positiv wird von mehreren Befragten erwähnt, dass sich das Sozialministerium über den gesamten Prozess immer wieder sehr bemüht zeigte, auf geäußerte Kritikpunkte einzugehen.

Wie bereits erwähnt, liefen die Treffen der Begleitgruppe in etwa immer nach dem gleichen Muster ab: Im Einladungsschreiben, welches vom Sozialministerium versendet wurde, waren die Themenstellungen bereits festgelegt. Diese orientierten sich – so zahlreiche Stimmen – über die Gruppen hinweg stärker an aktuellen nationalen und europäischen Entwicklungen und Themenstellungen in der Behindertenpolitik, als an konkreten Bereichen und Abschnitten des NAP Behinderung 2012–2020. Nach einer, von einigen Befragten als langwierig beschriebenen „Einberichtungsphase“ (M3), welche in der Regel vom Sozialministerium eingeleitet wurde, und in Folge dessen alle anderen anwesenden Ministerien sowie die Länder über Fortschritte und getroffene Maßnahmen berichteten, folgte in der Regel ein freier Austausch von Meinungen und Kommentaren. Gerade aus der Sicht von Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft gingen die meisten Treffen in dieser Form eher „ergebnislos über die Bühne“ (Z40). Zivilgesellschaft, Interessensvertretung sowie Wissenschaft und Monitoring waren sich in der Sichtweise einig, dass die Themen eher willkürlich gewählt erschienen. Positiv erwähnten insbesondere Vertreterinnen und Vertreter aus Ministerien, welche erst relativ neu mit dem Themengebiet Behinderung betraut worden waren, sowie einzelne Vertreterinnen und Vertreter von Bundesländern den Informationsgewinn durch diesen eher formlosen Austausch. Der fehlende unmittelbare Bezug zum NAP

Behinderung 2012–2020 wurde von Personen aus allen Gruppen mehrfach herausgestrichen. So fasste dies eine Beamtin beziehungsweise ein Beamter einer anderen Verwaltungsstelle zusammen:

„Dass es dort eine qualitative Auseinandersetzung zu einzelnen Kapiteln gegeben hätte, nein. Es war dann in meiner Erinnerung dann eben oft so, dass die Diskussionen halt ein bisschen aktualitätsgesteuert waren. Was hat jetzt gerade behindertenpolitisch jetzt jenseits des NAP gerade im Diskurs, in dem Fachbereich gerade Relevanz, dann ist halt über das geredet worden“ (P27).

Einige Befragte, wiederum über alle Gruppen hinweg, erlebten und beschrieben die Begleitgruppe als Spiegelung beziehungsweise Mikrokosmos der realpolitischen Gegebenheiten und Konfliktlinien in der österreichischen Behindertenpolitik und hierbei insbesondere des Themas Föderalismus. Nach Meinung einiger befragter Personen wurden in diesem Kontext teilweise Konflikte in der Begleitgruppe verdeckt ausgetragen. Dies wurde von einigen Vertreterinnen und Vertretern der Bundesländer zum Teil stark kritisiert:

„Und vor allem war ja das dann so eine komische Rolle, das ist ja immer so in diesem Plan, ein Kompetenzkonflikt, da habe ich das Gefühl gehabt eigentlich will der Bund über diese Form die Länder ein bisschen in die Verpflichtung nehmen. Aber das finde ich nicht so adäquat, und dies dann vor den Betroffenenvertretern ausfechten“ (L21).

Für eine Vertreterin beziehungsweise einen Vertreter aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring kommen dadurch „die konkreten Probleme für Menschen mit Behinderung gut zum Vorschein. Also insofern ist es da eine gute Plattform, um das auch wahrzunehmen, wo die Probleme liegen. Zum Beispiel in der Kompetenzaufteilung Bund-Länder“ (W39).

Diese Spiegelung der realpolitischen Gegebenheiten und damit in Zusammenhang stehende Sprecherinnen- beziehungsweise Sprecherpositionen zwischen der öffentlichen Verwaltung auf der einen Seite, und den zivilgesellschaftlichen Organisationen auf der anderen Seite wurde ebenfalls von mehreren Befragten quer über die meisten Gruppen hinweg angesprochen. Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter eines Ministeriums schilderte dies wie folgt:

„Mein Eindruck ist schon der, dass die öffentliche Seite sich da eher zurückhaltend gegeben hat, [...] während die zivilen Organisationen hier die fordernde Rolle eingenommen haben [...]. Durchaus mit Recht in vielen Fällen, und da ist eigentlich schon deutlich zum Ausdruck gekommen, dass man sich viel mehr gewünscht hat als bisher passiert ist [...]. Und diesen Unterscheid, ich glaube den kann man ganz gut mit privat versus öffentlich umschreiben. Mit allen möglichen Ausnahmen“ (M11).

Positiv festgehalten wird von Vertreterinnen und Vertretern aus den Bereichen Wissenschaft und Monitoring, Zivilgesellschaft und Interessensvertretung, dass sich mit der Zeit die Dynamik innerhalb der Begleitgruppe verändert hat, zunehmend mehr Interaktion stattfand, sowie widersprüchliche Inhalte kritischer diskutiert wurden. Auch hier wird dem Sozialministerium attestiert, dass eingebrachte Themen und Kritikpunkte stets – im Rahmen der Möglichkeiten – aufgegriffen wurden.

Ambivalent wird von einigen Befragten die Doppelfunktion des Sozialministeriums sowohl als Akteur mit eigenen Zuständigkeiten in der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 und dessen Verantwortung für die Moderation und Abwicklung der Treffen der Begleitgruppe bewertet. Dies führte den befragten Personen folgend dazu, dass teils an andere Stellen gerichtete Kritik wiederum beim Sozialministerium gelandet sei. Einige der Befragten hätten die Gesamtzuständigkeit für die Umsetzung des Prozesses lieber beim Bundeskanzleramt angesiedelt, damit die Begleitgruppe nicht nur eine kommentierende, sondern auch eine stärker überprüfende Funktion hinsichtlich der eingehenden Umsetzungsberichte der einzelnen Ministerien einnehmen könnte. Eine ehemals in der Politik tätige Expertin beziehungsweise Experte hätte sich gewünscht, dass auch das Parlament in den Prozess der Überprüfung der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 eingebunden gewesen wäre.

6.2 Einschätzungen zum Thema Indikatoren, Monitoring und Evaluation

Indikatoren, Monitoring und Evaluation stellten einen ebenso häufig, wie kontrovers diskutierten Themenbereich in den Interviews mit den befragten Expertinnen und Experten im Zusammenhang mit deren Einschätzungen zur Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 dar.

In Bezug auf die im NAP Behinderung 2012–2020 festgelegten Ziele der Begleitgruppe, insbesondere die Erstellung einer Prioritätenliste für Maßnahmen sowie die Entwicklung von Indikatoren, fällt die Einschätzung der meisten befragten Expertinnen und Experten tendenziell negativ aus. Hinsichtlich der im Rahmen einer Untergruppe vorgenommenen Priorisierung von Maßnahmen, in die laut Erinnerungen einzelner befragter Personen vordergründig Vertreterinnen und Vertreter der Interessensvertretung eingebunden waren, stellt eine Beamtin beziehungsweise ein Beamter einer anderen Verwaltungsstelle resümierend fest:

„Im Zuge der Priorisierung von Maßnahmen sind in Wahrheit keine Indikatoren dazu entwickelt worden. Und natürlich ist es auch so, dass gerade von dieser prioritären Liste relativ wenig wirklich umgesetzt worden sind. Weil es halt die Großen und Schwierigeren und Bedeutsameren gewesen sind. Ist klar, dass ich als Interessensvertretung die aussuche, die wirklich wichtig sind“ (P26).

Die Problematik fehlender, nicht ausreichender oder nicht ausreichend ambitionierter und operationalisierter Indikatoren stellte, wie Befragte aus allen Gruppen berichteten, ein viel- und kontrovers diskutiertes Thema innerhalb der Sitzungen der Begleitgruppe dar, für welches „in den zehn Jahren auch keine Lösung zustande gekommen [sei]“ (Z41). Ohne Indikatoren zu arbeiten, so eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter der Zivilgesellschaft führe eigentlich den gesamten NAP Behinderung 2012–2020 „Ad Absurdum“ (Z40). In einer etwas abgeschwächten Form wird auch seitens einiger Vertreterinnen und Vertreter von Ministerien die Einschätzung geteilt, dass das Thema Indikatoren eine der konzeptionellen Schwäche des NAP Behinderung 2012–2020 als strategisches Dokument, sowie ein Versäumnis bei dessen Umsetzung dargestellt haben:

„Also ein Punkt, wo der erste NAP Behinderung 2012–2020 noch schwach ist, das ist der Punkt der Indikatoren. Das ist mir bewusst, es gibt wenig Indikatoren im ersten NAP Behinderung 2012–2020 und ich glaube wir sollten mehr Indikatoren finden. Und sollten uns bemühen, mehr und gute Indikatoren zu finden, natürlich Indikatoren die wirklich etwas über die Erreichung einer bestimmten Zielsetzung aussagen“ (M1).

Die eigens eingesetzte Untergruppe Indikatoren kam, so berichtete eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter eines Ministeriums nicht über die Erstellung von Indikatoren für den Beschäftigungsbereich hinaus. Beteiligte Personen aus dem Bereich Wissenschaft und

Monitoring kritisierten hierbei, dass sie „nie eine Dokumentation gesehen“ (W33) hätten beziehungsweise erwartet worden wäre, dass sie ihre „Expertise gratis und in diesem minimalen Rahmen zur Verfügung stellen“ (ebd.) sollten. Seitens der Ministerien wird der Grund für die Auflösung dieser Untergruppe darin gesehen, dass man die „Struktur nicht noch mehr verkomplizieren“ (M1) wollte. Dies läge, so eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter eines Bundeslandes, auch an der für ein effektives und Indikatoren basiertes Monitoring zu großen Anzahl an Maßnahmen:

„Grundsätzlich bin ich ein Freund von Indikatoren und Festlegungen, was beziehungsweise wann ein Ziel erreicht ist, aber nicht bei 250. Das ist sinnlos in meinen Augen. Und ich bin auch ein Freund davon, dass auch budgetär zu hinterlegen. Aber da bin ich zu viel Realist, dass ich weiß, dass das über eine Periode von fünf Jahren nicht machbar ist. Weil sich keine Regierung dazu committen wird. Und auch keine Landesregierung dazu committen wird [...] Also da kann man nur Wunschvorstellungen dokumentieren bestenfalls“ (L15).

Neben der angesprochenen Problematik der Indikatoren wurde insbesondere das sogenannte „Ampelsystem“ intensiv debattiert. Bei dem so genannten „Ampelsystem“ handelt es sich um eine Einstufung der Umsetzung der Maßnahmen, entlang der Farbskala einer Ampel. Dabei steht grün für umgesetzt, gelb für teilweise umgesetzt und rot dementsprechend für nicht umgesetzt. Dieses Monitoring- und Reporting-Tool zur Dokumentation des Standes der Umsetzung der Maßnahmen wurde seitens des Sozialministeriums erstmals in der 2016 veröffentlichten Zwischenbilanz zur Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 veröffentlicht. Von (einzelnen) Vertreterinnen und Vertretern der Bundesländer, dem Bereich Wissenschaft und Monitoring, der Zivilgesellschaft und Interessensvertretung wurde das Ampelsystem als unwissenschaftlich und größtenteils in der Beurteilung der darin getroffenen Einschätzungen willkürlich, beliebig und zum Teil nicht ausreichend nachvollziehbar kritisiert. Die Kritik wurde von einzelnen Vertreterinnen und Vertretern unter anderem deshalb so scharf formuliert, da bis auf die Ausnahme der unabhängigen Abschlussevaluation, das Ampelsystem das einzige Kommunikationsinstrument zur Darstellung des Umsetzungsstandes nach außen gewesen sei. Für eine Vertreterin beziehungsweise einen Vertreter der Zivilgesellschaft seien die Darstellungen vor allem deshalb nicht nachvollziehbar, da „die Umsetzung der Maßnahmen nur ungefähr beschrieben wurden, die Messinstrumente überhaupt nicht erwähnt worden sind und daher auch die Überprüfung nicht transparent“ (Z44) gemacht wurde. Für eine Vertreterin beziehungsweise einen Vertreter eines Bundes-

landes spiegelte sich dabei wiederum das Problem der fehlenden Indikatoren wieder, weswegen „es leider keine Objektivität gäbe und der eigentliche Fortschritt auch nicht gemessen werden könnte“ (L18). Ebenso wurde kritisiert, dass keine intersubjektiv nachvollziehbare Qualitätskontrolle seitens des Sozialministeriums eingeführt worden sei, sondern dieses die ihm berichteten Ergebnisse von anderen Ministerien und den Bundesländern ungeprüft übernommen hätte. Eine entsprechende unabhängige Sicht von außen, so einzelne Stimmen, hätte im Verlauf des gesamten Prozesses der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 gefehlt. Zwischenzeitlich bestand seitens der Zivilgesellschaft und der Interessensvertretung, so wurde berichtet, auch die Absicht, eine Art Schattenumsetzungsbericht zu schreiben, wovon aber aufgrund des dafür notwendigen zeitlichen Aufwands wieder Abstand genommen wurde.

Wesentlich pragmatischer, aber auch ohne die geäußerte Kritik substantiell zu entkräften, wurde das Ampelsystem von Vertreterinnen und Vertretern der Ministerien und der Sozialpartnerschaft eingeschätzt. Letztere schätzen daran vor allem die Übersichtlichkeit und rasche Nachvollziehbarkeit der Darstellung. Für Vertreterinnen beziehungsweise Vertreter von Ministerien stellte sich der regelmäßige Akt des „Einmeldens der Aktivitäten“ überwiegend als eine Form des interministeriellen Reportings dar, dem nicht so viel politische Brisanz zugeschrieben wurde. Von einer ausführlichen Diskussion zum Wirkungsgrad einzelner Maßnahmen im Rahmen der Begleitgruppe wurde Abstand genommen, da dies aus der Sicht einer Vertreterin beziehungsweise eines Vertreters eines Ministeriums womöglich „ausgefert“ (M1) wäre. Gleichzeitig wird aber auch von Vertreterinnen und Vertretern von Ministerien die Notwendigkeit einer unabhängigen beziehungsweise differenzierteren Einschätzung geteilt.

Hinsichtlich des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik im Prozess der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 betonten mehrere Vertreterinnen und Vertreter des Bereichs Wissenschaft und Monitoring, dass hierzu ein „ernstgemeinter Dialog“ (W34) fehlen würde. Österreich, so wurde kritisiert, sei im europäischen Vergleich ein Land in dem für die Durchführung von wissenschaftlichen Studien unter einigermaßen akzeptablen Bedingungen „gekämpft“ (W35) werden müsse. Beispielhaft wurde dazu auf die von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern erzwungene Neu-Ausschreibung der österreichweiten Gewaltstudie (Mayrhofer, Schachner, Mandl und Seidler 2019) verwiesen.

So zöge sich das Problem nicht ausreichend verfügbarer beziehungsweise nicht systematisch zusammengetragener Daten und Statistiken zu den Lebenssituationen und Bedingungen von Menschen mit Behinderungen „durch die ganze Geschichte des NAP Behinderung 2012–2020“ (I51). Dabei würde, so Vertreterinnen und Vertretern fast aller befragten Gruppen, eine seriöse Planung von Maßnahmen letztlich von der Verfügbarkeit qualitativ aussagekräftiger Daten abhängen. Vor diesen müssten wiederum Ziele politisch verhandelt, konkret formuliert und Indikatoren zu deren Überprüfbarkeit abgeleitet werden. Um Ziele zu formulieren müsste es wiederum im Vorhinein ein „richtiges Bild über die Problemlagen geben, welche ich lösen will“ (Z43). Alle beschriebenen Schritte wiederum setzen die Verfügbarkeit von Daten voraus welche in Österreich nicht in einem ausreichenden und differenzierten Ausmaß vorhanden beziehungsweise nicht transparent zusammengetragen sind. Auch hierzu besteht unter allen Expertinnen und Experten, welche diesen Aspekt thematisieren – mit unterschiedlichen Akzentuierungen – weitestgehend Konsens. Mal wird dieses Thema, beispielsweise von Vertreterinnen und Vertretern einzelner Ministerien in Verbindung mit fehlenden, nach Geschlecht ausgewiesenen Daten in Verbindung gebracht (vgl. M9), mal auf Parallelerhebungen der Statistik Austria für Bund und Länder hingewiesen. Von mehreren Befragten wird jedoch als das gravierendste Problem in diesem Zusammenhang die fehlende Systematisierung und Transparenz von Daten zur Nutzung, Inanspruchnahme, fehlender Kapazitäten und Wartelisten im Hinblick auf die unterschiedlichen in die Zuständigkeit der Bundesländer fallenden Maßnahmen gesehen. Zu einer transparenten Form der Zusammentragung dieser länderspezifischen Daten auf Bundesebene besteht nach Angabe einzelner Vertreterinnen und Vertretern der Bundesländer auch grundsätzliche Bereitschaft, sofern hierzu „klare politische Ansagen getroffen werden“ (L21), und solch ein Prozess auch gut koordiniert und begleitet würde.

6.3 Einschätzungen zum Thema Budget und Finanzierung

Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring brachte die im gesamten Prozess der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 unterschwellig vorhandene Auslassung monetärer und finanzieller Aspekte mit der Umschreibung „da war immer der Elefant im Raum“ (W36) sinnbildlich zum Ausdruck. Bereits im Prozess der Erstellung des NAP Behinderung 2012–2020 (siehe Kapitel 4) stellte der Finanzierungsvorbehalt, aus der Sicht vieler befragter Expertinnen und Experten quer über alle Gruppen, das gesamte politische Vorhaben des NAP Behinderung 2012–2020 unter ungüns-

tige Ausgangsbedingungen. Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter aus einem Ministerium verglich die fehlende Vorabbudgetierung der eingemeldeten Maßnahmen mit einem strategisch falsch angegangenen Hausbauprojekt:

„Es mussten zwar Maßnahmen und Ziele hineingeschrieben, aber eigentlich müsste ab dem Moment, wo man es reinschreibt, schon das Geld vorhanden sein. Wenn man heutzutage ein Haus baut, dann geht man vorher auf die Bank und sagt man braucht einen Kredit. Man baut nicht erst das Haus und geht dann zur Bank. [...] Wenn ich Maßnahmen und Ziele im Sinne von einer Wirkungsorientierung des NAP Behinderung 2012–2020 beschreiben würde, dann würde ich im Vorfeld sagen, die Maßnahme soll die Summe X Kosten, wie beim Hausbau. Und für diese Maßnahme ist die Summe X reserviert. Dann kann man diese Maßnahme umsetzen und schauen, ob man das Ziel erreicht hat. Dann kann ich auch evaluieren, ob das Haus dann teurer oder billiger geworden ist. Aber ich kann nicht ein Ziel formulieren und eine Maßnahme festlegen und mir im Nachhinein überlegen, ob ich überhaupt die Mittel dazu habe (...). Solange das nicht so gemacht wird, ist dieses Strategiepapier gut, aber im Sinne einer Wirkungsorientierung unbrauchbar“ (M8).

Insbesondere seitens der befragten Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft und der Interessensvertretung wurde kritisiert, dass dadurch Veränderungen nur in jenen Bereichen konsequent angegangen worden seien, wo dies leicht und ohne finanzielle Anstrengung möglich war:

„Am schwierigsten waren halt immer die Inhalte, die erstmals inhaltlich womöglich einen Paradigmenwechsel der Behindertenpolitik herbeiführen könnten und zweitens jene, die viel Geld kosten [...]. Das haben wir dann seit 2012 immer wieder erlebt, dass die Dinge, die womöglich Geld kosten, nicht umgesetzt werden konnten“ (Z45).

Dies habe, so die Kritik, vor allem bei jenen Themen, bei denen konsequente Investitionen notwendig wären – wie insbesondere im Bereich Bewusstseinsbildung – zu einer mangelnden Nachhaltigkeit beigetragen.

Als eine der großen Herausforderungen in der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 wurde wiederum von Vertreterinnen und Vertretern mehrerer Gruppen insbesondere im

Zusammenhang mit großen und kostenintensiven Veränderungen angeführt, dass die Logik des NAP Behinderung 2012–2020 nicht deckungsgleich mit der Logik von wechselnden Regierungsprogrammen und dem darin zum Ausdruck gekommenen politischen Willen gewesen sei. So beschrieb eine Beamtin beziehungsweise ein Beamter einer anderen Verwaltungsstelle:

„Die ist schon anfangs immer mitgeschwungen, der politische Wille, das wirklich zu tun. Aber nur, weil eine Regierung 2012 das Ding beschlossen hat, heißt es ja nicht, dass die nächste Regierung oder die übernächste das dann im Jahr 2018 auch noch für wirklich wichtig hält. Der NAP Behinderung 2012–2020 wurde zwar nie abgeschafft, aber die Wichtigkeit ist eine andere geworden. [...] Also anhaltender politischer Wille war natürlich ein Problem. Dies sicher natürlich auch, weil manche Dinge wirklich viel Geld kosten würden. Also zum Beispiel eine echte De-Institutionalisierung, eine echte Auflösung von Großeinrichtungen für Menschen mit Behinderungen. Langfristig würde es vielleicht dasselbe kosten, aber im Umbau garantiert mehr. Weil ich kann ja nicht einfach eine Großeinrichtung mit heutigem Tag sperren und sagen, morgen machen wir irgendwas anderes. Das muss ja parallel gefahren werden, eine Zeit lang, man muss neue Einrichtungen aufbauen, zugleich die Alten noch fortführen. Das dauert sicher ein paar Jahre, ein Jahrzehnt würde ich als realistischen Zeitrahmen vorschlagen, bis so etwas umgesetzt ist“ (P26).

Für eine Vertreterin beziehungsweise einen Vertreter eines Bundeslandes unterlag der NAP Behinderung 2012–2020 jedoch einem anderen politischen Kalkül. Demnach sei der „NAP Behinderung 2012–2020 ja eigentlich nicht dafür da, dass man gleich sagt, dass alles budgetär hinterlegt ist. Viel mehr war es der Versuch einmal die grundlegenden Maßnahmen zu beschreiben wie man sich die Behindertenpolitik in Österreich vorstellt“ (L20).

Eine weitere Herausforderung die vielfach beschrieben wurde, lag darin, dass gerade vor dem Hintergrund der aufgesplitterten Zuständigkeit vieler im NAP Behinderung 2012–2020 behandelte Bereiche und Themen die Personen, die im Rahmen der Begleitgruppe zusammengekommen sind, nur in den seltensten Fällen diejenigen Personen waren, welche unmittelbar auf politische Entscheidungsprozesse und der Zuweisung von budgetären Mitteln Einfluss nehmen konnten. Dies führte, so einige der befragten Personen, zu einem für viele Beteiligte frustrierenden Vakuum. Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter eines Bundeslandes sagt dazu:

„Also wenn ich Dinge machen kann für die ich zuständig bin, dann kann ich auch dafür sorgen, dass ich Budget bekomme. Dann kann ich auch überlegen wie setze ich das um? Aber beim NAP Behinderung 2012–2020 gibt es so viele Themen bei denen zum Beispiel der Bund zuständig ist, wie zum Beispiel bei der Schule. Das ist ein riesen Thema im NAP Behinderung 2012–2020. Und da sind uns Ländern teilweise die Hände gebunden. Also wer setzt sich denn wirklich dafür ein, dass der NAP Behinderung 2012–2020 umgesetzt wird?“ (L19).

6.4 Einschätzungen zum Thema Prozesssteuerung und Koordination

Wie Befragte über alle Gruppen hinweg festgestellt haben, verlangt die Koordination der Umsetzung eines derart komplexen und vielschichtigen politischen Unterfanges wie des NAP Behinderung 2012–2020 nach einer professionellen, personell gut aufgestellten und strategisch agierenden Prozesssteuerung. Während sich viele der befragten Expertinnen und Experten einig waren, dass die zuständige Abteilung und handelnden Personen im Sozialministerium das getan haben, was unter den gegebenen Bedingungen geleistet werden konnte, wird trotzdem von einigen Befragten angezweifelt „wie man unter diesen Bedingungen überhaupt weiterkommen kann“ (W39). Mit wenigen Ausnahmen, und auch eher von jenen Personen, die sich selbst als eher randständige Beobachterinnen und Beobachter im Prozess der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 deklarierten, wird die nicht ausreichende Prozesssteuerung und Koordination als eine der zentralen Barrieren in der zielgerichteten und effizienten Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 beschrieben. So bezeichnen einzelne Vertreterinnen und Vertreter aus den Bereichen Wissenschaft und Monitoring, der Zivilgesellschaft und der Interessensvertretung die Tatsache, dass nicht einmal die als „Focal Point“ der österreichischen Bundesregierung mit der Umsetzung betraute Abteilung im Sozialministerium über eine adäquate personelle Ausstattung für diese ressourcenintensive Koordinations- und Steuerungsaufgabe verfügt, als symptomatisch für die realpolitische Bedeutung, welche dem Thema Behindertenpolitik in Österreich zukommt. Auch von einigen der handelnden und koordinierenden Personen innerhalb der jeweiligen Ministerien wird die personelle Ausstattung sowohl zur internen Behandlung und Bearbeitung behindertenpolitischer Agenden, als auch zum Zwecke der im NAP Behinderung 2012–2020 vorgesehenen interministeriellen Kooperation als nicht ausreichend bewertet. So formuliert eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter eines Ministeriums

„Man müsste eigentlich auch da in den Ressorts personell aufstocken, weil wie gesagt bei uns, also wir gehen da unter. Also dass man da vielleicht einen Mitarbeiter frei stellt für gewisse Stunden [...] in der Woche, der sich da wirklich um das kümmert“ (M7).

Für mehrere Befragte lag eines der großen Versäumnisse der Erstellung und Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 in einer nicht konsequenten Einbindung der Politik. Aufgrund der als nicht ausreichend eingeschätzten Prozesssteuerung, sowie des fehlenden politischen Commitments verblieb die Umsetzung vieler Maßnahmen abhängig vom „good-will“ der handelnden Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in den Ministerien. Als positives (Ausnahme-)Beispiel wurde von einer großen Zahl Expertinnen und Experten auf die modellgebende Umsetzung der Reform des Sachwalterschaftsrechts in die Erwachsenenschutzvertretung durch das Justizministerium verwiesen. Im Gegensatz dazu kritisierten viele Befragte den Stillstand, der in den letzten Jahren im Bereich des Bildungsministeriums festgestellt wurde. Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter aus der Interessensvertretung formulierte dies wie folgt:

„Die Umsetzung hing sehr davon ab wie jene Ministerien, die als verantwortlich genannt worden sind es auch wirklich umsetzen wollten. Das einzige positive Beispiel das ich sehe, war hier das Justizministerium. Ansonsten gab es keinen strukturierten Prozess, der die Umsetzung unterstützt hätte. Wenn Personen etwas umsetzen wollten, dann haben sie es gemacht. Wenn sie es nicht wollten, dann haben sie es nicht gemacht. Dies haben wir vor allem im Bildungsbereich gesehen“ (I50).

Vertreterinnen und Vertreter aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring folgend war die Umsetzung von großen behindertenpolitischen Reformen in Österreich historisch häufig eng an konkrete Personen und ein zumindest persönliches Naheverhältnis zum Thema Behinderung gebunden. Dass diese Tendenz in Österreich auch mehr als zehn Jahre nach der Ratifizierung der UN-BRK noch Gültigkeit hat, streicht eine Mitarbeiterin beziehungsweise ein Mitarbeiter eines Ministeriums heraus:

„Also es braucht halt wirklich Zeit bis hier etwas geschieht. Ich habe den Eindruck, wenn die Leute irgendwo selber betroffen sind, weil in der Verwandtschaft oder vielleicht sogar sie selber, dann geht auf einmal was. Und wenn jemand in einer Position ist, wo er was zu sagen hat, dann ist das ein Glücksfall. Aber es braucht immer sowas“ (M13).

Auf diese Art und Weise bleibt die Umsetzung von „großen Würfeln“ letztlich zufällig und willkürlich. Eine weitere, vor allem von einigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Ministerien beschriebene Herausforderung in der Umsetzung bestand und besteht darin, dass gerade aufgrund der Tatsache, dass Behindertenpolitik eine Querschnittsmaterie ist, sich deren strukturelle Einbettung in die Aufbau- und Ablauforganisation von Ministerien sowie die personellen Zuständigkeiten immer wieder verändern. Welche ministerielle Mitarbeiterin beziehungsweise Mitarbeiter, neben anderen Agenden die Verantwortlichkeit über das diffuse, und in seinen Aufgabenbereichen in den Ministerien wiederum zersplitterte Portfolio der Behindertenpolitik bekommt, erfolgt aus subjektiver Wahrnehmung mehrerer Personen eher zufällig denn systematisch gesteuert. Auch finden durch die mit jeder neuen Regierungsbildung einhergehenden Umstrukturierungsmaßnahmen auch regelmäßige so genannte „Brain-Drains“ statt, so dass mühsam und in manchen Fällen auch mit großem persönlichem Einsatz betriebener Kompetenzaufbau wieder verloren geht. Dazu drei Mitarbeiterinnen beziehungsweise Mitarbeiter aus drei verschiedenen Ministerien:

„Also es gab in dem Sinn nicht so eine direkte Übergabe, weil, das muss ich noch ergänzen, [...] das Zusammenkommen der Zuständigkeiten manchmal nicht wirklich sehr strukturiert oder geplant erfolgt, sondern vielmehr zufällig oder wie es sich halt ergibt. Es war zuerst geplant, dass das Thema woanders verortet wird, nämlich im Gleichstellungsbereich, und dann ist es doch bei uns geblieben“ (M3).

„Ja und was bei uns jetzt doch verstärkt in den letzten Jahren dazu kommt, ist, dass unser Ressort immer wieder verändert und umstrukturiert wird, von einer Regierung in die andere. Und da stehen natürlich solche Themen [Anm.: wie Behinderung] eher nicht im Fokus. Das sage ich einfach wie es ist. Vor allem auch darum, weil wir eben schon recht gut aufgestellt sind in dem Bereich, im Gegensatz vielleicht zu anderen Ministerien“ (M7).

„Das Thema wurde sehr lange im Haus nicht entschieden. Das heißt, unsere höchste Ebene war – während der alte NAP Behinderung 2012–2020 schon gegolten hat – erst auf ausdrückliche Bitte des Sozialministeriums bereit, mich als den Koordinierenden zu benennen“ (M11).

Durch diese häufigen und vielfach intransparenten Wechsel sowohl von inhaltlichen Zuständigkeiten der Ministerien im Allgemeinen als auch von Ansprechpersonen innerhalb der Ministerien im Besonderen entsteht für die Zivilgesellschaft und Interessensvertretung das Problem, nicht immer klar zu wissen, an wen sie sich mit welchen Fragen wenden können:

„Bei uns gab es immer wieder Überlegungen, ob wir nicht versuchen sollten, genauer die Kompetenzen der einzelnen Ministerien abzufragen oder die Zuständigkeiten eigentlich. Also die einzelnen Punkte des NAP Behinderung 2012–2020 zu nehmen und dann tatsächlich zu versuchen herauszufinden, welche Ministerien zuständig sind. Das Problem des alten NAP Behinderung 2012–2020 ist ja immer gewesen, dass durch diese Einteilung in Kapitel mehr oder weniger sich nur selten ein bestimmtes Ministerium zuständig gefühlt hat, oder fühlen musste und das halt dann abgearbeitet hat“ (Z44).

Die angesprochenen Herausforderungen spiegelten sich auch in den durchgeführten Interviews der vorliegenden Evaluation wieder. So saßen in einem Fall sieben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für ein Gruppeninterview gemeinsam um einen Konferenztisch. In einem anderen Interview musste die jeweils befragte Mitarbeiterin beziehungsweise der jeweils befragte Mitarbeiter mit Blick auf Detailfragen immer wieder darauf verweisen, dass sie beziehungsweise er in dem Ministerium nur einen Teilaspekt des behindertenpolitischen Kompetenz- und Aufgabenportfolios bearbeiten würde, und dass sie oder er daher mehr oder weniger Einblick in die Aufgaben und Resultate ihrer Kolleginnen und Kollegen besäße. Nicht in allen Ministerien hatte sich zum Zeitpunkt der Befragung die intraministerielle Praxis etabliert, dass eine Person für die Gesamtkoordination dieses Politikfeldes als Teilverantwortung seines beziehungsweise ihres diversen Aufgabenbereichs dezidiert und zumindest mit einem gewissen Stundenkontingent ausgestattet abgestellt worden wäre. Dies erweist sich mit Blick auf die Koordination der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 als doppelt problematisch: Zum einen sind es genau diejenigen, von den interviewten Personen, welche ihr Ministerium in der Begleitgruppe des NAP Behinderung 2012–2020 vertreten und dabei entsprechend mehr oder weniger in der Lage sind, über die ressortinternen Aktivitäten des jeweiligen Ministeriums akkurat zu berichten. Zum anderen gab und gibt die von der Ebene der Politik vielfach entkoppelte Form der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 jenen Personen die programmatische Verantwortung, behindertenpolitische Leitlinien zu entwerfen. Dabei koexistieren zum Teil stark voneinander abweichende Vorstellungen über die politischen Gestaltungsmöglichkeiten des Standes der Beamtinnen

und Beamten. So stehen auf der einen Seite diejenigen Personen, die sich selbst stark mit dem Thema identifizieren und auch bereit sind, eine gestaltende Position einzunehmen:

„Ich glaube schon, dass wir quasi letztendlich der Vorreiter sein müssen. Es ist schon so, dass wir einen wesentlichen Beitrag leisten können als öffentliche Verwaltung, und dass wir das Thema auch wichtig nehmen müssen, weil wir mehr oder weniger auch die Leitlinien setzen müssen. Jetzt nicht nur für die politische Ebene bei uns, da wo man versucht das Thema zu platzieren und [...] [sowohl] innerhalb des Ministeriums [...] [als auch] ganz allgemein auch nach außen hin“ (M11).

Auf der anderen Seite stehen Vertreterinnen und Vertreter, welche skeptisch sind, dass die handlungspraktische Ausgestaltung von Regierungsprogrammen durch Beamtinnen und Beamten geschehen sollte:

„Ich sehe das als eine Herausforderung, dass ein Ministerium für sich selber ein Regierungsprogramm als Vorgabe nimmt und interpretiert, Maßnahmen entwickelt und auch mit den Organisationseinheiten sozusagen in diese Richtung geht. Jetzt ist der NAP Behinderung 2012–2020 auch der Versuch, eine ministeriumsübergreifende Arbeit zu koordinieren und dort sehe ich auch wieder diese Herausforderungen zwischen „Ich mache meines“ und „wenn ich meines gut im Griff habe, dann mache ich auch mit den anderen was“ (M5).

Zwischen diesen beiden Seiten stehen wiederum pragmatische Positionen, bei denen die Aufgabe eher darin verortet wird, durch interne Koordination und Kommunikation über und zwischen den Hierarchieebenen zu versuchen sicherzustellen, dass Themen kontinuierlich aufgegriffen und bearbeitet werden:

„Also sozusagen von der internen Aushandlung her, das hat viele Aspekte. Also sozusagen für meinen Bereich [...] glaube ich ist es noch relativ einfach. Da geht es auch gar nicht um die Schwammigkeit in der Formulierung, [...] um es durchzubringen. Nein, das ist es eigentlich nicht. Ich muss immer mehr schauen, dass das Thema am Radar bleibt. Nämlich jetzt auch in der Fülle von Maßnahmen“ (M3).

Gerade aufgrund dieser Heterogenität der Zugänge, unterschiedlichen Selbstverständnisse und ministeriellen Praktiken bräuchte es, so wurde vor allem von Vertreterinnen und Vertretern aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring, der Zivilgesellschaft und der Interessensvertretung angemerkt, eine zentrale Koordinationsinstanz. Eine solche zentrale Instanz sollte in einer viel stärker lenkenden Art und Weise, Beiträge aus den Ministerien aktiv einfordern, diese bewerten, sortieren, gezielt rückfragen und sich dabei auch aktiv als den Prozess steuernde Verbindungsposition zur jeweiligen agierenden Bundesregierung, sowie zu den Bundesländern verstehen.

6.5 Einschätzungen zu der Zusammenarbeit mit den Bundesländern im Prozess der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020

Wie bereits im Kapitel zur Erstellung des NAP Behinderung 2012–2020, sowie dem Subkapitel zu den Einschätzungen in der Zusammenarbeit im Rahmen der Begleitgruppe dargestellt, stellte die Einbeziehung der Bundesländer in die Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 eine der zentralen und bislang weitestgehend noch nicht zufriedenstellend gelösten Herausforderungen dar. Dazu eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter eines Ministeriums:

„Also, das hat es natürlich damals gegeben und es gibt sie immer noch diese Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern. Das ist schon ein wichtiger Faktor. Das hat ja dann auch dazu geführt, dass sich die Länder nicht beteiligt haben am ersten Aktionsplan. Also das war sicherlich ein Faktor, der das Ganze sehr erschwert hat“ (M1).

Zum Zeitpunkt der Erstellung des NAP Behinderung 2012–2020 wurde aus pragmatischen Gründen die Reichweite der im NAP Behinderung 2012–2020 beschriebenen Maßnahmen weitestgehend auf Agenden im Zuständigkeitsbereich des Bundes beschränkt. In der im NAP Behinderung 2012–2020 abgedruckten Stellungnahme der Bundesländer heißt es unter anderem, dass aufgrund der fehlenden finanziellen Bewertung der Maßnahmen die Auswirkungen auf die Bundesländer in jenen im NAP Behinderung 2012–2020 definierten Bereichen, die vollständig oder teilweise in die Kompetenz der Länder fallen (wie zum Beispiel Persönliche Assistenz, sozialversicherungsrechtliche Absicherung, inklusive Modellregionen im Schulbereich) nicht absehbar seien (vgl. BMASGK 2019 9).

Der Einstieg der Bundesländer in den Prozess der Umsetzung und dabei insbesondere die Entsendung von Vertreterinnen und Vertretern der Länder in die Begleitgruppe erfolgte daher erst zeitverzögert und mit Blick auf die neun Bundesländer zeitlich gestaffelt. Dazu berichtete eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter aus der Zivilgesellschaft:

„Über die Zeit waren dann auch die Länder mehr anwesend. Die haben sich dann zwar anfangs noch ein Stück vornehm zurückgehalten, aber haben sich dann trotzdem auch zu Wort gemeldet und berichtet, was bei ihnen passiert. Also ich glaube da war die Begleitgruppe zumindest, auch abseits des typisch Österreichische Politik Geplänkels („ich mache als Land erst dann etwas, wenn du Bund mir mehr Geld gibst“) auch dafür gut, um sich auch als Personen kennen zu lernen. Das hat sicher auch etwas gebracht“ (Z41).

Ähnliches berichtete eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter eines Bundeslandes:

„Irgendwann habe ich dann gesagt, ich fahre da [zur Begleitgruppe] jetzt doch hin, weil mich jetzt schon interessiert, was da gesprochen wird. Weil es ja doch Themen sind, die uns auch betreffen [...] und es wäre irgendwie schon interessant, wenn wir einfach wissen, was da geredet wird und nicht nur die Protokolle kriegen [...] auch als es darum gegangen ist von Ländersseite aus zu berichten, was wir machen“ (L16).

Die Qualität und der Informationsgehalt des Austausches wurden dabei von einigen Vertreterinnen und Vertretern der Länder durchaus als positiv gewertet:

„Also wir waren in der Begleitgruppe zur Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020. Da haben wir uns regelmäßig getroffen und berichtet, was wir in den Ländern machen, welche Maßnahmen es gibt und wie wir vorankommen. Das war eigentlich immer recht gut, weil wir voneinander lernen können oder weil wir sehen konnten, dass es sehr ähnliche Probleme und Schwierigkeiten gab, zum Beispiel im Bereich der De-Institutionalisierung, Wohnen oder Beschäftigung“ (L19).

Jedoch – so mehrere Vertreterinnen beziehungsweise Vertreter der Bundesländer – zog sich der Prozess der Klärung, „wo [sich] die Länder einbinden und wo es die Aufgabe des

Bundes ist den Nationalen Aktionsplan zu machen“ (L17) über die gesamte Umsetzungsspanne des NAP Behinderung 2012–2020. Dies sei auch deswegen der Fall gewesen, da sich im Prozess der Umsetzung, so mehrere Expertinnen und Experten, schnell zeigte, dass trotz der gegenteiligen Formulierung im Dokument des NAP Behinderung 2012–2020 selbst, viele maßgeblichen Umsetzungsthemen grundlegend an der föderalen Aufgabenverteilung rüttelten:

„Es ist eigentlich eine Aufgabenverteilung und das wiederum lässt man sich im Föderalismus nicht gerne gefallen, dass man einfach eine Aufgabe zugeteilt kriegt und man das dann umzusetzen hat [...]. Weil jedes Land natürlich seine eigenen sozialpolitischen Ideen und Maßnahmen verfolgt“ (L15).

Dies betraf und betrifft gerade auch Themen, bei denen die legislative Reform wie im Fall des Erwachsenenschutzrechts in die Bundeszuständigkeit, die Bereitstellung von Unterstützungsangeboten zur Realisierung der angestrebten Unterstützung in der Entscheidungsfindung wiederum in den Bereich der Landeszuständigkeiten fällt. Hierzu schilderte sowohl eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter der Interessensvertretung sowie eines Ministeriums das Folgende:

„Das Erwachsenenschutzrecht hat einen großen Mitspieler in dem Bereich. Das sind die Bundesländer, die eigentlich in der Sozialarbeit total ausbauen müssten, was sie natürlich nicht machen. Also da sieht man wieder diese Föderalismusprobleme, die wir haben. Und wenn man es nicht schafft alle Player mit an einen Tisch zu setzen, und dass sie das gleiche wollen, dann funktionieren Dinge nur teilweise und deswegen war der NAP Behinderung 2012–2020 so wertlos in vielen Bereichen“ (I50).

„Ein ganz wichtiger Bereich, der gut umgesetzt wurde, ist die Sachwalterreform mit dem Erwachsenenschutzgesetz, wobei sich allerdings die Frage stellt, wie gut es dann in der Praxis funktionieren wird. Da gibt es ja noch Zweifel daran, weil da müssen auch die Länder mitarbeiten, dass es in der Praxis wirklich funktioniert“ (M1).

Hauptstreitpunkt war das ungeklärte Thema der Finanzierung, wobei seitens fast aller Ländervertreterinnen und -vertreter ein klares Problembewusstsein vorhanden ist, Leistungen über die Bundesländer hinweg zu harmonisieren:

„Weil, wenn wir das tun müssen und kein Geld dafür bekommen, lassen wir uns vom Bund natürlich nicht sagen, was wir tun sollen. Das Hauptproblem ist aus meiner Sicht, die wirklich zersplitterte Kompetenz in Bund und Land. Das ist für mich einer der absoluten Knackpunkte in der Politik mit Menschen mit Behinderungen, sodass ich der Meinung bin, dass es keinen Unterschied machen darf, in welchem Bundesland ich lebe, welche Art von Leistungen und Unterstützungen ich dementsprechend bekomme“ (L20).

Dieser Umstand wurde von zahlreichen Vertreterinnen und Vertretern aus mehreren befragten Gruppen als höchst bedauerlich eingeschätzt:

„Soweit ich weiß, ist da aber nie wieder ein Versuch aufgegriffen worden, etwas zu machen. Der Föderalismus ist immer in allen Belangen für die Behindertenpolitik eine Riesenbarriere, wird als Grund und Entschuldigung für alles, was eben nicht funktioniert und von vornherein gar nicht funktionieren kann, als Totschlagargument genannt“ (W37).

Gerade vor diesem Hintergrund erfolgte dieser Austausch aus der Sicht mehrerer Ländervertreterinnen beziehungsweise -vertreter zu inkonsequent und zu wenig gesteuert. Hinsichtlich einzelner, gerade von der Interessensvertretung als priorisiert eingestuften Themen – wie der Vereinheitlichung der Persönlichen Assistenz – wurde eine eigene Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese wurde nach einer relativ kurzen Zeitspanne aber ergebnislos abgebrochen, und sei aus für die handelnden Akteurinnen und Akteure nicht nachvollziehbaren Gründen „einfach im Nichts verpufft“ (L16). Hierbei signalisierten wiederum mehrere Ländervertreterinnen beziehungsweise Vertreter die Bereitschaft, das Thema Persönliche Assistenz grundsätzlich in eine Bundeszuständigkeit zu überführen.

Dabei haben insbesondere Vertreterinnen und Vertreter aus dem Bereich der Zivilgesellschaft, der Interessensvertretung sowie teilweise auch von Seiten der Wissenschaft und des Monitorings teils vehement zum Ausdruck gebracht, dass es seitens des Bundes hierbei einer größeren Durchsetzungsstärke bedürfe:

„Also ein großes Thema für mich sind die Nachteile, die der Föderalismus mit sich bringt. Bei vielen Lebensbereichen, die im NAP Behinderung 2012–2020 angesprochen werden, ob das jetzt im Bereich des Bauwesens ist, oder der Pflichtschule [...] bis hin zur persönlichen Assistenz, also

wirklich Eckpfeiler der UN-BRK, ist die Umsetzung davon abhängig, ob sich in den Ländern Politiker finden, die dafür Interesse haben. Es hat da keinen Druck durch den NAP Behinderung 2012–2020 auf die Länder gegeben“ (Z49).

Dafür, so wird aber auch von befragten Expertinnen und Experten aus allen Gruppen beschrieben, braucht es geeignete Rahmenbedingungen, eine überlegte Prozesssteuerung sowie den entsprechenden politischen Willen.

6.6 Einschätzungen zur Realisierung von Partizipation in der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020

Eine der Hauptfragestellungen der vorliegenden Evaluation lautet:

Inwieweit wurden bei der Erstellung und Durchführung des NAP Behinderung 2012–2020 die verschiedenen Stakeholder ausreichend einbezogen?

Dabei handelt es sich zweifelsohne um das am kontroversesten und am emotionalsten diskutierte Thema in den durchgeführten Interviews. Laut UN-BRK (vgl. UN-BRK Art. 4 Abs. 3) sind die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, die Partizipation von Menschen mit Behinderungen an politischen Prozessen zu gewährleisten. Dies umfasst daher auch den Einbezug von Menschen mit Behinderungen in die Erstellung und die Umsetzungsprozesse des NAP Behinderung 2012–2020. Wie bereits im Zwischenbericht angeführt, hat der UN-Behindertenrechtsausschuss die im Zuge zahlreicher Staatenprüfungen diverser Vertragsstaaten als unzureichend empfundene Umsetzung des Partizipationsgebots zum Anlass genommen, die Allgemeine Bemerkung Nr. 7 zu diesem Thema zu verfassen (vgl. UN-Behindertenrechtsausschuss 2018). In diesem Dokument wird auf viele, auch für Österreich augenscheinliche Missverständnisse in der Klärung der Bedeutung und des Stellenwerts des Prinzips der Partizipation eingegangen. Hierzu zählen der zeitliche und thematische Umfang des Einbezugs, sowie insbesondere auch die Frage „Wer“ denn einzubeziehen ist. Hinsichtlich des Stellenwerts wird zum Beispiel klargestellt, dass Partizipation bei allen Entscheidungs-, Umsetzungs- und Monitoringprozessen sicherzustellen ist und, dass diese keinen Haushalts- oder sonstigen Einschränkungen unterworfen sein dürfen (vgl. ebd. para. 28). Der Ausschuss betont dabei ebenfalls, dass diese Verpflichtung nicht durch einmalige

oder punktuelle Formen der Anhörung erfüllt ist, sondern vielmehr den gesamten Prozess der Entscheidungsfindung umfassen müssen (vgl. ebd. para. 15). Für Österreich besonders relevant erscheint hier auch noch einmal die Unterscheidung zwischen Organisationen von Menschen mit Behinderungen, welche sowohl klar abzugrenzen sind von Organisationen für Menschen mit Behinderungen als auch von zivilgesellschaftlichen Organisationen im Allgemeinen (vgl. ebd. para. 13, 14).

Partizipation sowie partizipative Politikfeldentwicklung war aus der Sicht einiger befragter Expertinnen und Experten aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring vor der Ratifizierung der UN-BRK noch weitestgehend Neuland. So stellte und stellt sich nach wie vor für die mit der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 betrauten Ministerien gerade das Thema der Partizipation als große Herausforderung und Lernfeld dar. Dieses wird vor dem Hintergrund des für die Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 bereits angeführten Finanzierungsvorbehalts, sowie der allgemein nicht adäquaten Ressourcenausstattung nochmals verkompliziert:

„Wir sind halt immer in einem Spannungsfeld. Wir wollen gute Partizipation sicherstellen, aber das erfordert irrsinnig viel Zeit und Ressourcen. Wir würden viel mehr Personal brauchen dafür, um das wirklich zu machen. Einerseits wollen und müssen wir partizipativ arbeiten, und gleichzeitig müssen wir effizient sein und mit dem vorhandenen Personal und den vorhandenen Ressourcen auskommen. Das ist immer eine Herausforderung“ (M1).

Trotz diesen ungünstigen und eigentlich den Verpflichtungen des Vertragsstaates Österreich zuwiderlaufenden Ausgangsvoraussetzungen, berichten einige der befragten Expertinnen und Experten, quer über alle befragten Gruppen, dass sich durch die Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 auch das Bewusstsein über die Notwendigkeit als auch für den Mehrwert von partizipativen Prozessen seit dem Jahr 2012 entwickelt und verbessert hat, beziehungsweise wird den beteiligten Ministerien zumindest ein intensiviertes Bemühen attestiert. Dafür war auch maßgeblich die teils sehr laut, nachdrücklich und wiederholt artikulierte Kritik, insbesondere von Vertreterinnen und Vertretern der Interessensvertretung, am nicht ausreichend partizipativen Prozess der Erstellung mitentscheidend: „Es hat glaube ich drei Jahre gedauert, bis ihnen erklärbar war, dass Partizipation so nicht funktioniert hat, weil das keine war. Und das muss man schon sagen, sie haben es seitdem versucht besser zu machen“ (I50).

„Der Entstehungsprozess des NAP, das ist ja schon fast 10 Jahre her. Da war noch kein Bewusstsein darüber da, dass man eben auch Menschen mit Lernschwierigkeiten in den Prozess mit einbeziehen soll. [...] Also da hat in den vergangenen Jahren doch ein Gedankenprozess stattgefunden“ (Z45).

Als Erfolgsbeispiel wird auch hier auf die partizipative Umsetzung des Erwachsenenschutzgesetzes verwiesen, welche von einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter der Zivilgesellschaft als „vorbildlicher Partizipationsprozess“ (Z40) beschrieben wurde, welcher jedoch „bei den anderen Ministerien nicht einmal annähernd in dieser Qualität vorhanden“ (ebd.) gewesen sei. Auch eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring attestierte:

„Ich habe noch nie so einen inklusiven Prozess erlebt und das war wirklich toll [...]. Und das ist für unser Zivilrecht wirklich ein völlig anderes Konzept. Und ich glaube halt, dass man durch mehrere solche Klammern auf größere Reformvorhaben schon ein Stück weit die ganze Annäherung an das Umfeld natürlich verändert“ (W39).

Dem pflichteten auch verantwortliche Akteurinnen und Akteure aus dem Justizministerium bei, die berichteten, dass durch den Erfolg des Prozesses des Erwachsenenschutzgesetzes, zumindest in ausgewählten und thematisch verwandten anderen Vorhaben, wie zum Beispiel bei der Reform des Unterbringungsgesetzes, auf viele der Erfahrungen und partizipativen Strategien wieder zurückgegriffen werden konnte.

Im Zwischenbericht wurde angemerkt, dass auf Basis der Dokumentenanalyse keine kohärente Einschätzung zu der Frage abgegeben werden konnte, welche Gruppen mit welchen Stimmen und in welcher Form in den Prozess der Erstellung und der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 tatsächlich einbezogen waren. Auf der Grundlage der Analyse der Interviews mit den Expertinnen und Experten lässt sich dahingehend schon ein deutlicheres Bild zeichnen. Wie im Subkapitel zur Darstellung der Einschätzungen der Zusammenarbeit bereits angedeutet wurde, war die Stimme der etablierten Interessensvertretungen wesentlich stärker vertreten, als jene der Organisationen VON Menschen mit Behinderungen im engeren Sinne. Mit Blick auf die Phase der Erstellung gestanden auch relevante Akteurinnen und Akteure des Sozialministeriums ein, dass die „Selbstvertretungsorganisationen eigentlich nicht beteiligt [waren], sondern die Behindertenorganisationen, die über die Dachorganisation, damalige ÖAR vertreten werden“. Auch wenn sich dieses Bild im Zuge der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 und der Besetzung der Begleitgruppe mit

der Zeit änderte, bleibt nach wie vor die auch vom UN-Behindertenrechtsausschuss als wesentlich gesehene Unterscheidung zwischen Organisationen für und Organisationen von Menschen mit Behinderungen nicht immer trennscharf und sauber adressiert.

Als relativ starke Selbstvertretungsorganisation fungierte Selbstbestimmt Leben Österreich, welche sich wie folgt beschreiben:

„Der Dachverband der Selbstbestimmt Leben Initiativen setzt sich zusammen aus verschiedenen Organisationen, die nach dem Selbstbestimmt Leben Prinzip organisiert sind und vertritt auch Einzelpersonen, die sich sozusagen an diesem Lebenskonzept und Modell orientieren. Wir sind österreichweit tätig und können uns auch deshalb, auch wenn wir Organisationen mitvertreten, als Dachverband bezeichnen.“ (Interview).

Mit der Zeit, so schilderte eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter aus dem Bereich Wissenschaft und Forschung, funktionierte die „Ineinander Verzahnung von den Interessen der Vertretungsorganisationen sowie der Selbstbestimmt Leben-Organisationen“ (W33) zunehmend besser.

Nicht, beziehungsweise absolut unzureichend einbezogen, waren die Stimmen von unabhängigen Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Lernschwierigkeiten, was auch von Seiten der Vertreterinnen und Vertreter der Selbstbestimmt Leben Bewegung immer wieder in den Gremiensitzungen artikuliert wurde. Für eine Vertreterin beziehungsweise einen Vertreter aus dem Bereich Wissenschaft und Forschung stellte der fehlende konsequente Einbezug von Menschen mit Lernschwierigkeiten „die große Tragödie in der Begleitgruppe“ (W33) dar. Im Laufe der Umsetzung wurde schließlich ein Selbstvertreter über eine Trägerorganisation nominiert, der dann auch an allen Sitzungen ab diesem Zeitpunkt teilnahm. Von Seiten mehrerer interviewter Personen wurde er oder sie als die in den Sitzungen am besten vorbereitete Person wahrgenommen.

Politische Mitsprache funktioniert in Österreich, so wurde von mehreren Personen aus unterschiedlichen Gruppen angemerkt, nach einem gewachsenen Muster und ist entlang der ehemals zwei großen politischen Fraktionen hochgradig formalisiert und zugeordnet. An der Spitze dieser Mitsprache-Pyramide steht historisch die Sozialpartnerschaft. „Die Sozialpartner waren eigentlich immer dabei, oder werden üblicherweise immer in solcher Art von Entscheidungsprozess miteinbezogen“ (S32). „Ja, in Österreich sind wir strukturiert in dieser

Art und Weise [...] und diese Struktur leben wir in Österreich exzessiv und wahnsinnig gerne“ (S31). In der Logik dieser Hierarchie folgen die über mehrere Jahrzehnte bereits gut aufgestellten Interessensverbände, welche sich auch in der Wahrnehmung der öffentlichen Verwaltung den Ruf als „geniale Lobbyisten mit Hartnäckigkeit, Beharrlichkeit und Ausdauer“ (L20) erarbeitet haben. Aus der Sicht einer Vertreterin beziehungsweise eines Vertreters aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring stellt die Thematisierung dieser machtpolitischen Verflechtungen und Einflusskreise in Österreich nach wie vor ein tabuisiertes Thema, welches in seiner Konsequenz auch schnell zu einer „Partizipations- und Planungsfrage“ (W34) werden könne. Klassische und historisch noch nicht so arrivierte DPOs im engeren Sinne werden dahingehend als unangenehmerer Gegenpart wahrgenommen, wie eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring formulierte:

„Ich verstehe schon, dass man das nicht macht. Weil das einerseits nicht geübt ist, andererseits komplizierter ist und drittens auch wahrscheinlich weniger bequem dann in der eigentlichen Ausgestaltung. Weil man da dann nicht einfach mit einem Feigenblatt irgendwo herum wedeln kann. Es müsste viel mehr die Betonung der Wichtigkeit der tatsächlichen DPOs sein“ (W37).

Eines der Hauptprobleme, welches in diesem Zusammenhang wiederum von mehreren befragten Personen angesprochen wurde, lag in der mangelnden Bereitstellung von ausreichender und unabhängiger Assistenz:

„Was es sicher braucht, damit so etwas gut funktionieren kann ist, das finanzielle Abgelden und das Bereitstellen von Assistenz [...] Damit Leute, die sich mit ihrer Expertise einbringen wollen, das auch machen können. Weil das Problem ist ja oft, dass sonst nur die, welche quasi von einer Organisation nominiert sind und in ihrer Arbeitszeit kommen können, überhaupt an so etwas teilnehmen können“ (W36).

Auf der Ebene von DPOs im engeren Sinne, ist es, so interviewte Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Gruppen, neben Selbstbestimmt Leben Österreich bislang noch den Gehörlosen- und Blindenverbänden einigermaßen gut gelungen, in diesem politischen Mitsprachefeld auf Augenhöhe zu partizipieren, und ihre Interessen zu vertreten. Andere Gruppierungen, die, wie es eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter aus der Sozialpartnerschaft ausdrückt, „eher lose gruppiert und nicht in Behindertenverbänden organisiert

sind“ (S31) haftet der Ruf an, „radikal und recht aggressiv [in ihren Ansichten zu sein] [...], auch wenn das Anliegen in vielen Fällen berechtigt ist“ (ebd.). Österreich, so betonen wiederum Vertreterinnen und Vertreter sowohl aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring, der Interessensvertretung als auch der Zivilgesellschaft sei hier seiner mehrschichtigen Förderpflicht zur Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für unabhängige DPOs nicht ausreichend nachgekommen. Besonders pointiert bringt dies eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter aus der Interessensvertretung auf den Punkt: „Man will die Selbstvertretung von Menschen mit Lernschwierigkeiten stärken. Und macht acht Jahre lang Pilotprojekte. Das hat mit der UN-BRK überhaupt nichts zu tun“ (I50). Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter aus der Zivilgesellschaft ergänzt: „Organisationen von lernbehinderten Menschen müssen besser qualifiziert werden und müssen in die Lage versetzt werden sich wirklich zu beteiligen“ (Z43).

Neben der nicht ausreichenden Partizipation von Menschen mit Lernschwierigkeiten in dem Prozess der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 wird auch von einigen befragten Expertinnen und Experten auf die nicht ausreichende Beteiligung von Menschen mit psychischen Erkrankungen, sowie anderen besonders von Ausgrenzung und Gewalt betroffenen Gruppen verwiesen:

„Und dann glaube ich, muss man verdammt aufpassen, dass man nicht Gruppen wieder ausschließt. Also diese Gruppe der psychisch Erkrankten war überhaupt nicht mitgedacht. Und wir sehen das dann auch, wo sich dann die Welten wieder schließen. Wenn du da schaust, welche Bedürfnisse haben demenzkranke Menschen zum Beispiel. Also da schließen sich da wieder Welten. Also das ist dann schon so und gleichzeitig sind es aber dann die, die besonders wehrlosen, die nicht mehr sprachfähigen, die ja besonders von Gewalt betroffen sind. Also das wären ja eigentlich die Hauptzielgruppen“ (W39).

Als weitere Gruppen, deren Interessen nicht ausreichend Gehör finden, wurden vor allem von Vertreterinnen und Vertretern der Interessensvertretung, der Zivilgesellschaft sowie aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring Eltern mit Behinderung, Kinder mit Behinderung sowie Personen mit „Schwerstmehrfachbehinderung“ (I58) genannt. Für diese wurde ein eigenes Kapitel im NAP Behinderung 2022–2030 gefordert.

6.7 Einschätzungen über den Prozess der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030

Bereits während der Umsetzungsphase des NAP Behinderung 2012–2020 wurde mit der strategischen und operativen Planung der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 begonnen. Dass hierbei schon weitreichende steuerungsrelevante Entscheidungen vor dem Beginn der eigentlichen Evaluation getroffen wurden, wurde von zahlreichen der befragten Expertinnen und Experten heftig kritisiert. Aufgrund des massiven Drucks wurde daraufhin (noch vor den COVID-19 bedingten Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen) von Seiten der Übergangsregierung die Gültigkeitsdauer des alten NAP Behinderung 2012–2020 um ein Jahr verlängert, und damit auch der Zeitplan zur Erstellung des neuen NAP Behinderung 2022–2030 entsprechend nach hinten geschoben. In Bezug auf die Einschätzung der Praktikabilität des neuen Prozesses, so kann vorwegnehmend gesagt werden, laufen die Einschätzungen der handelnden Personen sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch bei den beteiligten NGOs zum Teil gravierend auseinander. Zu den größten Veränderungen zur neuen Gestaltung des Erstellungsprozesses zählt dabei, dass nunmehr in jedem Ressort eigene Teams, so die Bezeichnung der Arbeitsgruppen, eingerichtet sind, wobei im BMSGPK gleich fünf Teams arbeiten. Diese sind:

- Team 1: Behindertenrecht
- Team 2: Berufliche und soziale Teilhabe
- Team 3: Langzeitpflege
- Team 4: Armutsbekämpfung, Senioren, Männer, Freiwilliges Engagement
- Team 5: Gesundheit und Rehabilitation

In den übrigen Ministerien ist jeweils ein Team eingerichtet. Diese sind:

- Team 6: Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz im Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz
- Team 7: Inneres im Bundesministerium für Inneres
- Team 8: Landesverteidigung im Bundesministerium für Landesverteidigung
- Team 9: Kunst, Kultur, Medien, Frauen, Familien und Jugend im Bundeskanzleramt
- Team 10: Europa, Integration und Äußeres im Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
- Team 11: Nachhaltigkeit und Tourismus im Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus

- Team 12: Digitalisierung und Wirtschaftsstandort im Bundesministerium Digitalisierung und Wirtschaftsstandort
- Team 13: Verkehr, Innovation und Technologie im Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
- Team 14: Öffentlicher Dienst und Sport im Bundesministerium für Öffentlichen Dienst und Sport
- Team 15: Finanzverwaltung im Bundesministerium für Finanzen
- Team 16: Bildung, Wissenschaft und Forschung im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung.

Darüber hinaus ist in jedem Amt der jeweiligen Landesregierungen der Bundesländer ein weiteres Team (17–25) eingerichtet.

Diese Dezentralisierung des Erstellungsprozesses wird von einigen der befragten Vertreterinnen und Vertreter der Ministerien, vor allem mit Blick auf den dadurch notwendig und eigens zu steuernden Koordinations- und Verwaltungsaufwand zum Teil sehr kritisch bewertet:

„Was jetzt bei der Erstellung des neuen NAP Behinderung 2022–2030 auffällig ist, ist dass eigentlich das Sozialministerium jetzt hergegangen ist und die Arbeit an die anderen Ministerien ausgelagert hat. Den ersten NAP Behinderung 2012–20210 hat das Sozialministerium federführend gestaltet. Das ist schon bei einigen Teilnehmern nicht gut angekommen [...]. Da wurde natürlich heftig diskutiert, aber das wurde abgeschmettert, nein das macht jetzt jedes Ministerium für sich. Natürlich ist es so, dass wir alle unsere normale Arbeit haben, und dies nebenbei zu gehen hat. Ich sag es wie es ist. Das ist leider so, dass wir personell nicht so aufgestellt sind, dass wir uns sehr intensiv mit dem beschäftigen können. Und vor allem wie es bei uns im Haus ist, da sind nur zwei Leute, die für das [das Thema Behinderung] arbeiten und das auch nur neben unserem Tagesgeschäft“ (M7).

Den einzelnen Teams wurde zur Orientierung ein „Raster“ (M8) zur Verfügung gestellt, die Organisation des Weiteren Prozesses jedoch weitestgehend in die Eigenverantwortung übergeben:

„Aber ich meine, die Struktur ist halt vorgegeben worden, also so ein Raster, wie das dann schlussendlich aussehen soll und das werden wir natürlich auch erfüllen. Und wir hatten auch mit unserer politischen Ebenen diesbezüglich einen Austausch, das ist eigentlich mehr uns selbst überlassen“ (ebd.).

In Bezug auf die Struktur des neuen Textdokuments des NAP Behinderung 2022–2030 orientiert sich das Sozialministerium weitestgehend an jener des NAP Behinderung 2012–2020, jedoch mit zwei wesentlichen Neuerungen: Zum einen sollen die Teams selbst Indikatoren formulieren und zum anderen sollen bei allen geplanten Maßnahmen Kostenschätzungen vorgenommen werden. Vorgaben hinsichtlich der Anzahl an zu entwickelnden Maßnahmen wurden hingegen keine gemacht. Dazu eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter eines Bundeslandes:

„Also es ist jetzt halt so, dass der Bund im Grunde genommen den zweiten NAP Behinderung 2022–2030 in ganz gleicher Weise erarbeitet wie den ersten würde ich sagen [...] Die Maßnahmenformulierung haben sie ausgeweitet, dass dort jetzt auch Indikatoren und Kostenschätzungen hineingehören. Im Grunde arbeitet der Bund in der gleichen Struktur, und hat die Länder aufgefordert bis zum Zeitpunkt X, Maßnahmen nach diesem Raster zu formulieren. Ob man das gemeinschaftlich schafft oder ob jedes Land 100 oder 50 Maßnahmen schickt, oder nur zwei oder fünf wurde nicht vorgegeben“ (L17).

Positiv bewerten einzelne Personen, dass detaillierte Richtlinien zum „Scannen der Ausgangssituation“ (P28) vorgegeben sind. Demnach soll im Vorfeld unter anderem herausgearbeitet werden „was sagt die Community, was sagt die UN-BRK, was sagt der Monitoringausschuss und was sagen wir“ (M16). So haben sich unter anderem Vertreterinnen und Vertreter der „Community“, so eine Beamtin beziehungsweise Beamter einer anderen Verwaltungsstelle, „schon vor ein paar Jahren zu einer Plattform zusammengeschlossen und ein sehr brauchbares Strategiepapier geschrieben, das auch vor Beginn des NAP-Prozesses den Entscheidungsträgern in der Verwaltung kommuniziert worden ist. Das halte ich mal für eine ganz spannende Basis, weil [...] somit ein sehr viel zielgruppennäheres Papier vorliegt, und weil die Verwaltung daraus unmittelbar rezipiert“ (P27).

Ebenso positiv wird erwähnt, dass zumindest vom Anspruch her an alle Teams kommuniziert wurde, dass die Ausgestaltung der Teams in einem partizipativen Prozess zu organisieren ist. Doch auch hier wurden keine konkreten Vorgaben dahingehend gemacht, welche Gruppen einzubeziehen seien. Mit diesen offenen Vorgaben fühlen sich jedoch mehrere der interviewten Expertinnen und Experten in den Ministerien überfordert:

„Also die Vorgabe des Sozialministeriums ist, dass man versucht im Ressort eine Task Force zu schaffen, wo man also diese Maßnahmen diskutiert. Im Wesentlichen finde ich es gut, eine solche Task Force zu schaffen. Nur in unserem Ressort wird das zu elendig langen Sitzungen führen, weil jeder, einfach jeder einen anderen Bereich abzudecken hat“ (M14).

„Sie geben keine ganz konkreten Vorgaben. Sie wollen halt, dass wir die Interessensvertretungen ab einem gewissen Zeitpunkt mit einbinden. Sie wollen natürlich auch, dass die Länder mit eingebunden werden, oder andere Ministerien sobald es Überschneidungen gibt. Aber es gibt jetzt nicht die Vorgabe, wie und mit wem ich mich zusammensetzen habe. Ja also der Koordinierungsprozess ist dann schon weitestgehend uns überlassen“ (M8).

„Diese partizipative Gestaltung, das ist jetzt aus meiner Sicht fast schwieriger, dass ich sozusagen aus meiner Position heraus eine Gruppe mit externen Stakeholdern einberufe und schaue, dass da was erarbeitet wird. Das ist für mich fast die schwierigere Geschichte, als zu sagen, ich weiß ungefähr, was vielleicht unsere Maßnahmen für den nächsten NAP Behinderung 2022–2030 sein sollten. Eben weil wir bislang dann nicht viel Kontakt sozusagen mit Stakeholdern hatten [...]. Da haben wir jetzt eigentlich eineinhalb Jahre irgendwie versucht ein bisschen Kontakt herzustellen. Hat sich jetzt aber aus meiner Sicht als schwierig herausgestellt“ (M3).

Die fehlenden Vorgaben und Leitlinien, wer denn nun konkret einzubeziehen sei, führt vor dem Hintergrund der im vorigen Subkapitel beschriebenen Herausforderungen hinsichtlich der Partizipation von Menschen mit Behinderungen dazu, dass das Thema der Partizipation nicht mit der notwendigen Sorgfaltspflicht angegangen wird, und eher zufällig erfolgt: „Also

wir haben die Kollegen vom Sozialministerium ersucht, dass sie uns mal ihre Liste vom Verteiler zeigen. Die war sehr umfangreich und da haben wir dann geschaut, was für uns passt, und diese Personen haben wir dann für unser erstes Treffen eingeladen“ (M8). Auch von Vertreterinnen und Vertretern aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring wird dieses, in vielerlei Hinsicht nicht transparente Vorgehen, welche Personen nun zu welchen Themen eingeladen werden, kritisiert:

„Also ich finde den Prozess überhaupt nicht transparent. Also ich bin da sehr skeptisch, wer denn da wie und von wem nominiert und eingeladen wird, und auf Grund von welchen Kriterien, welchen Verdiensten, welcher Glaubwürdigkeit gerade auch im Kontext von Behinderungen“ (W35).

Die Vielzahl der parallel laufenden Arbeitsgruppen und der nicht zentral koordinierten Anfragepolitik der unterschiedlichen Ministerien führt bei Vertreterinnen und Vertretern der Interessensvertretung und Zivilgesellschaft ebenfalls zu einer mehrfachen, und einer nicht ressourcentechnisch leistbaren und finanziellen Überforderung:

„Die Sitzungen der Arbeitsgruppen jeweils, also allein im Sozialministerium sind es fünf, dann gibt es unter anderem noch Arbeitsrecht, Gesundheit, Verkehr, Wirtschaft, Bildung. Und manche Arbeitsgruppen haben noch gar nicht zusammengefunden, auf die muss noch gewartet werden. [...] Und in jeder Gruppe machen sie das dann jeweils anders, aber vermutlich wird dann auch überall ein Papier am Ende dieser Sitzung entstehen, das dann verschickt werden kann. Das ist natürlich sehr viel Arbeitsaufwand, bis das verschickt und ein Feedback gegeben wird. Als Prozess durchaus positiv, aber viel zu unkoordiniert, zeitaufwändig und insofern auch finanziell aufwendig. Auch nicht ganz fair, weil man nicht ganz sieht, was da im Gesamtprozess bedeutet, dass da auch Expertenwissen einfließt das nicht bezahlt wurde [...]. Insofern fehlt in dem Prozess auch die Chancengleichheit“ (I56).

„Ich bin jetzt in der Arbeitsgruppe zum neuen NAP Behinderung 2022–2030, vor allem im Bereich Behindertenrecht. Aber das ist alles so undurchschaubar, wie jetzt genau diese Arbeitsgruppen geführt werden. Und vor allem ist die große Problematik, dass Menschen mit Behinderungen, also so wie ich, miteinbezogen werden, aus der

Zivilbevölkerung kommen, und man gleichzeitig nicht bereit ist den Aufwand zu bezahlen, nicht einmal die Reisekosten“ (I58).

„Ich bekomme gleich wieder Schnappatmung, wenn ich mir vorstelle, wer muss das machen. Für die Ministerien ist es natürlich relativ einfach ihre Arbeitsgruppen zu bespielen. Für uns NGOs ist das schon relativ herausfordernd, weil wir die personellen Ressourcen nicht haben, weil diese Sitzungen auch nicht finanziell abgegolten werden. Also ich kann jetzt nicht einmal irgendeinen Mitarbeiter hinschicken, weil der ist in irgendeiner Förderlogik, den kann ich gar nicht abrechnen. Und wenn ich höre 25 Gruppen, ja dann muss man schon wieder die Entscheidung treffen, ja vielleicht finden wir zwei Personen, die zwei Gruppen besetzen. Also das ist auch so schon ein massives Ressourcenthema“ (Z48).

Neben den Arbeitsteams der Ministerien und der Bundesländer koordiniert zusätzlich der Behindertenrat – ohne offizielle Beauftragung – in Absprache mit dem Sozialministerium eine Reihe an thematischen Arbeitsgruppen, in denen unter anderem auch auf die Partizipation von unterschiedlichen Gruppen geachtet wird:

„Der Behindertenrat hat gesagt: „Wir bereiten uns von zivilgesellschaftlicher Seite auf bestimmte Themen vor, damit wir dann [...] in den Arbeitsgruppen, wo wir hoffentlich hinzugezogen werden mit geeinter Stimme auftreten können.“ Die Gruppen, die das Sozialministerium hat, binden den Behindertenrat bereits ein [...] Es gibt zum Beispiel eine Arbeitsgruppe zu persönlicher Assistenz, zu Europa und Internationales, zu Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen, zu Frauen, zu Bildung, zu Arbeit, zu Gesundheit und zur Justiz [...] Da wurde sehr breit eingeladen und die Resonanz ist wirklich groß [...]. Es sind zum Beispiel auch Selbstvertreterinnen von Menschen mit Lernschwierigkeiten und teilweise auch von Menschen mit psychischen Erkrankungen dabei [...]. Das sind teilweise sehr große Arbeitsgruppen, die sich auch in einer sehr hohen Frequenz treffen. Die Gruppen erarbeiten ihre Punkte in Anlehnung an Strukturvorgaben des Sozialministeriums, was auch mit ihnen abgesprochen ist, damit wir dann, wenn es so weit ist, diese vorlegen können“ (W37).

Mit wenigen Ausnahmen ist ein Großteil der in den Prozess der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 eingebundenen Akteurinnen und Akteure der Meinung, dass es einen „koordinierten, ernstgemeinten Steuerungsprozess geben müsste, der von einer zentralen Stelle ausgeht“ (W37). Eine solche an zentraler Stelle eingerichtete Prozesssteuerung, so ebenfalls viele der befragten Personen, müsste auch regelmäßig die notwendigen Verbindungsstellen zu der politischen Ebene sicherstellen.

Während zumindest einige der involvierten Expertinnen und Experten ihre Einschätzung zu den Arbeiten in den einzelnen Ministerien dahingehend äußern, dass sich ihr Arbeitsprozess in einem überschau- und steuerbaren Rahmen bewegt, und auch auf das Sozialministerium als Orientierungsinstanz zurückgegriffen werden kann, existiert dieses Mindestmaß an zentraler Koordination und Steuerung in den neun eingesetzten Länderteams nicht:

„Wenn ich jetzt die neun Bundesländerteams hernehme, dann müsste es eine Ansprechperson sein, die das alles koordiniert [...] und wo alles zusammengeführt wird. Ich meine, dass ist im Grunde das, was wir jetzt intern in den Bundesländern gesagt haben. Das ist alles ein bisschen undurchdacht vom Ministerium [...], dass sie eigentlich selbst nicht wissen, wie beziehen wir da jetzt die Bundesländer eigentlich wirklich mit ein [...]. Und wir hatten am Anfang schon gesagt, man sollte einmal den alten NAP Behinderung 2012–2020 abschließen und dann die Evaluierung abwarten und dann die Bedarfe klären, bevor ich jetzt wieder anfangen, 200 neue Maßnahmen zu erarbeiten. Ich meine, es kann ja gar nicht vieles anderes kommen, wenn noch nicht einmal die Hauptthemen, an denen wir uns als Länder orientieren sollen, erarbeitet sind. Es gibt im Grunde Hauptthemen, wo alle Bundesländer das gleiche sagen, wo sicher alle Betroffenen das gleiche sagen, wo auch der Behindertenrat das gleiche sagt. Ich würde mich einmal auf das konzentrieren, und das gar nicht mehr so breitfächerig aufstellen [...], aber so läuft es hinaus auf neun unterschiedliche Regelungen, neun unterschiedliche Landesetappenpläne hinaus. Und wer wird das dann zusammenfügen?“ (L23).

Auch Seitens der befragten Vertreterinnen und Vertreter der Ministerien wird diese Planlosigkeit im Umgang mit der Gestaltung eines strategischen Prozesses der Einbeziehung der Bundesländer thematisiert:

„Auch die Zusammenarbeit der Länder, also die Mitarbeit der Länder macht mir noch ein bisschen Sorgen, weil wir noch nicht konkret wissen, wie das funktionieren wird. Wir haben zwar die Zusage, dass die Länder dabei sind, wir haben eine gute Zusammenarbeit mit den Ländervertretern. Aber wie sich die Länder konkret einbringen und wie die dann auch die Behindertenorganisationen miteinbeziehen, das wissen wir noch nicht“ (M1).

Seitens der Zivilgesellschaft und der Interessensvertretung wird jedoch das Gelingen dieser Einbeziehung und einer darauffolgenden neuen Form des Miteinanders als der kritische Erfolgsfaktor für den NAP Behinderung 2022–2030 gesehen:

„Jetzt müsste man sich genaue Gedanken machen: Wie sollten Zuständigkeiten für die Umsetzung im neuen NAP aussehen? Wer soll für was zuständig sein, wie weit sollen die Bundesländer einbezogen werden? Das Einbeziehen der Bundesländer für die Neuaufstellung des NAP Behinderung 2022–2030 ist das zentrale Thema. Es geht letztendlich nicht nur um Zuständigkeiten, sondern um Finanzströme und Finanzierung. Darum ist es ganz wichtig, dass die Bundesländer verstärkt mit einbezogen werden“ (Z45).

Als mögliche Strategie sich dieser Zielsetzung anzunähern, spricht eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter eines Ministeriums die Idee an, sich im Prozess der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 mehr auf die Vereinbarung eines regelmäßigen und gemeinsamen Prozesses, als auf die Koordination von Inhalten zu verständigen und zu verpflichten:

„Wir müssten hier sowas wie eine Task Force verankern, die regelmäßig miteinander darauf schaut, wie und wo Bund und Bundesländer vertreten sind. Der NAP müsste einen Prozess eröffnen, wo die Leute regelmäßig zusammenkommen und miteinander schauen, wo werden die Menschen gestärkt? Wo können sie selber dann eher ihre Sachen machen? Und das sollte gesammelt werden [...]. So etwas müsste über die ganze Laufzeit des neuen NAP passieren. Das müsste natürlich das Sozialministerium irgendwie tragen, das kann sich da nicht immer herausnehmen. Die müssten alle einladen und man müsste miteinander dann einen Bericht erstellen, am Ende. Weil nur so kriegst du die Bundesländer ins Boot [...].

Also das werden wir versuchen vorzuschlagen. Aber das Sozialministerium ist die tragende Kraft, nur sie können die Plattform sein und es muss solche Plattformen geben“ (M13).

Die Schaffung einer solch kontinuierlich agierenden Instanz, unter der Federführung des Sozialministeriums, wird in ähnlicher Formulierung auch von einigen der befragten Vertreterinnen und Vertreter der Bundesländer angestrebt. Dies – so eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter eines Bundeslandes – müsste „von einer ernsthaften Absicht geleitet [sein]. Dann glaube ich, werden sich die Länder auch nicht verschließen. Vielleicht dass man halt mal einzelne Modelle herausgreift und anhand derer mit den Ländern redet und gemeinsam überlegt“ (L16). Dafür müssten so zeitnah wie möglich die „Zeitschienen und die Umsetzungsverantwortung definiert werden und wenn dann ein Bundesland nicht mitmacht, dann macht es halt nicht mit“ (L21).

7 NAP Behinderung 2012–2020

Kapitel 1 „Behindertenpolitik“

Kapitel 1 des NAP Behinderung 2012–2020 behandelt das Thema Behindertenpolitik. Es ist in folgende elf Unterkapitel unterteilt:

- 1.1 Nationaler Aktionsplan Behinderung
- 1.2 Grundlagen der Behindertenpolitik
- 1.3 Definition von Behinderung
- 1.4 Kinder mit Behinderungen
- 1.5 Frauen mit Behinderungen
- 1.6 Ältere Menschen mit Behinderungen
- 1.7 Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen
- 1.8 EU-Behindertenpolitik
- 1.9 Internationale Behindertenpolitik
- 1.10 Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
- 1.11 Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

Das Kapitel „1. Behindertenpolitik“ ist in sich sehr heterogen. Dementsprechend ist es an dieser Stelle nicht zielführend, auf die grundlegenden Verständnisse der jeweils relevanten Artikel der UN-BRK Bezug zu nehmen. Im Kontext des Titels Behindertenpolitik sei nur darauf hingewiesen, dass – Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c folgend – der „Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen politischen Konzepten und allen Programmen zu berücksichtigen [ist]“ (UN-BRK Art. 4 Abs. 1 lit. c).

In weiterer Folge werden die einzelnen Unterkapitel, der Reihenfolge des NAP Behinderung 2012–2020 folgend, behandelt.

7.1 Ergebnisse der Dokumentenanalyse

7.1.1 Behindertenpolitik Allgemein

Ausgangslage und Zielsetzungen

Die Beschreibung der Ausgangslage beinhaltet Informationen zum Entstehungskontext des NAP Behinderung 2012–2020. So wurde im „Zusammenhang mit der Beschlussfassung des ersten österreichischen Staatenberichts an die Vereinten Nationen betreffend die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich“ (BMASK 2012 9) die Erstellung eines Nationalen Aktionsplans für Menschen mit Behinderungen beabsichtigt. Dieser Aktionsplan solle „die Leitlinien der österreichischen Behindertenpolitik bis 2020 [enthalten]“ (ebd. 9). Lag beim letzten „Strategiepapier zur österreichischen Behindertenpolitik [...] der Fokus auf Fürsorge und Versorgung behinderter Menschen, steht nunmehr eindeutig der Menschenrechts- und Gleichstellungsansatz im Vordergrund“ (ebd.). Die im Jahr 2008 von Österreich ratifizierte UN-BRK habe dementsprechend „neue Maßstäbe hinsichtlich der Rechte der Menschen mit Behinderungen [ge]setzt“ (ebd.). So wird festgehalten, dass

„Ein auf mehrere Jahre ausgerichteter und strategisch angelegter Aktionsplan [...] Voraussetzungen für politische Partizipation, Transparenz, Berechenbarkeit, Überprüfbarkeit und Weiterentwicklung [schafft,] und [...] damit im Interesse der Menschen mit Behinderungen [ist].“ (ebd. 10).

Weiters wird erklärt, dass die Angelegenheiten von Menschen mit Behinderungen eine Querschnittsmaterie darstellen, die in Österreich eine „starke föderalistische Komponente aufweist“ (ebd.). Auch heißt es im NAP Behinderung 2012–2020, dass „[a]ufgrund der Bundesverfassung [...] alle Bereiche der Behindertenpolitik, die nicht ausdrücklich Bundessache sind, Zuständigkeit der Länder [sind]. Der NAP Behinderung geht im Maßnahmenbereich über die Bundeszuständigkeit nicht hinaus“ (ebd. 10).

Zudem wird angegeben, dass die im NAP Behinderung 2012–2020 für 2012 aufgelisteten Maßnahmen budgetiert wurden:

„Die Maßnahmen [aber], die aus künftigen Bundeshaushalten zu finanzieren sind, müssen nach Maßgabe der einzelnen Ressorthaushalte budgetiert werden. Die für die jeweiligen Maßnahmen zuständigen

Bundesministerien haben entsprechende Vorkehrungen im Ressortbudget zu treffen. Die Länderbudgets werden durch den NAP Behinderung nicht belastet, da ein Aktionsplan des Bundes den Ländern keine Verpflichtungen auferlegen kann.“ (ebd. 11)

Die Ausgangslage von Kapitel 1.1 beinhaltet keine Quellenangaben oder Daten, auch wird kein Handlungsbedarf identifiziert. Zudem gibt es keine zusätzliche Information dazu, wie die Strategie des NAP Behinderung 2012–2020 sowie sein Ansatz zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich genau aussieht.

Das Kapitel „1.1 Nationaler Aktionsplan Behinderung“ nennt sechs Zielsetzungen (vgl. ebd. 11-12):

- NAP Behinderung 2012–2020 als Leitlinie der österreichischen Behindertenpolitik bis 2020, der Zielsetzungen und konkreten Maßnahmen im Behindertenbereich umfasst
- „Wesentlich bei der Erstellung des Aktionsplans war die Einbeziehung der Behindertenorganisationen und der Zivilgesellschaft. Die Betroffenen hatten durch entsprechende Arbeitstagungen und Veranstaltungen zum NAP Behinderung 2012–2020 sowie durch Arbeitsgespräche mehrfache Möglichkeiten zur Partizipation und Beeinflussung der Inhalte des NAP“ (ebd. 11)
- Überwachung und Begleitung des NAP Behinderung 2012–2020 durch eine Begleitgruppe unter Einbindung von Behindertenanwaltschaft, Monitoringausschuss und Behindertenvertretung beziehungsweise Zivilgesellschaft
- Erstellung einer Prioritätenliste für Maßnahmen des NAP Behinderung 2012–2020 sowie geeignete Indikatoren für die Messung der Fortschritte durch die Begleitgruppe
- Untersuchung und Bewertung des NAP Behinderung 2012–2020 durch Zwischenbilanzierungen und eine Evaluierung am Ende der Laufzeit
- Ergänzung beziehungsweise Änderung des NAP Behinderung 2012–2020, sollten Zwischenbilanzierungen politischen Handlungsbedarf ergeben

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Relevante Informationen, die die beschriebene Ausgangslage ergänzen, betreffen vor allem den Grad der Partizipation von Menschen mit Behinderungen im Entstehungsprozess des NAP Behinderung 2012–2020. So ist der Prozess der Entstehung laut Monitoringausschuss „von einem sehr rudimentären Verständnis von Teilhabe und Partizipation gezeichnet“

(Monitoringausschuss 2012 17). Obwohl Bemühungen erkennbar sind, erfüllen diese „jedoch nach wie vor die Minimumvorgaben für Partizipation, die sich die Regierung auch selbst vorgegeben hat, nicht“ (ebd. 7f.). Demzufolge habe es im Kontext des NAP Behinderung 2012–2020 zwar

„eine Auftakt- und eine Endveranstaltung für NGOs [gegeben], dazwischen gab es keine Konsultationen bzw. Formen von Partizipation. Für den Entwurf des NAP wurden knapp drei Wochen für Rückmeldungen eingeräumt. Die kurze Phase wurde von mehr als 100 Institutionen genutzt, um vielfach sehr detaillierte Kritik und auch konkrete Verbesserungsvorschläge anzubringen. Diese wurde jedoch nicht eingearbeitet, auch mit dem Verweis auf den bereits festgelegten Fahrplan der Vorlage im Ministerrat. Eine Veröffentlichung der Rückmeldungen wäre im Sinne von Transparenz und Partizipation wünschenswert gewesen“ (ebd. 8).

Zu Partizipation und Teilhabe hatte auch die ÖAR in ihrem Bericht gefordert, Menschen mit Behinderungen und ihre Interessensvertretungen frühzeitiger in den Nationalen Aktionsplan Behinderung 2012–2020 zur Umsetzung der UN-BRK einzubinden (vgl. ÖAR 2010 148). Hinsichtlich des im NAP Behinderung 2012–2020 beschriebenen Abrückens vom Fürsorgegedanken ist die ÖAR der Ansicht, dass der Paradigmenwechsel „vom Fürsorgegedanken hin zum Menschenrechtsansatz“ (ebd. 10) nicht vollzogen wurde.

Während der NAP Behinderung 2012–2020 zwar die föderalistische Komponente der Querschnittsmaterie Menschen mit Behinderungen erwähnt, geht er nicht auf ihre (potenziellen) Folgen ein. So kann laut ÖAR „insbesondere die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern und der stark ausgeprägte Föderalismus in behindertenrelevanten Gesetzesmaterien zu großen Rechtsunsicherheiten und Ungleichheiten [führen]“ (ebd. 10). Die Problematik mangelhafter Kommunikation zwischen Bund und Ländern sowie das starre Festhalten am eigenen Kompetenzbereich habe sich auch deutlich auf den Entstehungsprozess des NAP Behinderung 2012–2020 ausgewirkt, so der Monitoringausschuss in seinem ersten Bericht (vgl. Monitoringausschuss 2012 27): Demnach laufe „der Aktionsplan Gefahr, nur bruchstückhaft umsetzbar zu sein“ (ebd. 27-28). Auf diese Gefahr verweist auch der UN-Behindertenrechtsausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen und ruft in Erinnerung, „dass Artikel 4 Absatz 5 des Übereinkommens klar festhält, dass sich ein Vertrags-

staat trotz der auf eine föderale Struktur zurückzuführenden administrativen Besonderheiten nicht seinen aus dem Übereinkommen erwachsenden Verpflichtungen entziehen darf“ (BMASK 2013a para. 10).

Im Hinblick auf die richtige Feststellung, die UN-BRK liefere (neue) Maßstäbe für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, muss noch folgende Beobachtung des Monitoringausschusses festgehalten werden: „Die Konventionsvorgaben sind nicht Kern der Vorhaben [des NAP Behinderung 2012–2020], es ist daher ein Mischprodukt aus Prä-Konvention-Behindertenpolitik und tatsächlichen Bemühungen, die Verpflichtungen der Konvention zu erfüllen“ (Monitoringausschuss 2012 8).

Maßnahmen und Indikatoren

Das Kapitel 1.1 enthält drei Maßnahmen, aber keine Indikatoren. Mit zwei Maßnahmen lassen sich die meisten Maßnahmen dem Typ 4 „Forschungsprojekte, Evaluierungen und Studien“ zuordnen. Alle drei Maßnahmen sind als Maßnahmen formuliert.

Tabelle 4: Maßnahmen 1-3–1.1 Nationaler Aktionsplan Behinderung

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 1 Arbeitsgruppen und Gremien		
1	Einrichtung einer Begleitgruppe zum NAP Behinderung unter Einbeziehung der Behindertenorganisationen	ja
Typ 4 Forschungsprojekte, Evaluierungen und Studien		
2	Zwischenbilanzierungen zum NAP Behinderung	ja
3	Evaluierung und Schlussfolgerungen zum NAP Behinderung	teilweise

Laut Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden die Maßnahmen 1 und 2 umgesetzt, Maßnahme 3 wurde teilweise umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 5).

Im Folgenden soll nun ein genauerer Blick auf Maßnahme 1 „Einrichtung einer Begleitgruppe zum NAP Behinderung unter Einbeziehung der Behindertenorganisationen“ geworfen werden, da die Begleitgruppe mit der „Überwachung und Begleitung des NAP[s]“ (BMASK 2012 11) betraut ist. Der Umsetzungstabelle 2012–2018 folgend wurde die Begleitgruppe 2012 planmäßig eingerichtet, ihre konstituierende Sitzung fand am 23. Oktober

2012 statt (vgl. BMASGK 2019a 5). Weiter heißt es, dass die Begleitgruppe „in der ersten Phase der Umsetzung des NAP Behinderung (2012–2015) sieben Sitzungen sowie drei Sitzungen der Unterarbeitsgruppe Indikatoren abgehalten [hat]“ (ebd. 5). Es werden auch Termine genannt, zu denen sich die Gruppe getroffen hat (vgl. ebd. 5). Während Maßnahme 1 sehr spezifisch formuliert ist und die Bewertung als umgesetzt im Sinne der Einrichtung der Begleitgruppe mit dem Jahr 2012 folgerichtig ist, stellt sich die Frage nach dem Einbezug der Behindertenorganisationen. Hierzu gibt die Umsetzungstabelle 2012–2018 keinerlei Auskunft (vgl. ebd. 5). Relevant ist in diesem Zusammenhang folgende, von der ÖAR im Zuge der Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 getätigte Feststellung:

„Die Leitung und Organisation dieser Begleitgruppe hat jedoch das Sozialministerium, welches auch die Inhalte der Begleitgruppe vorgibt, wodurch die Arbeit der Begleitgruppe stark vom Sozialministerium beeinflusst wird. Die Sitzungen dienen der Information, eine nachhaltige Begleitung bzw. eine Überwachung, die auch zu Verbesserungen führt, hat bisher noch nicht stattgefunden.“ (BMASK 2016 188)

Dies berücksichtigend bleibt unklar, inwiefern hier der Verpflichtung, Menschen mit Behinderungen aktiv in sie betreffende Entscheidungsprozesse miteinzubeziehen (vgl. UN-BRK Art. 4 Abs. 3), ausreichend nachgekommen wurde. Zudem stellt sich im Hinblick auf die Zielsetzung der Überwachung des NAP Behinderung 2012–2020 durch die Begleitgruppe (siehe Kapitel 6.2) die Frage, wie diese in einem solchen Arbeitssetting gelingen kann. In Erinnerung gerufen werden muss auch, dass die Begleitgruppe nicht zeitlich mit der Verabschiedung des NAP Behinderung 2012–2020 ihre Arbeit aufgenommen hat.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In Kapitel 1.1 besteht nur bedingt Kohärenz zwischen der Ausgangslage, den Zielsetzungen und den formulierten Maßnahmen. So findet sich nur für die erste Zielsetzung, nach welcher der NAP Behinderung 2012–2020 die „Leitlinien der österreichischen Behindertenpolitik bis zum Jahr 2020 darstellen“ (BMASK 2012 11) soll, eine Entsprechung in der Ausgangslage. Hierbei fällt auf, dass die entsprechende Passage in der Ausgangslage einen fast identen Wortlaut wie die Zielsetzung aufweist („dass dieser Aktionsplan die Leitlinien der österreichischen Behindertenpolitik bis 2020 beinhalten soll“, ebd. 9). Die anderen fünf Zielsetzungen weisen keine Kohärenz mit der Ausgangslage auf. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die zweite Zielsetzung in dem Präteritum formuliert ist („Wesentlich bei der Erstellung des Aktionsplans war die Einbeziehung der Behindertenorganisationen und der

Zivilgesellschaft“, ebd. 11). Diese Tatsache unterstreicht nochmals die mangelnde Kohärenz innerhalb des Kapitels. Eklatant ist zudem, dass, obwohl die UN-BRK laut Ausgangslage neue Maßstäbe für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Österreich setzt (vgl. ebd. 9), dies nicht in den Zielsetzungen reflektiert wird. So müsste es etwa dem Untertitel des NAP Behinderung 2012–2020 folgend eine Zielsetzung geben, die die Umsetzung der UN-BRK in Österreich zum Inhalt hat. Dies ist nicht der Fall.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass das Kapitel „1.1 Nationaler Aktionsplan Behinderung“ sechs Zielsetzungen, jedoch nur drei Maßnahmen aufweist. Maßnahme 1 lässt sich der dritten Zielsetzung, die Maßnahmen 2 und 3 beide der fünften Zielsetzung zuordnen. Für die anderen Zielsetzungen gibt es keine entsprechenden Maßnahmen.

Entsprechungen in der UN-BRK

Im Kapitel zum Nationalen Aktionsplan Behinderung gibt es keine direkten Verweise auf die UN-BRK, allerdings soll auf drei Bestimmungen der UN-BRK kurz verwiesen werden. Zwei davon betreffen die Rolle von Menschen mit Behinderungen, eine den Anwendbarkeitsradius der Konvention. Artikel 4 Absatz 3 folgend sollen die Vertragsstaaten bei der

„Ausarbeitung und Umsetzung von [...] politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens [...] mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen [führen] und [...] sie aktiv ein[beziehen].“ (UN-BRK Art. 4 Abs. 3)

Zudem ist Artikel 33 Absatz 3 relevant, nach welchem die Zivilgesellschaft – insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen – in die Überwachung des Umsetzungsprozesses miteinbezogen werden und an welchem sie in vollem Umfang partizipieren sollen (vgl. ebd. Art. 33 Abs. 3).

Zu der Anwendbarkeit der UN-BRK heißt es, dass die „Bestimmungen dieses Übereinkommens [Anm. der UN-BRK] [...] ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats [gelten]“ (ebd. Art. 4 Abs. 5). Dies steht im Gegensatz zur Aussage, der NAP Behinderung 2012–2020 gehe im „Maßnahmenbereich über die Bundeszuständigkeit nicht hinaus“ (BMASK 2012 10).

Synthese

Zusammenfassend lässt sich Folgendes festhalten: Während die Ausgangslage vor allem Kontextinformationen zur Entstehung des NAP Behinderung 2012–2020 beinhaltet und von einem auf mehrere Jahre ausgerichteten und strategisch angelegten Aktionsplan (vgl. BMASK 2012 10) spricht, fehlen genaue Angaben zu eben jenem Aktionsplan – zu dessen Strategie, Zielen und Herangehensweisen. Die Aussage, „der NAP Behinderung geht im Maßnahmenbereich über die Bundeszuständigkeit nicht hinaus“ (ebd. 10), ist auffallend, da viele der insgesamt 250 Maßnahmen des NAP Behinderung 2012–2020 in der Umsetzungszuständigkeit auch die Länder nennen. In diesem Zusammenhang sei auch auf Artikel 4 Absatz 5 der UN-BRK verwiesen, nach welchem alle Bestimmungen der UN-BRK „ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats [gelten]“ (UN-BRK Art. 4 Abs. 5).

Die Tatsache, dass die Vorgaben der UN-BRK im NAP Behinderung 2012–2020 nicht im Vordergrund stehen (siehe Kapitel 3.1), muss hier nochmals besonders betont werden. Darauf hat der Monitoringausschuss auch in seinem zweiten Bericht zum zweiten Staatenberichtsverfahren hingewiesen und festgestellt, dass die im NAP Behinderung 2012–2020 vorhandenen Maßnahmen nur teilweise von den Vorgaben der UN-BRK abgeleitet sind (vgl. Monitoringausschuss 2018 3). Auch wurde in diesem Kontext nochmals auf den mangelnden Einbezug von Menschen mit Behinderungen in der Entstehung des NAP Behinderung 2012–2020, die ausbaufähigen Verantwortlichkeiten der Länder sowie auf die unzureichende Budgetierung hingewiesen (vgl. ebd. 3).

Damit der NAP Behinderung 2012–2020 dem Anspruch gerecht werden kann, die – wie es im Untertitel des NAP Behinderung 2012–2020 heißt – Strategie zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich zu sein, muss er den Bestimmungen der UN-BRK folgen. In diesem Zusammenhang sollte – ganz unabhängig von den jeweiligen Themenschwerpunkten – eine stärkere Berücksichtigung der Allgemeinen Grundsätze und der Allgemeinen Verpflichtungen der UN-BRK stattfinden (vgl. UN-BRK Art. 3 und 4). Auch soll für ein besseres Verständnis dieser rechtlichen Bestimmungen eine enge und aktive Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen forciert werden. Nur so lässt sich auch nachvollziehen, wie volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft für Menschen mit Behinderungen erreicht werden kann.

7.1.2 Grundlagen der Behindertenpolitik

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Ausgangslage zu Kapitel 1.2 beschreibt der NAP Behinderung 2012–2020, dass sich die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen in den letzten zwanzig Jahren stark verbessert hat und führt in diesem Zusammenhang die folgenden vier Bereiche an:

- „ein abgestuftes, bedarfsorientiertes Pflegegeld mit Rechtsanspruch“ (BMASK 2012 14),
- „ein[en] Rechtsanspruch mit Wahlfreiheit auf gemeinsamen Unterricht für behinderte und nichtbehinderte Kinder bis zum Ende der 8. Schulstufe geschaffen (schulische Integration)“ (ebd.),
- die „Beschäftigungsoffensive für Menschen mit Behinderungen“ (ebd.) und
- „die rechtliche Gleichstellung behinderter Menschen mit der Einführung des Behindertengleichstellungsrechts 2006“ (ebd.).

Zudem formuliert die Ausgangslage den Anspruch, dass „die Behindertenpolitik Rahmenbedingungen schafft, von denen möglichst viele Menschen profitieren. Von zentraler Bedeutung ist dabei, dass die Umwelt in jeder Hinsicht möglichst barrierefrei gestaltet sein muss“ (ebd.).

Weiter wird eine im Auftrag des Sozialministeriums zwischen 2007 und 2008 durchgeführte Erhebung der Statistik Austria angeführt, wonach „20,5 % der Wohnbevölkerung in Privathaushalten [angaben], eine dauerhafte Beeinträchtigung [zu haben]. Das sind hochgerechnet ca. 1,7 Mio. Menschen“ (ebd.). Abschließend stellt der NAP Behinderung 2012–2020 fest, dass es an einem flächendeckenden Disability Mainstreaming mangelt und identifiziert dementsprechend Handlungsbedarf (vgl. ebd.).

Die Ausgangslage von Kapitel 1.2 beinhaltet keine Quellenangaben, etwa zu der erwähnten Mikrozensus-Erhebung der Statistik Austria.⁹ Auch werden keine zusätzlichen Informationen und Daten genannt, die die Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen in den genannten Bereichen veranschaulichen würden.

⁹ Hierzu merkt das BMSGPK im Rahmen seiner Stellungnahme zum Zwischenbericht der Evaluierung des NAP Behinderung 2012–2020 Folgendes an: „Die Ausgangslage von Kapitel 1.2. enthält sowohl Daten der WHO als auch Daten der Statistik Austria.“

Kapitel „1.2 Grundlagen der Behindertenpolitik“ nennt sieben Zielsetzungen (vgl. ebd. 15):

- Ermöglichung voller gesellschaftlicher Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, um ein selbstbestimmtes Leben in Würde führen zu können: „Behinderte Menschen dürfen weder schulisch, beruflich, noch sozial ausgegrenzt und benachteiligt werden. Ihre diesbezüglichen Rechte müssen gestärkt werden.“ (ebd. 15)
- Anerkennung des Beitrags, den Menschen mit Behinderungen zur Vielfalt der Gesellschaft beitragen (Diversity Ansatz)
- Inklusive Gesellschaft bis 2020
- Frühzeitiger und durchgehender Einbezug von Menschen mit Behinderungen bei behindertenrelevanten Vorhaben nach Artikel 4 UNBRK: „Die Einbeziehung soll einerseits im Rahmen des Bundesbehindertenbeirates und andererseits über Arbeitsgruppen und anlassbezogene Arbeitstreffen erfolgen.“ (ebd. 15)
- Unterstützung und Förderung des Disability Mainstreamings in der gesamten Bundesgesetzgebung, Gerichtsbarkeit und Bundesverwaltung
- Verstärkte Verknüpfung von Auftragsvergaben im Rahmen des Bundesvergaberechts an Bedingungen der Barrierefreiheit, Behindertengleichstellung und Behindertenbeschäftigung
- Ausreichende staatliche Unterstützung der Selbstvertretungsinitiativen von Menschen mit Lernbehinderung und Berücksichtigung im Bundesbehindertenbeirat

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Die in der Ausgangslage erwähnte rechtliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führt der erste Staatenbericht Österreichs etwas ausführlicher aus. So erklärt dieser, dass der Diskriminierungsschutz für Menschen mit Behinderungen im 2005 beschlossenen Behindertengleichstellungspaket geregelt ist:

„Ziel dieses drei Gesetze umfassenden Pakets ist es, Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen oder zu verhindern [...] Es enthält ein Diskriminierungsverbot für den Bereich des täglichen Lebens, [...] den Bereich der Arbeitswelt [...] [, sowie] die Einrichtung eines Behindertenanwalts, der Personen berät und unterstützt, die sich diskriminiert fühlen.“ (BMASK 2010 3)

Der Monitoringausschuss hält in seinem ersten Bericht einen für das Verständnis der österreichischen Behindertenpolitik sehr relevanten Aspekt fest, nämlich dass „Gesetzgebung

zur und Vollziehung der Behindertenpolitik [...] in vielen wesentlichen Gesellschaftsfeldern den Bundesländern [obliegt]“ (Monitoringausschuss 2012 7). Diesen Aspekt nennt die Ausgangslage von Kapitel 1.2 nicht.

Davon abgesehen, dass die ÖAR das in der Ausgangslage festgestellte Fehlen eines flächendeckenden Disability Mainstreamings bestätigt, enthält der Korpus der Dokumentenanalyse keine weiteren ergänzenden Perspektiven zu den Grundlagen der Behindertenpolitik.

Maßnahmen und Indikatoren

Das Kapitel 3.2 enthält sieben Maßnahmen, aber keine Indikatoren. Mit vier Maßnahmen lassen sich die meisten Maßnahmen dem Typ 2 „Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen“ zuordnen. Die Maßnahmen 6 und 7 wurden als prioritär eingestuft. Die Maßnahme 4, 7, 9 und 10 sind wie Maßnahmen formuliert, die andern vielmehr als Ziele.

Tabelle 5: Maßnahmen 4-10–1.2 Grundlagen der Behindertenpolitik

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
4	Verpflichtende Folgenabschätzung über die Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen bei allen legislativen Vorhaben des Bundes durch entsprechende Ausführungen im Vorblatt der jeweiligen Regierungsvorlage	ja
5	Erweiterung des Bundesbehindertenbeirates	ja
8	Stärkung des Bundessozialamtes als Kompetenzzentrum und zentrale Anlaufstelle für Menschen mit Behinderungen und für Unternehmen, die Menschen mit Behinderungen einstellen	ja
10	Erweiterung der Beratung für Menschen mit Behinderungen durch Nutzung bereits bestehender Fachberatungsstellen	teilweise
Typ 7 Konzepte, Strategien und Leitlinien		
9	Ressortinterne Empfehlungen zur Heranziehung von integrativen Betrieben, der Einhaltung von behindertengleichstellungsrechtlichen Standards und der Erfüllung des Kriteriums Barrierefreiheit im Rahmen öffentlicher Auftragsvergaben	ja
Typ 10 Staatliche Förderungen und Zuwendungen		

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
6 ¹⁰	Absicherung der Österreichischen Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (ÖAR) als Dachverband der Behindertenorganisationen	ja
7 ¹¹	Nach Maßgabe der budgetären Möglichkeiten finanzielle Unterstützung für Behindertenverbände, die Selbstbestimmt-Leben-Bewegung, die Selbstvertreterinnen und Selbstvertreter mit Lernschwierigkeiten, Selbsthilfe- NGOs sowie Elterninitiativen und Angehörige für Projekte von allgemeinem Interesse im Behindertenbereich	ja

Laut Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden die Maßnahmen 4 bis 9 umgesetzt, Maßnahme 10 wurde „teilweise umgesetzt“ eingestuft (vgl. BMASGK 2019a 6-9).

Im Folgenden soll nun ein Blick auf Maßnahme 4 und 5 geworfen werden, da diese für die Ermöglichung voller gesellschaftlicher Teilhabe und den Einbezug von Menschen mit Behinderungen in sie betreffende Angelegenheiten relevant sind. Zum Umsetzungsprozess von Maßnahme 4 hält die Umsetzungstabelle 2012–2018 folgendes fest:

„Nach der 2012 erlassenen und mit 1. Jänner 2013 in Kraft getretenen Verordnung des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz über die wirkungsorientierte Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben betreffend die Auswirkungen in sozialer Hinsicht (WFA-Soziales-Verordnung, BGBl. II Nr. 496/2012) müssen bei der Folgenabschätzung auch die Auswirkungen auf die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderung (im Hinblick auf deren Beschäftigungssituation sowie außerhalb der Arbeitswelt) berücksichtigt werden.“ (BMASGK 2019a 6)

Während eine Bewertung als „umgesetzt“ hier plausibel erscheint, ergibt sich aus dieser Darstellung nicht, wer für die Erstellung dieser Folgenabschätzungen zuständig ist und inwiefern Menschen mit Behinderungen oder sie vertretenden Organisationen bei den Abschätzungen beteiligt sind. Dies wäre jedoch besonders wichtig, um die Umsetzung von Maßnahme 4 zur Zielsetzung des frühzeitigen und durchgehenden Einbezugs von Menschen mit Behinderungen bei behindertenrelevanten Vorhaben bewerten zu können. Nur so

¹⁰ als prioritär eingestuft

¹¹ als prioritär eingestuft

würde sich einschätzen lassen, inwiefern Maßnahme 4 angemessen beziehungsweise mit Artikel 4 Absatz 3 der UN-BRK konform ist.

Maßnahme 5 wurde mit der Begründung als „umgesetzt“ bewertet, dass der Bundesbehindertenbeirat ab dem 11. August 2014 um einen Vertreter beziehungsweise eine Vertreterin „der Menschen mit Lernbehinderung sowie um die Vorsitzende (den Vorsitzenden) des Monitoringausschusses gesetzlich erweitert worden [...] [ist]. Die Nominierung des Selbstvertreters erfolgte durch den Österreichischen Behindertenrat“ (ebd. 6). Grundlegend ist festzustellen, dass sich aus der Formulierung der Maßnahme nicht ergibt, um was beziehungsweise um wen der Bundesbehindertenbeirat erweitert werden soll. Zudem fällt auf, dass die Erweiterung erst im Sommer 2014 stattfand, der NAP Behinderung 2012–2020 dafür jedoch das Jahr 2012 angibt. Hintergründe zu dieser verspäteten Umsetzung gibt die Umsetzungstabelle 2012–2018 nicht an (vgl. ebd. 6). Ein weiterer wichtiger Aspekt, den Maßnahme 5 auslöst und auf den die ÖAR in der Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 hinweist ist, dass die Erweiterung des Beirats auch

„einer ausreichenden Finanzierung von Selbstvertretungsinitiativen [bedarf]. Menschen mit Lernschwierigkeiten, die sich politisch selbst vertreten sollen, müssen, um sich organisieren zu können, ausreichende Unterstützung erhalten, so z.B. bei der Erarbeitung von politischen Forderungen und Anliegen. Diese Tätigkeit ist weit umfangreicher und zeitaufwändiger als die tatsächliche Teilnahme an Bundesbehindertenbeiratssitzungen.“ (BMASK 2016 190)

Da die Finanzierung streng genommen nicht Teil der Maßnahme ist, mag die Bewertung als „umgesetzt“ gerechtfertigt sein. Weil die Sitzungen des Beirats jedoch nicht ausreichend barrierefrei sind und Menschen mit Lernschwierigkeiten zumeist mehr Vorbereitungszeit benötigen, ist die „politische Teilhabe [...] daher für diese Personengruppe trotz personeller Einbindung noch nicht umfassend gewährleistet“ (ebd. 190).¹²

¹² Hierzu merkt das BMSGPK im Rahmen seiner Stellungnahme zum Zwischenbericht der Evaluierung des NAP Behinderung 2012–2020 Folgendes an: „Diese Bewertung entspricht nicht der Faktenlage, da Gebärdensprachdolmetschung zur Verfügung gestellt wird. Lernbeeinträchtigte Personen erhalten zudem gesonderte Unterstützung. Protokolle und Tagesordnungspunkte werden überdies in Leichter-lesen-Version zur Verfügung gestellt.“

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In Kapitel „1.2 Grundlagen der Behindertenpolitik“ ist die Kohärenz zwischen der Ausgangslage, den Zielsetzungen und den formulierten Maßnahmen nur bedingt gegeben. Nur für die Zielsetzung der Unterstützung und Förderung des Disability Mainstreamings gibt es eine explizite Entsprechung in der Ausgangslage; hierfür ist auch Handlungsbedarf identifiziert worden. Die Zielsetzung der Ermöglichung voller gesellschaftlicher Teilhabe hat einen Bezug zum vom NAP Behinderung 2012–2020 erwähnten Behindertengleichstellungsrecht. Für die anderen Zielsetzungen lassen sich keine konkreten Bezüge zur Ausgangslage herstellen. Dies liegt auch daran, dass die Zielsetzungen sehr breit und unkonkret formuliert sind.

Des Weiteren lassen sich nur zwei Maßnahmen klar Zielsetzungen zuordnen: Maßnahme 9 entspricht der vorletzten und Maßnahme 5 der letzten Zielsetzung. Mit Blick auf Maßnahme 5 ist dies aber auch nur unter Einbezug der Umsetzungstabelle 2012–2018 möglich, da sich hier die Information finden lässt, um was beziehungsweise wen der Bundesbehindertenbeirat erweitert werden soll(te). Das Ziel einer inklusiven Gesellschaft bis zum Jahr 2020 ist zwar erstrebenswert, jedoch kaum überprüfbar und auch angesichts des Status quo zum Zeitpunkt der Verabschiedung des NAP Behinderung 2012–2020 vollkommen unrealistisch.

Entsprechungen in der UN-BRK

Im Kapitel zu den Grundlagen der Behindertenpolitik findet sich ein direkter Bezug auf die UN-BRK. So wird in den Zielsetzungen festgehalten, dass bei „behindertenrelevanten Vorhaben [...] Menschen mit Behinderungen frühzeitig und durchgehend einbezogen werden [müssen], wie es Artikel 4 der UN-Behindertenrechtskonvention vorsieht“ (BMASK 2012 15). Die entsprechende Bestimmung lässt sich genauer gesagt im dritten Absatz des Artikels 4 „Allgemeine Verpflichtungen“ finden.

In den ersten beiden Zielsetzungen finden sich auch noch wichtige Aspekte der UN-BRK wieder, auch wenn diese nicht als solche ausgewiesen werden. So werden hier die Allgemeinen Grundsätze der Selbstbestimmung (vgl. UN-BRK Art. 3 lit. a), der vollen und wirksamen Teilhabe in der Gesellschaft (vgl. ebd. lit. c), sowie „die Achtung der Unterschiedlichkeit und die Akzeptanz von Menschen mit Behinderungen als Teil der menschlichen Vielfalt und der Menschheit“ (ebd. lit. d) aufgegriffen. Auch ist von Disability Mainstreaming die Rede, auf dessen Wichtigkeit die UN-BRK in ihrer Präambel hinweist (vgl. ebd. Präambel lit. g).

Synthese

Für das in Kapitel 1.2 behandelte Thema Grundlagen der Behindertenpolitik lässt sich Folgendes zusammenfassend festhalten: Obwohl das Kapitel die Grundlagen der Behindertenpolitik behandelt, wird nicht in sich stimmig und nachvollziehbar dargelegt, wie diese Grundlagen genau definiert werden beziehungsweise welche Ansätze und Prinzipien als (neue) Grundlage dienen (könnten). Ausnahmen stellen hierbei der Grundsatz der Partizipation und des Disability Mainstreamings dar. Dass der NAP Behinderung 2012–2020 zu Disability Mainstreaming keine konkreteren Maßnahmen formuliert, passt in das Bild, welches der Monitoringausschuss in seinem zweiten Bericht 2018 zeichnet. In diesem stellt er fest, dass noch immer ein Mangel an Bewusstsein für den Querschnittscharakter des Themas Behinderung – und dementsprechend für die Verantwortung aller politischen Ressorts – vorherrscht (vgl. Monitoringausschuss 2018 33). Folglich habe das Disability Mainstreaming noch nicht Einzug in die österreichische Verwaltung und Politik gefunden (vgl. ebd. 33).

Um die Behindertenpolitik in Österreich grundlegend mit der UN-BRK in Einklang zu bringen, sollte eine engere Anlehnung an die Allgemeinen Verpflichtungen der UN-BRK erfolgen, die in Artikel 4 festgeschrieben sind. Dieser zählt Bestimmungen auf, die darauf abzielen, „die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern“ (UN-BRK Art. 4 Abs. 1). Auch können die Allgemeinen Grundsätze der UN-BRK (vgl. ebd. Art. 4) – die ja teilweise bereits Eingang in die Zieleetzungen des Kapitels gefunden haben – als wichtige Hilfestellung dienen. Eine Behindertenpolitik, die die nationale Umsetzung der UN-BRK anstrebt, sollte sich an der Einhaltung der Grundsätze messen, die der UN-BRK zugrundeliegen.

7.1.3 Definition von Behinderung

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Ausgangslage zu Kapitel „1.3 Definition von Behinderung“ beschreibt der NAP Behinderung 2012–2020, dass es viele Bundes- und Landesgesetze gibt, die für Menschen mit Behinderungen relevante Rechtsnormen beinhalten (vgl. BMASK 2012 16). Diese haben allerdings „unterschiedliche Zielsetzungen und enthalten entsprechend unterschiedliche Definitionen von Behinderung“ (ebd.). Laut NAP Behinderung 2012–2020 ist es folglich „im

Interesse der Menschen mit Behinderungen, dass sich die Definitionen von Behinderung voneinander unterscheiden“ (ebd. 17).

Weiters erklärt der NAP Behinderung 2012–2020 in der Ausgangslage, dass mit der neuen Einschätzungsverordnung von 2010 „zeitgemäße medizinische Kriterien und Parameter für die Feststellung des Grades der Behinderung im Rahmen der Begutachtung durch ärztliche Sachverständige geschaffen [wurden]“ (ebd.). Hierzu wird auch ergänzt, dass durch die Anwendung des Multi-Axialen Klassifikationsschemas (MAS) „bei der ärztlichen Begutachtung nach der neuen Einschätzungsverordnung soziale Aspekte berücksichtigt [werden]“ (ebd.).

Die Ausgangslage von Kapitel „1.3 Definition von Behinderung“ beinhaltet keine Quellenangaben oder Daten, zudem wird kein Handlungsbedarf bezüglich der Definition von Behinderung identifiziert.

Das Kapitel „3.3 Definition von Behinderung“ nennt eine Zielsetzung:

- „Eine ständige Herausforderung ist die ausreichende und bestmögliche Gewichtung der sozialen Komponente bei der Einschätzung von Behinderungen. Die Definitionen und die Einschätzung von Behinderung müssen das soziale Modell von Behinderung im Sinne der UN-Konvention widerspiegeln.“ (ebd. 17)

Ergänzende Perspektiven und Ausgangslage

Auch der erste Staatenbericht der österreichischen Regierung greift das Thema Definitionen von Behinderung auf und nennt die unterschiedlichen Zielsetzungen der jeweiligen Gesetze als sinnvollen Grund für divergierende Definitionen (vgl. BMASK 2010 4). Zudem gibt er Beispiele für unterschiedliche Definitionen von Gesetzen auf Bundes- (BGStG und BEinstG) und auf Länderebene (Oberösterreich und Vorarlberg) (vgl. ebd. 4-5).

Demgegenüber äußert der UN-Behindertenrechtsausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen die Sorge,

„dass der Vertragsstaat [Österreich] den Unterschied zwischen der Definition von Behinderung und der Identifikation von Personengruppen, denen verschiedene Leistungen bereitgestellt werden sollten, missversteht. Der Ausschuss ist besorgt, dass einige dieser Definitionen

dem medizinischen Modell von Behinderung entsprechen.“ (BMASK 2013a para. 8)

Wie die ÖAR in ihrem Bericht festhält, sind die meisten in Österreich vorhandenen Definitionen „stark vom medizinischen Gedanken geprägt, wonach Behinderung noch oft mit „Krankheit“ gleichgesetzt wird.“ (ÖAR 2010 15). Im Gegensatz dazu „wird die soziale, gesellschaftliche Dimension von Behinderung, also die Wechselwirkung zwischen Individuum und Gesellschaft, die zu sozialen und anderen Barrieren führt, in den meisten Gesetzen zu wenig berücksichtigt“ (ebd. 15). Zudem zeigt die ÖAR die Auswirkungen unterschiedlicher Definitionen auf:

„So stellen etwa in der Steiermark chronische Erkrankungen keine Behinderung dar, solange der Krankheitsverlauf noch beeinflussbar ist; dies führt dazu, dass z.B. Personen mit Multiple Sklerose oder Muskeldystrophie, auch wenn sie nur mehr mit Hilfe eines Rollstuhls mobil sind, nicht unter die Bestimmungen für Menschen mit Behinderungen fallen. Die Vielzahl an ungenauen und unterschiedlichen Definitionen auf Bundes- und Landesebene schafft somit Unsicherheit und Ungleichheiten bei der Inanspruchnahme von Rechten und Leistungen.“ (ebd. 15-16)

Zudem stellt die ÖAR fest, dass das „Fehlen einer einheitlichen Definition von Behinderung [...] auch mit ausschlaggebend dafür [ist], dass es keine verlässlichen und aussagekräftigen Datensammlungen über die Zahl und Situation von Menschen mit Behinderungen in Österreich gibt“ (ebd. 16) (siehe auch Kapitel 14).

Zu der in der Ausgangslage des NAP Behinderung 2012–2020 erwähnten novellierten Einschätzungsverordnung heißt es von Seiten des Monitoringausschusses, dass die Verordnung „in ihren Grundzügen und Kernaussagen medizinisch determiniert [ist]. Die Bedeutung sozialer Barrieren wird sowohl im Verordnungstext als auch in den erläuternden Bemerkungen nicht hinreichend herausgearbeitet“ (Monitoringausschuss 2012 10). Des Weiteren weist der Ausschuss in seinem ersten Bericht darauf hin, dass Beurteilungen ausschließlich durch Medizinerinnen und Mediziner erfolgen (vgl. ebd.).

Maßnahmen und Indikatoren

Das Kapitel „1.3 Definition von Behinderung“ enthält zwei Maßnahmen, aber keine Indikatoren. Beide lassen sich dem Typ 2 „Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen“

zuordnen. Maßnahme 12 wurde als prioritär eingestuft. Beide Maßnahmen sind wie Maßnahmen formuliert.

Tabelle 6: Maßnahmen 11-12–1.3 Definition von Behinderung

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
11	Anwendung der neuen Einschätzungsverordnung in der ärztlichen Begutachtungspraxis sowie laufende Evaluierung	ja
12 ¹³	UN-Behindertenrechtskonventionskonforme Umsetzung der Einschätzung von Behinderungen und Prüfung der Einrichtung einer gemeinsamen Untersuchungsstelle	teilweise

Laut Umsetzungstabelle 2012–2018 wurde die Maßnahmen 11 umgesetzt, Maßnahme 12 wurde teilweise umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 10).

An dieser Stelle soll ein kurzer Blick auf die als prioritär eingestufte Maßnahme 12 gerichtet werden. Allgemein muss allerdings darauf verwiesen werden, dass es sich hier eigentlich um zwei Maßnahmen handelt, nämlich eine zur Umsetzung der Einschätzung und eine zur Einrichtung der Untersuchungsstelle. Zum Prozess der Umsetzung heißt es in der Umsetzungstabelle 2012–2018:

„Am 24. Februar 2014 fand eine gemeinsame Veranstaltung von AK Wien, ÖAR und BMASK statt, im Rahmen derer die Möglichkeiten, soziale Aspekte in die Einschätzungsverordnung einfließen zu lassen, diskutiert wurden. Im Herbst 2014 hat das BMASK eine Arbeitsgruppe eingerichtet, in der neben ärztlichen Sachverständigen auch Betroffene sowie weitere Experten und Expertinnen vertreten sind. Ziel ist die Berücksichtigung von sozialen Aspekten bei der Beurteilung des Grades der Behinderung. Auf Grund der Komplexität der Materie konnten die Arbeiten noch nicht abgeschlossen werden.“ (BMASGK 2019a 10)

¹³ als prioritär eingestuft

Diese Erklärung lässt die Bewertung als teilweise umgesetzt plausibel erscheinen. Jedoch wäre die Darstellung von Zwischenergebnissen relevant, um einschätzen zu können, ob eine Realisierung von Maßnahme 12, wie veranschlagt, zum Jahr 2020 möglich erscheint. Auch enthält die Umsetzungstabelle 2012–2018 keine Angaben dazu, wie oft sich die Arbeitsgruppe in den fünf Jahren getroffen hat. Zu der gemeinsamen Untersuchungsstelle gibt es keine Informationen. Es ist jedoch anzunehmen, dass diese, aufgrund der anhaltenden Arbeiten an der UN-BRK konformen Einschätzung, noch nicht angegangen wurde.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In Bezug auf Kapitel „1.3 Definition von Behinderung“ lässt sich von Kohärenz zwischen Ausgangslage, der Zielsetzung und den formulierten Maßnahmen sprechen. So findet die Zielsetzung mit der in der Ausgangslage erwähnten Einschätzungsverordnung eine Entsprechung. Zudem lässt sich Maßnahme 12 der Zielsetzung, die Einschätzung von Behinderung müsse das soziale Modell von Behinderung widerspiegeln, zuordnen.

Entsprechungen in der UN-BRK

Im Kapitel zur Definition von Behinderung findet sich ein Bezug zur UN-BRK. So heißt es in der Zielsetzung des Kapitels: „Die Definitionen und die Einschätzung von Behinderung müssen das soziale Modell von Behinderung im Sinne der UN-Konvention widerspiegeln“ (BMASK 2012 17). Außerdem wird die UN-BRK in Maßnahme 12 erwähnt. Die Definition von Behinderungen der UN-BRK wird jedoch weder wiedergegeben noch wird darauf verwiesen, dass sie in Artikel 1 „Zweck der Konvention“ zu finden ist.

Synthese

Zusammenfassend muss festgehalten werden, dass sich die im NAP Behinderung 2012–2020 dargestellte Ausgangslage deutlich von den Ausführungen seitens der Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft und der unabhängigen Überwachungsmechanismen unterscheidet. Während der NAP Behinderung 2012–2020 die Existenz unterschiedlicher Definitionen als sinnvoll und sogar als „im Interesse der Menschen mit Behinderungen“ (BMASK 2012 17) bezeichnet, sieht die ÖAR dadurch die Gefahr der Rechtsunsicherheit und Ungleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen. Zudem kritisiert sie zusammen mit dem Monitoringausschuss die immer noch stark medizinisch determinierten Definitionen

von Behinderung. Die Darstellung der Zivilgesellschaft und der unabhängigen Überwachungsmechanismen stimmt dabei mit der des UN-Behindertenrechtsausschusses überein. Diese sollte als Anlass zum Umdenken gesehen werden.

In seinem Bericht zum zweiten Staatenberichtsverfahren stellt der Behindertenrat fest, dass der Einschätzung des Grades der Behinderung immer noch das medizinische Modell zugrunde liegt und es immer noch keine bundeseinheitliche Definition von Behinderung gibt (vgl. Behindertenrat 2018 4). Positiv hervorzuheben ist andererseits, dass es teilweise Bemühungen gibt, die Definitionen zu vereinheitlichen. So hat das Land Steiermark seine Definition an die Definition des Behinderteneinstellungsgesetzes angeglichen (vgl. BMASGK 2019b 9). Wie der Monitoringausschuss in seinem zweiten Bericht feststellt, muss auch der Paradigmenwechsel vom medizinischen zum sozialen Modell weiter vorangetrieben werden (vgl. Monitoringausschuss 2018 6). Hierzu ist es – ebenso wie in der Vereinheitlichung von gesetzlichen Definitionen von Behinderung – essentiell, Menschen mit Behinderungen und deren Organisationen verstärkt einzubeziehen. Eine solche von der UN-BRK festgeschriebene Partizipation (vgl. UN-BRK Art. 4 Abs. 3) erleichtert es auch, die negativen Auswirkungen uneinheitlicher Definitionen sowie des medizinischen Modells für das Leben von Menschen mit Behinderungen besser nachzuvollziehen.

7.1.4 Kinder mit Behinderungen

Ausgangslage und Zielsetzungen

Eingangs verweist die Ausgangslage auf Artikel 7 der UN-BRK und darauf, dass „Österreich alle erforderlichen Maßnahmen treffen [muss], die gewährleisten, dass Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen können“ (BMAASK 2012 18). Weiter schneidet die im NAP Behinderung 2012–2020 beschriebene Ausgangslage einige Themen kurz an, die Kinder mit Behinderungen betreffen. So heißt es etwa, dass zentrale Anlauf- und Koordinierungsstellen zur Frühförderung beziehungsweise Therapie von Kindern mit Behinderungen zum Teil regional vorhanden sind (vgl. ebd.). Weiters wird das Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern 2011 genannt, mit welchem „ausdrücklich jedem Kind mit Behinderung der Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die seinen besonderen Bedürfnissen Rechnung tragen, verfassungsrechtlich zugesichert [wurde]“ (ebd.).

Zudem wird beschrieben, dass der Bund zwischen 2008 und 2014 100 Millionen Euro für ein erweitertes Angebot an Kinderbetreuungsplätzen einsetzt, von welchem „[a]ufgrund des erhöhten individuellen Betreuungsaufwandes [...] Kinder mit Behinderungen überproportional [profitieren]“ (ebd. 18).

Ebenfalls festgehalten wird, dass für

„Kinder, die erheblich behindert oder erwerbsunfähig sind, [...] eine erhöhte Familienbeihilfe ausgezahlt [wird] - im Jahr 2010 bezogen etwa 70.000 Personen diese erhöhte Familienbeihilfe. Für dauernd erwerbsunfähige Kinder besteht der Anspruch auf Familienbeihilfe ohne Alterslimit, sofern die entsprechende Behinderung vor Vollendung des 21. Lebensjahres oder während einer Berufsausbildung vor Vollendung des 25. Lebensjahres eingetreten ist.“ (ebd. 18)

Abschließend verweist die Ausgangslage zu Kindern mit Behinderungen darauf, dass „[i]n jedem Bundesland Schwerpunktfamilienberatungsstellen gefördert [werden], die Beratung für Familien mit behinderten Angehörigen anbieten“ (ebd. 19). Jährlich werden für die 22 vorhandenen Beratungsstellen rund 500.000 Euro von der Familienberatungsförderung aufgewendet (vgl. ebd. 19).

Das Kapitel zu Kindern mit Behinderungen enthält keine Quellenangaben, jedoch genauere Informationen zu der Summe der staatlichen Aufwendungen für die Erweiterung der Kinderbetreuungsplätze und die Schwerpunktfamilienberatungsstellen. Außerdem wird die Anzahl der Empfängerinnen und Empfänger der erhöhten Familienbeihilfe für das Jahr 2010 genannt. Handlungsbedarf hinsichtlich der zum Teil regional vorhandenen zentralen Anlauf- und Koordinierungsstellen für Kinder mit Behinderungen wird im Kapitel Handlungsbedarf angedeutet.

Das Kapitel „1.4 Kinder mit Behinderungen“ nennt fünf Zielsetzungen (vgl. ebd.):

- Frühzeitige Förderung und individuell erforderliche Therapie für Kinder mit Behinderungen
- Unterstützung von Eltern und Angehörigen eines Kindes mit Behinderungen in dem Vorhaben, ihr Kind im Familienverband zu betreuen

- Teilhabe von Kindern mit Behinderungen am Angebot der öffentlichen und privaten Kinderbetreuungseinrichtungen und möglichst wohnortnahe pädagogische Förderung und Betreuung
- „Steuererleichterungen und die erhöhte Familienbeihilfe für erheblich behinderte Kinder sind weiterhin zur Verfügung zu stellen.“ (ebd.)
- „Leistungen der Kinderrehabilitation sollen auf der Basis einer Studie der Gesundheit Österreich GmbH ausgebaut und sinnvoll und unkompliziert angeboten werden. Diesbezüglich sollen klare Zuständigkeitsabgrenzungen geschaffen werden.“ (ebd.)

Ergänzende Perspektiven und Ausgangslage

Der erste Staatenbericht der österreichischen Bundesregierung enthielt ergänzende Informationen zur Frühförderung. So erklärte er, dass die Frühförderung im Zuständigkeitsbereich der Länder liegt und sich die Ansätze zur Frühförderung sowie ihr Ausmaß je nach Bundesland unterscheiden (vgl. BMASK 2010 12-13).

In seinem ersten Bericht stellte der Monitoringausschuss fest, dass „Kleinkinder mit einer vermuteten Beeinträchtigung bzw. Behinderung bis zu sechs Monate auf eine – im Sinne der Weltgesundheitsorganisation (WHO) – standardisierte Diagnose [warten]“ (Monitoringausschuss 2012 20). Zudem hielt der Monitoringausschuss Folgendes fest:

„In den entwicklungspsychologisch wichtigen Lebensjahren von 1.–5. warten Kinder bis zu 2,5 Jahre auf einen Therapieplatz. Es gibt Indizien dafür, dass Kinder von sozial kompetenteren Eltern eher abgewiesen werden, weil die Behörden anscheinend davon ausgehen, dass alternative – und damit privat finanzierte – Therapien in Anspruch genommen werden; der Zugang für Kinder aus sozio-ökonomisch benachteiligten Familien ist dennoch nicht gesichert.“ (Monitoringausschuss 2012 21)

Weiters weist die ÖAR in ihrem Bericht darauf hin, dass das gesellschaftliche Bewusstsein über Kinder mit Behinderungen immer noch stark verbesserungswürdig ist und nach wie vor „der Paradigmenwechsel vom medizinischen zum sozialen Modell von Behinderung und vom Fürsorgegedanken zum Menschenrechtsansatz nicht umgesetzt [ist]“ (ÖAR 2010 32). Zudem stellt die ÖAR fest, dass es einen großen Verbesserungsbedarf bei der Berücksichtigung des Kindeswohls bei gravierenden Eingriffen in das Leben der Kinder (wie etwa bei Obsorgeentzug) gibt (vgl. ebd. 33). Bezüglich der Beratungsstellen heißt es laut Bericht der ÖAR, dass es an „ausreichend Informations- und Beratungsangebote[n] speziell für Kinder

und Jugendliche mit Behinderungen [fehle], um ihnen auch Möglichkeiten zu geben, ihre Angelegenheiten und Bedürfnisse eigenständig auszudrücken“ (ebd.). Zudem führe

„[d]as Fehlen von aussagekräftigen statistischen Daten über die Situation von Kindern mit Behinderungen [...] dazu, dass der Bedarf an Verbesserungsmaßnahmen in verschiedenen Bereichen nicht ausreichend belegt werden kann und Forderungen deshalb oft nicht entsprechend berücksichtigt oder umgesetzt werden.“ (ebd.)

Maßnahmen und Indikatoren

Das Kapitel „1.4 Kinder mit Behinderungen“ enthält fünf Maßnahmen, aber keine Indikatoren. Mit zwei Maßnahmen lassen sich die meisten Maßnahmen dem Typ 8 „Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch“ zuordnen. Es fällt auf, dass alle Maßnahmen vielmehr als Zielsetzungen formuliert sind.

Tabelle 7: Maßnahmen 13-17–1.4 Kinder mit Behinderungen

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
17	Ausbau der Kinderrehabilitation mit klarer Zuständigkeit	teilweise
Typ 7 Konzepte, Strategien und Leitlinien		
16	Berücksichtigung von Kindern mit Behinderungen im Rahmen der Kindergesundheitsstrategie	ja
Typ 8 Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch		
13	Bewusstseinsbildung über die Situation und die Rechte von Kindern mit Behinderungen, u.a. durch Informationen auf der Website www.kinderrechte.gv.at	ja
14	Unterstützung und Entlastung für Eltern von Kindern mit Behinderungen durch öffentliche Informationsangebote, u.a. auf der Website www.elternbildung.at	ja
Typ 10 Staatliche Förderungen und Zuwendungen		
15	Förderung von Schwerpunktfamilienberatungsstellen, die Beratung für Familien mit behinderten Angehörigen anbieten	ja

Laut Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden die Maßnahmen 13 bis 16 umgesetzt, Maßnahme 17 wurde teilweise umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 10-13).

An dieser Stelle soll ein Blick auf Maßnahme 13 und Maßnahme 15 gerichtet werden. Maßnahme 13 soll hier im Hinblick auf die Feststellung der ÖAR zum mangelnden Bewusstsein gegenüber Kindern mit Behinderungen betrachtet werden. In der Darstellung des Umsetzungsprozesses von Maßnahme 13 gibt es keine Verweise auf bewusstseinsbildende Maßnahmen. Stattdessen ist von einer „detaillierte[n] Analyse der Empfehlungen des UN-Kinderrechteausschusses“ (ebd. 10) und von der „vom Sozialministerium geförderten Besuchsbegleitung“ (ebd. 11) die Rede. Die einzige Information, die Rückschlüsse auf die Maßnahme 13 zulässt, ist die Information, dass die Webseite <http://www.kinderrechte.gv.at> jährlich mit 20.000 Euro unterstützt wird (vgl. ebd. 11). Dementsprechend bleibt völlig unklar, wie es zu einer Bewertung als „umgesetzt“ kommt.

Maßnahme 15 weist Entsprechungen mit der Ausgangslage und einer Zielsetzung auf. Zum Umsetzungsprozess hält die Umsetzungstabelle 2012–2018 fest:

„Die Förderung der rund 30 Schwerpunktfamilienberatungsstellen konnte 2018 mit € 520.000 zu dem Stand der Vorjahre relativ stabil gehalten werden (2012 bis 2014: jährlich € 498.000, 2015: € 512.000, 2016 u. 2017: jährlich € 540.000). Ab 2013 konnte das BMFJ (nunmehr BKA) Familienberatungsstellen direkt bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Erreichung der Barrierefreiheit (Novelle zum Familienberatungsförderungsgesetz, BGBl. I Nr. 61/2013) unterstützen. In den Jahren 2013 bis 2015 wurden für die Förderung von derartigen Maßnahmen insgesamt rund € 1,8 Mio. aufgewendet und damit 105 Familienberatungsstellen bei der Umsetzung der Barrierefreiheit unterstützt. Seit Ende 2015 sind alle geförderten Familienberatungsstellen in Österreich barrierefrei zugänglich.“ (ebd. 12)

Unter Berücksichtigung dieser Darstellung erscheint die Bewertung als „umgesetzt“ plausibel, es verwundert jedoch, dass der Begriff „Schwerpunktfamilienberatungsstellen“, wie er in der Maßnahme verwendet wird, nicht fällt. Zudem wäre es interessant, zu wissen, inwiefern bei diesen Beratungsstellen auch Kinder mit Behinderung ihre Meinung äußern können beziehungsweise inwiefern ihnen dafür alters- und behinderungsgerechte Assistenz zur Verfügung gestellt wird (vgl. UN-BRK Art. 7 Abs. 3).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In Kapitel „1.4 Kinder mit Behinderungen“ ist die Kohärenz zwischen der Ausgangslage, den Zielsetzungen und den formulierten Maßnahmen nur teilweise gegeben. So finden nur die Zielsetzungen zur Frühförderung und zur Familienbeihilfe Entsprechungen in der Ausgangslage; für diese gibt es jedoch keine kohärenten Maßnahmen. Auch lässt sich nur Maßnahme 17 einer Zielsetzung (nämlich jener, die den Ausbau der Kinderrehabilitation vorsieht) exakt zuordnen. Auffallend ist auch, dass der einzige Aspekt, bei welchem Handlungsbedarf angedeutet wird – die zum Teil regional vorhandenen Anlauf- und Koordinierungsstellen zur Frühförderung – nicht weiterverfolgt wurde. Dieser wird weder in den Zielsetzungen aufgegriffen (dort ist nur von der frühzeitigen Förderung die Rede), noch wurde eine entsprechende Maßnahme formuliert.

Entsprechungen in der UN-BRK

Das Kapitel bezieht sich explizit auf Artikel 7 „Kinder mit Behinderungen“ und gibt dessen ersten Absatz in der Ausgangslage wieder. Dabei lässt es aber zwei für die Rechte von Kindern mit Behinderungen wesentliche Absätze aus. Diese lauten wie folgt:

„(2) Bei allen Maßnahmen, die Kinder mit Behinderungen betreffen, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.

(3) Die Vertragsstaaten gewährleisten, dass Kinder mit Behinderungen das Recht haben, ihre Meinung in allen sie berührenden Angelegenheiten gleichberechtigt mit anderen Kindern frei zu äußern, wobei ihre Meinung angemessen und entsprechend ihrem Alter und ihrer Reife berücksichtigt wird, und behinderungsgerechte sowie altersgemäße Assistenz zu erhalten, damit sie dieses Recht verwirklichen können.“

(UN-BRK Art. 7 Abs. 2 und 3)

Neben dem expliziten Bezug auf Artikel 7 UN-BRK wird in einer Zielsetzung eine andere Bestimmung der UN-BRK sichtbar. So enthält die Zielsetzung „Eltern und Angehörige eines behinderten Kindes sollen in ihrem Vorhaben, ihr Kind im Familienverband zu betreuen, besonders unterstützt werden“ (BMASK 2012 19) eine Bestimmung von Artikel 19 Selbstbestimmtes Leben und Inklusion in der Gemeinschaft. Dieser beinhaltet die Gewährleistung des Zugangs zu gemeinde- und wohnortnahen Unterstützungsdiensten (vgl. UN-BRK Art.19 lit. b).

Synthese

Zusammenfassend kann Folgendes festgehalten werden: Während die im NAP Behinderung 2012–2020 beschriebene Ausgangslage nur an einer Stelle Handlungsbedarf andeutet, sieht die Zivilgesellschaft und die unabhängigen Überwachungsmechanismen an mehreren Stellen Verbesserungsbedarf. Grundsätzlich ist Kohärenz innerhalb des Kapitels nur bedingt gegeben. Neben der ausbaufähigen Infrastruktur für Förder- und Therapiemöglichkeiten wird hier vor allem auf das mangelnde Bewusstsein gegenüber Kindern mit Behinderungen sowie auf die fehlende Berücksichtigung des Kindeswohls und der Meinung der Kinder hingewiesen. Da Kapitel „1.4 Kinder mit Behinderungen“ zwar den ersten Absatz von Artikel 7 UN-BRK „Kinder mit Behinderungen“ wiedergibt, Absatz 2 und Absatz 3 jedoch nicht, überrascht es nicht, dass diese so wichtigen Aspekte keinen merklichen Eingang in das Kapitel, seine Zielsetzungen und Maßnahmen finden.

Diese bedürfen jedoch dringender Berücksichtigung, wie ein Blick auf die Berichte zum zweiten Staatenberichtsverfahren zeigt. So werden Kinder mit Behinderungen laut der Volksanwaltschaft immer noch hauptsächlich als passive Opfer und Wohlfahrtsempfängerinnen und -empfänger porträtiert (vgl. Volksanwaltschaft 2019 7). Ähnlich sieht es der Behindertenrat: „Fähigkeiten und das Recht auf Selbstbestimmung von Kindern und jungen Menschen mit Behinderungen stehen gesellschaftlich nicht im Fokus. Vorherrschende Bilder sind nach wie vor durch Mitleid geprägt“ (Behindertenrat 2018 8). Dementsprechend muss auch die Wirksamkeit der Maßnahme 13 Bewusstseinsbildung über die Situation und die Rechte von Kindern mit Behinderungen hinterfragt werden. Ein Aspekt, der ebenfalls mehr Aufmerksamkeit verdient, ist der immer noch herrschende Mangel an Daten zu Kindern mit Behinderungen (Monitoringausschuss 2018 10). Diese sind eine unentbehrliche Grundlage, um Verbesserungsbedarf zu belegen, Forderungen Ausdruck zu verleihen und um gezielte Maßnahmen entwickeln zu können.

7.1.5 Frauen mit Behinderungen

Ausgangslage und Zielsetzungen

Eingangs verweist die Ausgangslage auf Artikel 6 der UN-BRK und darauf, dass „Österreich Maßnahmen ergreifen [muss], die gewährleisten, dass Frauen mit Behinderungen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll und gleichberechtigt genießen können“ (BMASK 2012 20). Weiter führt der NAP Behinderung 2012–2020 an, dass

„Rund 21 % der weiblichen Bevölkerung [...] eine lang andauernde Beeinträchtigung [hat]. In den Altersgruppen der unter 60-Jährigen sind die Männer etwas stärker betroffen als Frauen, in der Altersgruppe der ab 60-Jährigen weisen Frauen etwas häufiger dauerhafte Beeinträchtigungen auf.“ (ebd. 20)

Weiters wird in der Beschreibung der Ausgangslage festgestellt, dass Frauen mit Behinderungen Mehrfachdiskriminierung ausgesetzt sind (vgl. ebd. 20). Laut NAP Behinderung 2012–2020 lässt sich aus statistischen Daten ableiten,

„dass Frauen mit Behinderungen nicht nur gegenüber nicht-behinderten Frauen deutlich schlechter gestellt sind, sondern auch gegenüber Männern mit Behinderungen. Frauen mit Behinderungen haben Nachteile in den Bereichen Bildung, Berufsausbildung, Beruf (häufig schlechtbezahlte typische Frauenberufe, im Fall von Arbeitslosigkeit geringere Sozialleistungsansprüche) und Alter (niedrige Pensionen). Frauen mit Behinderungen geraten öfter in Armut als Männer mit Behinderungen.“ (ebd. 20)

Zudem hält der NAP Behinderung 2012–2020 fest, dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen auch aufgrund von Kommunikationsbarrieren „besonders gefährdet [sind], Opfer von Gewalt und sexueller Gewalt zu werden“ (ebd.). Außerdem heißt es, dass der Frauengesundheitsbericht 2010/2011 umfassend über die Lebenslagen von Frauen mit Behinderungen sowie über Barrieren in der gesundheitlichen Versorgung informiert (vgl. ebd.).

Obwohl der NAP Behinderung 2012–2020 statistische Daten anführt beziehungsweise sich auf diese bezieht, gibt er keine dazugehörigen Quellen an. Bezüglich Mehrfachdiskriminierung und Schutz vor Gewalt identifiziert der NAP Behinderung 2012–2020 Handlungsbedarf.

Kapitel „1.5 Frauen mit Behinderungen“ nennt vier Zielsetzungen (vgl. ebd. 20-21):

- Einbezug der Geschlechterperspektive bei allen behindertenpolitischen Vorhaben
- „Das Recht auf Selbstbestimmung soll alle Lebensbereiche von Frauen mit Behinderungen umfassen, u.a. auch das Recht auf selbstbestimmte Sexualität“ (ebd. 20)

- Verstärkte Diskussion von Gewalt gegen Frauen mit Behinderungen in der Öffentlichkeit sowie Unterstützung der Frauen im Erkennen und sich gegen die Gewalt wehren
- Stärkung der Persönlichkeitsrechte von Frauen mit Behinderungen und Verbesserung des Zugangs zu medizinischen Leistungen

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Zur Ungleichbehandlung von Frauen mit Behinderungen merkt die ÖAR in ihrem Bericht 2010 zum ersten österreichischen Staatenberichtsverfahren an, dass es trotz

„verfassungsrechtlicher Verankerung des Gleichstellungsgebots von Frauen und Männern (Art 7 Abs 2 B-VG) und einfachgesetzlicher Regelungen gegen Diskriminierung (Gleichbehandlungs- und Antidiskriminierungsgesetze auf Bundes- und Landesebene) [...] keine speziellen Bestimmungen (etwa in den Behindertengesetzen) zum Schutz und zur Förderung von Frauen mit Behinderungen [gibt]. Bei Vorliegen einer Mehrfachdiskriminierung (aufgrund von Behinderung und Geschlecht) ist anstatt der Gleichbehandlungskommission die Schlichtungsstelle des Bundessozialamtes zur Überprüfung zuständig. Somit kann es in der Praxis dazu kommen, dass bei der Prüfung über das Vorliegen einer Diskriminierung von behinderten Frauen der Genderaspekt aufgrund fehlender Spezialisierung bzw. Sensibilisierung der Schlichtungsstelle unzureichend berücksichtigt wird.“ (ÖAR 2010 26)

Zudem verweist die ÖAR nicht nur auf Defizite in der Rechtslage und -anwendung, sondern auch darauf, dass es auf politischer Ebene keine speziellen Zuständigkeiten oder Programme für Frauen mit Behinderungen gibt: „Die bestehenden Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen (ausgehend etwa vom BMASK) berücksichtigen kaum den Genderaspekt und die Programme für Frauen (z.B. durch das Frauenministerium) lassen den Aspekt der Behinderung vermissen“ (ebd. 26f.).

Der Bericht der ÖAR nennt auch die im NAP Behinderung 2012–2020 beschriebene Schlechterstellung von Frauen mit Behinderungen in den Bereichen Bildung, Beschäftigung, Armuts- und Gewaltgefährdung. Zusätzlich führt er ergänzend die Bereiche Familienleben, Mutterschaft und gesellschaftliche Teilhabe an (vgl. ebd. 29). Auch wird das „Fehlen von statistischen behinderten- und geschlechtsspezifischen Daten als Grundvoraussetzung für

das Sichtbarmachen der besonderen Situation von Frauen mit Behinderungen“ (ebd. 27) kritisch angemerkt. In diesem Kontext sei auch auf die Aussage der ÖAR in der Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 verwiesen, laut welcher „[b]isher [...] in keinem Frauenbericht eines Bundesministeriums Erwähnungen von Frauen mit Behinderungen gefunden werden [konnten]“ (BMASK 2016 193), sodass Frauen mit Behinderungen weiter unsichtbar bleiben.

Der Monitoringausschuss weist in seinem ersten Bericht bezugnehmend auf Frauen mit Behinderungen auf die Empfehlungen des UN-Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau zum 7./8. Staatenbericht Österreichs hin. In diesem wird unter anderem auf den dringenden Bedarf an verstärkten bewusstseinsbildenden Kampagnen zu Gewalt an Frauen mit Behinderungen hingewiesen sowie dementsprechende Empfehlungen ausgesprochen (vgl. Committee on the Elimination of Discrimination against Women 2013 para. 25e).

Maßnahmen und Indikatoren

Das Kapitel „1.5 Frauen mit Behinderungen“ enthält zwei Maßnahmen, aber keine Indikatoren. Während Maßnahme 18 wie eine Maßnahme formuliert ist, ist Maßnahme 19 wie eine Zielsetzung formuliert.

Tabelle 8: Maßnahmen 18-19–1.5 Frauen mit Behinderungen

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 4 Forschungsprojekte, Evaluierungen und Studien		
18	Geschlechterspezifische Auswertung bei statistischen Erhebungen im Behindertenbereich unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Vorgaben	teilweise
Typ 6 Förderprogramme und (Modell-)Projekte		
19	Gendergerechte Förderung von Mädchen und Frauen mit Behinderungen im Rahmen der Bildung	ja

Laut Umsetzungstabelle 2012–2018 wurde die Maßnahme 18 umgesetzt, Maßnahme 19 wurde teilweise umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 14-16).

An dieser Stelle soll ein kurzer Blick auf Maßnahme 19 geworfen werden, welche eine leichte Bezugnahme zur ersten Zielsetzung aufweist. Zum Umsetzungsprozess gibt die Umsetzungstabelle 2012–2018 Folgendes wieder:

„Im Zuge des Unterrichtes an Berufsschulen achten BMBWF und BMDW darauf, dass Mädchen und Burschen auch im Rahmen der Lehrausbildung in verlängerter Lehrzeit gemäß § 8b Abs. 1 BAG und in Teilqualifikation gemäß § 8b Abs. 2 BAG einen angemessenen Unterricht erhalten. Mädchen und Frauen mit Behinderungen werden im technischen Schulwesen ganz besonders gefördert. Auch der Zugang zu Arbeitsmaschinen lässt sich für diese oft, wenn auch unter eingeschränkten Bedingungen, durchführen. Durch die Berufsausbildungsassistenz erfolgt eine besondere Betreuung sowohl der Lehrlinge als auch der Lehrbetriebe. Das BMASGK kofinanziert Workshops zum Abbau von Rollenbildern und zu Gendermainstreaming für Kinder an Schulen und pädagogischen Einrichtungen. Diese Workshops werden von einer Sozial- und Heilpädagogin geleitet, die eine spezielle Ausbildung für den Umgang mit Menschen mit Beeinträchtigungen hat.“
(BMASGK 2019a 15)

Einerseits fällt hierbei auf, dass von Berufsschulen und dem technischen Schulwesen die Rede ist. Schulen und (andere) pädagogische Einrichtungen werden nur im Zusammenhang mit den Workshops zum Abbau von Rollenbildern erwähnt. Dementsprechend deckt Maßnahme 19 nur vereinzelte Bereiche der Bildungslandschaft ab. Zudem gibt es keine Anhaltspunkte dafür, wie es zu dieser Auswahl gekommen ist. Auch bleibt unklar, ob und in welcher Form gendergerechte Förderung stattgefunden hat. Andererseits gibt die Umsetzungstabelle 2012–2018 keine Auskunft über die Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen. Laut UN-BRK Artikel 5 „Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung“ Absatz 3 muss jedoch deren Bereitstellung „[z]ur Förderung der Gleichberechtigung und zur Beseitigung von Diskriminierung“ (UN-BRK Art. 5 Abs. 3) gewährleistet werden. Unter diesen Gesichtspunkten ist es nicht klar, wie es zu einer Bewertung als „umgesetzt“ kam.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In Kapitel „1.5 Frauen mit Behinderungen“ ist die Kohärenz zwischen der Ausgangslage, den Zielsetzungen und den formulierten Maßnahmen nur sehr bedingt gegeben. So hat nur die Zielsetzung der verstärkten Diskussion von Gewalt gegen Frauen mit Behinderungen in der Öffentlichkeit einen Bezug zur Ausgangslage. Für diese Zielsetzung gibt es jedoch keine entsprechende Maßnahme. Auch ist es fraglich, inwiefern verstärkte öffentliche Diskussionen ausreichen, um Gewalt gegen Mädchen und Frauen effektiver verhindern zu können. Zudem ist auffallend, dass es keine Zielsetzung sowie entsprechende Maßnahmen zur expliziten Bekämpfung der Mehrfachdiskriminierung von Mädchen und Frauen mit Behinderung gibt.

Generell zeigt sich ein Ungleichgewicht zwischen Zielsetzungen und Maßnahmen. So enthält Kapitel „1.5 Frauen mit Behinderungen“ vier Zielsetzungen, aber nur zwei Maßnahmen. Während sich Maßnahme 18 der Zielsetzung des Einbezugs der Geschlechterperspektive bei allen behindertenpolitischen Vorhaben zuordnen lässt, findet Maßnahme 19 bei keiner Zielsetzung Entsprechung. Es muss also davon ausgegangen werden, dass drei der vier Ziele des NAP Behinderung 2012–2020 zu Frauen mit Behinderungen nicht erreicht werden konnten. Der Behindertenrat nennt die Maßnahmen „wenig ambitioniert“ (Behindertenrat 2018 6).

Entsprechungen in der UN-BRK

Das Kapitel bezieht sich explizit auf Artikel 6 „Frauen mit Behinderungen“ und gibt dessen ersten Absatz in der Ausgangslage wieder. Dabei lässt es aber den zweiten, für die Rechte von Frauen mit Behinderungen sehr wesentlichen Absatz aus. Dieser lautet wie folgt:

„(2) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Sicherung der vollen Entfaltung, der Förderung und der Stärkung der Frauen („empowerment“), um zu garantieren, dass sie die in diesem Übereinkommen genannten Menschenrechte und Grundfreiheiten ausüben und genießen können.“ (UN-BRK Art. 6 Abs. 2)

Da Gewalt gegen Frauen und Mädchen mit Behinderung in Kapitel „1.5 Frauen mit Behinderungen“ thematisiert wird, soll hier auf Artikel 16 UN-BRK „Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch“ verwiesen werden. In diesem Zusammenhang ist die Bestimmung zu nennen, dass

„Die Vertragsstaaten [...] alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial-, Bildungs- und sonstigen Maßnahmen [treffen], um Menschen mit Behinderungen [...] vor jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch, einschließlich der mit ihrem Geschlecht zusammenhängenden Aspekte, zu schützen.“ (ebd. Art. 16 Abs. 1).

Wie aus den vorausgegangenen Ausführungen ersichtlich, enthält der NAP Behinderung 2012–2020 keine Maßnahmen, um Frauen und Mädchen mit Behinderungen vor Gewalt zu schützen.

Synthese

Zusammenfassend kann Folgendes festgehalten werden: Während die Ausgangslage Handlungsbedarf zu Mehrfachdiskriminierung und Gewaltschutz identifiziert, wird nur der Schutz vor Gewalt durch die Zielsetzungen aufgegriffen. Maßnahmen gibt es zu keinem der beiden Bereiche. Da es auch zusätzlich nur zwei Maßnahmen für vier Zielsetzungen gibt, und sich nur eine Maßnahme einer Zielsetzung zuordnen lässt, ist kaum Kohärenz in Kapitel „1.5 Frauen mit Behinderungen“ vorhanden. Das Kapitel gibt nur den ersten Absatz von Artikel 6 UN-BRK „Frauen mit Behinderungen“ wieder. Folglich spielt das Empowerment von Frauen, welches im zweiten Absatz vorkommt, im NAP Behinderung 2012–2020 keine Rolle.

Mit Blick auf die Darstellungen der Zivilgesellschaft, der unabhängigen Überwachungsmechanismen und des österreichischen zweiten und dritten Staatenberichts zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren muss angenommen werden, dass der NAP Behinderung 2012–2020 im Bereich Frauen mit Behinderung kaum zu einer Verbesserung beigetragen hat. Wie aus der Fragenbeantwortung durch Österreich im zweiten und dritten Staatenbericht sichtbar wird, wurden keine Maßnahmen getroffen, die explizit auf den Schutz und die Verbesserung der Lebenssituation von Frauen mit Behinderungen abzielen (vgl. BMASGK 2019b 16f.). In seinem zweiten Bericht stellt der Monitoringausschuss fest, dass Österreich den Forderungen aus den Abschließenden Bemerkungen – „wirksame und spezifische Maßnahmen [...] [ergreifen], um Gleichstellung sicherzustellen und um mehrfache Formen der Diskriminierung gegen Frauen und Mädchen mit Behinderungen zu verhindern“ (BMASK 2013a para. 18) – nicht nachgekommen ist (vgl. Monitoringausschuss 2018 9). Auch wurde dem österreichischen Staat in den Abschließenden Bemerkungen empfohlen, „die Erfassung, Analyse und Verbreitung von Daten über Frauen und Mädchen mit Behinderungen [zu] systematisieren und den diesbezüglichen Aufbau von Kapazitäten [zu] verbessern“ (BMASK 2013a para. 51). Wie aber der Behindertenrat festhält, ist die Situation im Hinblick

auf den Mangel an aussagekräftigen Daten und vor allem wissenschaftlich fundiertem Wissen sowie in den Bereichen Beschäftigung Familie, Mutterschaft und gesellschaftliche Partizipation unverändert (vgl. Behindertenrat 2018 6f.). Hier soll auf die Allgemeine Bemerkung Nr. 2 zu Frauen und Mädchen mit Behinderungen des UN-Behindertenrechtsausschusses verwiesen werden. Der Ausschuss betont die Bedeutung des Sammelns und Analysierens von Daten zu allen Lebensbereichen von Frauen mit Behinderungen. Diese Sammlung und Auswertung soll in Zusammenarbeit mit Selbstvertretungsorganisationen von Frauen mit Behinderungen stattfinden und für die gezielte Politikplanung zur Umsetzung von Artikel 6 UN-BRK „Frauen mit Behinderungen“ verwendet werden (vgl. Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2016 para. 63 (d)).

7.1.6 Ältere Menschen mit Behinderungen

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Ausgangslage wird das Thema ältere Menschen mit Behinderungen als ein von zunehmender Bedeutung gekennzeichnetes Themenfeld dargestellt. Dies führt der NAP Behinderung 2012–2020 darauf zurück, dass Menschen mit Behinderungen unter anderem aufgrund medizinischer Fortschritte ein höheres Alter erreichen beziehungsweise die Zahl jener wächst, die altersbedingt Behinderung erfahren (vgl. BMASK 2012 21). Zusätzlich hält der NAP Behinderung 2012–2020 fest, dass bei einer Erhebung der Statistik Austria 2007

„bei den über 60-jährigen 48,4 % angegeben [haben], durch eine Beeinträchtigung im Alltag dauerhaft eingeschränkt zu sein (zum Vergleich: bei der gesamten Wohnbevölkerung sind es ca. 20,5 %). Dabei handelt es sich bei 67,7 % der über 60-jährigen um Probleme mit Beweglichkeit und Mobilität, bei 22,7 % um Probleme beim Sehen, bei 16,9 % um Probleme beim Hören und bei 40,4 % um mehrfache Beeinträchtigungen. Von Mehrfachbeeinträchtigungen sind vorrangig ältere, alleinlebende Frauen betroffen. Das gemeinsame Auftreten von mehrfachen Beeinträchtigungen, höherem Alter und der Tatsache alleine zu leben, bedeutet einen erhöhten Versorgungsbedarf in dieser Bevölkerungsgruppe.“ (ebd. 22)

Des Weiteren kommt das 2008 vom BMVIT ins Leben gerufene Programm „Benefit“ zur Sprache. Dieses hat das Ziel, „IKT-basierte Produkte und Dienstleistungen für ältere Menschen zu entwickeln“ (ebd.). Darüber hinaus findet sich dasselbe Ziel im „AAL Joint Program (Ambient Assisted Living – Unterstütztes Wohnen in der Umgebung) als europäische Initiative, an dem Österreich ebenfalls von Beginn an (2008) beteiligt ist“ (ebd.).

Sowohl für die Aussagen zu den medizinischen Fortschritten, die zu einem höheren Alter führen, als auch für die Daten der Statistik Austria nennt der NAP Behinderung 2012–2020 keine Quellenangaben. Auch lässt sich aus der Ausgangslage kein Handlungsbedarf ableiten.

Kapitel „1.6 Ältere Menschen mit Behinderungen“ nennt fünf Zielsetzungen (vgl. ebd.):

- „Älteren Menschen mit Behinderungen soll insbesondere mit dem Wohnumfeld ein inklusives Lebensmodell ermöglicht werden“ (ebd.)
- „Soweit wie möglich sollen ältere Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben daheim führen können“ (ebd.)
- Förderung von Kontaktmöglichkeiten älterer Menschen mit Behinderungen untereinander und des Austauschs zwischen den Generationen
- „Der Bund wird seine Kompetenzen in der Seniorenpolitik nützen und dem Thema „Ältere Menschen mit Behinderungen“ – und den damit verbundenen Fragestellungen – verstärkte Aufmerksamkeit widmen“ (ebd.)
- Schaffung von Möglichkeiten einer besseren gesellschaftlichen Teilhabe für hochaltrige Menschen

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Im Gegensatz zum NAP Behinderung 2012–2020 werden ältere Menschen mit Behinderungen in den Berichten der Zivilgesellschaft und der unabhängigen Überwachungsmechanismen nicht gesondert behandelt. Der erste Bericht des Monitoringausschusses weist im Kontext des Themas Gleichstellung im Bereich Beschäftigung darauf hin, dass „ältere Personen mit Behinderungen (ab 45 Jahren)“ (Monitoringausschuss 2012 19) verstärkt von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Zudem ist der „[d]er Zugang ins Erwerbsleben und der Verbleib im Erwerbsleben [...] für diese Personengruppe trotz Einsatzes von Förderungen erschwert“ (ebd.). Die ÖAR nennt wichtige Informationen zu der Situation von älteren Menschen (mit Behinderungen) vor allem an zwei Stellen ihres Berichts: So stellt die ÖAR einerseits fest, dass Krankenhäuser sowie Arztpraxen, vor allem in ländlichen Regionen, nicht ausreichend barrierefrei gestaltet sind (vgl. ÖAR 2010 42). Andererseits wird erklärt, dass

„[d]ie Qualitätssicherungsverordnung 2006 der Österreichischen Ärztekammer [...] die verpflichtende Konsultation mit einem Behindertenverband bei Neugründung einer Ordination oder bei Ordinationsnachfolge vor[sieht]. Das gemeinsame Ziel besteht darin, mögliche Barrieren für behinderte und ältere Menschen zu erkennen und über Lösungsmöglichkeiten zu beraten, um Barrierefreiheit zu erreichen.“
(ebd. 42)

Obwohl die Einbeziehung der Behindertenverbände positiv zu bewerten ist, ist die Qualitätssicherungsverordnung nur beschränkt wirksam, da die barrierefreie Gestaltung nicht verpflichtend ist (vgl. ebd.). Andererseits weist die ÖAR im Kontext von Gewalt an und Missbrauch von Menschen mit Behinderungen explizit darauf hin, dass speziell ältere Menschen mit Behinderungen psychischer Gewalt durch Angehörige und Betreuungspersonal ausgesetzt sind (vgl. ebd. 67). Diese Gewalt an älteren Menschen mit Behinderungen äußert sich laut ÖAR „häufig in Form von Geringschätzung, Einschüchterung und Missachtung ihrer Persönlichkeit“ (ebd. 67).

Maßnahmen und Indikatoren

Das Kapitel „1.6 Ältere Menschen mit Behinderungen“ enthält drei Maßnahmen, aber keine Indikatoren. Mit zwei Maßnahmen lassen sich die meisten Maßnahmen dem Typ 6 „Förderprogramme und (Modell-)Projekte“ zuordnen. Alle drei Maßnahmen sind wie Maßnahmen formuliert.

Tabelle 9: Maßnahmen 20-22–1.6 Ältere Menschen mit Behinderungen

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 6 Förderprogramme und (Modell-)Projekte		
20	Fortsetzung des Programms Benefit (Technologieprogramm, um IKT-basierte Produkte und Dienstleistungen für ältere Menschen zu entwickeln) nach erfolgter Ausschreibung	ja
21	Fortsetzung des EU-Programms „Ambient Assisted Living – AAL“ (Unterstütztes Wohnen in der Umgebung) nach erfolgter Ausschreibung	ja
Typ 8 Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch		
22	Fortsetzung der Folderserie „Gewalt erkennen“ zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Thema Gewalt an älteren Menschen	ja

Laut Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden alle drei Maßnahmen umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 16-18), dementsprechend soll ein kurzer Blick auf alle drei Maßnahmen geworfen werden. Zum Umsetzungsprozess von Maßnahme 22 beschreibt die Umsetzungstabelle 2012–2018 das Folgende:

„Das BMASGK hat im Jahr 2014 die Folder „Fragen und Antworten zu Gewalt an älteren Menschen“ und „Fragen und Antworten zu Demenz und Gewalt“ ins Englische übersetzen lassen und die Folder im Rahmen von EU-Tagungen und Projekten Vertretern und Vertreterinnen aus anderen europäischen Ländern zugänglich gemacht. Die drei Folder der Serie „Gewalt erkennen“ werden weiterhin nachgefragt und sollen 2019/20 neugestaltet und aufgelegt werden.“ (ebd. 17f.)

Allgemein fällt auf, dass die Beschreibung keinen Hinweis darauf enthält, ob beziehungsweise wie die Folderserie „Gewalt erkennen“ fortgesetzt wurde. Es ist nur von einer Neugestaltung und Neuauflage die Rede. Auch gibt es keine Hinweise dazu, inwiefern diese zu der in Maßnahme 22 genannten Sensibilisierung der Öffentlichkeit beiträgt beziehungsweise beigetragen hat. Weiters ist nicht nachvollziehbar, warum die Folder Fragen und Antworten zu Gewalt an älteren Menschen und Fragen und Antworten zu Demenz und Gewalt im Rahmen des Umsetzungsprozesses von Maßnahme 22 erwähnt werden. Zudem ist der Zusammenhang zwischen einer Sensibilisierung der Öffentlichkeit in Österreich und dem Zugänglichmachen der Folder für Vertreterinnen und Vertreter anderer EU-Länder auf Tagungen nicht ersichtlich. In das Gesamtbild des Umsetzungsprozesses von Maßnahme 22 passt folgende von der ÖAR in der Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 getätigte Aussage: „Mit der Veröffentlichung des Folders „Gewalt erkennen“ zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Thema Gewalt an älteren Menschen am 15. Juni 2012 ist diese Maßnahme abgeschlossen. Es sind der ÖAR keine weiteren Sensibilisierungsmaßnahmen bekannt“ (BMASK 2016 194).

Bei den anderen beiden Maßnahmen 20 und 21 fällt auf, dass diese laut NAP Behinderung 2012–2020 schon 2011 begonnen haben (vgl. BMASK 2012 22). Diese Tatsache unterstreicht nochmals die Feststellung des Monitoringausschusses, dass es sich beim NAP Behinderung 2012–2020 um ein „Mischprodukt aus Prä-Konvention-Behindertenpolitik und tatsächlichen Bemühungen, die Verpflichtungen der Konvention zu erfüllen“ (Monitoringausschuss 2012 8) handelt. Zu der zeitlichen Festlegung aller drei Maßnahmen von Kapitel „1.6 Ältere Menschen mit Behinderungen“ hält die ÖAR in der Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 fest, „dass alle Maßnahmen für ältere Menschen mit Behinderungen

mit 2013 enden. Dies mag im Zusammenhang mit dem „Europäischen Jahr für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen“ im Jahr 2012 stehen.“ (BMASK 2016 194).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In Kapitel „1.6 Ältere Menschen mit Behinderungen“ besteht keine Kohärenz zwischen der Ausgangslage, den Zielsetzungen und den formulierten Maßnahmen. Aus der Beschreibung der Ausgangslage ergibt sich kein Handlungsbedarf; außerdem sind für keine der formulierten Zielsetzungen Entsprechungen in der Ausgangslage vorhanden. Keine der Maßnahmen lässt sich klar einer Zielsetzung zuordnen. Hier ist auf die Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 zu verweisen, in der die ÖAR klarstellt, dass es „[z]ur Zielsetzung, älteren Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben daheim zu ermöglichen, [...] struktureller Reformschritte im Pflegebereich [bedarf]“ (ÖAR 2010 194). Diese Aussage unterstreicht noch einmal die fehlende Kohärenz zwischen Zielsetzungen und Maßnahmen.

Entsprechungen in der UN-BRK

Das Kapitel zu älteren Menschen mit Behinderungen weist keine Bezüge zur UN-BRK auf. Obwohl die UN-BRK keinen eigenen Artikel zu älteren Menschen mit Behinderungen beinhaltet, werden diese an zwei Stellen erwähnt: So heißt es in Artikel 25 UN-BRK „Gesundheit“, dass die Vertragsstaaten „Gesundheitsleistungen an[bieten sollen], die von Menschen mit Behinderungen speziell wegen ihrer Behinderungen benötigt werden, [...] sowie Leistungen, durch die, auch bei [...] älteren Menschen, weitere Behinderungen möglichst gering gehalten oder vermieden werden sollen“ (UN-BRK Art. 25 lit. b). Artikel 28 UN-BRK „Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz“ legt fest, dass Maßnahmen getroffen werden sollen, um „Menschen mit Behinderungen, insbesondere [...] älteren Menschen mit Behinderungen, den Zugang zu Programmen für sozialen Schutz und Programmen zur Armutsbekämpfung zu sichern“ (ebd. Art. 28 Abs. 2 lit. b).

Synthese

Zusammenfassend fällt das Kapitel „1.6 Ältere Menschen mit Behinderungen“ vor allem durch seine fehlende Kohärenz auf. Während die einzelnen Teile (Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen) keine Entsprechungen untereinander aufweisen, behandelt das Kapitel auch keine der Themen, die die Zivilgesellschaft und die unabhängigen Überwachungsmechanismen im Rahmen ihrer Berichte ansprechen. Zudem ist an dieser Stelle noch einmal darauf zu verweisen, dass Kapitel „1.6 Ältere Menschen mit Behinderungen“ exemplarisch

für den NAP Behinderung 2012–2020 als „Mischprodukt aus Prä-Konvention-Behindertenpolitik und tatsächlichen Bemühungen, die Verpflichtungen der Konvention zu erfüllen“ (Monitoringausschuss 2012 8) steht.

7.1.7 Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen¹⁴

Ausgangslage und Zielsetzungen

Die Ausgangslage zu Kapitel 1.7 stellt sich wie folgt dar:

„Behinderte Menschen mit Migrationshintergrund können allfällige Ansprüche nach dem Behindertengleichstellungsrecht uneingeschränkt geltend machen, da weder Staatsbürgerschaft noch ethnische Herkunft Voraussetzung für die Anspruchsberechtigung sind. Begünstigte Behinderte nach dem Behinderteneinstellungsgesetz müssen über die österreichische Staatsbürgerschaft verfügen oder einem EU- bzw. EWR-Staat angehören, ausgenommen sind allerdings zum dauernden Aufenthalt berechnete behinderte Flüchtlinge mit einem Grad der Behinderung von mindestens 50 %. Für begünstigte Behinderte sind auch Fördermöglichkeiten gegeben, relevant in diesem Zusammenhang ist z.B. die Förderung der Kosten einer Gebärdensprachdolmetscherin für

¹⁴ An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass das Kapitel 1.7 Begriffe uneinheitlich verwendet. So ist im Titel von Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen und in der Ausgangslage sowohl von behinderten Menschen mit Migrationshintergrund als auch von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden (Asylwerberinnen und Asylwerber, Asylberechtigte, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen „nicht abschiebbare“ Menschen) sowie von behinderten Flüchtlingen die Rede. Unter dem (uneindeutigen) Begriff „Migrantinnen und Migranten“ werden landläufig allerdings auch Menschen mit Migrationshintergrund beziehungsweise Migrationserfahrung zusammengefasst, welche gegebenenfalls die österreichische Staatsbürgerinnenschaft beziehungsweise Staatsbürgerschaft besitzen. Letztere haben die gleichen Rechte wie österreichische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger ohne Migrationshintergrund beziehungsweise Migrationserfahrung. Dementsprechend bleibt unklar, welche Zielgruppe hier gemeint ist: jene Personen, die bereits österreichische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sind oder jene, die keine österreichische Staatsbürgerschaft beziehungsweise Staatsbürgerschaft, jedoch einen Aufenthaltstitel besitzen oder einen solchen beantragen. Möglich ist außerdem, dass die Frage des Aufenthaltstitels oder der Staatsbürgerinnenschaft beziehungsweise Staatsbürgerschaft für diesen Themenbereich keine oder wenn, dann lediglich eine untergeordnete Rolle spielt und mit der Themenstellung die auf Zuschreibungen basierende Intersektion zwischen Migration und Behinderung angespielt wird. Allerdings ist auch für diesen Zugang die angeführte Terminologie viel zu unspezifisch und entbehrt einer präzisen Definition der Zielgruppe(n).

gehörlose Asylwerberinnen und Asylwerber. Das Bundesbehindertengesetz stellt für Förderungen aus dem Unterstützungsfonds auf die österreichische Staatsbürgerschaft oder den ständigen Aufenthalt in Österreich ab.“ (BMASK 2012 23)

Des Weiteren geht der NAP Behinderung 2012–2020 in der Ausgangslage auf die Grundversorgungsvereinbarung für „hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Asylwerber, Asylberechtigte, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen)“ (ebd. 23) ein. Auf Basis dieser Verordnung zwischen Bund und Ländern sollen bundesweit bis zu 700 Plätze für Personen mit erhöhtem Betreuungsbedarf, zu welchen auch Menschen mit Behinderungen zählen, geschaffen werden.

Genauere Informationen zu der Größe der Personengruppe(n), von denen im Kapitel „1.7 Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen“ die Rede ist, sowie die dazugehörigen Quellenangaben liefert der NAP Behinderung 2012–2020 nicht. Auch identifiziert das Kapitel keinen Handlungsbedarf.

Kapitel „1.7 Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen“ nennt eine Zielsetzung:

- „Die Migrationspolitik sowie die Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde sollen auf die Bedürfnisse behinderter Menschen mit Migrationshintergrund bzw. behinderte schutzbedürftige Fremde eingehen und ihnen und ihren Familien damit faire Teilhabemöglichkeiten in Beruf und Alltag ermöglichen. Wenn die Unterstützungsmaßnahmen frühzeitig einsetzen und konsequent weitergeführt werden, besteht eine positive Prognose auf dauerhafte Integration dieser nach Österreich eingewanderten Menschen.“ (ebd. 23f.)

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Der erste Bericht des Monitoringausschusses enthält wichtige Informationen, die die beschriebene Ausgangslage zu Kapitel „1.7 Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen“ ergänzen. So hält der Monitoringausschuss im Teil zu Asylsuchenden und „Fremden“ fest, dass „[i]m Frühjahr 2012 [...] Barrieren für Menschen mit Behinderungen im Zugang zur österreichischen StaatsbürgerInnenschaft öffentlich problematisiert [wurden]. Eine Novelle des Staatsbürgerschaftsrechtes wurde für Herbst 2012 angekündigt“ (Monitoringausschuss 2013 21). In der Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 liefert die ÖAR weitere wichtige Informationen. So heißt es, dass

„[d]er ÖAR [...] vom BMI mitgeteilt [wurde], dass für Menschen mit Behinderungen in der Grundversorgung in Traiskirchen und in Gallspach rund 200 Plätze zur Verfügung stehen, die aber keine professionelle Betreuung bieten. Das steht in krassem Gegensatz zu der in der Vereinbarung gem. Art. 15a B-VG angestrebten Zahl von 700 Plätzen, welche vor Jahren unter ungleich weniger dramatischen Umständen als erforderlich erachtet wurde.“ (BMASK 2016 195)

Die Situation von in Österreich Schutz suchenden Menschen mit Behinderungen muss der ÖAR nach „als dramatisch bezeichnet werden“ (ebd. 195).

Zu Menschen mit Migrationshintergrund und Behinderungen¹⁵ stellt die ÖAR Folgendes fest:

„Diesen Menschen fehlt auf Grund vielfältiger Barrieren der Zugang zu den Unterstützungsangeboten, was ihre Teilhabe weiter einschränkt. Ein großes Problem ist, wie schon oben erwähnt, dass es bezüglich der in Österreich lebenden Anzahl von Menschen mit Behinderungen und Migrationshintergrund wenig aktuelles Datenmaterial gibt. Die wenigen Daten stammen aus der Mikrozensushebung im Jahr 2008.“ (ebd. 196)

Maßnahmen und Indikatoren

Das Kapitel „1.7 Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen“ enthält drei Maßnahmen, aber keine Indikatoren. Mit zwei Maßnahmen lassen sich die meisten Maßnahmen dem Typ 6 „Förderprogramme und (Modell-)Projekte“ zuordnen. Maßnahme 23 ist wie eine Zielsetzung, Maßnahme 24 und 25 wie eine Maßnahme formuliert.

¹⁵ Auch die Begrifflichkeiten im Beitrag der ÖAR zum Zwischenbericht des NAP Behinderung 2012–2020 sind unklar. So heißt es zwar: „Unter der Überschrift Menschen mit Migrationshintergrund wird auf die Situation von MigrantInnen eingegangen, welche schon länger in Österreich leben“ (BMASK 2016 195). Trotzdem wird daraus nicht ersichtlich, ob es sich um österreichische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger handelt oder nicht.

Tabelle 10: Maßnahmen 23-25–1.7 Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 6 Förderprogramme und (Modell-)Projekte		
23	Unterstützung von Menschen mit Behinderungen in Zusammenhang mit der Versorgung hilfs- und schutzbedürftiger Fremder	Ja
25	Gezielte Beschäftigungsförderung für behinderte Menschen mit Migrationshintergrund im Rahmen der Beschäftigungsoffensive für Menschen mit Behinderungen sowie durch Maßnahmen des AMS	teilweise
Typ 9 Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen		
24	Ausnahmen für Migrantinnen und Migranten mit Sprachbehinderung bei der Nachweispflicht über Kenntnisse der deutschen Sprache zur elementaren Sprachverwendung bei erstmaligen Anträgen gemäß § 21a NAG, vertieften elementaren Sprachverwendung für die Erfüllung von Modul 1 der Integrationsvereinbarung und selbständigen Sprachverwendung für die Erfüllung von Modul 2 der Integrationsvereinbarung (§§ 14 bis 14b NAG) und die Verleihung der Staatsbürgerschaft (§ 10aAbs. 2 Z 3 StbG)	ja

Laut Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden die Maßnahmen 23 und 24 umgesetzt, Maßnahme 25 wurde teilweise umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 18-21). Zum Umsetzungsprozess von Maßnahme 24 heißt es in der Umsetzungstabelle 2012–2018, dass

„[b]ei der Nachweispflicht über Kenntnisse der deutschen Sprache [...] nunmehr eine Ausnahme für Migrantinnen und Migranten mit Hör- oder Sprachbehinderung vorgesehen [ist], und auch im Zusammenhang mit monetären Aspekten wird Menschen mit Behinderungen der Erwerb der Staatsbürgerschaft erleichtert (Novelle zum Staatsbürgerschaftsgesetz, BGBl. I Nr. 136/2013).“ (ebd. 20)

Aus der Beschreibung heraus ist nicht klar nachzuvollziehen, ob die Ausnahme für die Nachweispflicht für die erstmaligen Anträge für die vertiefte elementare Sprachverwendung für die Erfüllung von Modul 1 der Integrationsvereinbarung und der selbständigen Sprachverwendung oder für die Erfüllung von Modul 2 der Integrationsvereinbarung gilt. An dieser Stelle sei auch darauf hingewiesen, dass Maßnahme 23 sehr unspezifisch formuliert ist.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In Kapitel „1.7 Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen“ besteht nur bedingt Kohärenz zwischen der Ausgangslage, den Zielsetzungen und den formulierten Maßnahmen. So hat die Zielsetzung keine Entsprechungen in der Ausgangslage. Maßnahme 23 weist aufgrund ihrer unspezifischen Formulierung einen schwachen Bezug zu der im Kapitel angeführten Zielsetzung auf. Um das Ziel zu erreichen, „auf die Bedürfnisse behinderter Menschen mit Migrationshintergrund bzw. behinderte[r] schutzbedürftige[r] Fremde[r]“ (BMASK 2012 23f.) in der Migrationspolitik und Grundversorgung einzugehen, wäre eine Maßnahme zur wissenschaftlichen Erhebung dieser Bedürfnisse sinnvoll gewesen.

Entsprechungen in der UN-BRK

Das Kapitel zu Migrantinnen und Migranten enthält keine Bezüge zur UN-BRK. An dieser Stelle muss auf Artikel 4 Absatz 1c der UN-BRK verwiesen werden. Dieser besagt, dass sich die Vertragsstaaten verpflichten, „den Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen politischen Konzepten und allen Programmen zu berücksichtigen“ (UN-BRK Art. 4 Abs. 1 lit. c). Dementsprechend gelten die in der UN-BRK festgeschriebenen Rechte für Menschen mit Behinderungen in Österreich unabhängig vom Aufenthaltstitel.

Synthese

Zusammenfassend lässt sich für Kapitel „1.7 Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen“ Folgendes festhalten: Während der NAP Behinderung 2012–2020 in der Ausgangslage keinen Handlungsbedarf bei Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen identifiziert, sind diese den Berichten der Zivilgesellschaft und der und der unabhängigen Überwachungsmechanismen folgend mit vielfältigen Barrieren konfrontiert. Diese Situation scheint sich nicht entscheidend geändert zu haben. So zeigt sich mit Blick auf den Staatenbericht 2018, dass zwei der drei behindertengerechten Bundesbetreuungsstellen etwa keine barrierefreien Sanitäranlagen haben und eine dieser Betreuungsstellen nicht über geschultes Fachpersonal verfügt (vgl. BMASGK 2019b 40). Das Bild unzureichend ausgestatteter Aufnahme- und Betreuungseinrichtungen zeichnet auch der Monitoringausschuss in seinem zweiten Bericht (vgl. Monitoringausschuss 2018 13). Im Besonderen verweist der Monitoringausschuss zudem darauf, dass vor allem jene Menschen, deren Beeinträchtigung nicht unmittelbar sichtbar ist, oft nicht als Menschen mit Behinderungen erkannt werden, und dementsprechend keine konventionskonforme Behandlung bekommen (vgl. ebd. 13). In diesem Zusammenhang sei auf die EU-Richtlinie 2013/33 zur Festlegung von Normen für

die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (EU-Aufnahmerichtlinie) verwiesen. Diese Richtlinie legt Mindeststandards für die Dauer des Verfahrens fest und gebietet spezielle Sorgfalt gegenüber besonders schutzbedürftigen Asylsuchenden, wie zum Beispiel auch Asylsuchenden mit Behinderungen (vgl. EU 2013 Art. 2 lit. k, Art. 21). Dies schließt deren Identifikation, die Berücksichtigung ihrer Lage in der Unterbringung und erforderliche medizinische und sonstige Hilfen ein. Dringend erforderlich wäre, wie eingangs zu diesem Kapitel angemerkt, dass Terminologien einheitlich verwendet und vor allem Zielgruppen exakt definiert werden, um Missverständnissen vorzubeugen und Maßnahmen zielgruppengerecht formulieren und umsetzen zu können.

7.1.8 EU-Behindertenpolitik

Ausgangslage und Zielsetzungen

Im Kapitel zur EU-Behindertenpolitik hält der NAP Behinderung 2012–2020 in der Ausgangslage fest, dass die EU am 26. November 2009 der UN-BRK beigetreten ist. Nach dem Ratifizierungsprozess ist die UN-BRK am 23. Jänner 2011 in Kraft getreten (vgl. BAMSK 2012 25). Weiters heißt es in der Ausgangslage, dass sich die „inhaltlichen Schwerpunkte der EU-Strategie [...] weitgehend mit den Schwerpunktsetzungen im österreichischen NAP Behinderung [decken]“ (ebd. 25). Auch beschreibt die Ausgangslage, dass sich Österreich in den „Verhandlungen [zum Vorschlag für eine erweiterte EU-Antidiskriminierungsrichtlinie] immer wieder für ein hohes Schutzniveau für Menschen mit Behinderungen – v.a. auch im Bereich der Finanzdienstleistungen – aus[spricht]“ (ebd. 24-25).

Der NAP Behinderung 2012–2020 verweist in der Ausgangslage auch kurz auf die vier Fahrgastrechte-Verordnungen, die „die Rechte behinderter Menschen im Flug-, Eisenbahn-, Schiff- und Busverkehr wesentlich stärken und als wichtiger Beitrag für ein funktionierendes Disability Mainstreaming im EU-Recht zu werten sind“ (ebd. 25). Auch führt er aus, dass Österreich „[i]m Bereich der Behindertenpolitik [...] mit der Europäischen Kommission und den anderen 26 EU-Mitgliedsstaaten im Rahmen der Disability High Level Group zusammen[arbeitet]“ (ebd. 25). Nähere Informationen (wie etwa zu den Themen dieser Zusammenarbeit) gibt der NAP Behinderung 2012–2020 nicht. Auch wird in Kapitel „1.8 EU-Behindertenpolitik“ kein Handlungsbedarf identifiziert.

Kapitel „1.8 EU-Behindertenpolitik“ nennt zwei Zielsetzungen (vgl. ebd. 25):

- Aktive Unterstützung der EU-Behindertenstrategie 2010–2020 und Einsetzen auf EU-Ebene für eine konsequente Umsetzung des Disability Mainstreaming in allen Politik- und Rechtsbereichen
- Einsetzen für einen unabhängigen Monitoringmechanismus auf EU-Ebene nach Artikel 33 UN-BRK zur Überwachung der Umsetzung der Konvention bezüglich der EU-Kompetenzen, einschließlich Außenbeziehungen und Entwicklungszusammenarbeit

Ergänzende Perspektiven und Ausgangslage

Ergänzende Perspektiven zur beschriebenen Ausgangslage lassen sich nur der Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 entnehmen. In dieser weist die ÖAR darauf hin, dass die „Kooperation Österreichs in den unterschiedlichen Bereichen mit der EU [...] eine Folge der Mitgliedschaft zur EU [ist]“ (BMASK 2016 200). Dementsprechend sei festzuhalten, dass „dieses Engagement [, zum Beispiel in der Disability High Level Group,] nicht als Maßnahme oder Initiative Österreichs zur Umsetzung der UN-BRK zu kategorisieren ist“ (ebd.).

Maßnahmen und Indikatoren

Das Kapitel „1.8 EU-Behindertenpolitik“ enthält zwei Maßnahmen, aber keine Indikatoren. Beide Maßnahmen lassen sich dem Typ 8 „Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch“ zuordnen. Beide Maßnahmen sind wie Maßnahmen formuliert.

Tabelle 11: Maßnahmen 26-27–1.8 EU-Behindertenpolitik

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 8 Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch		
26	Engagement Österreichs für Verbesserungen im Bereich der EU-Behindertenpolitik durch entsprechende Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und den anderen EU-Mitgliedstaaten sowie Teilnahme an EU-Gremien, insbesondere der Disability High Level Group	ja
27	Bemühungen in den Verhandlungen zum Vorschlag für eine erweiterte EU-Antidiskriminierungsrichtlinie, den bestmöglichen Schutz für Menschen mit Behinderungen zu erreichen	ja

Laut Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden beide Maßnahmen umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 21). An dieser Stelle soll ein kurzer Blick auf Maßnahme 26 geworfen werden. Zur Umsetzung heißt es, dass „[d]as BMASGK [...] in Brüssel im Rahmen von Arbeitssitzungen der Disability High Level Group sowie dem Work-Forum über die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention innerhalb der EU die österreichischen behindertenpolitischen Standpunkte ein[bringt]“ (ebd. 21). Die Beschreibung des Umsetzungsprozesses spiegelt die sehr unspezifische Formulierung der Maßnahme wieder und hat selber kaum Aussagekraft. So ist unklar, von welchen behindertenpolitischen Standpunkten hier die Rede ist, welche Themenvorschläge eingebracht wurden und inwiefern diese zur Verbesserung der EU-Behindertenpolitik beigetragen haben. Unter diesen Gesichtspunkten lässt sich nicht klar nachvollziehen, wie es zu einer Bewertung als „umgesetzt“ gekommen ist.

Im Zusammenhang mit den Maßnahmen des Kapitels „1.8 EU-Behindertenpolitik“ muss nochmals auf die Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 und folgenden Anmerkungen der ÖAR zu den Maßnahmen verwiesen werden:

„Es ist wünschenswert, dass Österreich weiterhin, wie auch bisher, an der Disability High Level Group aktiv teilnimmt. Allerdings ist festzuhalten, dass dieses Engagement nicht als Maßnahme oder Initiative Österreichs zur Umsetzung der UN-BRK zu kategorisieren ist. Die Kooperation Österreichs in den unterschiedlichen Bereichen mit der EU ist eine Folge der Mitgliedschaft zur EU.“ (BMASK 2016 200)

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In Kapitel „1.8 EU-Behindertenpolitik“ besteht nur bedingt Kohärenz zwischen der Ausgangslage, den Zielsetzungen und den formulierten Maßnahmen. Während beide Zielsetzungen Entsprechungen mit der Ausgangslage aufweisen, lässt sich kein direkter Zusammenhang zwischen den Maßnahmen und den Zielsetzungen erkennen. Wiederum gibt es Anknüpfungspunkte zwischen den Maßnahmen und der beschriebenen Ausgangslage. So finden sich die in der Ausgangslage erwähnten Aspekte Disability High Level Group und EU-Antidiskriminierungsrichtlinie in Maßnahme 26 beziehungsweise Maßnahme 27 wieder.

Entsprechungen in der UN-BRK

Das Kapitel zur EU-Behindertenpolitik enthält keine Bezüge zur UN-BRK. An dieser Stelle muss auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c der UN-BRK verwiesen werden. Dieser besagt, dass

sich die Vertragsstaaten verpflichten, „den Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen politischen Konzepten und allen Programmen zu berücksichtigen“ (UN-BRK Art. 4 Abs. 1 lit. c). Dementsprechend hat Österreich die Rechte von Menschen mit Behinderungen auch in seiner Politik auf EU-Ebene zu berücksichtigen.

Synthese

Für Kapitel „1.8 EU-Behindertenpolitik“ muss festgehalten werden, dass unklar bleibt, in welchem Zusammenhang das Kapitel und der NAP Behinderung 2012–2020 stehen. Die Behindertenpolitik auf EU-Ebene kann Auswirkungen auf nationalstaatlicher Ebene haben. Es bleibt aber offen, inwiefern Kapitel „1.8 EU-Behindertenpolitik“ im Allgemeinen und seine Maßnahmen im Besonderen mit der Behindertenpolitik in Österreich in Verbindung stehen. Beim NAP Behinderung 2012–2020 handelt es sich jedoch um die nationale Strategie der österreichischen Regierung zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich. Dementsprechend müsste der NAP Behinderung 2012–2020 darlegen, welche Rolle die EU-Behindertenpolitik bei der Umsetzung der UN-BRK in Österreich einnimmt. Dies tut der NAP Behinderung 2012–2020 nicht.

7.1.9 Internationale Behindertenpolitik

Ausgangslage und Zielsetzungen

Im Kapitel zur internationalen Behindertenpolitik beschreibt der NAP Behinderung 2012–2020 das Engagement Österreichs auf Ebene der Vereinten Nationen und des Europarats. So heißt es zum Beispiel, dass sich Österreich im Rahmen seiner Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat 2009–2010

„und insbesondere während seines Vorsitzes im November 2009 für die Aufnahme einer Referenz auf die Berücksichtigung der besonderen Auswirkungen von bewaffneten Konflikten auf Menschen mit Behinderungen in der Resolution 1894 (2009) zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten eingesetzt [hat]. Im dritten Komitee der UN-Generalversammlung beteiligt sich Österreich aktiv an den Verhandlungen zur jährlichen Resolution betreffend Millenniumsentwicklungsziele und Behinderung und hat die Resolution miteingebracht.“ (BMASK 2012 26)

Laut NAP Behinderung 2012–2020 hat Österreich im UN-Menschenrechtsrat auch aktiv Resolutionen unterstützt, die die Rechte von Menschen mit Behinderungen betreffen.

Zu Österreichs Engagement im Rahmen des Europarats hält der NAP Behinderung 2012–2020 fest, dass Österreich im Jahr 2011 den Vorsitz des Expertinnen- beziehungsweise Expertenkomitees „CS-RPD“ (Cohésion Sociale – Rights of People with Disabilities; Sozialer Zusammenhalt – Rechte der Menschen mit Behinderungen) innehatte. Nähere Informationen (wie etwa zu den Themen der unterstützten Resolutionen, deren Verabschiedung, sowie zu den in der Zeit des österreichischen Vorsitzes im CS-RPD Komitee behandelten Themen) gibt der NAP Behinderung 2012–2020 nicht. Auch wird in Kapitel „1.9 Internationale Behindertenpolitik“ kein Handlungsbedarf identifiziert.

Kapitel „1.9 Internationale Behindertenpolitik“ nennt zwei Zielsetzungen (vgl. ebd. 26f.):

- Einsetzen für verstärkte Berücksichtigung der Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen in den relevanten UN-Gremien und UN-Dokumenten
- Gemeinsame Erarbeitung von Resolutionen im Behindertenbereich mit anderen Mitgliedern während der österreichischen Mitgliedschaft im UN-Menschenrechtsrat (2011–2014)

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Sowohl im ersten Staatenbericht als auch in den Berichten der Zivilgesellschaft und der und der unabhängigen Überwachungsmechanismen werden keine Angaben zu internationaler Behindertenpolitik im Allgemeinen gemacht; dennoch finden sich Informationen dazu. Diese behandelt der NAP Behinderung 2012–2020 in Kapitel „1.10 Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe“ (siehe Kapitel 7.1.10).

Maßnahmen und Indikatoren

Das Kapitel „1.9 Internationale Behindertenpolitik“ enthält zwei Maßnahmen, aber keine Indikatoren. Beide Maßnahmen lassen sich dem Typ 1 „Arbeitsgruppen und Gremien“ zuordnen. Maßnahme 28 ist wie eine Zielsetzung, Maßnahme 29 wie eine Maßnahme formuliert.

Tabelle 12: Maßnahmen 28-29 – 1.9 Internationale Behindertenpolitik

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 1 Arbeitsgruppen und Gremien		
28	Ausarbeitung von behindertenpolitischen Resolutionen im UN-Menschenrechtsrat	ja
29	Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedstaaten des Europarates im behindertenpolitischen Experten/innen-Komitee CS-RPD	ja

Laut Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden beide Maßnahmen umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 24-25). An dieser Stelle soll ein kurzer Blick auf Maßnahme 28 geworfen werden. Bezüglich der Umsetzung führt die Umsetzungstabelle 2012–2018 folgende Resolutionen an, an denen Österreich aktiv beteiligt war:

„▪Resolution „The Rights of Persons with Disabilities: Participation in Political and Public Life“ bei der 19. Regulären Tagung des MRR im März 2012; ▪ Resolution „The work and employment of persons with disabilities“ beim 21. MRR im März 2013;“▪ Resolution „The right of persons with disabilities to education“ beim 25. MRR im April 2014; ▪ Resolution „The right of persons with disabilities to live independently and be included in the community on an equal basis with others“ beim 28. MRR im März 2015; ▪ Resolution „The rights of persons with disabilities in situations of risk and humanitarian emergencies“ beim 31. MRR im März 2016.“ (ebd. 24)

Da Maßnahme 28 ohne weitere Verweise oder Zusätze von der Ausarbeitung von Resolutionen spricht und Kapitel „1.9 Internationale Behindertenpolitik“ keinen Indikator enthält, scheint die Bewertung von Maßnahme 28 als „umgesetzt“ plausibel. Zusätzlich erwähnt die Umsetzungstabelle 2012–2018 auch von Österreich veranstaltete Events sowie die Zusammenarbeit mit der Sonderberichterstatterin zu den Rechten von Personen mit Behinderungen (vgl. ebd. 24), auch wenn diese in keinem Zusammenhang mit Maßnahme 28 stehen.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Die Ausgangslage, die Zielsetzungen und die formulierten Maßnahmen in Kapitel „1.9 Internationale Behindertenpolitik“ sind teilweise kohärent. So weisen beide Zielsetzungen Entsprechungen mit der beschriebenen Ausgangslage auf. Während sich Maßnahme 28 beiden Zielsetzungen zuordnen lässt, findet die Maßnahme 29 in keiner der beiden Zielsetzungen Entsprechung. Allerdings gibt es einen Anknüpfungspunkt zwischen Maßnahme 29 und dem in der Ausgangslage erwähnten Vorsitz Österreichs im CS-RPD Komitee.

Entsprechungen in der UN-BRK

Das Kapitel zur internationalen Behindertenpolitik enthält keine Bezüge zur UN-BRK. An dieser Stelle muss auf Artikel 4 Absatz 1c der UN-BRK verwiesen werden. Dieser besagt, dass sich die Vertragsstaaten verpflichten, „den Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen politischen Konzepten und allen Programmen zu berücksichtigen“ (UN-BRK Art. 4 Abs. 1 lit. c). Dementsprechend hat Österreich die Rechte von Menschen mit Behinderungen auch in seiner internationalen Politik zu berücksichtigen.

Synthese

In Bezug auf Kapitel auf „1.9 Internationale Behindertenpolitik“ muss festgehalten werden, dass unklar ist, in welchem Zusammenhang das Kapitel und der NAP Behinderung 2012–2020 stehen. Die Berücksichtigung der Rechte von Menschen mit Behinderungen auf internationaler Ebene kann Auswirkungen auf nationalstaatlicher Ebene haben. Es bleibt aber offen, inwiefern Kapitel „1.9 Internationale Behindertenpolitik“ im Allgemeinen und seine Maßnahmen im Besonderen mit der Behindertenpolitik in Österreich in Verbindung stehen. Beim NAP Behinderung 2012–2020 handelt es sich jedoch um die nationale Strategie der österreichischen Regierung zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich. Dementsprechend müsste der NAP Behinderung 2012–2020 darlegen, welche Rolle die internationale Behindertenpolitik bei der Umsetzung der UN-BRK in Österreich einnimmt. Dies tut der NAP Behinderung 2012–2020 nicht.

Abschließend sei noch auf die Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 verwiesen, in welcher diese darauf hinweist, dass „Österreich während seiner letzten Mitgliedschaft im UN-Menschenrechtsrat (2012–2014) die Möglichkeit, das Thema „Behinderung“ in die Prioritätenliste aufzunehmen, nicht wahrgenommen hat“ (BMASK 2016 200). Dies steht im Kontrast zur Zielsetzung, sich verstärkt für das Disability Mainstreaming auf UN-Ebene einzusetzen.

7.1.10 Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Ausgangslage und Zielsetzungen

Eingangs erwähnt der NAP Behinderung 2012–2020 Artikel 32 der UN-BRK und hält fest, dass Österreich diesem folgend „im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit geeignete und wirksame Maßnahmen für die Verwirklichung der Ziele der Konvention setzen [wird]“ (BMASK 2012 27). Folgend beschreibt der NAP Behinderung 2012–2020, dass laut WHO 80 % der Menschen mit Behinderungen in so genannten Entwicklungsländern leben (vgl. ebd.). Im Weiteren wird dargelegt, dass die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (OEZA)

„aufgrund internationaler und nationaler Vorgaben verpflichtet [ist], Entwicklungsprogramme so zu gestalten, dass Menschen mit Behinderungen darin einbezogen werden bzw. diese für sie zugänglich sind. Basierend auf den OEZA-Leitlinien „Governance“ und „Menschenrechte“ verfolgt die OEZA einen sogenannten Twin Track-Approach (zweigleisigen Ansatz), wonach einerseits spezifische Projekte zur Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen unterstützt werden und andererseits Menschen mit Behinderungen in alle Programme und Projekte einbezogen werden. Auf der praktischen Ebene gibt es als Handlungsanleitungen insbesondere das Handbuch „Menschenrechte“, die Qualitätskriterien zu Menschen mit Behinderungen sowie das Fokuspapier „Menschen mit Behinderungen“ (ebd. 27)

Zudem heißt es, dass die „österreichische Entwicklungspolitik [...] alle staatlichen Maßnahmen [umfasst], die geeignet sind, die Entwicklung in den Entwicklungsländern zu fördern (OEZA und humanitäre Hilfe einschließlich internationaler Katastrophenhilfe)“ (ebd. 27). Laut NAP Behinderung 2012–2020 sind dem „Entwicklungszusammenarbeitsgesetz (EZA-G 2003) [folgend] [...] bei allen Maßnahmen „in sinnvoller Weise die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung zu berücksichtigen“ (ebd. 27). Auch hält der NAP Behinderung 2012–2020 in der Beschreibung der Ausgangslage fest, dass das Bundesheer bei Katastrophenhilfe im Ausland die besondere Situation von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt: „Bereits bei der Vorbereitung und Ausbildung für Auslandseinsätze kooperiert das Bundesheer mit Behindertenorganisationen und nutzt deren Fach-Know-how“ (ebd. 28). Nähere Informationen (wie etwa die Länder, in denen Österreich in der Entwicklungshilfe tätig ist) sowie Quellenangaben zu den Statistiken der WHO fehlen. Auch wird in Kapitel

„1.10 Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe“ kein Handlungsbedarf identifiziert.

Kapitel „1.10 Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe“ nennt drei Zielsetzungen (vgl. ebd.):

- „Die Austrian Development Agency (ADA) soll im Rahmen der OEZA die vorhandenen Maßnahmen, Instrumente und Ansätze nach Artikel 32 UN-Behindertenrechtskonvention bzw. des Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes (EZA-G) fortsetzen und optimieren. Die OEZA-Prozesse zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen sollen zudem verbessert und das Disability Mainstreaming gefördert werden“ (ebd.)
- Fortsetzung des Austauschs von good practices mit relevanten nationalen und internationalen Stellen in diversen Foren und die aktive Teilnahme an internationalen Netzwerken wie dem Global Partnership for Disability and Development (GPDD)
- „Das Thema „Rechte von Menschen mit Behinderungen“ soll im Zusammenhang mit der Politik und den Aktivitäten der Internationalen Finanzinstitutionen und weiteren internationalen Organisationen sowie in die politischen und Menschenrechtsdialoge mit Partnerländern eingebracht werden“ (ebd.)

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Obwohl im Titel von Kapitel „1.10 Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe“ von Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe die Rede ist, kommt die humanitäre Hilfe im Kapitel – von einem kurzen Verweis im Kontext der Katastrophenhilfe im Ausland abgesehen – nicht vor. Um die Perspektive der österreichischen Bundesregierung hierzu zu ergänzen, sei hier auf den ersten Staatenbericht verwiesen. Laut diesem verfügt Österreich „über einen flächendeckenden Katastrophenschutz und über eines der dichtesten Netze an Versorgungseinrichtungen. Katastrophenschutzpläne existierten in allen Gemeinden, Bezirken und Bundesländern, worin auch Hilfe für Menschen mit Behinderungen enthalten ist“ (BMASK 2010 20). Weiter heißt es, dass

„in Gefahrensituationen und sonstigen Notlagen zwischen Menschen mit und ohne Behinderungen nicht unterschieden [wird]. In derartigen Situationen wird festgestellt, welche Hilfe Menschen abhängig von ihren Bedürfnissen im Hinblick auf die bestehenden Gefahren benötigen und die Hilfeleistung darauf abgestellt.“ (ebd.)

Die Ausführungen des NAP Behinderung 2012–2020 zur Entwicklungszusammenarbeit ergänzend heißt es im Staatenbericht, dass

„bei der Umsetzung von OEZA-Maßnahmen die Prinzipien der Partizipation (gemeinsame Entwicklung und Umsetzung von Projekten und Programmen), des Ownership (aktive und eigenverantwortliche Beteiligung Betroffener) und des Empowerments (Förderung benachteiligter Gruppierungen beim Aufbau von Kapazitäten, Stärkung lokaler Governance) zu berücksichtigen [sind].“ (ebd. 52)

Der Monitoringausschuss hält in seinem ersten Bericht zum Thema Entwicklungszusammenarbeit fest, dass im Dreijahresprogramm der OEZA „die Inklusion von Menschen mit Behinderungen nicht sichtbar [ist]. Im Dreijahresprogramm 2010–2012 etwa werden Menschen mit Behinderungen nicht explizit genannt“ (Monitoringausschuss 2012 23). Weiters besteht die „praktische Umsetzung von barrierefreien und inklusiven Programmen der Entwicklungszusammenarbeit bzw. deren Nachweis [...] aus einer Aufzählung von Einzelprojekten“ (ebd. 24).

Die ÖAR unterstreicht in ihrem Bericht, dass „umfassende Inklusion von und [...] barrierefreier Zugang für Menschen mit Behinderungen in allen Phasen der Entwicklungszusammenarbeit (Planung, Durchführung, Monitoring und Evaluierung)“ (ÖAR 2013 142) sichergestellt werden muss. Auch greift die ÖAR das in der Ausgangslage erwähnte Entwicklungszusammenarbeitsgesetz auf. So stellt sie fest, dass die darin enthaltene Bestimmung zur Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen „nicht den Vorgaben der UN-Konvention zur vollen Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ (ebd. 142) entspricht. Während die österreichische Entwicklungszusammenarbeit

„zwar Einzelprojekte, die auf die Förderung von Menschen mit Behinderungen abzielen [finanziert], [...] gibt [es] aber keine systematische Verankerung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in allen EZA-Projekten. Die in der Konvention festgeschriebenen Prinzipien der Barrierefreiheit und Partizipation werden nicht oder unsystematisch umgesetzt. Zahlen und Statistiken zur Feststellung, inwiefern Menschen mit Behinderungen von Entwicklungsprogrammen profitieren, fehlen.“ (ebd. 142)

Diese Ausführungen der ÖAR stehen im Kontrast zum in der Ausgangslage beschriebenen Twin Track-Approach der OEZA. Weiters enthält der Bericht der ÖAR auch wichtige Informationen zum Katastrophenschutz in Österreich. So liegt dieser „gemäß Art 15 B-VG in der Kompetenz der Länder, welche jeweils eigene Katastrophenhilfegesetze erlassen“ (ebd. 51). Weiter nimmt die ÖAR auch darauf Bezug, dass, wie auch dem ersten Staatenbericht zu entnehmen ist, im Zuständigkeitsbereich der Bundesländer bei Gefahrensituationen grundsätzlich nicht zwischen Menschen mit und ohne Behinderungen unterschieden wird (vgl. ebd. 51-52). Dies kann laut ÖAR unter Umständen dazu führen, „dass Menschen mit Behinderungen bei Schutzmaßnahmen nicht entsprechend erfasst bzw. versorgt werden können und bestehende Alarmsysteme nicht auf individuelle Bedürfnisse abgestimmt sind (z.B. optisch-akustische Alarmsysteme für gehörlose Menschen)“ (ebd. 52). Auch weist die ÖAR in ihrem Bericht darauf hin, dass „Menschen mit Behinderungen (mit Ausnahme von Wien) nicht in die Ausarbeitung der Katastrophenschutzpläne der Länder und Gemeinden einbezogen [wurden]“ (ebd.). Zudem sind Einsatzkräfte im Umgang mit Menschen mit Behinderungen nicht geschult, auch die Notrufdienste sind nicht ausreichend und flächendeckend barrierefrei (vgl. ebd. 52).

Maßnahmen und Indikatoren

Das Kapitel „1.10 Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe“ enthält sechs Maßnahmen, aber keine Indikatoren. Mit drei Maßnahmen lassen sich die meisten Maßnahmen dem Typ 10 „Staatliche Förderungen und Zuwendungen“ zuordnen.

Tabelle 13: Maßnahmen 30-35–1.10 Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 1 Arbeitsgruppen und Gremien		
34	Fortführung des Arbeitskreises „Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit“ u.a. zur Erarbeitung von praxisorientierten Maßnahmen zur Förderung des Disability Mainstreaming in der OEZA	ja
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
35	Sicherstellung der Funktion eines/einer Behindertenbeauftragten in der ADA	ja
Typ 5 Fort- und Weiterbildungen		
33	Aus- und Weiterbildung von in der OEZA tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen unter Einbeziehung des fachlichen Know-how von Behindertenorganisationen	ja
Typ 10 Staatliche Förderungen und Zuwendungen		
30	Rehabilitation und Stärkung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen u.a. durch Fortsetzung von NRO Rahmenprogrammen	ja
31	Unterstützung von Menschen mit Behinderungen in Zusammenhang mit Antiminienaktionen, u.a. in Bosnien und Herzegowina und dem Südkaukasus	ja
32	Förderung einer Hochschul-Partnerschaft zwischen der Universität Wien und der Universität Addis Abeba (Äthiopien) im Rahmen des OEZA-APPEAR-Projekts: „Responding to Poverty and Disability through Higher Education and Research (RESPOND-HER)“ mit Schwerpunkt Forschung, Kapazitätsentwicklung und Förderung des Zugangs von Menschen mit Behinderungen zu höherer Bildung, Arbeitsmarkt und adäquater Technologie	ja

Laut Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden alle Maßnahmen umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 25-28). An dieser Stelle soll ein kurzer Blick auf Maßnahme 33 geworfen werden, da sich diese der Zielsetzung, OEZA-Prozesse zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu verbessern, zuordnen lässt. Zum Prozess der Umsetzung führt die Umsetzungstabelle 2012–2018 unter anderem aus, dass

„Zur systematischen Berücksichtigung sozialer Fragen und der Anwendung des menschenrechtsbasierten Ansatzes, der als umfassender Grundansatz im neuen Dreijahresprogramm 2016–2018 festgelegt wurde, [...] in der ADA Mitte 2015 für alle internationalen Projekte und Programme ein Sozialprüfungsverfahren eingeführt [wurde], das unter anderem auch

Aspekte der Inklusion von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt.“
(ebd. 28)

Weiter heißt es, dass nach ersten Trainings ein halbtägiges Training zu genanntem Prüfverfahren durchgeführt wurde und ADA Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zusätzlich an einem Training von Licht für die Welt zum Thema „Vielfalt hautnah erleben - zeitgemäße Kommunikation und Umgang mit Behinderung“ teilgenommen haben (vgl. ebd. 28). Hier muss angemerkt werden, dass die Inklusion von Menschen mit Behinderungen nur einer von mehreren Aspekten des Sozialprüfungsverfahrens ist. Auch lässt die Beschreibung keine Rückschlüsse darauf zu, inwieweit Menschen mit Behinderungen in der Entwicklung dieses Verfahrens einbezogen wurden. Dies ist unter Einbezug von Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK jedoch von großer Wichtigkeit. Zur Umsetzung von Maßnahme 33 hält die ÖAR in der Zwischenbilanz fest:

„Das Thema Aus- und Weiterbildung von in der OEZA tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist eine wichtige Maßnahme. Weitere Maßnahmen sollten unbedingt für alle MitarbeiterInnen unter Einbindung von Menschen mit Behinderungen, welche in der Interessenvertretung professionell engagiert sind, angeboten werden.“ (BMASK 2016 201)

Diese Aussage unterstreicht noch einmal sowohl die Bedeutung von Aus- und Weiterbildungen als auch die Einbindung von Menschen mit Behinderungen in diese. Zudem sollten derartige Trainings regelmäßig stattfinden. Laut ÖAR gab es hingegen nur eine Teilnahme von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Austrian Development Agency (ADA) und des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten (BMEIA) in drei Jahren (vgl. ebd. 201).

Unter Berücksichtigung des Umsetzungsprozesses erscheint die Bewertung als „umgesetzt“ zwar plausibel, jedoch lässt sie – auch aufgrund fehlender Indikatoren – keine Rückschlüsse auf den Beitrag zur Erreichung des Ziels (Verbesserung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in OEZA-Prozessen) zu. Abschließend sei darauf verwiesen, dass drei der sechs Maßnahmen schon vor Beginn der Laufzeit des NAP Behinderung 2012–2020 begonnen haben.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In Kapitel „1.10 Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe“ ist die Kohärenz zwischen der Ausgangslage, den Zielsetzungen und den formulierten Maßnahmen nur teilweise gegeben. So werden diejenigen Aspekte, die die Zielsetzungen adressieren, in der Ausgangslage nicht abgebildet. Zwar weisen die Maßnahmen 33 und 34 beide leichte Bezüge zur ersten Zielsetzung auf, für die restlichen Maßnahmen und Zielsetzungen lassen sich jedoch keine Zusammenhänge erkennen.

Entsprechungen in der UN-BRK

Das Kapitel zu Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe enthält einen Bezug zu Artikel 32 der UN-BRK „Internationale Zusammenarbeit“, dieser ist jedoch sehr unkonkret gehalten. Der gesamte Artikel lautet wie folgt:

„(1) Die Vertragsstaaten anerkennen die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit und deren Förderung zur Unterstützung der einzelstaatlichen Anstrengungen für die Verwirklichung des Zwecks und der Ziele dieses Übereinkommens und treffen diesbezüglich geeignete und wirksame Maßnahmen, zwischenstaatlich sowie, soweit angebracht, in Partnerschaft mit den einschlägigen internationalen und regionalen Organisationen und der Zivilgesellschaft, insbesondere Organisationen von Menschen mit Behinderungen. Unter anderem können sie Maßnahmen ergreifen, um

a) sicherzustellen, dass die internationale Zusammenarbeit, einschließlich internationaler Entwicklungsprogramme, für Menschen mit Behinderungen inklusiv und barrierefrei zugänglich ist;

b) den Aufbau von Kapazitäten zu erleichtern und zu unterstützen, unter anderem durch den Austausch und die Weitergabe von Informationen, Erfahrungen, Ausbildungsprogrammen und vorbildlichen Praktiken;

c) die Forschungszusammenarbeit und den Zugang zu wissenschaftlichen und technischen Kenntnissen zu erleichtern;

d) soweit angebracht, technische und wirtschaftliche Unterstützung zu leisten, unter anderem durch Erleichterung des Zugangs zu barrierefreien

und unterstützenden Technologien und ihres Austauschs sowie durch Weitergabe von Technologien.

(2) Dieser Artikel berührt nicht die Pflicht jedes Vertragsstaats, seine Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen zu erfüllen.“

(UN-BRK Art. 32)

Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass Kapitel „1.10 Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe“ nur die Aspekte aus Absatz 1 und Absatz 1 Buchstabe a aufgreift. Der Aspekt der Barrierefreiheit in Absatz 1 Buchstabe a wird jedoch nicht thematisiert. Des Weiteren ist es wichtig, darauf zu verweisen, dass obwohl der Titel des Kapitels auch von humanitärer Hilfe spricht, diese nicht thematisiert wird, und dementsprechend auch kein Bezug auf Artikel 11 UN-BRK „Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen“ vorhanden ist. Artikel 11 besagt, dass

„Die Vertragsstaaten [...] im Einklang mit ihren Verpflichtungen nach dem Völkerrecht, einschließlich des humanitären Völkerrechts und der internationalen Menschenrechtsnormen, alle erforderlichen Maßnahmen [ergreifen], um in Gefahrensituationen, einschließlich bewaffneter Konflikte, humanitärer Notlagen und Naturkatastrophen, den Schutz und die Sicherheit von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten.“

(UN-BRK Art. 11)

Synthese

Zusammenfassend lässt sich für Kapitel „1.10 Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe“ Folgendes festhalten: Davon abgesehen, dass das Kapitel nur eine geringe Kohärenz aufweist, ist vor allem auffallend, dass es das Thema humanitäre Hilfe nicht berücksichtigt, obwohl dieses im Titel des Kapitels genannt wird. Dazu passt auch, dass ein Bezug auf den entsprechenden Artikel der UN-BRK zur Entwicklungszusammenarbeit stattfindet, jedoch nicht zu jenem zu Gefahrensituationen und humanitären Notlagen. So ist es auch nicht verwunderlich, dass die Katastrophenhilfe in Österreich nach wie vor die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen nicht systematisch berücksichtigt. Dem Bericht des Behindertenrats folgend sind

„Katastrophen-Informationssysteme [...] noch nicht durchgängig barrierefrei. Informationen in Leichter Sprache sind nur fallweise

verfügbar. Es gibt keinen Plan für die Einbeziehung gehörloser Menschen in den Katastrophenschutz. Die für gehörlose Menschen eingerichtete Notfallnummer wird zwar grundsätzlich positiv bewertet, weist aber Schwächen auf, da SenderInnen eines SMS- oder Fax-Notrufs keine Rückmeldung erhalten, ob die Nachricht empfangen wurde und Hilfe unterwegs ist. Eine Notruf-App gibt es vorerst nur in einem Bundesland (NÖ). Anpassungsbedarf gibt es auch bei Gefahrenschutz und -vorsorge. Evakuierungspläne berücksichtigen meist Menschen mit Behinderungen nicht.“ (Behindertenrat 2018 13)

An diesem Beispiel zeigt sich nochmals, dass es von großer Wichtigkeit ist, im Katastrophenfall zwischen Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen zu unterscheiden. Nur so kann Schutz und Sicherheit von Menschen mit Behinderungen adäquat gewährleistet werden (vgl. UN-BRK Art. 11). Dieser Ansicht folgt auch der Monitoringausschuss in seinem zweiten Bericht 2018 und empfiehlt dementsprechend, auch Menschen mit Behinderungen systematisch in die Entwicklung von Katastrophenschutzsystemen einzubeziehen (vgl. Monitoringausschuss 2018 13).

Zu Entwicklungszusammenarbeit hält der Bericht des Behindertenrats fest, dass

„Kleine Schritte in Richtung Inklusion [...] gesetzt [wurden], indem die Austrian Development Agency Fragen zu Barrierefreiheit und Erreichung von benachteiligten Gruppen im „Social Standards Assessment“ für Projekteinreichungen und im „Manual Environmental and Social Impact Management“ aufgenommen hat.“ (Behindertenrat 2018 33)

Auch fehlen laut Behindertenrat „[w]irksame Mechanismen, um die systematische Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) strategisch und operativ sicherzustellen“ (ebd. 33). Zudem heißt es, Behinderung sei kein verpflichtendes Querschnittsthema (vgl. ebd.). Gerade vor diesem Hintergrund muss nochmals auf die in der UN-BRK festgelegten Bestimmungen sowie auf die Wichtigkeit wirksamer und dauerhafter Bewusstseinsbildungs- beziehungsweise Aus- und Fortbildungsmaßnahmen verwiesen werden. Diese Maßnahmen sind ebenso unerlässlich wie der systematische Einbezug von Menschen mit Behinderungen in die Entwicklung und Durchführung solcher Programme, um die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigen zu können.

7.1.11 Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

Ausgangslage und Zielsetzungen

In dem Kapitel zur Umsetzung der UN-BRK beschreibt die Ausgangslage, dass die UN-BRK

„das erste Menschenrechtsdokument [ist], das den exklusiven Fokus auf die Gruppe der Menschen mit Behinderungen legt. Die UN-Behindertenrechtskonvention ist in Österreich seit 26. Oktober 2008 in Kraft. Sowohl die Gesetzgebung als auch die Verwaltung und die Rechtsprechung müssen die Konvention beachten. Da Österreich auch das Fakultativprotokoll zur Konvention ratifiziert hat, besteht für behinderte Menschen auch eine Individualbeschwerde-Möglichkeit an den UN-Ausschuss für die Rechte der Menschen mit Behinderungen in Genf.“
(BMASK 2012 29)

Zudem heißt es mit Bezug auf Artikel 4 Absatz 5 UN-BRK, dass „die Konvention ohne Einschränkung und ohne Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates [gilt]. Sie gilt daher in Österreich für Bund, Länder und Gemeinden (alle Gebietskörperschaften)“ (ebd. 29). Auch wird in der Ausgangslage darauf verwiesen, dass Österreich 2010 den ersten Staatenbericht übermittelt hat (vgl. ebd. 29).

Weiter wird zur innerstaatlichen Durchführung und Überwachung der Konvention auf Artikel 33 UN-BRK sowie auf die Vorkehrungen verwiesen, welche Österreich in diesem Zusammenhang getroffen hat. Diese betreffen die Einrichtung staatlicher Anlaufstellen (Focal Points), die Schaffung oder Bestimmung eines staatlichen Koordinierungsmechanismus sowie die Schaffung eines unabhängigen Monitoringmechanismus (vgl. ebd. 29-30). Während der Focal Point des Bundes das Sozialministerium ist, haben die Länder eigene Focal Points einzurichten (vgl. ebd. 30). Der Koordinierungsmechanismus ist das BMASK unter Einbezug des Bundesbehindertenbeirats, wobei insbesondere auf die Einbeziehung der Zivilgesellschaft geachtet werden soll (vgl. ebd. 30). Das Monitoring wird durch den Monitoringausschuss bewerkstelligt (vgl. ebd. 30).

Wie in der Ausgangslage weiter erklärt wird, ist die Volksanwaltschaft „einerseits nationaler Mechanismus (NPM) zur Verhütung von Folter [...], andererseits auch unabhängige Behörde nach Artikel 16 Abs. 3 der UN-Behindertenrechtskonvention“ (vgl. ebd. 30). Zu den Kompe-

tenzen der Volksanwaltschaft gehören in diesem Zusammenhang der uneingeschränkte Zutritt zu allen Einrichtungen und Programmen für Menschen mit Behinderungen sowie der Zugang zu den entsprechenden Informationen. Diesen Zutritt benötigt sie für eine unabhängige Überwachung sowie für die Verhinderung von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch von Menschen mit Behinderungen (vgl. ebd. 30).

Zusätzliche Informationen, wie etwa besonders wichtige inhaltliche Aspekte des ersten Staatenberichts, gibt die Ausgangslage nicht wieder. Jedoch identifiziert der NAP Behinderung 2012–2020 in der Ausgangslage Handlungsbedarf der Länder, die „jeweils eigene Focal Points für ihren durch die föderale Struktur bedingten Zuständigkeitsbereich einzurichten [haben]“ (ebd. 30).

Kapitel „1.11 Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ nennt zwei Zielsetzungen:

- „Österreich wird seine Verpflichtungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention gewissenhaft umsetzen und dabei auch die formalen bzw. verfahrensmäßigen Grundsätze erfüllen“ (ebd. 31)
- „Alle Länder sind verpflichtet, ebenfalls Anlaufstellen nach Artikel 33 Abs. 1, Monitoringausschüsse nach Artikel 33 Abs. 2 sowie unabhängige Behörden nach Artikel 16 Abs. 3 der UN-Behindertenrechtskonvention zu nominieren oder einzurichten“ (ebd. 30)

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Die Berichte der Zivilgesellschaft und die Berichte der unabhängigen Überwachungsmechanismen enthalten wichtige Zusatzinformationen zu der im NAP Behinderung 2012–2020 beschriebenen Ausgangslage. So hält der Monitoringausschuss fest, dass, wie schon in seiner ersten Stellungnahme moniert, „die Eingliederung in einem Fachministerium, dort noch einem bestehenden Gremium formal untergeordnet, inhaltlich und institutionell problematisch ist, und es an einem eigenständigen Budget mangelt“ (Monitoringausschuss 2012 5). Dieser Problematisierung schließt sich die ÖAR an und konstatiert, dass

„[d]ie Verankerung der Zuständigkeit im Sozialministerium [...] den in der österreichischen Politik noch nicht verwirklichten Menschenrechtsansatz [verdeutlicht], wonach die Rechte von Menschen mit Behinderungen keine Sozialmaterie darstellen, sondern als Querschnittsthema von allen Regierungsstellen zu beachten und umzusetzen sind.“ (ÖAR 2010 144)

Auch stellt die ÖAR in ihrem Bericht fest, dass

„die Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der Ausschussmitglieder [...] außerdem nicht verfassungsrechtlich abgesichert [ist]. Weiters erfolgte die Einsetzung des Monitoringausschuss ohne eigenes gesetzliches Statut und verfügt dieser nicht über das erforderliche, selbständig zu verwaltende Budget.“ (ebd. 145)

Folglich entspricht der Monitoringausschuss nicht den internationalen Kriterien an eine nationale Menschenrechtsinstitution¹⁶. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist, dass ein „generelles Defizit an einer strukturierten, frühzeitigen und ergebnisorientierten Einbindung von Menschen mit Behinderungen und ihren Interessenvertretungen bei der Umsetzung und Überwachung der Konvention festzustellen [ist]“ (ebd. 145-146). Zudem bleiben „Forderungen und selbst Empfehlungen des Monitoringausschusses zur Umsetzung der Konvention in den meisten Fällen ohne entsprechende Berücksichtigung“ (ebd. 146).

Maßnahmen und Indikatoren

Das Kapitel „1.11 Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ enthält fünf Maßnahmen, aber keine Indikatoren. Mit vier Maßnahmen lassen sich die meisten Maßnahmen dem Typ 2 „Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen“ zuordnen. Alle Maßnahmen sind wie Maßnahmen formuliert.

Tabelle 14: Maßnahmen 36-40–1.11 Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
36	Koordinierung der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich unter Einbeziehung des Bundesbehindertenbeirates	ja

¹⁶ „Nach den Pariser Prinzipien sollen Nationale Institutionen ein möglichst breites, in einem Dokument mit Verfassungs- oder Gesetzesrang klar festgelegtes Mandat [erhalten], in dem ihre Zusammensetzung und ihr Zuständigkeitsbereich im Einzelnen beschrieben sind. Sie müssen u.a. über die erforderliche Infrastruktur für die reibungslose Wahrnehmung ihrer Aufgaben verfügen, insbesondere über ausreichende Finanzmittel, um über eigenes Personal und eigene Räumlichkeiten verfügen zu können und von der Regierung unabhängig zu sein“ (ÖAR 2010 145).

37	Etablierung der Volksanwaltschaft als unabhängige Behörde zur Verhinderung von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch nach Artikel 16 Abs. 3 UN-Behindertenrechtskonvention	ja
38	Nominierung von Anlaufstellen nach Artikel 33 Abs. 1 UN-Konvention in den Bundesländern („Länder-Focal-Points“)	ja
39	Einrichtung von unabhängigen Überwachungsmechanismen nach Artikel 33 Abs. 2 UN-Konvention in den Bundesländern („Länder-Monitoringausschüsse“)	ja
Typ 5 Fort- und Weiterbildungen		
40	Ausarbeitung und Übermittlung des zweiten Staatenberichts Österreichs zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention	teilweise

Laut Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden die Maßnahmen 36, 37, 38 und 39 umgesetzt, die Maßnahme 40 wurde teilweise umgesetzt (vgl. BMSGK 2019a 29-32)¹⁷. An dieser Stelle soll ein kurzer Blick auf Maßnahme 39 geworfen werden. In der Beschreibung des Umsetzungsprozesses werden die entsprechenden Stellen in den neun Bundesländern sowie die dazugehörigen Gesetzesbeschlüsse aufgeführt (vgl. ebd. 31). Dementsprechend erscheint die Bewertung als „umgesetzt“ plausibel. Jedoch werden keine Angaben dazu gemacht, inwiefern diese den internationalen Kriterien für nationale Menschenrechtsinstitutionen entsprechen (siehe Fußnote 12).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In Kapitel „1.11 Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ ist die Kohärenz zwischen der Ausgangslage, den Zielsetzungen und den Maßnahmen nur teilweise gegeben. Obwohl die Ausgangslage nur Handlungsbedarf bei der Einrichtung von Focal Points auf Länderebene sieht, beinhaltet die zweite Zielsetzung nicht nur deren Etablierung auf Länderebene. Stattdessen umfasst sie zudem die Einrichtung von Monitoringausschüssen auf Länderebene und von unabhängigen Behörden zur Verhinderung von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch. Entsprechende Maßnahmen gibt es aber nur für die Einrichtung von Focal Points und für die Länder-Monitoringausschüsse. Maßnahme 37 beabsichtigt nur die Ein-

¹⁷ Hierzu merkt das BMSGPK im Rahmen seiner Stellungnahme zum Zwischenbericht der Evaluierung des NAP Behinderung 2012–2020 Folgendes an: „Zur Klarstellung sollte angeführt werden, dass der kombinierte 2. und 3. Staatenbericht Österreichs zur Umsetzung der UN-BRK vom Ministerrat am 4. September 2019 beschlossen und an die UN übermittelt wurde. Daher kann Maßnahme 40 als umgesetzt angesehen werden.“

richtung einer unabhängigen Behörde zur Verhinderung von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch auf Bundesebene. Zwischen den anderen Maßnahmen und den Zielsetzungen besteht kein direkter Zusammenhang.

Entsprechungen in der UN-BRK

Das Kapitel zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich enthält mehrere Bezüge zur UN-BRK. So wird, wie in der Ausgangslage beschrieben, auf Artikel 16 Absatz 3 UN-BRK „Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch“ und auf Artikel 33 „Innerstaatliche Durchführung und Überwachung“ verwiesen. Zudem heißt es, dass nach Artikel 4 Absatz 5 „Allgemeine Verpflichtungen“ „die Konvention ohne Einschränkung und ohne Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates [gilt]“ (BMASK 2012 29). An dieser Stelle sei nur kurz auf eine damit im Widerspruch stehende Aussage des NAP Behinderung 2012–2020 hingewiesen. In dieser heißt es auf Seite 10 des NAP Behinderung 2012–2020:

„Aufgrund der Bundesverfassung sind alle Bereiche der Behindertenpolitik, die nicht ausdrücklich Bundessache sind, Zuständigkeit der Länder. Der NAP Behinderung geht im Maßnahmenbereich über die Bundeszuständigkeit nicht hinaus. Da die Kompetenzen des Bundes und der Länder jedoch eng miteinander verzahnt sind, haben viele Zielsetzungen des NAP auch indirekte Auswirkungen auf die Länder.“
(ebd. 10)

Abschließend soll angemerkt werden, dass auch die anderen in Artikel 4 Absatz 5 „Allgemeine Verpflichtungen“ festgelegten Bestimmungen für die Umsetzung der UN-BRK von großer Wichtigkeit sind, und dementsprechend in Kapitel „1.11 Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ hätten erwähnt werden sollen.

Synthese

Das Kapitel „1.11 Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ abschließend, soll Folgendes festgehalten werden: Grundsätzlich ist die Kohärenz in Kapitel „1.11 Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ nur bedingt gegeben. Während in der Ausgangslage Handlungsbedarf nur für die Einrichtung von Focal Points auf Länderebene identifiziert wird, sehen die Zivilgesellschaft und die und der unabhängigen Überwachungsmechanismen diesen für mehrere Bereiche gegeben. So wird auf die fehlende gesetzlich festgelegte

Unabhängigkeit des Monitoringausschusses sowie auf seine mangelnde Ressourcenausstattung verwiesen. Auch wird der mangelnde Einbezug von Menschen mit Behinderungen in die Umsetzung der UN-BRK angesprochen.

Positiv ist hervorzuheben, dass sich die Unabhängigkeit des Monitoringausschusses seit 2017 verbessert hat. So verfügt dieser durch das sogenannte Inklusionspaket nun über ein eigenes Budget und eigenes Personal (vgl. Monitoringausschuss 2018 30, Behindertenrat 2018 33). Laut Bericht des Behindertenrats sind „[i]m Gegensatz dazu [...] die Monitoringausschüsse der Länder weiterhin weit von den Standards der Pariser-Prinzipien entfernt“. Dies ist insofern relevant, als es für den Monitoringausschuss auf Bundesebene keine Maßnahme, für jene auf Länderebene jedoch eine Maßnahme gab. Folglich stellt sich die Frage, inwiefern der NAP Behinderung 2012–2020 hier zur Umsetzung der UN-BRK beigetragen hat.

7.1.12 Wichtigste Ergebnisse der Dokumentenanalyse zum Thema Behindertenpolitik

Die inhaltlichen Ergebnisse der Analyse des Kapitels „1. Behindertenpolitik“ sollen hier abschließend gebündelt dargestellt werden. Zuerst muss festgehalten werden, dass das Kapitel in sich sehr heterogen ist. So werden in den Unterkapiteln „1.3 Definition von Behinderung“, „1.4 Kinder mit Behinderungen“, „1.5 Frauen mit Behinderungen“ und „1.10 Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe“ einerseits Themen behandelt, die auch so schwerpunktartig in der UN-BRK vorkommen. Andererseits gibt es für die Unterkapitel „1.2 Grundlagen der Behindertenpolitik“, „1.8 EU-Behindertenpolitik“ und „1.9 Internationale Behindertenpolitik“ keine direkten Entsprechungen in der UN-BRK. Vor allem bei den beiden letztgenannten Unterkapiteln 1.8 und 1.9 muss darauf hingewiesen werden, dass unklar ist, in welchem Zusammenhang diese mit dem NAP Behinderung 2012–2020 stehen. So enthalten beide Unterkapitel keine Angaben dazu, welche Rolle die EU-Behindertenpolitik beziehungsweise die Internationale Behindertenpolitik bei der Umsetzung der UN-BRK auf nationaler Ebene spielen. Da es sich beim NAP Behinderung 2012–2020 jedoch um die nationale Strategie zur Umsetzung der UN-BRK handelt, wäre dies jedoch nachvollziehbar darzustellen.

Des Weiteren hat die Dokumentenanalyse gezeigt, dass die im NAP Behinderung 2012–2020 beschriebenen Ausgangslagen wichtige, für ein umfassendes Verständnis der jeweiligen Themen allerdings relevante Aspekte nicht behandeln. So stehen etwa die Vor-

gaben der UN-BRK nicht im Vordergrund von Kapitel „1.1 Nationaler Aktionsplan Behinderung“, obwohl sich der NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK an genau diesen orientieren sollte. Ähnliches gilt für das Kapitel „1.2 Grundlagen der Behindertenpolitik“, aus welchem nicht klar hervorgeht, wie diese Grundlagen aussehen. Während der NAP Behinderung 2012–2020 in den Kapiteln zu Kindern, Frauen, älteren Menschen und Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen so gut wie keinen Handlungsbedarf identifiziert, ist dieser der Zivilgesellschaft und der und der unabhängigen Überwachungsmechanismen folgend jedoch sehr groß. An den Kapiteln „1.4 Kinder mit Behinderungen“ und „1.5 Frauen mit Behinderungen“ zeigt sich exemplarisch für die Situation in Österreich allgemein das Problem mangelnder statistischer Daten zu Menschen mit Behinderungen. Dies ist auch durch die Uneinheitlichkeit der in Österreich vorherrschenden Definitionen von Behinderung bedingt. Gerade an dem Beispiel der Definitionen zeigt sich auch die Unterschiedlichkeit der Auffassungen von NAP Behinderung 2012–2020 und Zivilgesellschaft: Während der NAP Behinderung 2012–2020 die Existenz unterschiedlicher Definitionen als „im Interesse der Menschen mit Behinderungen“ (BMASK 2012 17) bezeichnet, sieht die ÖAR dadurch die Gefahr der Rechtsunsicherheit und Ungleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen.

Innerhalb des Kapitels „1. Behindertenpolitik“ finden sich auch Widersprüchlichkeiten. So wird in Kapitel „1.11 Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ festgehalten, dass nach Artikel 4 Absatz 5 „Allgemeine Verpflichtungen“ „die Konvention ohne Einschränkung und ohne Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates [gilt]“ (BMASK 2012 29). Im Widerspruch zu dieser korrekten Darstellung der Konventionsverpflichtungen heißt es wiederum in Kapitel „1.1 Nationaler Aktionsplan Behinderung“, dass

„[a]ufgrund der Bundesverfassung [...] alle Bereiche der Behindertenpolitik, die nicht ausdrücklich Bundessache sind, Zuständigkeit der Länder [sind]. Der NAP Behinderung geht im Maßnahmenbereich über die Bundeszuständigkeit nicht hinaus. Da die Kompetenzen des Bundes und der Länder jedoch eng miteinander verzahnt sind, haben viele Zielsetzungen des NAP auch indirekte Auswirkungen auf die Länder.“ (ebd. 10)

Zudem enthält der NAP Behinderung 2012–2020 auch viele Maßnahmen, für deren Umsetzung die Zuständigkeit bei den Ländern liegt. Wie der Behindertenrat in seinem Bericht 2018 nochmals betont hat, erschweren diese Unklarheiten bei den politischen Zuständigkeiten die Umsetzung der UN-BRK in Österreich (vgl. Behindertenrat 2018 4). Eine durchgehend

auftauchende Problematik ist auch das immer noch ausbaufähige Disability Mainstreaming und der damit in Zusammenhang stehende Grundsatz der Partizipation. Diese für eine volle und wirksame Teilhabe von Menschen mit Behinderungen unerlässlichen Grundsätze müssen in einem Kapitel, das die Behindertenpolitik behandelt, prominenter in den Vordergrund gerückt werden. Genauso ist es von großer Bedeutung, in einem solchen Kapitel die Grundlagen und Grundsätze einer UN-BRK konformen Ausgestaltung des NAP Behinderung 2012–2020 klar und nachvollziehbar darzulegen. Hierfür wäre es zielführend, die Allgemeinen Grundsätze und Allgemeinen Verpflichtungen der UN-BRK (vgl. UN-BRK Art. 3 und Art. 4) sowie die in Artikel 2 der UN-BRK definierten Begrifflichkeiten eingangs darzustellen und zu erläutern. So könnten dann auch in den folgenden Kapiteln des NAP Behinderung 2012–2020 immer wieder Bezüge zu diesen hergestellt werden, und sich als Blaupause für die „Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen“ (ebd. Art. 4 Abs. 1) darstellen lassen.

7.2 Ergebnisse der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews zum Thema Behindertenpolitik

7.2.1 Allgemeine Einschätzungen zu zentralen Problemfeldern

Im Anschluss an die Ergebnisse der Dokumentenanalyse von Kapitel „1. Behindertenpolitik“ des NAP Behinderung 2012–2020 werden nun die Ergebnisse der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews zu diesem Themenbereich dargestellt. Im Folgenden werden dann die durch die Expertinnen beziehungsweise Experten identifizierten zentralen Problemfelder im Bereich Behindertenpolitik beschrieben, bevor sie mit dem entsprechenden Abschnitt im NAP Behinderung 2012–2020 kontextualisiert werden.

Die von den Expertinnen beziehungsweise Experten identifizierten zentralen Problemfelder umfassen

- das Bewusstsein über das Thema Rechte von Menschen mit Behinderungen,
- Föderalismus,
- mangelnde Berücksichtigung von Intersektionalität sowie
- das fehlende politische Bekenntnis zur Umsetzung der UN-BRK.

Bewusstsein über Thema Rechte von Menschen mit Behinderungen

Das Bewusstsein über das Thema Rechte von Menschen mit Behinderungen wurde von den interviewten Expertinnen beziehungsweise Experten am deutlichsten als Problemfeld im Kontext der Behindertenpolitik in Österreich benannt (vgl. I50, I55, I58, L20, W33, W39, Z42, Z43, Z44, Z49). Laut Vertreterinnen beziehungsweise Vertretern von Wissenschaft und Monitoring, Zivilgesellschaft und Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen wirkt sich das mangelnde Bewusstsein für das soziale Modell von Behinderung am stärksten auf die Umsetzung einer UN-BRK konformen Behindertenpolitik aus (vgl. I50, I55, I58, W33, Z43, Z44). „Solange wir nicht verstehen, dass Behinderung kein Defizit am Menschen ist, sondern ein Defizit in der Gesellschaft, im Sinne von Barrieren, so lange werden wir die Konvention nicht umsetzen können“ (W33), so eine Expertin beziehungsweise ein Experte aus Wissenschaft und Monitoring. An Stelle des sozialen Modells von Behinderung herrschen in Österreich nach wie vor medizinische und dementsprechend deutlich defizitorientierte Vorstellungen gegenüber dem Thema Behinderung vor, die in dieser Form nicht mit der UN-BRK vereinbar sind (vgl. I50, I55, I58, Z44). Symptomatisch für eine solche Situation ist einer zivilgesellschaftlichen Vertreterin beziehungsweise einem zivilgesellschaftlichen Vertreter nach, dass es in Österreich „noch nicht einmal eine Diskussion darüber gibt, dass man vom medizinischen Modell hin zum sozialen Modell kommen muss.“ (Z43). Solange dies der Fall sei, wird es einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter von Wissenschaft und Monitoring folgend auch kein Bewusstsein dafür geben, dass es in Österreich immer noch einige Gesetze gibt, die mit der UN-BRK in Konflikt stehen (vgl. W33).

Ein weiterer von den Expertinnen beziehungsweise Experten identifizierter Aspekt des mangelnden Bewusstseins für das Thema Behinderung ist das nur unzureichend vorhandene Disability Mainstreaming (vgl. I50, I55, L20, Z42). Neben dem fehlenden Bewusstsein für die Bedeutung des Disability Mainstreamings für eine UN-BRK konforme Behindertenpolitik (vgl. I50) wird auch kritisiert, dass die Behindertenpolitik immer noch zu häufig als von anderen Politikbereichen „separiert“ (I55) gesehen wird. Einer Expertin beziehungsweise einem Experten der Zivilgesellschaft folgend wird die Behindertenpolitik zu sehr als ausschließlich im Sozialbereich angesiedelte Thematik verstanden. Konkret äußert sich diese Person wie folgt: „wenn es [Anm.: die Behindertenpolitik] im Sozialministerium angesiedelt ist und sich zum Beispiel auf Länderebene die Sozialreferenten damit beschäftigen ist das Thema dann halt schon in der „Sozialecke“ drin.“ (Z42)

Mangelndes Bewusstsein für das Thema Behinderung im Bereich der Behindertenpolitik zeigt sich Vertreterinnen beziehungsweise Vertretern von Interessensvertretungen nach auch darin, dass unterschiedliche Behinderungen und der Umgang mit diesen pauschalisiert

würden (vgl. I55, I58). Dementsprechend würden die unterschiedlichen Bedarfe von Menschen mit Behinderungen in der Behindertenpolitik nicht ausreichend berücksichtigt (vgl. ebd.). Generell bräuchte es – neben der dringend notwendigen Klärung von Begrifflichkeiten wie zum Beispiel dem bedeutsamen Unterschied zwischen Inklusion und Integration (vgl. W33, Z49) – einen stärkeren Fokus darauf, dass Menschen mit Behinderungen keine sie bevormundende Fürsorge brauchen, sondern Rechte haben, die stärker eingefordert und umgesetzt werden müssen (vgl. W39).

Föderalismus

Wie bei anderen Themen wird der Föderalismus auch im Bereich der Behindertenpolitik in Österreich als Problemfeld wahrgenommen (vgl. I50, L20, L23, M15, W35, Z42). In diesem Zusammenhang wird von den interviewten Expertinnen beziehungsweise Experten vor allem kritisiert, dass es keinen einheitlichen Behinderungsbegriff in Österreich, und zwar weder zwischen dem Bund und den Ländern noch unter den Ländern gäbe. In der Folge würden manche Personengruppen in bestimmten Ländern nicht als Menschen mit Behinderungen definiert werden, würden dann aber zum Beispiel auch nicht durch das Chancengleichheitsgesetz eines Landes geschützt, so eine Expertin beziehungsweise ein Experte aus Wissenschaft und Monitoring (vgl. W39). Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter einer Interessensvertretung verweist im Kontext der unterschiedlichen Definitionen darauf, dass es Länder gäbe, in denen die Definition von Behinderung noch stark

„medizinisch und nicht am sozialen Modell von Behinderung, orientiert ist. Und das entspricht ganz klar nicht der Behindertenkonvention. Aber dieses Bewusstsein hat sich noch nicht durchgesetzt in Österreich“ (I50).

Des Weiteren sind Expertinnen beziehungsweise Experten der Zivilgesellschaft, der Länder und Ministerien der Ansicht, dass die mangelnde beziehungsweise fehlende Einbindung der Länder ein Hindernis für eine UN-BRK konforme Umsetzung der Behindertenpolitik durch den NAP Behinderung 2012–2020 in Österreich darstellt (vgl. L20, M15, Z42). „Ein Nationaler Aktionsplan muss nicht nur den Bund, sondern genauso auch die Länder betreffen“ (M15), so eine ministerielle Vertreterin beziehungsweise ein ministerieller Vertreter. Für eine Ländervertreterin beziehungsweise einen Ländervertreter ist

„die zersplitterte Kompetenz in Bund und Länder der absolute Knackpunkt in der Politik mit Menschen mit Behinderungen. Für die Art und das

Ausmaß der Leistungen und Unterstützungen, die Menschen mit Behinderungen bekommen darf es einfach keinen Unterschied machen in welchem Bundesland man lebt.“ (L20)

Die Situation, dass die zu beziehenden Leistungen je nach Bundesland und damit gekoppelt an den Wohnort mitunter massiv voneinander abweichen, ist in Österreich allerdings Realität. Nach wie vor liegen viele Aspekte der Behindertenpolitik im Kompetenzbereich der Länder.

Mangelnde Berücksichtigung von Intersektionalität

Als ein zentrales Problemfeld der Behindertenpolitik in Österreich wurde von Expertinnen beziehungsweise Experten aus Wissenschaft und Monitoring, Zivilgesellschaft und Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen eine mangelnde Berücksichtigung von Intersektionalität identifiziert (vgl. I50, I51, W33, W38, W39, Z43). So würden für das Thema Behinderung relevante Querschnitts- oder Heterogenitätsdimensionen nur „irrsinnig randständig“ (W33) vorkommen. Hierzu zählen laut den Expertinnen beziehungsweise Experten vor allem Kinder mit Behinderung (vgl. ebd.), Frauen mit Behinderungen (vgl. I50, I51, W38, Z43), ältere Menschen mit Behinderungen (vgl. W39) sowie geflüchtete Menschen mit Behinderungen (vgl. I51, Z43). Während „die Gewalterfahrung von Frauen mit Behinderungen massiv höher ist als bei Frauen generell“ (W38), gibt es in ganz Österreich nur eine einzige Beratungsstelle für von Gewalt betroffene Frauen mit Behinderungen (vgl. I50, W38). Diese befindet sich in Wien. Zudem werden Frauen mit Behinderungen auch „am Arbeitsmarkt und in anderen Bereichen doppelt diskriminiert und werden am häufigsten Opfer von Missbrauch und Gewalt.“ (I51)

Fehlendes politisches Bekenntnis zur Umsetzung der UN-BRK

Neben den bereits genannten und dargestellten Problemfeldern, wurde auch das fehlende politische Bekenntnis zur Umsetzung der UN-BRK von interviewten Expertinnen beziehungsweise Experten bemängelt (vgl. L19, L23, W33). So seien in vielen Bereichen – etwa dem Bildungssystem, der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen oder dem Pflegebereich – gesetzliche Änderungen dringend notwendig, sofern diese Bereiche konform

mit der UN-BRK gehen sollen (vgl. ebd.). Hierfür fehle es jedoch an der politischen Willensbekundung und am politischen Willen, sich mit grundlegenden Veränderungen auseinanderzusetzen (vgl. W33): „Wenn wir einen NAP haben, der ein Bekenntnis ist, ein politisches Bekenntnis, dann müssen wir auch dementsprechend handeln.“ (ebd.)

7.2.2 Allgemeine Einschätzungen zur Relevanz des NAP Behinderung 2012–2020 für den Themenbereich Behindertenpolitik

Vertreterinnen beziehungsweise Vertreter von Wissenschaft und Monitoring, Zivilgesellschaft und Interessensvertretung und Ministerien sind der Ansicht, dass die Ausgangslagen des Kapitels „1. Behindertenpolitik“ im NAP Behinderung 2012–2020 die Problemfelder der österreichischen Behindertenpolitik nicht ausreichend berücksichtigen (vgl. I58, M1, W34, W39, Z43, Z47). Hier wird von den Expertinnen beziehungsweise Experten vor allem darauf verwiesen, dass der NAP Behinderung 2012–2020 die intersektionale Perspektive auf das Thema Behinderung zu wenig behandle (vgl. M1, Z43, Z47): „Es gibt ja Personengruppen, die besonders benachteiligt sind, also wo mehrere Diskriminierungen zusammenkommen. Das ist, glaube ich, zu wenig rausgekommen im ersten NAP.“ (M1), so eine Expertin beziehungsweise ein Experte aus einem Ministerium. Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter der Zivilgesellschaft merkt kritisch an, dass es im NAP Behinderung 2012–2020 im Zusammenhang mit älteren Menschen mit Behinderungen einen zu starken Fokus auf technische Hilfsmittel gäbe, entsprechende begleitende oder aber alternative Angebote allerdings fehlen würden, denn: „Technik alleine kann jedoch keine Lösungen bringen.“ (Z43) Obwohl im Kapitel „1. Behindertenpolitik“ Subkapitel zu Kindern, Frauen, älteren Menschen sowie Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen zu finden sind, werden diese als zu oberflächlich eingeschätzt (vgl. M1, Z47). Insbesondere zu Frauen mit Behinderungen bräuchte es „natürlich ein Extrakapitel“, so eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter der Zivilgesellschaft (vgl. Z47).

Das gesamte Kapitel „1. Behindertenpolitik“ betreffend, sind Vertreterinnen beziehungsweise Vertreter von Wissenschaft und Monitoring der Meinung, dass die Ausgangslagen inhaltlich zu dünn dargestellt sind und deswegen den tatsächlichen Ist-Zustand nicht umfassend abbilden können (vgl. W34 W39). Einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter einer Interessensvertretung für Menschen mit Behinderungen folgend findet das soziale Modell von Behinderung im gesamten Kapitel „1. Behindertenpolitik“ des NAP Behinderung 2012–2020 zu wenig Berücksichtigung (vgl. I58). Diese Einschätzung deckt sich mit dem als zentrales Problemfeld identifizierten mangelnden gesellschaftlichen Bewusstsein für das Thema Rechte von Menschen mit Behinderungen.

So wie die Ausgangslage des Kapitels „1. Behindertenpolitik“ die Querschnittsdimensionen von Behinderung nicht ausreichend berücksichtigt, trifft dies einer Expertin beziehungsweise einem Experten aus der Zivilgesellschaft auch auf die Zielsetzungen des Kapitels zu (vgl. Z47). Während eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter einer Interessensvertretung von Menschen mit Behinderungen die Zielsetzungen für „willkürlich“ (I50) hält, bilden die Zielsetzungen einer ehemals in der Politik tätigen Expertin beziehungsweise einem Experten folgend die Ziele der UN-BRK nicht angemessen ab:

„Also bei der Behindertenpolitik wäre es wichtig gewesen, deutlicher als es im NAP Behinderung 2012–2020 der Fall ist, die zentrale Bedeutung der Behindertenrechtskonvention als Wegweiser für die Behindertenpolitik zu formulieren. Da [Anm.: auf Seite 15 des NAP Behinderung 2012–2020, vgl. BMASK 2012 15] stand, dass eine inklusive Gesellschaft eine Vision ist. Das ist ein konkreter Arbeitsauftrag, ein Ziel und keine Vision. Und da müssen die Rahmenbedingungen geändert werden dafür.“ (P24)

Ähnlich sieht es eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter einer Interessensvertretung von Menschen mit Behinderungen:

Die erste Zielsetzung bei 1.1.2. Zielsetzungen [Anm.: „Der NAP Behinderung soll die Leitlinien der österreichischen Behindertenpolitik bis zum Jahr 2020 darstellen und die Zielsetzungen und konkreten Maßnahmen im Behindertenbereich umfassen.“ (BMASK 2012 11)] zeigt es. Es ging eigentlich nicht um die Umsetzung der Konvention, sondern um die Umsetzung einer Behindertenpolitik. Es gab von den Bundesregierungen immer Behindertenkonzepte, und eigentlich ist das eine Fortsetzung dessen.“ (I50)

Neben den Ausgangslagen und Zielsetzungen wurden auch die Maßnahmen von Kapitel „1. Behindertenpolitik“ von den interviewten Expertinnen beziehungsweise Experten bewertet. Einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter einer Interessensvertretung folgend, hat die die Erweiterung des Bundesbehindertenbeirates vorsehende Maßnahme 5 (vgl. BMASK 2012 16) „kaum etwas mit Behindertenpolitik zu tun“ (I50). Der Bundesbehindertenbeirat sei nur ein Beratungsgremium des Sozialministeriums ohne spezifisch hervorzuhebenden behindertenpolitischen Stellenwert, denn „zwei Drittel der Mitglieder sind nicht behinderte Menschen und auch aus Organisationen von nicht behinderten Menschen. [...] Also der Bundesbehindertenbeirat hat keinen Stellenwert in Österreich“ (ebd.). Obwohl

Maßnahme 6 („Absicherung der Österreichischen Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (ÖAR) als Dachverband der Behindertenorganisationen“ (BMASK 2012 16)) als umgesetzt bewertet wurde, muss der Behindertenrat laut einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter einer Interessensvertretung von Menschen mit Behinderungen trotzdem weiterhin „jährlich um ihr Geld streiten“ (I50). Die Existenz, die Rolle und die Bedeutung des Behindertenrates sind damit keineswegs als gesichert zu betrachten. Zu Maßnahme 7 („Nach Maßgabe der budgetären Möglichkeiten finanzielle Unterstützung für Behindertenverbände, die Selbstbestimmt-Leben-Bewegung, die Selbstvertreterinnen und Selbstvertreter mit Lernschwierigkeiten, Selbsthilfe-NGOs sowie Elterninitiativen und Angehörige für Projekte von allgemeinem Interesse im Behindertenbereich“ (BMASK 2012 16)) wird von Seiten der Zivilgesellschaft festgehalten, dass eine Stärkung der Selbstbestimmt-Leben-Bewegung auch auf Länderebene dringend nötig wäre (vgl. Z49). Diese sei in den jeweiligen Bundesländern unterschiedlich stark ausgeprägt (vgl. ebd.), für die in Maßnahme 7 angesprochenen Unterstützungen sind jedoch nur die Bundesministerien und nicht die Länder zuständig (vgl. BMASK 2012 16). An Maßnahme 29 („Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedstaaten des Europarates im behindertenpolitischen Experten/innen-Komitee CS-RPD“ (vgl. ebd. 27)) kritisiert eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter von Wissenschaft und Forschung, dass man „in diesen Arbeitsgruppen ohnehin schon drin ist, das ist keine neue Maßnahme“ (W37).

Im Bereich Behindertenpolitik habe es – den interviewten Expertinnen beziehungsweise Experten folgend – sowohl positive Entwicklungen (vgl. L19, S31), als auch keine beziehungsweise negative Entwicklungen gegeben (vgl. I50, L20, M1, Z43). So hat sich einer Ländervertreterin beziehungsweise einem Ländervertreter nach „einiges in der Behindertenpolitik getan. Es findet jetzt ein stärkerer Einbezug des Bundesbehindertenbeirats und der Behindertenverbände statt“ (L19). Auch eine andere Expertin beziehungsweise ein anderer Experte ist der Meinung, dass Menschen mit Behinderungen nun mehr in die Behindertenpolitik Österreichs eingebunden werden (vgl. S31) und dass es zu einer „Verbesserung in der Wahrnehmung der Menschen mit Behinderungen“ (ebd.) gekommen sei. Befragte Personen aus der Zivilgesellschaft beziehungsweise aus einem Ministerium stellen fest, dass der NAP Behinderung 2012–2020 zu keiner nachhaltigen Auseinandersetzung mit dem Thema Frauen mit Behinderungen beigetragen habe (vgl. M1, Z43) und „dass man auf diese Themen mehr schauen müsste“ (M1). Laut einer Expertin beziehungsweise einem Experten aus der Zivilgesellschaft wird auch eine andere Querschnittsdimension, nämlich Kinder mit Behinderungen nicht ausreichend berücksichtigt (vgl. Z43). Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter eines Landes stellt fest, dass es immer noch zu wenig länderübergreifende Perspektiven auf das Thema Menschen mit Behinderungen gibt und dass die UN-BRK konforme

Umsetzung der Behindertenpolitik in Österreich weiterhin durch die fragmentierten Kompetenzen zwischen Bund und Ländern beeinträchtigt werde (vgl. L19). Des Weiteren äußert eine befragte Person, dass es „seit der Einführung des NAP Behinderung keine nachhaltigen Veränderungen in der österreichischen Behindertenpolitik gegeben hat.“ (I50) Eine solche Veränderung wäre – einer Expertin beziehungsweise einem Experten der Zivilgesellschaft folgend – etwa die Anpassung der Einschätzung von Behinderung 2012–2020 an das soziale Modell von Behinderung, die jedoch bisher nicht erfolgt ist (vgl. Z43).

7.3 Zentrale Ergebnisse zum Thema Behindertenpolitik

Um die zentralen Evaluationsergebnisse zum Thema Behindertenpolitik darzustellen, werden zuerst die wichtigsten Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse von Kapitel „1. Behindertenpolitik“ des NAP Behinderung 2012–2020 mit den Ergebnissen der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews zusammengeführt. Hierbei stehen jene Ergebnisse im Vordergrund, die sich sowohl aus der Dokumentenanalyse als auch aus den Bewertungen der Expertinnen beziehungsweise Experten ergeben, oder aber bei denen Anknüpfungspunkte bestehen. Abschließend werden dann die von den interviewten Expertinnen beziehungsweise Experten getätigten Empfehlungen, sowie die aus der Zusammenführung der Dokumentenanalyse und der Interviews ableitbaren Empfehlungen für den NAP Behinderung 2022–2030 präsentiert.

Aus der Zusammenführung der Dokumentenanalyse und der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews lassen sich folgende Ergebnisse darstellen:

Behindertenpolitik in Österreich orientiert sich zu wenig an Vorgaben der UN-BRK

Ein zentrales Ergebnis sowohl der Dokumentenanalyse als auch der Analyse der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews ist, dass sich die Behindertenpolitik in Österreich zu wenig an den Vorgaben der UN-BRK orientiert. Dies lässt sich einerseits darauf zurückführen, dass die Vorgaben der UN-BRK im NAP Behinderung 2012–2020 nicht im Vordergrund stehen und die vorhandenen Maßnahmen nur teilweise von den Konventionsvorgaben abgeleitet sind. Andererseits werden die Allgemeinen Grundsätze (vgl. UN-BRK Art. 3) sowie die Allgemeinen Verpflichtungen der UN-BRK (vgl. ebd. Art. 4) in der Entwicklung als auch in der Umsetzung der österreichischen Behindertenpolitik zu wenig berücksichtigt. Dies betrifft unter anderem die Grundsätze der Chancengleichheit, der Barrierefreiheit und der Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern (vgl. UN-BRK Art. 3 lit. e-g) sowie das Disability Mainstreaming, den aktiven Einbezug von Menschen mit Behinderungen in sie betreffende Prozesse sowie die Geltung der Bestimmungen der UN-BRK für alle Teile eines Bundesstaates (vgl. ebd. Art. 4 Abs. 1 lit. c, Abs. 3, Abs. 5). Zudem berücksichtigt die Behindertenpolitik der Analyse nach das soziale Model von Behinderung (vgl. ebd. Art. 1) nicht ausreichend, sondern fokussiert noch zu stark auf ein medizinisches Model von Behinderung.

NAP Behinderung 2012–2020 deckt Themen Frauen mit Behinderungen und Kinder mit Behinderungen nicht ausreichend ab

Sowohl die Dokumentenanalyse als auch die Interviews mit den Expertinnen beziehungsweise Experten haben gezeigt, dass der NAP Behinderung 2012–2020 intersektionale Aspekte nicht ausreichend berücksichtigt. Ganz besonders trifft dies auf die Themen Frauen mit Behinderungen und Kinder mit Behinderungen zu; zentrale Aspekte der UN-BRK zu diesen beiden Gruppen kommen im NAP Behinderung 2012–2020 nicht vor: So wird im Kapitel zu Frauen mit Behinderungen kein Bezug auf den wichtigen, das Empowerment von Frauen mit Behinderungen betreffende zweite Absatz von Artikel 6 Frauen mit Behinderungen vorgenommen. Im Kapitel zu Kindern mit Behinderungen werden die jeweiligen Bestimmungen der UN-BRK zur Berücksichtigung des Kindeswohls und der Meinung von Kindern mit Behinderungen (vgl. UN-BRK Art. 7 Abs. 2-3) nicht wiedergegeben. In diesem Zusammenhang muss auch auf die mangelnden Daten und Statistiken zu Frauen mit Behinderungen und Kindern mit Behinderungen hingewiesen werden.

Unklarheiten im Umgang mit föderalen Strukturen als großes Hindernis bei der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020

Die Unklarheiten im Umgang mit den föderalen Strukturen in Österreich stellen ein großes Hindernis bei der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 dar. Zu diesem Ergebnis führt sowohl die Dokumentenanalyse als auch die Auswertung der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews: Schon die Ausführungen im Kapitel „1. Behindertenpolitik“ des NAP Behinderung 2012–2020 deuten auf diesbezügliche Unklarheiten hin: Während es im Unterkapitel „1.11 Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ korrekterweise heißt, dass nach Artikel 4 „Allgemeine Verpflichtungen“ Absatz 5 „die Konvention ohne Einschränkung und ohne Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates [gilt]“ (BMASK 2012 29), ist im Subkapitel „1.1. Nationaler Aktionsplan Behinderung“ die Rede davon, dass

„[a]ufgrund der Bundesverfassung [...] alle Bereiche der Behindertenpolitik, die nicht ausdrücklich Bundessache sind, Zuständigkeit der Länder [sind]. Der NAP Behinderung geht im Maßnahmenbereich über die Bundeszuständigkeit nicht hinaus. Da die Kompetenzen des Bundes und der Länder jedoch eng miteinander verzahnt sind, haben viele Zielsetzungen des NAP auch indirekte Auswirkungen auf die Länder“ (ebd. 10).

Nichtsdestotrotz sind im NAP Behinderung 2012–2020 auch viele Maßnahmen vorhanden, deren Umsetzung im Zuständigkeitsbereich der Länder liegt. Gerade diesen Aspekt sehen die interviewten Expertinnen und Experten aber aufgrund der vielfach angemahnten unzureichenden beziehungsweise fehlenden Einbindung der Länder als Hindernis für eine UN-BRK konforme Umsetzung der Behindertenpolitik durch den NAP Behinderung 2012–2020 an.

7.4 Empfehlungen zum Thema Behindertenpolitik

7.4.1 Empfehlungen der Expertinnen beziehungsweise Experten

Nun folgen inhaltliche Empfehlungen, die sich aus den Einschätzungen der Expertinnen beziehungsweise Experten zum Behindertenpolitik im NAP Behinderung 2012–2020 ableiten

lassen, oder aber von den Expertinnen beziehungsweise Experten explizit als Empfehlungen genannt wurden.

Empfehlung 1: Stärkere Einbindung des österreichischen Parlaments in Fragen zum Thema Rechte von Menschen mit Behinderungen

Damit die Behindertenpolitik nicht weiterhin als eine eigene und separierte Materie behandelt wird, empfehlen die interviewten Expertinnen beziehungsweise Experten die stärkere Einbindung des österreichischen Parlaments in Fragen zum Thema Rechte von Menschen mit Behinderungen (vgl. I55, Z43). Eine solche verstärkte Einbindung könnte in Form von Parlamentsdebatten zu aktuellen behindertenpolitischen Fragestellungen und Herausforderungen (vgl. I55) oder in Form von regulären parlamentarischen Arbeitsgruppen, die die Auswirkungen von Gesetzesentwürfen auf Menschen mit Behinderungen prüfen (vgl. W33, Z43), stattfinden. Eine stärkere Einbindung des österreichischen Parlaments in Fragen zum Thema Rechte von Menschen mit Behinderungen wird auch deshalb empfohlen, weil so zudem zu einem wirksameren Disability Mainstreaming beitragen werden kann (vgl. I55).

Empfehlung 2: Menschen mit Behinderungen in ihrer politischen Teilhabe stärken

Um einer UN-BRK konformen Behindertenpolitik in Österreich näher zu kommen, wird empfohlen, Menschen mit Behinderungen in ihrer politischen Teilhabe zu stärken (vgl. L19). So sollten Menschen mit Behinderungen stärker in politischen Ausschüssen und Gremien vertreten sein (vgl. ebd.). Damit hängt auch die Notwendigkeit einer Stärkung der Selbstbestimmt-Leben-Organisationen insbesondere auf Länderebene zusammen (vgl. Z49). Neben der grundlegenden Gewährleistung von Barrierefreiheit als Voraussetzung für politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen empfiehlt eine Expertin beziehungsweise ein Experte aus der Zivilgesellschaft zusätzlich, den Nationalen Aktionsplan Behinderung 2022–2030 stärker unter Menschen mit Behinderungen zu verbreiten (vgl. Z44).

7.4.2 Empfehlungen aus Zusammenführung der Dokumentenanalyse und der Interviews

Aus der Zusammenführung der Ergebnisse der Dokumentenanalyse und der Interviews lassen sich für die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 zum Thema Behindertenpolitik folgende Empfehlungen ableiten:

Empfehlung 3: Kapitel „Behindertenpolitik“ im NAP Behinderung 2022–2030 stärker an Vorgaben der UN-BRK ausrichten

Um die UN-BRK über den NAP Behinderung 2022–2030 erfolgreich umzusetzen wird empfohlen, das Kapitel „Behindertenpolitik“ stärker an der UN-BRK auszurichten. Ein einleitendes Kapitel wie jenes zur Behindertenpolitik muss deutlich machen, dass es sich beim NAP Behinderung 2022–2030 (dem Untertitel des Dokuments entsprechend) um die Strategie zur Umsetzung der UN-BRK handelt. Zu diesem Zweck wird empfohlen, auf die der UN-BRK zugrunde liegenden Allgemeinen Grundsätze (vgl. UN-BRK Art. 3) erklärend einzugehen und zumindest überblicksartig darzustellen. Das gleiche gilt für die Allgemeinen Verpflichtungen (vgl. ebd. Art. 4) sowie für die Begriffsbestimmungen (vgl. ebd. Art. 2). Dadurch ergibt sich die Möglichkeit, in den folgenden Kapiteln des NAP Behinderung 2022–2030 immer wieder Bezüge zu diesen herzustellen und sie als Blaupause für die „Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen“ (ebd. Art. 4 Abs. 1) zu verwenden. Vor allem vor dem Hintergrund des noch immer nicht vollständig vollzogenen Paradigmenwechsels vom medizinischen zum sozialen Modell von Behinderung (vgl. Monitoringausschuss 2018 6) wird zudem empfohlen, die Definition von Behinderung aus der UN-BRK (vgl. UN-BRK Art. 1) in den NAP Behinderung 2022–2030 und in weiterer Folge in zukünftige Gesetzesentwürfe aufzunehmen.

Empfehlung 4: Stärkerer Fokus auf Disability Mainstreaming

Neben der allgemeinen Empfehlung, das Kapitel „Behindertenpolitik“ stärker an den Vorgaben der UN-BRK auszurichten, wird im Speziellen empfohlen, einen stärkeren Fokus auf das Disability Mainstreaming zu setzen. Der UN-BRK folgend, ist der „Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen politischen Konzepten und allen Programmen zu berücksichtigen“ (UN-BRK Art. 4 Abs. 1 lit. c). So wird etwa dringend dazu geraten, Zielsetzungen und die entsprechenden Maßnahmen ressortübergreifend zu erarbeiten. Um die für ein erfolgreiches Disability Mainstreaming notwendigen Einblicke in den Querschnittscharakter des Themas Behinderung zu erhalten, wird zudem empfohlen, Menschen mit Behinderungen und deren Organisationen aktiv in die Erarbeitung von Zielsetzungen und Maßnahmen im Bereich Behindertenpolitik einzubeziehen.

Empfehlung 5: Die Themenbereiche Frauen mit Behinderungen und Kinder mit Behinderungen stärker berücksichtigen

Wie die Ergebnisse zum Thema Behindertenpolitik gezeigt haben, wurden die Themen Frauen mit Behinderungen und Kinder mit Behinderungen im NAP Behinderung 2012–2020 nicht ausreichend berücksichtigt. Dementsprechend wird dringend empfohlen, diese beiden Themenbereiche im NAP Behinderung 2022–2030 stärker zu fokussieren. Hierfür würden sich etwa jeweils eigene Kapitel zu diesen beiden Themenbereichen, oder auch ein gemeinsames, sich mit intersektionalen Diskriminierungen (Frauen, Kinder, ältere Menschen, Migrantinnen beziehungsweise Migranten, LGBTIQ-Personen mit Behinderungen) beschäftigendes Kapitel anbieten. Auf jeden Fall aber sollten alle relevanten Bestimmungen der Artikel 6 „Frauen mit Behinderungen“ und Artikel 7 „Kinder mit Behinderungen“ der UN-BRK im NAP Behinderung 2022–2030 wiedergegeben werden. Zudem wird empfohlen, Frauen mit Behinderungen und Kinder mit Behinderungen aktiv in die Darstellung der Ausgangslagen sowie in die Entwicklung der Zielsetzungen und entsprechend Maßnahmen mit einzubeziehen. Eingegangen beziehungsweise verwiesen werden soll in diesem Kapitel jedenfalls auch auf die Allgemeine Bemerkung Nr. 2 zu Frauen und Mädchen mit Behinderungen des UN-Behindertenrechtsausschusses sowie auf die Allgemeine Bemerkung Nr. 12 des UN-Kinderrechtsausschusses zum Recht des Kindes gehört zu werden verwiesen. Für weitere Ausführungen zu intersektionalen Aspekten siehe Kapitel 15.

8 NAP Behinderung 2012–2020

Kapitel 2 „Diskriminierungsschutz“

Kapitel 2 des NAP Behinderung 2012–2020 behandelt das Thema Diskriminierungsschutz. Die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung und die Ermöglichung der gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen werden darin als zentrale Ziele der österreichischen Behindertenpolitik ausgewiesen (vgl. BMASK 2012 32).

8.1 Ergebnisse der Dokumentenanalyse

Das Kapitel „2. Diskriminierungsschutz“ gliedert sich in folgende sieben Unterkapitel:

- 2.1 Verfassungsrechtlicher Diskriminierungsschutz
- 2.2 Behindertengleichstellungsrecht
- 2.3 Sachwalterschaft
- 2.4 Schwangerschaft und Geburt
- 2.5 Schutz vor Gewalt und Missbrauch
- 2.6 Rechtsschutz bei Freiheitsbeschränkungen
- 2.7 Gebärdensprache

Dem Kapitel wurden insgesamt 28 Maßnahmen zugeordnet. Von diesen Maßnahmen werden in der Umsetzungstabelle 2012–2018 19 als umgesetzt, sieben als teilweise umgesetzt und zwei als nicht umgesetzt gewertet (vgl. BMASGK 2019a). Im gesamten Kapitel „2. Diskriminierungsschutz“ werden keine Indikatoren zur Zielerreichung angegeben. Über eine anfängliche Erwähnung hinaus erfolgt zumeist keine explizite Bezugnahme auf die UN-BRK. Im einleitenden Text zum Kapitel „2. Diskriminierungsschutz“ werden folgende Artikel der UN-BRK genannt:

- Artikel 1 „Zweck“
- Artikel 3 „Allgemeine Grundlagen“
- Artikel 4 „Allgemeine Verpflichtungen“
- Artikel 5 „Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung“

In den Subkapiteln wird zumeist nicht explizit auf Bestimmungen der UN-BRK eingegangen. Eine Ausnahme bilden die Unterkapitel „2.3 Sachwalterschaft“, in dem auf Artikel 19 „Selbstbestimmtes Leben und Inklusion in der Gemeinschaft“ hingewiesen wird (vgl. ebd. 39), sowie „2.5 Schutz vor Gewalt und Missbrauch“, in dem Artikel 16 „Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch“ Erwähnung findet (vgl. ebd. 40).

8.1.1 Verfassungsrechtlicher Diskriminierungsschutz

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Ausgangslage wird die Rechtsgeschichte zum Schutz vor Diskriminierung beschrieben: Der Schutz vor Diskriminierung aufgrund einer Behinderung wurde 1997 in die Bundesverfassung aufgenommen. Dieser umfasst die Regelung, dass niemand aufgrund seiner Behinderung benachteiligt werden darf und verankert die Verantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden, die Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen verfassungsrechtlich sicherzustellen. Im NAP Behinderung 2012–2020 erfolgt der Hinweis, dass Diskriminierung sich nicht nur auf Handlungen bezieht, sondern auch durch die Verwendung von Begriffen erfolgen kann. Es wird darauf eingegangen, dass in Rechtsvorschriften Begriffe verwendet werden, die eine diskriminierende Haltung gegenüber Menschen mit Behinderungen fördern, welches sich auch in der einzigen in diesem Kapitel angegebenen Zielsetzung widerspiegelt (vgl. BMASK 2012 33f.):

- Ersetzen von veralteten Begriffen in der Rechtsordnung (zum Beispiel Invalidität oder Gebrechen) durch diskriminierungsfreie Begriffe wie Behinderung (vgl. ebd.)

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Im ersten Bericht der ÖAR wird ergänzt, dass in der Rechtsordnung nicht nur diskriminierende Begriffe zu finden sind, die in diesem Kapitel des NAP Behinderung 2012–2020 thematisiert werden, sondern darüber hinaus auch Definitionen von Behinderung verwendet werden, die als nicht UN-BRK konform zu werten sind. Dazu gehören Definitionen von Behinderung, welche nach wie vor einem medizinischen Modell zugeordnet werden können, da darin Behinderung und Krankheit gleichgesetzt werden. Eine konsequente Orientierung am sozialen Modell von Behinderung beziehungsweise zumindest eine Berücksichtigung von gesellschaftlichen Einwirkungen auf Behinderungen finden – so die ÖAR – zu wenig Berücksichtigung in Gesetzen (vgl. ÖAR 2010 15). Im Bericht des Monitoringausschuss für die

erste Staatenprüfung wird darauf hingewiesen, dass Diskriminierungsverbote der Bundesländer nicht vereinheitlicht sind (vgl. Monitoringausschuss 2013 27).

Maßnahmen und Indikatoren

Dem Subkapitel zum verfassungsrechtlichen Diskriminierungsschutz wurden zwei Maßnahmen zugeordnet, die beide diskriminierende Begriffe und Formulierungen thematisieren (vgl. BMASK 2012 34):

Tabelle 15: Maßnahmen 41-42–2.1 Verfassungsrechtlicher Diskriminierungsschutz

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 7 Konzepte, Strategien und Richtlinien		
42	Aufnahme eines Passus betreffend die Vermeidung von diskriminierenden Formulierungen in die legislativen Richtlinien des Bundes	ja
Typ 9 Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen		
41	Durchforstung der Rechtsordnung des Bundes auf die Verwendung diskriminierender Begriffe und Novellierungen der entsprechenden Rechtsvorschriften	teilweise

Beide Maßnahmen sind geeignet, zur Umsetzung der Zielsetzung beizutragen und umfassen konkret definierte Handlungsanweisungen. Von diesen beiden Maßnahmen wird Maßnahme 41 als umgesetzt und Maßnahme 42 als teilweise umgesetzt gewertet. Zu Maßnahme 42 wird in der Umsetzungstabelle 2012–2018 angegeben, dass Ministerien die Vermeidung diskriminierender Begriffe berücksichtigen. Etwa wird dort für das BMI angeführt, dass laufend Evaluierungen des Rechtsbestandes durchführt werden und angegeben, dass sich die maßgebenden Regelungen an der UN-BRK orientieren (vgl. BMSGK 2019a 33). Die Umsetzungstabelle gibt als Umsetzungsstand somit mehrheitlich Aktivitäten an, die weitergeführt werden.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Von den in der Ausgangslage erwähnten Themen wird nur die Verwendung von diskriminierenden Begriffen und Formulierungen auch im Abschnitt zu Zielsetzungen und Maßnahmen aufgegriffen. Der Schutz vor Diskriminierung und Gleichbehandlung von Menschen mit und

ohne Behinderungen findet hingegen keinen Eingang in die Zielsetzungen und Maßnahmen, sondern wird nur in der Ausgangslage angeschnitten.

Entsprechungen in der UN-BRK

Im Unterkapitel „2.1 Verfassungsrechtlicher Diskriminierungsschutz“ gibt es keinen direkten Bezug zur UN-BRK. Folgender Absatz der Allgemeinen Verpflichtungen der UN-BRK bezieht sich auf die, in diesem Subkapitel relevante Rechtsordnung:

„Die Vertragsstaaten verpflichten sich, [...] alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstellen“ (UN-BRK Art. 4 Abs. 1 lit. b).

In diesem Subkapitel des NAP Behinderung 2012–2020 wird auf die Beseitigung von diskriminierenden Begriffen in der Rechtsordnung gesetzt. Es wird somit auf sprachlicher Ebene ein Beitrag geleistet, gegen Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen vorzugehen. Ob bestehende Gesetze oder Verordnungen über Formulierungen und Begriffe hinaus Menschen mit Behinderungen diskriminieren, wird hier nicht thematisiert.

Synthese

Die Art und Weise der Beschreibung der Ausgangslage lässt nur begrenzt Schlüsse über den Status der zum Zeitpunkt des Verfassens des NAP Behinderung 2012–2020 gültigen Rechtsordnung hinsichtlich einer Entsprechung mit der UN-BRK zu. Obwohl verfassungsrechtlicher Diskriminierungsschutz über sprachliche Diskriminierung hinausgeht, fokussiert sich das Kapitel „2.1 Verfassungsrechtlicher Diskriminierungsschutz“ auf sprachliche Diskriminierungen in Rechtsvorschriften. Hierzu wurden zwei Maßnahmen geplant und ganz beziehungsweise teilweise umgesetzt. Aus den Maßnahmen einen Beitrag zur Zielerreichung abzuleiten, wird durch das Fehlen von Indikatoren erschwert. Die knapp gehaltene Beschreibung der Ausgangslage und der fehlende Verweis auf die entsprechende Passage in der UN-BRK führt dazu, dass Handlungsbedarf nur begrenzt abgeleitet werden kann. Diskriminierungsschutz wird in diesem Unterkapitel vorrangig als Vermeidung von diskriminierenden Formulierungen in Gesetzen und Richtlinien behandelt. Auf rechtliche Möglichkeiten, um gegen Diskriminierung vorzugehen, wird im folgenden Unterkapitel „2.2 Behindertengleichstellungsrecht“ verstärkt eingegangen.

8.1.2 Behindertengleichstellungsrecht

Ausgangslage und Zielsetzungen

Die Ausgangslage wird umfangreich beschrieben. Eingangs wird angegeben, dass Menschen mit Behinderungen nicht als Objekte der Fürsorge, sondern als an „Angeboten der Gesellschaft Teilhabende“ (BMAK 2012 34) gesehen werden. Als zentrale Gesetze, in denen das Diskriminierungsverbot verankert ist, werden das BGstB und das BEinstG angeführt. Menschen mit Behinderungen haben bei Diskriminierung ein Recht auf Schadenersatz. Des Weiteren wird im NAP Behinderung 2012–2020 angeführt, dass mit dem Behindertenanwalt des Bundes eine Anlaufstelle zur Beratung und Unterstützung bei Diskriminierung geschaffen wurde (vgl. ebd.).

Im NAP Behinderung 2012–2020 wird die Wirkung des BEinstG, gestützt auf eine Evaluierung aus dem Jahr 2011–2012, positiv eingeschätzt. Basierend auf dieser Evaluierung wird angeführt, dass eine hohe Akzeptanz der rechtlichen Regelungen vorliegt. Folgend werden Daten zu Schlichtungsverfahren angegeben: Von Jänner 2006 bis März 2012 fanden insgesamt 1.121 Schlichtungsverfahren statt. Von diesen Fällen konnte – so im NAP Behinderung 2012–2020 angegeben – bei 47,2 % eine Einigung erzielt werden (vgl. ebd. 35). Von diesen Angaben ausgehend wird Verbesserungsbedarf angegeben. Dieser lässt sich in folgende Punkte zusammenfassen (vgl. ebd.):

- Schlichtungsverfahren führen zwar zu Lösungen im Einzelfall, werden jedoch nicht allgemein zugänglich gemacht. Informationen darüber sollten als good practice Beispiele zur Verfügung gestellt werden.
- Die Judikatur zum Behindertengleichstellungsrecht ist wenig bekannt (hier wird in der Ausgangslage des NAP Behinderung 2012–2020 nicht angeführt, auf welche Personengruppe Bezug genommen wird).
- Falls es im Schlichtungsverfahren zu keiner Einigung kommt, ist eine Schadenersatzklage vorgesehen, wobei die Option einer Beseitigungs- beziehungsweise Unterlassungsklage fehlt.
- Das Rechtsinstrument der Verbandsklage wurde noch nicht genutzt und wird durch formale Voraussetzungen erschwert.
- Private Versicherungen schließen Menschen mit Behinderungen oft pauschal aus oder benachteiligen diese.

Die Zielsetzungen dieses Unterkapitels können unmittelbar vom in der Ausgangslage beschriebenen Handlungsbedarf abgeleitet werden. Die Zielsetzungen lassen sich wie folgt zusammenfassen (vgl. ebd. 35f.):

- Verbesserung der Information über Behindertengleichstellungsrecht und erfolgreiche Einigungen im Einzelfall
- Effektivere Bekämpfung von Diskriminierung durch Erweiterung und Verbesserung des Rechtsschutzinstrumentariums für individuelle Klagen und Verbandsklagen
- Erweiterung der Unterstützungsmöglichkeiten des Behindertenanwalts
- Verstärkung des Diskriminierungsverbots aufgrund von Behinderungen im Bereich der privaten Versicherungen

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Die ÖAR schätzte, dass die bestehende Rechtslage in Österreich nicht ausreichend ist, um gegen Diskriminierungen gegen Menschen mit Behinderungen effektiv vorzugehen (vgl. ÖAR 2010 23f.). Dies macht die ÖAR unter anderem daran fest, dass der Schadenersatz zu gering ist, um gerade für größere Unternehmen abschreckend zu wirken (vgl. ebd.). Für die Betroffenen ist der Aufwand eines Schlichtungsverfahrens unverhältnismäßig groß im Vergleich zum Schadenersatz, und wird daher laut ÖAR oft gar nicht in Anspruch genommen (vgl. ebd.).

Sowohl im Bericht des Monitoringausschusses als auch der ÖAR wird die Einschätzung vertreten, dass die Verantwortung für das Vorgehen gegen Diskriminierung in der Praxis an die betroffenen Personen delegiert wird (vgl. Monitoringausschuss 2013 18, ÖAR 2010 24). Zwar regeln bestehende Gesetze den Diskriminierungsschutz, diese werden in der Praxis jedoch bei weitem nicht eingehalten (vgl. ÖAR 2010 24). Sie führt beispielhaft Paragraf 8 des BGStG. Darin wird geregelt, dass Unternehmen nur dann Förderungen des Bundes erhalten, wenn sie die Bestimmungen zur Barrierefreiheit einhalten oder zumindest daran arbeiten, dass diese eingehalten werden. Dies ist laut ÖAR in der Praxis jedoch kaum von Relevanz (vgl. ebd.). Der Monitoringausschuss kritisiert, dass das BGStG Interventionsmöglichkeiten der Betroffenen regelt, die UN-BRK allerdings die Vertragsstaaten stärker in die Pflicht nimmt (vgl. Monitoringausschuss 2013 18). Außerdem verweist der Monitoringausschuss auf die Notwendigkeit, einen Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch im BGStG einzuführen (vgl. ebd.). Im Bericht der ÖAR erfolgt der Hinweis auf unterschiedliche Gesetzgebungen auf Bundes- und Länderebene, auch wird deren Vereinheitlichung eingefordert (vgl. ÖAR 2010 25).

Maßnahmen und Indikatoren

Das Unterkapitel zum Behindertengleichstellungsrecht enthält sechs Maßnahmen und keine Indikatoren (vgl. BMASK 2012 36). Fünf der Maßnahmen werden in der Umsetzungstabelle 2012–2018 als umgesetzt angegeben (vgl. BMASGK 2019a 34-36).

Tabelle 16: Maßnahmen 43-48–2.2 Behindertengleichstellungsgesetz

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrasturktur und öffentlichen Stellen		
46	Sammlung und barrierefrei zugängliche Veröffentlichung der Judikatur zum Behinderteneinstellungsrecht	teilweise
48	Verbesserung des Informationsangebotes (Verbreitung von Best-Practice Beispielen) durch den Behindertenanwalt	ja
Typ 8 Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch		
44	Verstärkte Öffentlichkeitsarbeit über das Behinderteneinstellungsrecht sowie barrierefrei zugängliche anonymisierte Veröffentlichung von erfolgreichen Einigungen in Einzelfällen	ja
Typ 9 Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen		
43 ¹⁸	Breit angelegte Diskussion über die Ausgestaltung eines Beseitigungs- und Unterlassungsanspruches im Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz (BGStG) im Zusammenhang mit der Zumutbarkeitsbestimmung	ja
45 ¹⁹	Verbesserungen im Bereich der Verbandsklage	ja
47	Arbeitsgruppe betreffend Diskriminierungsschutz aufgrund einer Behinderung bei privaten Versicherungen	ja

Alle Maßnahmen sind sprachlich und inhaltlich als Maßnahmen formuliert und sind den übergeordneten Zielsetzungen zuzuordnen. Bei einigen der Maßnahmen könnte die Handlungsanleitung und die geplante Aktivität klarer dargelegt werden, etwa bei Maßnahme 45 „Verbesserungen im Bereich der Verbandsklage“. Positiv ist zu erwähnen, dass die Verbindung zwischen Maßnahmen und Zielsetzungen klar ersichtlich ist.

¹⁸ als prioritär eingestuft

¹⁹ als prioritär eingestuft

Zur effektiveren Bekämpfung von Diskriminierung wurde Maßnahme 43 gesetzt. 2017 wurde ein gesetzlicher Unterlassungsanspruch im Falle einer Diskriminierung beschlossen (vgl. BMASGK 2019a 34). Maßnahme 45 thematisiert die Verbandsklage. Zu dieser Maßnahme wird in der Umsetzungstabelle 2012–2018 auf eine Novelle zum BGStG hingewiesen, die 2013 in Kraft trat und die Verbandsklage erleichtern soll. Des Weiteren wird angegeben, dass das Inklusionspaket 2017 zu Erleichterungen führt, indem die Möglichkeit geschaffen wird, eine Verbandsklage auf Feststellung einer Diskriminierung durch den Behindertenanwalt und den Klagsverband einzubringen. Als eingeführte Neuerung wird darauf verwiesen, dass nunmehr auch der Behindertenrat klageberechtigt ist (vgl. ebd. 35).

Maßnahme 44 und Maßnahme 46 beziehen sich auf das Ziel, bessere Informationen zum Behindertengleichstellungsrechts anzubieten. Maßnahme 46 wurde als teilweise umgesetzt gewertet. Dies wird damit begründet, dass Fälle zur Behindertengleichstellung im Rechtsinformationssystem (RIS) veröffentlicht werden (vgl. ebd.). Neben den Informationen zum Behinderteneinstellungsgesetz wird auch das Informationsangebot des Behindertenanwaltes erweitert. Hier wird zu Maßnahme 48 in der Umsetzungstabelle 2012–2018 eine Neugestaltung der Homepage angeführt, im Zuge derer eine Verbesserung des Informationsangebotes durchgeführt wurde und auf der seit 2012 Beispiele von erfolgreichen Schlichtungsverfahren zur Verfügung gestellt wurden (vgl. ebd. 36).

Maßnahme 47 bezieht sich auf das Ziel des Diskriminierungsschutzes bei privaten Versicherungen. Zum Nachweis der Umsetzung wird auf das Versicherungsrechts-Änderungsgesetz 2013 eingegangen. Darin wird geregelt, dass eine Kündigung oder Ablehnung der Versicherung, als auch das Einfordern höherer Prämien oder die Beschränkung von Leistungen nur dann zulässig sind, wenn der Gesundheitszustand einen bestimmenden Faktor für die Risikokalkulation der Versicherung darstellt (vgl. ebd.).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Das Unterkapitel ist kohärent formuliert. Schon in der Ausgangslage wird Verbesserungsbedarf erörtert, der in einem nächsten Schritt in Form von Zielsetzungen ausdifferenziert wird. So können klar vier Kernthemen ausgemacht werden, die als Zielsetzungen formuliert wurden: Die Information zum BEinstG und über erfolgreiche Einigungen, die Erweiterung des Rechtsschutzinstrumentariums für Betroffene, das Diskriminierungsverbot bei den privaten Versicherungen und die Erweiterung der Unterstützungsmöglichkeiten des Behindertenanwaltes. Jede der Maßnahmen ist klar einer Zielsetzung zuzuordnen und leistet somit einen

Beitrag zur Zielerreichung. Die Zielerreichung ist allerdings – aufgrund von fehlenden Indikatoren – nicht messbar. Positiv hervorzuheben ist zudem, dass Maßnahmen und Zielsetzungen deutlich voneinander unterschieden werden können.

Entsprechungen in der UN-BRK

In dem Subkapitel wird nicht unmittelbar auf einen Artikel der UN-BRK verwiesen. Artikel 5 der UN-BRK „Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung“ hat inhaltliche Übereinstimmung mit dem Unterkapitel. Ein Auszug aus dem Artikel lautet:

„(2) Die Vertragsstaaten verbieten jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung und garantieren Menschen mit Behinderungen gleichen und wirksamen rechtlichen Schutz vor Diskriminierung, gleichviel aus welchen Gründen.

(3) Zur Förderung der Gleichberechtigung und zur Beseitigung von Diskriminierung unternehmen die Vertragsstaaten alle geeigneten Schritte, um die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen zu gewährleisten

(4) Besondere Maßnahmen, die zur Beschleunigung oder Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen erforderlich sind, gelten nicht als Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens“ (UN-BRK Art. 5 Abs. 2ff.)

Deutlich wird, dass die UN-BRK nicht nur das Verbot von Diskriminierung nennt, sondern auch deren Beseitigung. Diesem Anspruch wird in diesem Subkapitel Rechnung getragen, indem die Möglichkeiten, gegen Diskriminierung vorzugehen, für betroffene Personen erweitert wurden.

Synthese

In diesem Subkapitel ist eine klare Unterscheidung zwischen Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen möglich, was dazu führt, dass es inhaltlich kohärent aufgebaut ist. Die Ausgangslage streicht Handlungsbedarf bei Themen heraus, die auch in den zitierten Berichten der ÖAR und des Monitoringausschusses aufgegriffen wurden. Die Einschätzungen unterscheiden sich allerdings: So werden die Schlichtungen von Seiten der Zivilgesellschaft

weitaus kritischer betrachtet, als diese im NAP Behinderung 2012–2020 abgehandelt werden. Auch im NAP Behinderung 2012–2020 wird Verbesserungsbedarf festgestellt und entsprechende Zielsetzungen sowie dazu passende Maßnahmen formuliert. Dem Unterkapitel fehlen Indikatoren, anhand derer die Zielerreichung gemessen werden könnte.

In den Berichten zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren wird trotz der umgesetzten Maßnahmen noch Handlungsbedarf gesehen. Der Behindertenrat kritisiert, dass der Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch bei eingetretenen Diskriminierungen nach wie vor nicht gegeben ist (vgl. Behindertenrat 2018 5). Der Monitoringausschuss bewertet die Landesgesetzgebung auch 2018 noch als nahezu unverändert. Im Bericht werden die Änderungen bei der Verbandsklage hingegen als Verbesserung betrachtet. Die Volksanwaltschaft merkt in ihrem Bericht zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren an, dass das Problem der Diskriminierung beziehungsweise das rechtliche Vorgehen dagegen nach wie vor zu individualisiert geregelt sei (vgl. Volksanwaltschaft 2018 8). So müsste laut BEinstG der Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen barrierefrei sein. Praktisch wird das allerdings oft nicht bewerkstelligt. Der stärkste Kritikpunkt ist, dass Menschen mit Behinderungen selbst gegen die Diskriminierung Schritte setzen müssen.

8.1.3 Schwangerschaft und Geburt

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Beschreibung der Ausgangslage wird angeführt, dass nach österreichischem Recht die Geburt eines behinderten Kindes zu Schadenersatzansprüchen führen kann, sofern Ärzte oder Ärztinnen eine falsche Diagnose gestellt haben oder ihren Informationspflichten nicht ausreichend nachgekommen sind. Dadurch wird eine Entwicklung losgetreten, wonach Ärzte und Ärztinnen darin bestärkt werden, diverse Untersuchungen und Screenings durchzuführen. Hierzu wurde Anfang 2011 vom Bundesministerium für Justiz (BMJ) ein Entwurf zum Schadenersatzrechts-Änderungsgesetz vorgelegt, um die Haftung der Ärzte und Ärztinnen weitgehend auszuschließen. In der Ausgangslage wird beschrieben, dass die Begutachtung dieses Gesetzesentwurfes zu keinem einheitlichen Meinungsbild geführt hat und die Stellungnahmen dazu die Forderung enthalten, die soziale Absicherung der betroffenen Personen zu regeln. Darunter wird eine umfassende Unterstützung von Familien mit Kindern mit Behinderungen verstanden (vgl. BMASK 2012 38).

In der Ausgangslage wird eine ausführliche Beratung im Zusammenhang mit pränatalen Untersuchungen als notwendig dargestellt, wobei keine Einschätzung des bestehenden Angebotes erfolgt. Handlungsbedarf wird in der Ausgangslage zu folgenden Aspekten beschrieben:

- Bedarf bei der Erstellung von eindeutigen Regelungen zu Fragen der Diagnostik und des therapeutischen Regimes
- Behandlung der Problematik der Mehrfachfötusimplantationen, die zu risikoreichen Mehrfachgeburten führen können (vgl. ebd. 39)

Es werden fünf Punkte als Zielsetzungen angegeben (vgl. ebd.). Die erste unter Zielsetzungen gefasste Aussage umfasst keine Zielsetzung, sondern eine beschreibende Definition. In dieser wird angegeben, dass die Geburt eines Kindes mit Behinderung keinen Schaden darstelle, und dass ein Kind gerade im Falle einer Behinderung größtmögliche Zuwendung und Förderung verdient.

Die anderen vier Zielsetzungen lauten zusammengefasst wie folgt (vgl. ebd. 39f.):

- Sensible Aufklärung im Vorfeld einer pränatalen Untersuchung und bei Beratung und Begleitung der betroffenen Familien
- Sicherstellung der notwendigen Beratung und finanziellen Unterstützung von Kindern mit Behinderungen und ihren Eltern, um inklusive Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen
- Einbezug von Menschen mit Behinderungen in Diskussionsprozesse bei der Ausarbeitung von Gesetzesnovellen
- Verbleib der Entscheidung über die Fortsetzung oder den Abbruch der Schwangerschaft im Rahmen der geltenden Regelungen in der Autonomie der betroffenen Frau

Auch bei der zuletzt genannten Zielsetzung handelt es sich vielmehr um eine normative Feststellung als um eine Zielsetzung.

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Die ÖAR führt an, dass es nicht ausreichend qualifizierte Beratung für Eltern gibt, die ein Kind mit Behinderungen erwarten (vgl. ÖAR 2010 4). Darüber hinaus wird im Bericht zum ersten Staatenberichtsverfahren angemerkt, dass von gesellschaftlicher und medizinischer

Seite Druck zum Abbruch der Schwangerschaft bei einer prognostizierten Behinderung bestehe. Dies macht sie an der sinkenden Geburtenzahl von Kindern mit Trisomie 21 in Österreich fest. In nordeuropäischen Staaten mit großzügigen Unterstützungssystemen – so die ÖAR – sind die Geburtenzahlen von Kindern mit Trisomie 21 sogar leicht angestiegen (vgl. ebd.).

Maßnahmen und Indikatoren

Es gibt vier Maßnahmen, von denen nur eine vollständig umgesetzt wurde (vgl. BMASGK 2019a 38-40).

Tabelle 17: Maßnahmen 53–56 – 2.4 Schwangerschaft und Geburt

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
54 ²⁰	Evaluierung und Ausbau der psychosozialen Beratungsangebote im Zusammenhang mit einer pränatalen Diagnose und nach der Geburt unter Einbeziehung betroffener Eltern sowie Aufklärung über Unterstützungsangebote	teilweise
56	Fortführung der bestehenden Beratung durch speziell ausgebildetes Personal sowie der neutralen, evidenzbasierten und ausgewogenen Information über Beratungsangebote (z.B. durch spezielle Broschüren)	ja
Typ 5 Fort- und Weiterbildungen		
55	Verankerung von entsprechenden Ausbildungsmodulen in den Curricula für medizinisches Personal zum Thema „Aufklärung und Beratung bei pränataler Diagnostik“	nein
Typ 8 Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch		
53	Breiter Diskussionsprozess mit allen betroffenen Gruppen über medizinische, rechtliche und ethische Aspekte der pränatalen Diagnostik	teilweise

Alle Maßnahmen können einer Zielsetzung zugeordnet werden und umfassen klare Handlungsanweisungen. Die Beratung und Begleitung von betroffenen Eltern und Familien ist Teil von Maßnahme 54, welche auch priorisiert wurde. Die Maßnahme wurde als teilweise umgesetzt gewertet. In der Umsetzungstabelle 2012–2018 wird angegeben, dass das

²⁰ als prioritär eingestuft

BMASGK in Kooperation mit dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger und der Länder das Projekt „Frühe Hilfen“ eingerichtet hat. Dieses Projekt bietet Unterstützung für Familien an, um gute Rahmenbedingungen für deren Kinder zu schaffen. Nicht umgesetzt wurde die in der Maßnahme 56 genannte Evaluierung bestehender Beratungsangebote (vgl. ebd. 39). Maßnahme 55 wurde nicht umgesetzt und damit die Verankerung des Themas in der Ausbildung nicht durchgeführt (vgl. ebd.).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Aus der Beschreibung der Ausgangslage erfolgt nicht zu allen Themen eine explizite Benennung von Handlungsbedarf. Der unmittelbare Zusammenhang zwischen Ausgangslage und Zielsetzungen wird dadurch nicht erkennbar. In der Ausgangslage wird Handlungsbedarf zur Mehrfachfötusimplantation genannt, jedoch keine Zielsetzung dazu angegeben. Die Zielsetzungen sind teilweise als normative Feststellungen formuliert. Eine klare Zielvorstellung könnte aus drei der Zielsetzungen (Beratung im Vorfeld einer pränatalen Untersuchung, Unterstützung von Familien und Kindern mit Behinderungen und Diskussionsprozess zur Gesetzesnovelle) entnommen werden. Zu den Beratungsangeboten geht aus der Beschreibung der Ausgangslage nicht klar hervor, welche Angebote hier bestehen und wie diese einzuschätzen sind. Als Maßnahme wird allerdings die Evaluierung von Beratungsangeboten im Zusammenhang mit pränatalen Diagnosen genannt.

Es wurden keine Indikatoren zur Zielerreichung formuliert. Insofern konnten auch als umgesetzt bewertete Maßnahmen, etwa Maßnahme 56, nicht auf ihre Wirksamkeit und ihren Beitrag zur Erreichung der definierten Ziele hin überprüft werden. Ein solcher Indikator könnte etwa auf die Anzahl der durchgeführten Beratungen im Vorfeld einer pränatalen Diagnostik Bezug nehmen.

Entsprechungen in der UN-BRK

In diesem Unterkapitel des NAP Behinderung 2012–2020 wird auf keinen Artikel der UN-BRK Bezug genommen. Der in der Ausgangslage problematisierte Schadenersatzanspruch kann als Widerspruch zu Artikel 8 „Bewusstseinsbildung“ gesehen werden. In diesem Artikel wird die Verpflichtung der Vertragsstaaten geregelt, Vorurteile und schädliche Praktiken gegenüber Menschen mit Behinderungen zu bekämpfen sowie eine positive Wahrnehmung zu fördern (vgl. UN-BRK Art. 8 Abs. 1 lit. b, Abs. 2 lit a ii). Dieser Aspekt wird allerdings nicht über die Zielsetzungen hinaus aufgegriffen. Rechtliche Regelungen im Zusammenhang mit pränataler Diagnostik wären darüber hinaus auf Übereinstimmung mit Artikel

5 „Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung“ zu prüfen. In diesem Artikel ist der Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz als auch gleichen und wirksamen rechtlichen Schutz vor Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen geregelt (vgl. ebd. Art. 5).

Synthese

In der Beschreibung der Ausgangslage wird kein eindeutiger Handlungsbedarf in Bezug auf alle in den Zielsetzungen erwähnten Themen festgestellt. Zwei der fünf Zielsetzungen sind nicht als Zielsetzung, sondern als normative Feststellungen formuliert. Drei von vier Maßnahmen wurden als nicht oder teilweise umgesetzt gewertet. Es fehlen außerdem Indikatoren, um den Beitrag der Maßnahmen zur Zielerreichung zu messen.

Von der Volksanwaltschaft werden gesetzliche Regelungen zum Schwangerschaftsabbruch (Stichwort: Spätabtreibung) als diskriminierend und im Widerspruch zu Artikel 5 der UN-BRK stehend gewertet (vgl. Volksanwaltschaft 2018 5). Das deckt sich mit den Empfehlungen im Bericht des Monitoringausschusses zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren, die die Abschaffung von diskriminierenden Gesetzen zu Behinderung und Schwangerschaftsabbruch zum Inhalt haben (vgl. Monitoringausschuss 2018 8).

In eben jenem Verfahren antwortet die österreichische Bundesregierung auf die im Rahmen der LOI gestellte Frage nach dem Gesetz zu Schwangerschaftsabbruch bei möglichen Behinderungen wie folgt:

„Für schwangere Frauen und werdende Eltern, die sich überlegen, das Risiko für Fehlbildungen des ungeborenen Kindes abschätzen zu lassen, bieten verschiedene Stellen umfangreiche Informationen an. Dabei werden die Vor- und Nachteile der Untersuchungen, ihre Aussagekraft, mögliche Risiken, aber auch mögliche Folgen wie ein Schwangerschaftsabbruch besprochen.

Ergibt eine pränataldiagnostische Untersuchung ein positives bzw. auffälliges Ergebnis, ist eine psychosoziale Beratung und Betreuung besonders wichtig, um die psychische Belastung der Schwangeren bzw. der werdenden Eltern abzufedern und mögliche weitere Schritte zu besprechen. [...]

Aus diesen Gründen hat § 97 Strafgesetzbuch zu keiner weiteren Stigmatisierung und Stereotypisierung von Menschen mit Behinderungen geführt“ (BMASGK 2019b 26f.).

Die Frage, ob das bestehende Gesetz zu einer weiteren Stigmatisierung und Stereotypisierung von Menschen mit Behinderungen geführt hat, wird also mit Hinweis auf das Beratungs- und Betreuungsangebot beantwortet. Diese Antwort geht auf die Folgen für Frauen und Eltern ein, wobei jedoch genauer auszuführen ist, inwiefern es sich dabei um geeignete Schritte handelt, um der Stereotypisierung und Stigmatisierung von Menschen mit Behinderungen entgegen zu wirken. Schon in den Abschließenden Bemerkungen zum ersten Staatenbericht wird die Empfehlung abgegeben, dass die unterschiedliche Fristenregelung bei einem Schwangerschaftsabbruch aufgrund von Behinderung abzuschaffen sei (vgl. BMASK 2013 6). Eine Einschätzung dieser Regelung geht aus dem NAP Behinderung 2012–2020 nicht hervor.

8.1.4 Schutz vor Gewalt und Missbrauch

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Beschreibung der Ausgangslage wird deutlich gemacht, dass Menschen mit Behinderungen besonders gefährdet sind, Opfer von Gewalt und Missbrauch zu werden. Innerhalb dieser Personengruppe gelten Mädchen und Frauen mit Behinderungen als besonders vulnerabel. Dazu kommt, dass es mögliche „Kommunikationsbeeinträchtigungen“ (BMASK 2012 40) für Betroffene zusätzlich erschweren, über Gewalterfahrungen zu sprechen (vgl. ebd.). Es wird dargelegt, dass Opfer seit 2006 Anspruch auf Prozessbegleitung in Strafverfahren und seit 2009 auch Anspruch auf psychosoziale Prozessbegleitung in Zivilprozessen haben. In der Beschreibung der Ausgangslage werden verpflichtende Veranstaltungen im Rahmen der Ausbildung für Richteramtsanwärter und Richteramtsanwärterinnen zum Thema Opferschutz genannt. Außerdem werden eine bereits eingerichtete Opferhilfedatenbank und ein Managementzentrum Opferhilfe angeführt (vgl. ebd.).

Es werden drei Zielsetzungen genannt. Diese lauten zusammengefasst (vgl. ebd.):

- Aufbau eines effizienten Gewaltschutznetzwerkes im kommunalen Bereich
- Qualitativer und quantitativer Ausbau der Opferhilfe

- Öffentliche Diskussion über Gewalt gegen Mädchen und Frauen mit Behinderungen, Aufklärung über Selbstbestimmungsrecht und präventive Maßnahmen

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Die Einschätzung der beschriebenen Ausgangslage im NAP Behinderung 2012–2020 wird von der ÖAR geteilt. Im Bericht wird zum Schutz vor Gewalt und Missbrauch vermerkt, dass Menschen mit Behinderungen im Allgemeinen, sowie Frauen und Mädchen mit Behinderungen sowie Personen mit Lernschwierigkeiten im Besonderen vermehrt Opfer von Gewalt sind. Frauen mit Behinderungen sind etwa doppelt so oft von sexueller Gewalt betroffen, wobei als Quelle der Gewaltbericht des Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen aus dem Jahr 2001 genannt wird. Als Gründe dafür nennt die ÖAR sowohl die fehlende sexuelle Aufklärung von Menschen mit Behinderungen als auch Wohnformen wie Heime, die Gewalt strukturell begünstigen (vgl. ÖAR 2010 29). Darüber hinaus nennt die ÖAR Kinder mit Behinderungen als zusätzlich betroffene Personengruppe (vgl. ebd. 33). Die ÖAR geht von einer hohen Dunkelziffer bei Gewalt gegen Menschen mit Behinderungen aus. Ergänzend zu der Beschreibung der Ausgangslage im NAP Behinderung 2012–2020 geht die ÖAR in diesem Bericht verstärkt auf Gewalt verstärkende Faktoren ein, deren Gründe vor allem im gesellschaftlichen Bild von Menschen mit Behinderungen liegen: Menschen mit Behinderungen werden nach wie vor nicht als gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft anerkannt. Zudem herrscht zwischen Tätern und Täterinnen und Opfern von (sexueller) Gewalt meist ein starkes Machtgefälle und Abhängigkeitsverhältnis. Neben körperlicher Gewalt nennt die ÖAR psychische Gewalt, die in Form von Geringschätzung, Einschüchterung oder Missachtung der Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen ausgeübt wird. Täter und Täterinnen stehen zumeist in einem Naheverhältnis zu den Betroffenen. Es handelt sich oft um Eltern, Angehörige oder Betreuungspersonen (vgl. ebd. 67).

In eben jenem Bericht der ÖAR werden die Rahmenbedingungen und das Machtgefälle in Betreuungseinrichtungen kritisiert. Demnach fehlen Maßnahmen gegen Gewalt und Missbrauch. Darüber hinaus wird angeführt, dass Berater und Beraterinnen und die Polizei zu wenig im Umgang mit Menschen mit Behinderungen geschult seien. Dies führt dazu, dass die Glaubwürdigkeit von Opfern mit Behinderungen in Frage gestellt wird (vgl. ebd. 68). Im Bericht des Monitoringausschusses wird verstärkte Prävention vor allem in besonders sensiblen Bereichen wie zum Beispiel der Psychiatrie, sowie Ursachenforschung als Gewaltprävention gefordert (vgl. Monitoringausschuss 2012 22).

Maßnahmen und Indikatoren

In diesem Unterkapitel gibt es vier Maßnahmen und keine Indikatoren (vgl. BMASK 2012 41). Alle Maßnahmen wurden als umgesetzt gewertet (vgl. BMASGK 2019a 41-43).

Tabelle 18: Maßnahmen 57-60–2.5 Schutz vor Gewalt und Missbrauch

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
57	Im Rahmen der Strategie „INNEN.SICHER“ (ANTI-GEWALT – Kommunale Krisentische und komplexe Opferarbeit) werden unter Einbeziehung von Schulen, Jugendwohlfahrt, Gesundheitseinrichtungen, Kommunen, Familien und Sozialnetzwerken kommunale Krisentische eingerichtet, unter anderem auch für den Bereich der Gewalt an Menschen mit Behinderungen, geplant sind insbesondere pro-aktive Opferschutzarbeiten und Vernetzung	ja
Typ 5 Fort- und Weiterbildungen		
58 ²¹	Weiterführung der verpflichtenden Teilnahme für RichteramtsanwärterInnen an Veranstaltungen und Praktika zum Themenbereich „Opferschutz“ in Zusammenarbeit mit staatlich anerkannten Opferschutzeinrichtungen	ja
Typ 9 Prüfung Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen		
60	Leistungsverbesserungen für Opfer von Verbrechen	ja
Typ 10 Staatliche Förderungen und Zuwendungen		
59	Förderung gemeinnütziger Organisationen sowie der Plattform gegen die Gewalt, der 45 einschlägige Einrichtungen angehören, für Maßnahmen der Sensibilisierung von MultiplikatorInnen und der allgemeinen Öffentlichkeit wie auch für Maßnahmen zur Professionalisierung des Beratungssystems	ja

Die Maßnahmen beziehen sich auf Zielsetzung des Ausbaus der Opferhilfe und umfassen mehrheitlich eine konkrete Handlungsanleitung. Einzig bei Maßnahme 60 liegt keine klare Definition darüber vor, was umgesetzt werden soll. Ob Maßnahme 60 umgesetzt wurde, ist aufgrund dieser Formulierung nicht möglich nachzuvollziehen, obwohl der Umsetzungsstand deutlich macht, dass Aktivitäten erfolgreich gesetzt wurden. Als Umsetzung werden Gesetzesänderungen wie die Novelle zum Verbrechenopfergesetz 2013, die Einführung

²¹ als prioritär eingestuft

des Heimopferrentengesetzes 2017, das Sexualstrafrechtsänderungsgesetz 2013 und das Strafprozessänderungsgesetz I 2016 angegeben (vgl. BMASK 2019a 42f.).

Den im Rahmen von Maßnahme 59 geförderten Organisationen gehört die Organisation „Ninlil“ an, die eine Anlaufstelle für Frauen mit Behinderungen bietet. Darüber hinaus wurde etwa mit der Einrichtung des Gehörlosennotrufs an der barrierefreien Zugänglichkeit von Angeboten gearbeitet (vgl. ebd. 42).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Die Beschreibung der Ausgangslage geht hauptsächlich auf gegenwärtige Strategien und Maßnahmen zum Umgang mit Gewalt und Missbrauch ein, auch werden besondere Risikogruppen ausgemacht. Nicht alle Themen werden in Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen genannt: Beispielsweise wird in der Ausgangslage die verpflichtende Teilnahme an Angeboten zum Thema Opferschutz für Richteramtsanwärter und Richteramtsanwärterinnen beschrieben (deren Weiterführung als Maßnahme 58 angeführt wird), jedoch lässt sich kein Zusammenhang zu einer Zielsetzung erkennen.

Eine der Zielsetzungen bezieht sich auf die öffentliche Diskussion über Gewalt gegen Mädchen und Frauen mit Behinderungen, sowie auf die Aufklärung über Selbstbestimmungsrecht und über präventive Maßnahmen. Diese Zielsetzung wird in den Maßnahmen nicht aufgegriffen, auch wenn die Förderung von auf Frauen und Mädchen spezialisierten Einrichtungen im Rahmen des Umsetzungsstands angeführt wird. Zudem werden keine Indikatoren zur Zielerreichung angegeben.

Entsprechungen in der UN-BRK

In der Beschreibung der Ausgangslage des Subkapitels „2.5 Schutz vor Gewalt und Missbrauch“ wird Artikel 16 Absatz 3 der UN-BRK genannt. Dieser lautet:

„Zur Verhinderung jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch stellen die Vertragsstaaten sicher, dass alle Einrichtungen und Programme, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind, wirksam von unabhängigen Behörden überwacht werden.“ (UN-BRK Art. 16 Abs. 3)

Ergänzend zu diesem Absatz wird auf Kapitel „1.11. Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ des NAP Behinderung 2012–2020 verwiesen. Die Überwachung von Einrichtungen und Programmen wird in dem hier analysierten Unterkapitel nicht berücksichtigt.

In Absatz 1 dieses Artikels – der nicht in dem Subkapitel erwähnt wird, inhaltlich jedoch von Relevanz ist – heißt es:

„Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial-, Bildungs- und sonstige Maßnahmen um Menschen mit Behinderungen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Wohnung vor jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch, einschließlich der mit ihrem Geschlecht zusammenhängenden Aspekte, zu schützen“ (ebd. Abs. 1).

Als Maßnahmen werden im NAP Behinderung 2012–2020 Information und Bewusstseinsbildung sowie Opferschutz aufgegriffen. Im Zuge von Maßnahme 60 „Leistungsverbesserungen für Opfer von Verbrechen“ werden rechtliche Maßnahmen verbessert.

Synthese

In dem Unterkapitel zu „2.5 Schutz vor Gewalt und Missbrauch“ werden unter anderem Maßnahmen zur Gesetzgebung, zur Beratung und Information und zur Sensibilisierung formuliert und umgesetzt. Die Wirksamkeit kann nicht ausreichend überprüft werden, da weder Indikatoren vorhanden sind noch eine durchgehende Kohärenz zwischen Maßnahmen und Zielsetzungen ersichtlich wird. Die Beschreibung der Ausgangslage kann insofern als lückenhaft gesehen werden als dass keine unmittelbare Ableitung von Zielsetzungen und Maßnahmen möglich ist. Unberücksichtigt bleiben im NAP Behinderung 2012–2020 Gründe für Gewalt und entsprechende Prävention.

Sowohl im Bericht des Behindertenrates als auch im Bericht des Monitoringausschusses wird die Situation für Menschen mit Behinderungen beziehungsweise die Gesetzeslage als weitgehend unverändert beurteilt (vgl. Behindertenrat 2018 15, Monitoringausschuss 2018 8).

Im zweiten und dritten Staatenbericht Österreichs wird auf die Studie „Erfahrungen und Prävention von Gewalt an Menschen mit Behinderungen“ verwiesen. Im Rahmen dieser mittlerweile vorliegenden Studie wurden Daten über Gewalt und sexuellen Missbrauch an

Menschen mit Behinderungen in verschiedenen Einrichtungen erhoben (vgl. Mayrhofer et al. 2019 31ff.). Dabei soll auch auf gewaltbegünstigende Faktoren eingegangen und Maßnahmen entwickelt werden (vgl. BMASGK 2019b 53f.). An dieser Stelle sollen kurz einige Ergebnisse aus dieser Studie wiedergegeben werden: Die Studie belegt, dass Menschen mit Behinderungen – beginnend mit einer vielfach von Vernachlässigung und Gewalt geprägten Kindheit – über die Lebensspanne eine höhere Vulnerabilität als Menschen ohne Behinderungen aufweisen. Es wird unter anderem der Schluss gezogen, dass sowohl Interventionsmaßnahmen als auch Unterstützungsangebote zur Aufarbeitung von Gewalt notwendig sind. Besonders betroffen sind Personen, die in der Erfüllung von Grundbedürfnissen einen Unterstützungsbedarf aufweisen. Der Zugang zu barrierefreier Information wird als Problem benannt. Darüber hinaus wird das Risiko von Gewalt betroffen zu sein durch eingeschränkte Kommunikationsfähigkeiten und -möglichkeiten erhöht, wie auch im NAP Behinderung 2012–2020 angegeben wird. Im Rahmen der Studie wird hoher Handlungsbedarf in Bezug auf die Themen Sexualität und sexuelle Gewalt festgestellt. Die Studie stützt die Einschätzung der ÖAR, dass institutionelle Wohneinrichtungen oft zu Orten der Gewaltausübung werden.

8.1.5 Sachwalterschaft

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Beschreibung der Ausgangslage wird auf eine Gesetzesnovelle aus dem Jahr 2006 verwiesen. Darin wird geregelt, dass Sachwalter und Sachwalterinnen nur dann bestellt werden sollen, wenn sie unbedingt erforderlich sind; das heißt, wenn keine Alternativen geeignet erscheinen. Durch diese Novelle sollte die Selbstbestimmung der betroffenen Menschen gestärkt werden, etwa dadurch, dass Menschen mit Behinderungen trotz Sachwalterschaft bei Entscheidungen wie zu medizinischen Maßnahmen oder Wohnortswechsel einbezogen werden sollen (vgl. BMASK 2012 37). In der Ausgangslage wird festgehalten, dass es an einem Modell fehlt, um den Aufbau von Strukturen für unterstützte Entscheidungsfindung zu bewerkstelligen (vgl. ebd.). Es wird im NAP Behinderung 2012–2020 darauf hingewiesen, dass Sachwalterschaft in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz des Selbstbestimmten Lebens und damit zu Artikel 19 der UN-BRK steht (vgl. ebd. 36f.).

Es werden fünf Zielsetzungen angegeben (vgl. ebd. 37):

- Stärkere Verankerung der in der Novelle im Sachwalterschaftsrecht von 2006 vorgesehenen Verbesserungen im Bereich der Richterschaft und Vereinswalterschaft mit dem Ziel, Sachwalter und Sachwallerinnen nur zu bestellen, wenn es unbedingt erforderlich ist
- Sensibilisierung der Sachwalter und Sachwallerinnen, sowie Richtern und Richterinnen für die „besonderen Anliegen von Menschen mit Behinderungen“ (ebd.)
- Reform des Sachwalterrechts unter Partizipation von Menschen mit Behinderungen mit dem Ziel, Alternativen einzuführen
- Aufbau von Strukturen unterstützter Entscheidungsfindung, um Sachwalterschaft zu vermeiden
- Effizienter Einsatz des Instituts der Vereinswalterschaft für Fälle, die professionelle Betreuung benötigen

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Das bestehende Recht zur Sachwalterschaft wird in den Berichten zum ersten Staatenberichtsverfahren ausführlich behandelt. Im Bericht der ÖAR wird kritisiert, dass das österreichische Recht von vormundschaftlichen Regelungen geprägt ist (vgl. ÖAR 2010 12). Sachwalterschaft wird als unvereinbar mit dem Artikel 12 der UN-BRK eingeschätzt, der besagt, dass „[d]ie Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen [treffen], um Menschen mit Behinderungen Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit gegebenenfalls benötigen“ (UN-BRK Art. 12 Abs. 3). Auch wird die teilweise oder volle Entmündigung von Menschen mit Behinderungen kritisiert sowie auf das Fehlen von Unterstützungsmodellen und von regelmäßigen Kontrollen hingewiesen, etwa um sicherzustellen, dass Entscheidungen nicht ohne die Einbindung von Menschen mit Behinderungen stattfinden können (vgl. ÖAR 2010 54). Die ÖAR erkennt Verbesserungen durch das Sachwalterrechts-Änderungsgesetz 2006 an, betont allerdings, dass damit kein Wechsel vom Vertretungs- zum Unterstützungsmodell stattgefunden hat. Laut ÖAR findet in der Praxis die Bestellung eines Sachwalters oder einer Sachwallerin zu schnell und ohne ausreichende Berücksichtigung von Alternativen statt. Es wird dazu auf eine Erhebung des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie (IRKS) aus dem Jahr 2009 eingegangen. In dieser wird festgestellt, dass bei etwa 62 % der Verfahren Sachwalter und Sachwallerinnen für alle Angelegenheiten bestellt werden (vgl. ebd. 54f.).

Aus Sicht von Menschen mit Behinderungen – so die ÖAR – wird vor allem bei professionellen Sachwaltern und Sachwallerinnen (wie Notare und Notarinnen oder Rechtsanwälte und

Rechtsanwältinnen) oft Kritik geübt. Denn insbesondere hier wird oft ein Mangel an persönlichem Kontakt, zu wenig Zeit der Sachwalter oder Sachwalterinnen für die Anliegen der Klienten und Klientinnen oder die zu geringe Gewährung von eigenständig verwaltetem Vermögen festgestellt (vgl. ebd. 55). Der Monitoringausschuss ergänzt dazu, dass die Information über die Sachwalterschaft sowohl bei betroffenen Personen als auch bei Sachwaltern und Sachwalterinnen nicht ausreichend anzukommen scheint. In dem Bericht zum ersten Staatenberichtsverfahren wird ebenfalls angeführt, dass zu selten nur Teilbereiche von der Sachwalterschaft umfasst werden und stattdessen zumeist eine Ausweitung der Sachwalterschaft auf alle Angelegenheiten erfolgt (vgl. Monitoringausschuss 2013 16).

Maßnahmen und Indikatoren

Es werden vier Maßnahmen angegeben, von denen alle als umgesetzt gewertet wurden (vgl. BMASGK 2019a 36ff.). Es gibt keine Indikatoren zur Zielerreichung. Alle Maßnahmen sind als Maßnahmen formuliert, sie nehmen Bezug auf eine der Zielsetzungen und enthalten eine konkret definierte Handlungsanweisung.

Tabelle 19: Maßnahmen 49-52–2.3 Sachwalterschaft

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 3 Bewusstseinsbildung		
51	Laufende Fortbildungsveranstaltungen unter Einbeziehung von Selbstvertretern und Selbstvertreterinnen zur stärkeren Verankerung des geltenden Sachwalterrechts in der Rechtsanwendung und zur Unterstützung der Weiterentwicklung des Sachwalterrechts	ja
Typ 6 Förderprogramme und (Modell-)Projekte		
50 ²²	Erarbeitung eines Modells unterstützter Entscheidungsfindung unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen	ja
Typ 9 Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen		
49 ²³	Novelle des Sachwalterrechts unter Partizipation von Menschen mit Behinderungen	ja
Typ 10 Staatliche Förderungen und Zuwendungen		

²² als prioritär eingestuft

²³ als prioritär eingestuft

Laut Umsetzungstabelle 2012–2018 führt die Maßnahme 49 zum Inkrafttreten des 2. Erwachsenenschutzgesetzes per Juli 2018. Auch wird in der Umsetzungstabelle 2012–2018 zu Maßnahme 50 angegeben, dass in das 2. Erwachsenenschutzgesetz Ergebnisse aus dem Modellprojekt „Unterstützung zur Selbstbestimmung“ eingebunden wurden. In diesem Projekt wurden Ressourcen, Interessen und Bedürfnisse der betroffenen Person in einem erweiterten Clearing verstärkt erhoben. Dieses Clearing muss durch den Erwachsenenschutzverein vor einer gerichtlichen Erwachsenenvertretung stattfinden, um Alternativen zur Sachwalterschaft beziehungsweise Erwachsenenvertretung zu finden und besser zu nutzen. Darüber hinaus wird in der Umsetzungstabelle 2012–2018 angegeben, dass betroffenen Personen Möglichkeiten geboten werden, selbst Vertreter oder Vertreterinnen zu wählen. Gemeinsam kann zwischen beiden Parteien vereinbart werden, dass die vertretende Person nur im Einvernehmen mit der betroffenen Person handeln darf (vgl. ebd. 37).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Die Themen, die in der Beschreibung der Ausgangslage zentral genannt sind – Verbesserung des Sachwalterrechts, Stärkung der Selbstbestimmung und Aufbau von Strukturen von unterstützter Entscheidungsfindung – werden alle in den Zielsetzungen aufgegriffen. Es werden kohärente Maßnahmen formuliert und umgesetzt. Das ist daran zu erkennen, dass jede der Maßnahmen einer Zielsetzung zuzuordnen ist und jede der Zielsetzungen durch die Maßnahmen beeinflusst wird.

Entsprechungen in der UN-BRK

In diesem Subkapitel wird in der Beschreibung der Ausgangslage auf Artikel 19 „Selbstbestimmtes Leben und Inklusion in der Gemeinschaft“ verwiesen. Sachwalterschaft gerät somit in ein Spannungsverhältnis zum Grundsatz des Selbstbestimmten Lebens (vgl. UN-BRK Art. 3 lit. a) gesehen.

Nicht explizit verwiesen wird auf Artikel 12 der UN-BRK. In diesem ist die gleichberechtigte Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen geregelt (vgl. ebd. Art. 12). Mit dem zweiten Erwachsenenschutzgesetz wurde eine deutliche Entwicklung in Richtung der Anforderungen der UN-BRK angestoßen. In der Umsetzungstabelle

2012–2018 wird darauf hingewiesen, dass der Bund auf Basis der bestehenden Kompetenzverteilung nicht die Kompetenz hat, Unterstützung für betroffene Personen zu bieten, sondern dass hier die Verantwortung bei den Ländern liegt (vgl. BMASGK 2019a 37).

Synthese

Im Zuge der Umsetzung der Maßnahmen in diesem Unterkapitel ist mit dem zweiten Erwachsenenschutzgesetz eine deutliche Verbesserung im Bereich der Rechts- und Handlungsfähigkeit erwirkt worden. Aus der in der Umsetzungstabelle 2012–2018 dargestellten Perspektive liegen weitere Unterstützungsmaßnahmen, die als Alternativen gelten können, jedoch im Einflussbereich der Länder. Auf die Problemstellung der Verantwortlichkeit in der Umsetzung wird auch im Bericht des Monitoringausschusses zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren hingewiesen (Monitoringausschuss 2018 14). Demnach bietet das Gesetz keine Garantie, das Recht auf Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen zu sichern, weshalb zusätzlich die Verantwortung der Länder betont wird.

8.1.6 Rechtsschutz bei Freiheitsbeschränkungen

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Beschreibung der Ausgangslage werden als zentrale Gesetze zum Rechtsschutz bei Freiheitsbeschränkungen das Unterbringungsgesetz und das Heimaufenthaltsgesetz genannt. Das Unterbringungsgesetz regelt die Frage nach Freiheitsbeschränkungen in Krankenanstalten und Abteilungen für Psychiatrie, das Heimaufenthaltsgesetz in Heimen und in nicht-psychiatrischen Krankenanstalten. In der Beschreibung der Ausgangslage wird eine Novelle beider Gesetze im Jahr 2010 genannt. Es wird das Verhältnismäßigkeitsprinzip als Änderung im Unterbringungsrecht angeführt, durch welches geklärt werden soll, ob durch eine zeitliche begrenzte Unterbringung ein Behandlungsfortschritt zur Vermeidung einer späteren und neuerlichen Zwangsunterbringung erreicht werden kann. Zudem wird der notwendige Ausbau von sozialpsychiatrischen Unterstützungssystemen genannt. Als letztes Thema wird angeführt, dass mit dem Unterbringungsgesetz und dem Heimaufenthaltsgesetz betraute Richter und Richterinnen sowie Patientenanwälte und Patientenanwältinnen und Bewohnervertretungen bei Fortbildungsveranstaltungen – unter Einbezug von Selbstvertretern und Selbstvertreterinnen – regelmäßig sensibilisiert werden sollen (vgl. BMASK 2012 41-42).

Es werden folgende Zielsetzungen genannt (vgl. ebd. 42):

- Fortlaufende Sensibilisierungsmaßnahmen für die besondere Eingriffsintensität von Freiheitsbeschränkungen
- Reduktion der innerhalb kurzer Zeit aufeinanderfolgenden Unterbringungen und Verbesserung der ambulanten psychiatrischen und sozialen Unterstützung

Bei der erstgenannten Zielsetzung ist nicht definiert, wen die Sensibilisierungsmaßnahmen betreffen. Dies wird nur im Blick auf die Ausgangslage und auf Maßnahme 61 deutlich.

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Im Bericht der ÖAR werden Kritikpunkte an der Praxis der Freiheitsbeschränkung deutlich. Zur zwangsweisen Unterbringung wird dort kritisiert:

„Mit der Unterbringungs- und Heimaufenthaltsnovelle 2010 wird aus Gründen des herrschenden Mangels an PsychiaterInnen vom Erfordernis einer zweiten Fachmeinung abgesehen. Außerdem reicht bei der Fortsetzung der Unterbringung in Bezug auf die Gefährdung nunmehr eine bloße Zukunftsprognose aus, um eine Fortsetzung der Anhaltung für eine längere Behandlung anzuordnen. Es besteht kein Verfahren zur zwangsweisen Unterbringung in einer sozialen Pflegeeinrichtung. Wenn feststeht, dass eine Person nicht mehr in der Lage ist, eine gültige Zustimmung zur Unterbringung zu geben, muss ein/e Sachwalter/in eingeschaltet werden. In den Jahren 2003 bis 2005 erfolgte fast jede vierte Aufnahme unfreiwillig.“ (ÖAR 2010 62)

Darüber hinaus wird die Verwendung von Netzbetten als Mittel zur Freiheitsbeschränkung ohne kontinuierliche Überwachung durch eine Fachkraft kritisiert. Außerdem bestehe in Österreich keine Aufsichtsbehörde nach Absatz 3 von Artikel 16 „Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch“ UN-BRK für alle psychiatrischen Anstalten und sozialen Pflegeeinrichtungen (vgl. ebd.). Dementsprechend fordert die ÖAR die Einrichtung einer Behörde gemäß Artikel 16 Absatz 3 zur Überwachung von psychiatrischen Anstalten (vgl. ebd. 63).

Maßnahmen und Indikatoren

Alle drei Maßnahmen dieses Unterkapitels wurden laut Umsetzungstabelle 2012–2018 als umgesetzt gewertet (vgl. BMASGK 2019 44f.). Es gibt keine Indikatoren zur Zielerreichung.

Tabelle 20: Maßnahmen 61-63–2.6 Rechtsschutz bei Freiheitsbeschränkungen

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 5 Fort- und Weiterbildungen		
61 ²⁴	Fortführung der Sensibilisierung für RichterInnen, PatientenanwältInnen und BewohnervertreterInnen durch Fortbildungsveranstaltungen auch unter Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen	ja
63	Laufende Schulung und Information der MitarbeiterInnen sowie Umsetzung einer EDV-unterstützten PatientInnenverwaltung in den Justizanstalten	ja
Typ 9 Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen		
62	Evaluierung der Novelle des UbG im Hinblick darauf, ob es gelungen ist, die belastenden zeitlich rasch aufeinander folgenden Unterbringungen zu reduzieren	ja

Alle Maßnahmen sind Zielsetzungen zuzuordnen und umfassen konkret definierte Handlungsanweisungen. In der Beschreibung zur Umsetzung von Maßnahme 62 fällt auf, dass hier insofern eine Wertung vorgenommen wird, als dass von einer Reduktion der „belastenden zeitlich rasch aufeinander folgenden Unterbringungen“ (ebd. 44) geschrieben wird, die weder an dieser Stelle noch in der Ausgangslage argumentativ gestützt wird. Die Evaluierung wurde von der Gesundheit Österreich GmbH durchgeführt. In der Umsetzungstabelle 2012–2020 ist als Resultat dieser Evaluierung angegeben, dass durch die Novelle des Unterbringungsgesetzes in der Gesamtstatistik zwar keine Reduktion der aufeinander folgenden Unterbringungen feststellbar ist, aber die Gesetzesänderung eine positive Weiterentwicklung bietet. Allerdings wird aus dieser Beschreibung nicht deutlich wird, woran die genannte Entwicklung festgemacht wird (vgl. ebd.).

²⁴ als prioritär eingestuft

Zu den beiden unter dem Maßnahmentyp Fort- und Weiterbildungen kategorisierten Maßnahmen ist positiv zu vermerken, dass es sich dabei um Angebote handelt, die dauerhaft implementiert wurden und wiederholt stattgefunden haben.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In der Beschreibung der Ausgangslage wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, auf die durch zu früh beendete Unterbringung bedingte neuerliche Unterbringung zu reagieren. Die Reduktion der Anzahl der innerhalb kurzer Zeit aufeinanderfolgenden Unterbringungen wird als Zielsetzung angegeben. Als zugehörige Maßnahme kann Maßnahme 62 gesehen werden, die eine Evaluierung der Novelle des Unterbringungsgesetzes vorsieht. Diese Evaluierung wirkt auf die Zielsetzung ein, lässt aber Teile davon – die Verbesserung der ambulanten und sozialen Unterstützung – unberücksichtigt.

Die Sensibilisierungsmaßnahmen werden sowohl in der Ausgangslage, den Zielsetzungen als auch in den Maßnahmen genannt. Es kann angemerkt werden, dass es sich hierbei um die Fortführung bestehender Angebote handelt.

Entsprechungen in der UN-BRK

In dem Subkapitel wird nicht auf die UN-BRK Bezug genommen. Wie bereits im Kapitel „2.5 Schutz vor Gewalt und Missbrauch“, als auch in den ergänzenden Perspektiven dieses Kapitels erwähnt wurde, finden sich Entsprechungen mit Artikel 16 „Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch“ der UN-BRK. Im Subkapitel wird sowohl auf Gesetzgebungs- als auch Verwaltungsmaßnahmen eingegangen.

Synthese

Im Bericht des Monitoringausschusses wird auf Fälle hingewiesen, in denen Personen aufgrund von psychosozialen Behinderungen (und nicht, weil sie Pflege benötigen) in institutionalisierten Pflegeheimen leben (vgl. Monitoringausschuss 2018 16). Darüber hinaus beschreibt der Monitoringausschuss, dass ihn nach wie vor Berichte aus der Zivilgesellschaft erreichen, in denen von Fixierungen oder medikamentösen Sedierungen in psychiatrischen Institutionen berichtet wird (vgl. ebd. 16f.). Daraus leitet der Monitoringausschuss die Kritik ab, dass es kein System zur Überprüfung oder Überwachung von Maßnahmen des Freiheitsentzugs oder der Beruhigung mit Medikamenten bei Menschen, die zu Hause betreut werden, gibt (vgl. ebd. 18).

Die Volksanwaltschaft führt hierzu an, dass zwar rechtliche Vorschriften gegeben sind, strukturelle Defizite aber nach wie vor vorliegen. Als Beispiel wird genannt, dass die Notwendigkeit der medizinischen Begleitung bei freiheitsbeschränkenden Maßnahmen rechtlich geregelt ist, dies aber in der Praxis unzureichend erfüllt werde. Es gäbe Fälle, in welchen qualifizierte Ärzte und Ärztinnen nicht erreichbar sind. Dies läge auch an der Schwierigkeit, solche Positionen im ländlichen Gebiet und in manchen Regionen überhaupt zu besetzen (vgl. Volksanwaltschaft 2018 12f.). Die Volksanwaltschaft führt an, dass eine bislang nicht durchgängig vorliegende Dokumentation der Freiheitsbeschränkungen notwendig sei. Insgesamt würde es an Daten zu unfreiwilliger Hospitalisierung und Zwangsintervention auf nationaler Ebene mangeln – ein Umstand, den die Volksanwaltschaft beklagt (vgl. ebd. 13f.). Die Risikofaktoren für Gewalt und Freiheitsbeschränkung werden dem Bericht zufolge unter anderem durch Personalmangel und die Größe der Institutionen verstärkt (vgl. ebd. 19). Es werden vielfältige Problemstellungen aufgezeigt, wie etwa die Restriktion der Selbstbestimmung und Privatsphäre oder die soziale Isolation (vgl. ebd. 20ff.). Zur Verwendung von Netzbetten stellt die Volksanwaltschaft eine positive Entwicklung fest, selbst wenn das seit 2014 vorherrschende Verbot nicht immer eingehalten wird (vgl. ebd.).

8.1.7 Gebärdensprache

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Beschreibung der Ausgangslage wird dargelegt, dass die Österreichische Gebärdensprache (ÖGS) seit 2005 in der Bundesverfassung verankert und dort als eigenständige Sprache anerkannt ist. Die Kostenübernahme der Gebärdensprachdolmetschung durch den Bund ist in Verfahrensgesetzen geregelt. Es wird angeführt, dass die Kostenübernahme notwendig ist, um gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen. Der Mangel an Dolmetschern und Dolmetscherinnen wird als Problem festgehalten (vgl. BMASK 2012 42f.).

Es werden zwei Zielsetzungen angegeben (vgl. ebd. 43):

- Gehörlose Menschen sowie hochgradig schwerhörige und taub-blinde Menschen, welche mit ÖGS kommunizieren, sollen diese in allen Bereichen der Bundesverwaltung nutzen können. Dazu wird eine ausreichende Anzahl an DolmetscherInnen als auch die Kostenübernahme benötigt.

- Bei der Vergabe von Förderungen soll darauf geachtet werden, dass Fördernehmer oder Fördernehmerinnen Vorkehrungen treffen, um die Nutzung von ÖGS zu ermöglichen.

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Im Bericht der ÖAR wird davon ausgegangen, dass zwar die Verpflichtung besteht, Gebärdensprachdolmetschung anzubieten, dies aber in der Praxis nicht immer der Fall ist (vgl. ÖAR 2010 44f.). Außerdem sehe das Sozialversicherungsrecht keine Rechtsgrundlage für die Übernahme von Dolmetschkosten vor. In den Bundesländern gibt es keine einheitlichen Regelungen zur Kostenübernahme. In ihrem Bericht zum ersten Staatenberichtsverfahren schätzt die ÖAR, dass etwa 1.000 Dolmetscher und Dolmetscherinnen anstatt der derzeit etwa 90 vorhandenen benötigt werden (vgl. ebd.).

Maßnahmen und Indikatoren

Das Kapitel nennt fünf Maßnahmen. Von diesen wurde laut Umsetzungstabelle 2012–2018 eine umgesetzt, drei teilweise umgesetzt und eine nicht umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 45ff.).

Tabelle 21: Maßnahmen 64-68–2.7 Gebärdensprache

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 3 Bewusstseinsbildung		
68 ²⁵	Förderung der Gebärdensprachkompetenz in der Bevölkerung (Schule, berufliche Fortbildung, Erwachsenenbildung)	teilweise
Typ 5 Fort- und Weiterbildungen		
65	Ausbildung für Gebärdensprachdolmetscherinnen und Gebärdensprachdolmetscher	ja
Typ 7 Konzepte, Strategien und Richtlinien		
66	Aufnahme eines entsprechenden Passus in Förderbedingungen, um Kommunikation in Österreichischer Gebärdensprache zu ermöglichen	teilweise

²⁵ als prioritär eingestuft

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 9 Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen		
64	Durchforstung der Verfahrensgesetze in Bezug auf Kostenantragsregelungen für Dolmetschung in Österreichische Gebärdensprache und ggf. Novellierung der entsprechenden Rechtsvorschriften	teilweise
Nicht eindeutig einem Typ zuzuordnen		
67	Prüfung der Möglichkeit des Einsatzes von Kommunikationsassistenten	nein

Maßnahme 68 ist als Zielsetzung formuliert. Maßnahme 65 ist unspezifisch formuliert, so dass sie nicht von einer Zielsetzung abzugrenzen ist. Diese Maßnahme wurde als umgesetzt angegeben; bedingt durch die unspezifische Formulierung ist dies jedoch schwer nachzuvollziehen. Zur Erläuterung der Umsetzung nennt die Umsetzungstabelle die vom BMWF beauftragte Studie „Abschätzung der Bedarfslage an ÖGS-DolmetscherInnen in Primär-, Sekundär und Tertiärausbildung sowie in Bereichen des täglichen Lebens“. Außerdem wird auf Lehrgänge, Forschung und Lehrveranstaltungen verschiedener österreichischer Universitäten hingewiesen (vgl. BMASGK 2019a 46f.). Zur Darstellung der Umsetzung von Maßnahme 68 wird ein Universitätslehrgang an der Universität Klagenfurt, sowie eine Informationsbroschüre zu ÖGS des Österreichischen Sprachkompetenzzentrums genannt (vgl. ebd.). An beiden Maßnahmen kann gezeigt werden, dass die Dokumentation der Umsetzung – wohl durch die offene Formulierung – schwer nachvollziehbar ist.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In der Beschreibung der Ausgangslage sowie der Formulierung von Maßnahmen besteht ein Widerspruch in Bezug auf die Kostenübernahme: Während in der Beschreibung der Ausgangslage von bestehenden Regelungen gesprochen wird, wird eine Maßnahme zur Durchforstung der Gesetze formuliert. Ein solcher Bedarf geht jedoch aus der Beschreibung der Ausgangslage nicht deutlich hervor. Ansonsten sind die Ausgangslage, die Zielsetzungen und die Maßnahmen widerspruchsfrei. Die Maßnahmen wirken auf die Zielerreichung mit ein. Die Messung der Zielerreichung wird durch zwei Faktoren erschwert: Einerseits werden in den Zielsetzungen mehrere Themen zusammengefasst, andererseits fehlen Indikatoren zur Zielerreichung. Ein solcher Indikator für einen Teil der Zielsetzungen könnte sich etwa auf die Erhöhung der Anzahl von Gebärdensprachdolmetschern und Gebärdensprachdolmetscherinnen beziehen.

Entsprechungen in der UN-BRK

Neben Artikel 9 „Barrierefreiheit“ und Artikel 24 „Bildung“, die in den entsprechenden Kapiteln dieses Berichts behandelt werden, findet Gebärdensprache im Artikel 21 der UN-BRK „Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen“ Erwähnung. Dabei wird sowohl die Verwendung von Gebärdensprache neben anderen Kommunikationsformen im Umgang mit Behörden (vgl. UN-BRK Art. 21 lit. b) als auch die Anerkennung und Förderung der Verwendung von Gebärdensprache genannt (vgl. ebd. lit. e). Auf beide Aspekte wird im NAP Behinderung 2012–2020 eingegangen. Außerdem sieht die UN-BRK die Anerkennung und Unterstützung der kulturellen und sprachlichen Identität einschließlich der Gebärdensprache vor (vgl. ebd. Art. 30), wozu im NAP Behinderung 2012–2020 kein klarer Bezug hergestellt wird.

Synthese

Im Bericht des Behindertenrates zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren wird darauf eingegangen, dass nach wie vor keine einheitliche Regelung für die Kostenübernahme von ÖGS-Dolmetschung besteht. Ebenso wird problematisiert, dass Dolmetscher und Dolmetscherinnen in zivil- und strafrechtlichen Prozessen nicht frei gewählt werden können (vgl. Behindertenrat 2018 11f.). Der Behindertenrat geht von der Notwendigkeit von zumindest 600 Dolmetschern und Dolmetscherinnen österreichweit aus, wovon etwa 100 bereits verfügbar sind – im Unterschied zur genannten Zahl aus dem Bericht zum ersten Staatenberichtsverfahren. Auch wird kritisiert, dass Ausbildungen nicht österreichweit angeboten werden, zum Beispiel in Tirol und Vorarlberg nicht (vgl. ebd. 12). Außerdem wird angesprochen, dass das öffentliche Fernsehen das Angebot an Untertitelten oder in ÖGS übersetzten Sendungen seit 2013 kaum erhöht hat (vgl. ebd.). Der Monitoringausschuss gibt in seinem Bericht Zahlen dazu an: 72 % der Sendungen von ORF 1 und 2 sind Untertitelt, von ORF III nur 40 % (vgl. Monitoringausschuss 2018 10f.).

8.1.8 Wichtigste Ergebnisse der Dokumentenanalyse zum Thema

Diskriminierungsschutz

Diskriminierungsschutz ist in Österreich in der Verfassung verankert. Gerade auf rechtlicher Ebene wurden im Rahmen des NAP Behinderung 2012–2020 einige umfangreiche Maßnahmen formuliert und umgesetzt – etwa im Bereich der Schlichtungsverfahren oder dem Erwachsenenschutzgesetz. Die beiden korrespondierenden Kapitel sind kohärent formuliert und von der Beschreibung der Ausgangslage über die Zielsetzungen hin zu den Maßnahmen

detailliert ausgeführt. Die Ergebnisse der Maßnahmen werden auch in den Berichten zu den Staatenberichtsverfahren aufgegriffen.

Ein zentraler Kritikpunkt aus den Berichten zu den Staatenberichtsverfahren ist, dass das Vorgehen gegen Diskriminierung zu einem beachtlichen Teil in die Verantwortung der betroffenen Personen selbst liegt. Hier wird die Forderung nach einem, der UN-BRK entsprechendem öffentlichen Monitoring sowie des Setzens geeigneter Schritte durch den Vertragsstaat Österreich formuliert. Dieses verdeutlicht erneut die Relevanz des Einbezugs der Länder für eine flächendeckende Umsetzung der UN-BRK. So ist gerade die laufende Umsetzung einiger der in diesem Kapitel zentral ausgeführten Themen (wie insbesondere dem Erwachsenenschutzgesetz) ohne gezielte Aktivitäten der Bundesländer nicht möglich.

Ein Thema, bei dem Handlungsbedarf festgestellt werden kann, ist die unterschiedliche Fristenregelung bei einem Schwangerschaftsabbruch aufgrund von pränatal diagnostizierten Behinderungen. Dieses Thema wird sowohl im NAP Behinderung 2012–2020 als auch in den Staatenberichten nicht ausreichend nachvollziehbar behandelt. Des Weiteren fehlt zum Thema Gebärdensprache im NAP Behinderung 2012–2020 eine Einschätzung der benötigten Anzahl an qualifizierten Dolmetschern und Dolmetscherinnen sowie Informationen darüber, inwiefern Dolmetschleistungen tatsächlich gegeben sind.

Zur Prävention von Gewalt und Freiheitsbeschränkungen wurden einige relevante Maßnahmen umgesetzt, wobei sowohl die Einschätzung der in der Ausgangslage beschriebenen bestehenden Angebote als auch der daraus resultierende Handlungsbedarf nicht immer deutlich erkennbar ist. Lücken in der Beschreibung der Ausgangslage können durch die Gewaltstudie (Mayrhofer et al. 2019) teilweise behoben werden. Als Ursachen für das erhöhte Gewaltisiko werden sowohl in der Gewaltstudie als auch in den Berichten zu den Staatenberichtsverfahren strukturelle Gegebenheiten, Personalmangel und die Größe von Einrichtungen angegeben.

8.2 Ergebnisse der Expertinnen- und Experteninterviews zum Thema Diskriminierungsschutz

Im Anschluss an die Ergebnisse der Dokumentenanalyse von Kapitel „2. Diskriminierungsschutz“ des NAP Behinderung 2012–2020 werden nun die Ergebnisse der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews zu diesem Themenbereich dargestellt. Im Folgenden werden dann die durch die Expertinnen beziehungsweise Experten identifizierten zentralen

Problemfelder im Bereich Diskriminierung“ beschrieben, bevor sie mit dem entsprechenden Abschnitt im NAP Behinderung 2012–2020 kontextualisiert werden.

8.2.1 Allgemeine Einschätzungen zu zentralen Problemfeldern

Die von den Expertinnen beziehungsweise Experten identifizierten zentralen Problemfelder umfassen die

- Wirksamkeit der gesetzlichen Maßnahmen zum Schutz gegen Diskriminierung
- Prävention von Diskriminierung.

Wirksamkeit der gesetzlichen Maßnahmen zum Schutz gegen Diskriminierung

Zu einzelnen Themenbereichen – mit der großen Ausnahme des Erwachsenenschutzgesetzes, das von all jenen Experten und Expertinnen, die dazu Stellung bezogen haben als Positivbeispiel angegeben wird – wird von mehreren Befragten darauf hingewiesen, dass zwar Maßnahmen gesetzt und umgesetzt werden, die Auswirkungen auf die Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen jedoch gering ist. Die Experten und Expertinnen nehmen somit nicht Bezug auf die Umsetzung, sondern auf die Wirksamkeit der Maßnahmen Stellung. So zieht etwa ein Experte oder eine Expertin aus der Wissenschaft oder dem Monitoring den Schluss: „Es sind schon ein paar Dinge passiert, die da drinnen stehen, aber es hat ja trotzdem keine Wirkung“ (W37).

Neben den Bezügen zu den Zielsetzungen und Maßnahmen im NAP Behinderung 2012–2020 wird in einem anderen Interview die Gleichbehandlungsbestimmung in der Bundesverfassung erwähnt. Die interviewte Person berichtet von hohen Erwartungen, die in die verfassungsrechtliche Verankerung gesetzt wurden, welche allerdings nicht erfüllt wurden. Um zu wirksamen Bestimmungen zu führen, müssten über die Verfassung hinausgehende Schritte gesetzt werden, und dieses seien – so die interviewte Person – bisher ausständig (vgl. W38). Auf Lücken bei rechtlichen Möglichkeiten beziehungsweise bei deren praktische Anwendbarkeit, um gegen Diskriminierung vorzugehen, wird in Kapitel x vertieft eingegangen.

Prävention von Diskriminierung

Eine weitere zentrale Problemlage, die aus den Interviews hervorgeht, ist Diskriminierung nicht nur dann zu bekämpfen, wenn sie bereits stattgefunden hat, sondern präventiv dagegen vorzugehen. Ein Experte oder eine Expertin aus der Interessensvertretung weist darauf hin, dass auch die Ursprünge von Diskriminierung Beachtung finden sollten:

„Also [...] es gibt Schlichtungsverfahren und so weiter, aber die Schritte davor, wie kann man eigentlich die Ursprünge, das Auslösende ausmerzen? Das wäre spannend, wie kann sich die Gesellschaft so verändern, dass es gar nicht zur Diskriminierung kommt?“ (I55)

Darüber hinaus führt ein Experte oder eine Expertin aus der Zivilgesellschaft an, dass es kein soziales Anliegen sei, Diskriminierung zu unterbinden und beispielsweise Barrierefreiheit zu bieten, sondern eine Pflicht, welche auch über die UN-BRK hinaus rechtlich geregelt ist (vgl. Z49). Ein Experte oder eine Expertin aus der Interessenvertretung zieht den Schluss, dass das Bewusstsein über Diskriminierung in der Gesellschaft fehle (vgl. I55).

8.2.2 Allgemeine Einschätzungen zur Relevanz des NAP Behinderung 2012–2020 für den Themenbereich Diskriminierungsschutz

Die Gesamteinschätzung des Kapitels „2. Diskriminierungsschutz“ und der dadurch angestoßenen Veränderungen schließen unmittelbar an zuvor genannte Problemfelder an. Ein Experte oder eine Expertin aus der Interessens- oder Selbstvertretung bezieht sich auf den NAP Behinderung 2012–2020 als Textdokument. Er oder sie schätzt die Einleitung des Kapitels „2. Diskriminierungsschutz“ als gelungen ein. Darüber hinaus wird die Ausgangslage zum Subkapitel „2.2 Behindertengleichstellungsrecht“ angeführt, die aus Perspektive der befragten Person besonders positiv auffällt. Sie umfasse wesentliche Einschätzungen und Forderungen, demgegenüber werden die Zielsetzungen als „schwach“ (I50) bezeichnet.

Experten oder Expertinnen aus der Interessensvertretung als auch der Wissenschaft oder des Monitorings sprechen durch den NAP Behinderung 2012–2020 angestoßene Veränderungen an, wie etwa die Novellierung des BGStG oder die Verbesserung der Schlichtungsverfahren (vgl. I55, W33). Der NAP Behinderung 2012–2020 hat somit – wie manche Experten oder Expertinnen es darlegen – positiven Einfluss auf einzelne, kleinere Teilbereiche genommen beziehungsweise diese zum Thema gemacht. Teil dieser Entwicklungen sind legislative Prozesse (vorrangig zu nennen ist hier das Erwachsenenschutzgesetz), die im Zuge der Umsetzung der Maßnahmen des NAP Behinderung 2012–2020 erwirkt wurden (vgl.

M4). Im Gegensatz dazu steht beispielsweise die Einschätzung eines Vertreters oder einer Vertreterin eines Ministeriums: Er oder sie gibt an, dass im Bereich des Diskriminierungsschutzes unzureichende Entwicklungen festzustellen sind, die sich auf die Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen positiv auswirken würden (vgl. M1). Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Zivilgesellschaft kritisiert, dass unter den Maßnahmen im NAP Behinderung 2012–2020 auch solche aufgeführt sind, die schon Jahre zuvor umgesetzt oder eingeleitet wurden, so beispielsweise die Fortbildungsveranstaltungen zum Sachwalterrecht, die als Maßnahme 51 im NAP Behinderung 2012–2020 angegeben werden (vgl. Z40). Als Beispiel für eine unzureichend umgesetzte Maßnahme wird zu diskriminierenden Begriffen in der Rechtsordnung (Maßnahme 41) angegeben, dass nach wie vor der Begriff „behinderte Menschen“ in Gesetzestexten verwendet wird (vgl. S31). Die Maßnahme wird in der Umsetzungstabelle 2012–2018 allerdings auch nur als teilweise umgesetzt angegeben (vgl. BMASGK 2019a 33).

Das zweite Erwachsenenschutzgesetz wird in vielen der Interviews als Positivbeispiel im Kapitel „2. Diskriminierungsschutz“ des NAP Behinderung 2012–2020 angegeben (vgl. I50, I55, M1, M3, M4, M13, P26, W37, W39, Z43). Hierzu werden jedoch Unsicherheiten geäußert, ob der NAP Behinderung 2012–2020 diesen Prozess vorrangig angestoßen hat, oder die UN-BRK beziehungsweise das UN-Behindertenrechtskomitee in Genf, das auf Missstände bei der damals gängigen Sachwalterschaft in Österreich hingewiesen hat. Die Trennung zwischen Entwicklungen, die durch den NAP Behinderung 2012–2020 initiiert wurden, oder solchen, die durch die UN-BRK, erwirkt werden, ist nicht trennscharf zu ziehen (vgl. I51, M13, W33, W38). Positiv hervorgehoben wird die partizipative Erstellung des zweiten Erwachsenenschutzgesetzes (vgl. I50, P25, P26, W39, Z40). Ein Vertreter oder eine Vertreterin eines Ministeriums weist zudem darauf hin, dass auch die Reformierung des Unterbringungsgesetzes gemeinsam mit Psychiatrieerfahrenen stattgefunden hat (vgl. M13).

8.2.3 Spezifische Einschätzungen zum Thema Diskriminierungsschutz

Die Experten und Expertinnen führen zum Thema Diskriminierungsschutz spezifische Einschätzungen zu mehreren Themenbereichen an. Die beiden am häufigsten angesprochenen Themen sind das Behindertengleichstellungsrecht und das Erwachsenenschutzgesetz, die in sieben Interviews angesprochen werden und zu denen insgesamt 17 befragte Personen Stellung beziehen. Darüber hinaus werden in einzelnen Interviews spezifische Einschätzungen zu den Themen Schwangerschaft und Geburt, sowie Gewalt und Missbrauch getätigt.

Behindertengleichstellungsrecht

Im Kapitel „2.2 Behindertengleichstellung“ werden zwei Gesetze angegeben, in welchen das Verbot der Diskriminierung geregelt ist: Das BGStG und BEinstG. Darüber hinaus wird in dem Kapitel auf die rechtlichen Bestimmungen bei privaten Versicherungen eingegangen (vgl. BMASK 2012 34ff.). Die beiden Gesetze werden in den Interviews von mehreren Experten und Expertinnen aufgegriffen. Ein Vertreter oder eine Vertreterin aus Wissenschaft und Monitoring nimmt zur gesetzlichen Lage des Diskriminierungsschutzes bei Versicherungsverträgen Stellung: Er oder sie führt an, dass der Diskriminierungsschutz in diesem Bereich verbessert wurde (vgl. W33). Dies bedeutet der Argumentation des Experten beziehungsweise der Expertin folgend zwar nicht, dass es zu gar keinen Diskriminierungen mehr kommt, in diesen Fällen wird die Behinderung jedoch nicht als Grund angegeben, wenn kein Vertrag zu Stande kommt. Dieser werde dann ohne Angabe von Gründen abgelehnt.

Die Entwicklung der rechtlichen Möglichkeiten zur Schlichtung und die Erweiterung der Verbandsklage werden von den Experten und Expertinnen positiv eingeschätzt, jedoch wird gleichzeitig auf einige Problemlagen in der Wirksamkeit der rechtlichen Bestimmungen, um gegen Diskriminierung vorzugehen, hingewiesen. So wird angemerkt, dass in der Praxis kaum Möglichkeiten bestehen, über die Schlichtung hinaus gegen Diskriminierung vorzugehen, da viele betroffene Personen keine Zivilklage einbringen, da etwa die Anwalts- beziehungsweise Prozesskosten eine zu große Hürde darstellen. Die möglichen anfallenden Kosten für einen Prozess werden, auch von einem Vertreter oder einer Vertreterin der Sozialpartnerschaft als Hindernis zu klagen, angeführt (vgl. S30). In diesem Interview wird eine Regelung zur Kostenübernahme gefordert, um die Möglichkeit einer Zivilklage zugänglicher zu machen. Erschwerend kommt hinzu, dass viele betroffene Personen über keine Rechtsschutzversicherung verfügen (vgl. I55).

Außerdem wird in mehreren Interviews kritisiert, dass im Schlichtungsverfahren zwar der Anspruch auf eine Entschädigung besteht; aber keine Verpflichtung, eine Barriere zu beseitigen (vgl. I58, S30, W39, Z40). Daran anschließend wird in zwei Interviews darauf eingegangen, welchen Zweck rechtliche Verfahren überhaupt haben sollen. Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Wissenschaft und des Monitorings merkt an, dass das Ziel sein muss, „nicht nur an sich ein gutes Gesetz zu schaffen, sondern [zu überlegen] wie schaffe ich es dann, dass es diese Barrieren wirklich nicht gibt“ (W39). Das vorliegende Diskriminierungen gegen die rechtlich vorgegangen wird, durch die Entschädigungszahlungen nicht zu bewältigen sei. Wenn das eigentliche Hindernis beziehungsweise die eigentliche Diskriminierung bestehen bleibt, ist das Ziel verfehlt (vgl. W39). Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Sozialpartner-

schaft geht auf den Bedarf auf Seiten der betroffenen Personen bei Diskriminierung am Arbeitsplatz ein und zieht einen ähnlichen Schluss: „Arbeitnehmer, die diskriminiert worden sind, wollen einfach eine Verbesserung im Betrieb haben. Sie wollen keinen Schadenersatz, sie wollen in einem diskriminierungsfreien Raum arbeiten.“ (S30)

Die selbe Person berichtet von seinen oder ihren eigenen Beratungserfahrungen und schätzt basierend darauf ein, dass weit häufiger Diskriminierungen am Arbeitsplatz vorliegen, als es Schlichtungen oder Klagen gibt. Er oder sie vertritt die Meinung, dass die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten nicht ausreichend seien, um gegen Diskriminierung vorzugehen:

„Arbeitnehmer klagen nicht während des aufrechten Arbeitsverhältnisses, weil sie haben Angst vor Benachteiligungen oder Angst, dass dann das Dienstverhältnis beendet wird. [...] Sie klagen bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses, da ist ganz viel befristet, weil die Fristen relativ kurz sind.“ (S30-S32)

Der Experte oder die Expertin sieht den Diskriminierungstatbestand als weitere Hürde für betroffene Personen an. Dieser sieht vor, dass Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen Diskriminierung erst glaubhaft machen müssen. Der interviewten Person zur Folge stehen dabei die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen häufig in einer schlechteren Position als Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen²⁶. Außerdem sei der Schadenersatz zu gering, um effektiv zu sein beziehungsweise abschreckend zu wirken. Diese Einschätzung wird ebenso von weiteren Experten und Expertinnen aus der Interessensvertretung und der Zivilgesellschaft geteilt. Für die betroffenen Personen seien Entschädigungszahlungen anstatt eines Beseitigungsanspruches als Ausgang eines Verfahrens oft nicht Anreiz genug, um ein Schlichtungsverfahren in Kauf zu nehmen (vgl. I58, Z40)²⁷.

²⁶ Hierzu merkt das BMSGPK im Rahmen seiner Stellungnahme zum Endbericht der Evaluierung des NAP Behinderung 2012–2020 Folgendes an: „Im Behindertengleichstellungsrecht gibt es – analog dem Gleichbehandlungsrecht – eine Erleichterung im Hinblick auf das Beweismaß: Der Kläger braucht das Vorliegen einer Diskriminierung lediglich glaubhaft machen, worauf sich die Beweislast auf den Beklagten verlagert. Dies stellt eine große Erleichterung dar, da üblicherweise im Zivilrecht der Kläger die volle Beweislast bezüglich der Klagebegründung zu tragen hat.“

²⁷ Hierzu merkt das BMSGPK im Rahmen seiner Stellungnahme zum Endbericht der Evaluierung des NAP Behinderung 2012–2020 Folgendes an: „Dass im BEinstG lediglich Schadenersatzansprüche bestehen, entspricht nicht der gesetzlichen Realität. Im Gegensatz zum BGStG gibt es im BEinstG zusätzlich zur

Erwachsenenschutzgesetz

Das Erwachsenenenschutzgesetz wird von allen Expertinnen und Experten, die sich in den Interviews dazu äußern, positiv bewertet. Dabei wird sowohl auf den Entstehungsprozess als auch das Gesetz selbst eingegangen. Hinzuweisen ist darauf, dass sich Vertreterinnen und Vertreter aus allen Bereichen (Wissenschaft und Monitoring, Zivilgesellschaft, Interessensvertretung, ehemals in der Politik tätige Expertinnen oder Experten, andere Verwaltungsstellen sowie Ministerien) außer den Ländern zu dem Gesetz äußern.

Das zweite Erwachsenenenschutzgesetz und damit die Abkehr von der Sachwalterschaft wird als wichtiger Schritt eingeschätzt, und die partizipative Erstellung als Vorzeigeprozess gesehen (vgl. I50, I55, M4, P26, W37, W39, Z43). In mehreren Interviews wird der Entstehungsprozess geschildert, wobei manche der im Folgenden zitierten Personen selbst Einblick in diesen bekommen haben. Ein Experte oder eine Expertin aus der Wissenschaft und dem Monitoring berichtet, dass eine Auseinandersetzung gemeinsam mit Selbstvertretern und Selbstvertreterinnen stattgefunden hat (vgl. W39). Hier sei, so W39 weiter, ein „Paradigmenwechsel gelungen“ (W39). Der Prozess wird wie folgt geschildert: „Ich glaube da waren zum Schluss wirklich alle daran beteiligt und total zufrieden damit. Also ich habe noch nie so einen inklusiven Prozess erlebt und das war wirklich toll“ (W39). Auch die Arbeit des Justizministeriums wird in einem Interview mit einer Person aus der Interessensvertretung als gelungen hervorgehoben (vgl. I50). Der Vorgang war, so Vertreter und Vertreterinnen aus der Interessens- oder Selbstvertretung und anderer Verwaltungsstellen, durchwegs partizipativ gestaltet. Es wurden betroffene Personen einbezogen, die Sitzungen wurden in Leichter Sprache abgehalten und die Unterlagen in Leichter Sprache zur Verfügung gestellt. Das Erwachsenenenschutzgesetz wurde lange und umfangreich vorbereitet (vgl. I50, P26). Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Zivilgesellschaft betont ebenso, dass es sich um einen „vorbildlichen Partizipationsprozess“ handelte (Z40).

Gleichzeitig wird von manchen Experten oder Expertinnen die Sorge formuliert, inwiefern durch das Erwachsenenenschutzgesetz das Modell Unterstützter Entscheidungsfindung (anstatt der Vertretung) tatsächlich zur Umsetzung kommt. Um das neue Modell umzusetzen, so ein Experte oder eine Expertin aus der Zivilgesellschaft, müssten die finanziellen Voraussetzungen für die Unterstützte Entscheidungsfindung geschaffen werden. Diese Person kritisiert, dass nach wie vor Sachwalterinnen und Sachwalter bestellt werden (vgl. Z49). Neben

Entschädigung für die erlittene persönliche Beeinträchtigung und den Ersatz des verursachten Vermögensschadens die Gewährung der rechtswidrig vorenthaltenen Leistung (z.B. Gewährung der Sozialleistung, Einbeziehung in Aus-, Weiterbildung und Umschulung).“

der finanziellen Frage wird der Föderalismus als Problemstellung angegeben. Von zwei Vertretern oder Vertreterinnen der Ministerien wird auf die Notwendigkeit der Mitarbeit der Länder zur Umsetzung des Erwachsenenschutzgesetzes hingewiesen (vgl. M1, M13). Von einem Vertreter oder einer Vertreterin der Wissenschaft und des Monitorings wird auch ergänzt, dass nicht ausreichend geklärt ist wie die Unterstützung, die an Stelle der Vertretung geboten werden soll, gehandhabt wird. Offene Fragen betreffen die finanziellen Zuwendungen, zugehörige Gesetzesfragen als auch wer die Unterstützung gewährleistet (vgl. W34). Um betroffenen Personen tatsächlich selbstbestimmte Entscheidungen zu ermöglichen, müssten jedoch Antworten auf diese Fragen gefunden werden.

„Jetzt verändern wir das, geben den Personen mehr Rechte, aber das funktioniert nur, wenn auch die Begleitmaßnahmen geschaffen werden [...]. Das heißt behinderte Menschen können jetzt auch keine Verträge abschließen oder Finanzen verwalten [...], weil sie niemand wirklich unterstützt.“ (W34)

Als Ziel des Erwachsenenschutzgesetzes gibt ein Vertreter oder eine Vertreterin der Ministerien an: „Ganz stark betont wurde im Erwachsenenschutzrecht, dass die Unterstützung immer vor der Stellvertretung sein muss. [...] Im besten Fall sollen Personen gar nicht vom Stellvertretungsrecht Gebrauch machen müssen.“ (M13) Um dieses Ziel zu erreichen, wurde neben der Gesetzesänderung auch auf Bewusstseinsbildung und Information, etwa in Alten- und Pflegeheimen oder bei der Justiz gesetzt.

Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Ministerien gibt an, dass die gerichtlich organisierten Erwachsenenvertretungen zurückgehen, gesetzliche Erwachsenenvertretungen jedoch steigend sind. Häufig werde versucht, Angehörige für die Vertretung zu gewinnen und ihnen umfassende Vertretungsbefugnisse zuzusprechen. Erwachsenenschutzvereine achten im Gegensatz dazu darauf, dass die Vertretungsbefugnisse nicht zu umfassend sind. Ein Experte oder eine Expertin prognostiziert, dass sich die Wirkung des Gesetzes erst in einigen Jahren zeigen würde. Das läge daran, dass alte Sachwalterschaftsfälle bis Anfang 2023 überprüft werden müssen und die Situation bis dahin schwer zu beurteilen ist. Außerdem bezieht sich der Experte oder die Expertin auf rechtssoziologische Einschätzungen, denen folgend davon ausgegangen werden kann, dass es mehrere Jahre dauert, bis eine gesetzliche Änderung zu einem Umdenken und damit zu wirksamen Veränderungen in der Praxis führen wird.

Schwangerschaft und Geburt

In zwei der Interviews wird auf die ethische Frage des Paragraph 97 StGB (Straflosigkeit des Schwangerschaftsabbruches) hingewiesen. Diese beiden Interviews wurden mit Personen aus der Interessensvertretung geführt. Beide Experten oder Expertinnen gehen davon aus, dass die Frage der unterschiedlichen Fristenregelung nicht ausreichend thematisiert oder geklärt wurde (vgl. I50, I55). In einem der beiden Interviews wird die Relevanz der Thematisierung der rechtlichen Bestimmungen zum Schwangerschaftsabbruch mit Hinweis auf das Staatenberichtsverfahren erklärt:

„Die UNO hat uns unmissverständlich gesagt, dass die Unterscheidung in Österreichs Paragraph 97 StGB nicht der Konvention entspricht. Es gibt keinen politischen Willen, dies zu ändern und deswegen wird in dem Bereich auch nichts gemacht.“ (I50)

Der Experte oder die Expertin führt kritisch an, dass obwohl die Staatenprüfung zu dem deutlichen Schluss kommt, dass dieses Gesetz nicht der UN-BRK entspricht keine Maßnahmen ergriffen wurden (vgl. I50). Im NAP Behinderung 2012–2020 wird § 97 StGB nicht behandelt, wohl aber im Staatenbericht, wie bereits in Kapitel 8.5 dargestellt wurde (vgl. BMASK 2012 38-40).

Schutz vor Gewalt und Missbrauch

Das Thema Gewalt und Missbrauch wird in acht der Interviews von Vertreterinnen und Vertretern der Interessensvertretung, der Wissenschaft oder des Monitorings, der Länder, der Zivilgesellschaft sowie anderer Verwaltungsstellen angesprochen. Die Einschätzungen zum Subkapitel „2.5 Schutz vor Gewalt und Missbrauch“ fallen mehrheitlich kritisch aus. Bestehende Maßnahmen zum Schutz vor Gewalt werden als zu unkonkret eingeschätzt und die durch den NAP Behinderung 2012–2020 angestoßenen Entwicklungen als zu gering erachtet. Dem Thema Gewalt und Missbrauch sollte im NAP Behinderung 2022–2030 mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden (vgl. I51, W39, Z47).

In mehreren Interviews mit Vertretern und Vertreterinnen aus der Interessensvertretung, anderer Verwaltungsstellen, der Wissenschaft und des Monitorings wird die Studie „Erfahrungen und Prävention von Gewalt an Menschen mit Behinderungen“ als wichtige Maßnahme genannt, um die bestehende Situation von Menschen mit Behinderungen zu erfassen. Die Studie wird als Grundlage gesehen, um auf bestehende Missstände hinzuweisen

und gezielte Maßnahmen abzuleiten. Themen, die von den Interviewpartnern und Interviewpartnerinnen als besonders problematisch erkannt bewertet werden, sind Gewalt und Missbrauch gegen Mädchen und Frauen mit Behinderungen und das Gewaltisiko in der Familie sowie in Institutionen (vgl. I50, I55, L16, P26, W39). Mehrere Experten und Expertinnen führen an, dass auf Basis der Studie weitere Schritte gesetzt werden müssen und die gewonnenen Erkenntnisse im NAP Behinderung 2022–2030 abgebildet werden sollen (vgl. I55, P26, W39). Ein Beamter beziehungsweise eine Beamtin einer anderen Verwaltungsstelle sieht die Studie als ersten Schritt. Das Gewaltpotential in Einrichtungen und in Familien müsse weiter thematisiert werden und Maßnahmen dagegen ergriffen werden beziehungsweise Mechanismen eingesetzt werden, die Gewalt und Missbrauch reduzieren und verhindern (vgl. P26). Von einer Person aus der Interessensvertretung wird die Notwendigkeit zur Sensibilisierung für und Prävention von Gewalt und Missbrauch gegen Menschen mit Behinderungen angesprochen (vgl. I55). Die durchgeführte Studie legt dar, dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen besonders oft Opfer von Gewalt werden. Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Wissenschaft und des Monitorings weist darauf hin, dass es den- noch österreichweit nur eine spezialisierte Beratungsstelle gibt (vgl. W38).

Gebärdensprache

Im zugehörigen Subkapitel des NAP Behinderung 2012–2020 wird Artikel 8 Absatz 3 des Bundes-Verfassungsgesetzes zitiert: „Die Österreichische Gebärdensprache ist als eigenständige Sprache anerkannt. Das Nähere bestimmen die Gesetze.“ (vgl. BMASK 2012 42–43) In zwei Interviews mit Personen aus der Interessensvertretung wird auf diesen Artikel eingegangen. Der Zusatz „Das Nähere bestimmen die Gesetze.“ ist ein Hinweis darauf, dass ein Prozess folgen sollte, um diese Bestimmung in einfachen Gesetzen umzuwandeln, doch dieser Prozess hätte – so eine der interviewten Personen – nie stattgefunden. Diese Einschätzung wird von dem zweiten Vertreter oder der zweiten Vertreterin bestärkt: Diese Bestimmung hätte durch die fehlende Umsetzung in Gesetze kaum Auswirkung auf die Lebensrealität von Menschen, die hauptsächlich mit Gebärdensprache kommunizieren (vgl. I55).

Darüber hinaus ist einer der Vertreter oder eine der Vertreterinnen der Meinung, dass durch die Maßnahmen zum Subkapitel „2.7 Gebärdensprache“ des NAP Behinderung 2012–2020 keine substantziellen Veränderungen bewirkt wurden (vgl. I50). Ein weiterer Experte oder eine weitere Expertin aus der Interessens- oder Selbstvertretung weist darauf hin, dass es sich bei Schwerhörigkeit oder Gehörlosigkeit nicht nur um eine Sinnesbehinderung handelt, sondern die betroffenen Personen auch gleichzeitig eine Sprachminderheit

darstellen. Daraus ergeben sich Ergänzungen, die oft nicht miteinander verbunden werden, wobei keine explizite Kritik oder Empfehlung hinsichtlich des NAP Behinderung 2012–2020 abgegeben wird, um diese Aussage zu veranschaulichen. In dem Interview wird allerdings hervorgehoben, dass der Fokus des Subkapitels im NAP Behinderung 2012–2020 zu stark auf das Erwachsenenalter fokussiert. Diskriminierungsschutz müsse schon im Kindesalter beginnen. Exemplarisch führt die interviewte Person an, dass im elementarpädagogischen Bereich kaum ÖGS angeboten wird und fordert eine breitere Diskussion darüber ein (vgl. I55). Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Länder weist auf die schlechteren Ausbildungschancen hin, die durch fehlende Maßnahmen entstehen (vgl. L20).

8.3 Zentrale Ergebnisse zum Thema Diskriminierungsschutz

Im Folgenden werden die Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse und den Interviews zusammengeführt. Auf die Thematisierung des NAP Behinderung 2012–2020 zum Bereich Diskriminierungsschutz folgen inhaltliche Einschätzung zu zentralen Themenbereichen. Das Kapitel „2. Diskriminierungsschutz“ umfasst umfangreiche Maßnahmen, die sich auf verschiedene Bereiche beziehen, wie Gesetzgebung, Beratung und Information oder Sensibilisierung. Wie als Ergebnis der Dokumentenanalyse angeführt wurde, ist die Überprüfung der Zielerreichung dadurch eingeschränkt, dass weder Indikatoren vorhanden sind noch ein kohärentes Zusammenspiel zwischen Maßnahmen und Zielsetzungen gegeben ist. Den Berichten des Monitoringausschusses und des Behindertenrates aus dem zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren folgend ist die Situation für Menschen mit Behinderungen weitgehend unverändert geblieben (vgl. Behindertenrat 2018 15, Monitoringausschuss 2018 8). Dieses Fazit deckt sich mit der Einschätzung vieler der Experten und Expertinnen: Die Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen sei durch die Maßnahmen nicht unmittelbar verbessert worden (vgl. I50, W37, W38). Zum Erwachsenenschutzgesetz – die am häufigsten zitierte Maßnahme aus dem Kapitel „2. Diskriminierungsschutz“ – werden in mehreren Interviews Unsicherheiten angegeben, ob der Anstoß dazu auf den NAP Behinderung 2012–2020 zurückzuführen ist (vgl. I51, M13, W33, W38). Unabhängig davon kann es als Ergebnis der Dokumentenanalyse, als auch der Auswertung der Interviews angesehen werden, dass durch das zweite Erwachsenenschutzgesetz eine wichtige Entwicklung in Richtung der Einhaltung der Bestimmungen der UN-BRK durchgesetzt wurde.

Ein ergänzendes Ergebnis der Interviews, das aus der Dokumentenanalyse nicht erschlossen werden konnte, ist die Rolle der Partizipation bei der Erarbeitung des zweiten Erwachsenenschutzgesetzes. Vertreter und Vertreterinnen aus allen Gruppen – außer der Länder –

bewerten das Gesetz positiv. Viele davon betonen den gelungenen und vorbildhaften partizipativen Prozess und die Arbeit des Justizministeriums (vgl. I50, P25, P26, W39, Z40).

Aus der Dokumentenanalyse und den Interviews gehen Einschätzungen zu fünf inhaltlichen Schwerpunkten hervor, deren Ergebnisse folgend zusammengefasst werden.

8.3.1 Behindertengleichstellungsrecht

Die Ausgangslage des Subkapitels „2.2 Behindertengleichstellungsrecht“ wird von einem Experten oder einer Expertin als Positivbeispiel genannt, die Zielsetzungen seien jedoch – hier erfolgt keine Angabe von Gründen – deutlich schlechter formuliert (vgl. I50). Auch aus der Dokumentenanalyse kann der Schluss gezogen werden, dass die Beschreibung der Ausgangslage und der dort betonte Verbesserungsbedarf umfangreich ausgearbeitet wurden. Es wurde festgehalten, dass auch die Zielsetzungen unmittelbar davon abgeleitet wurden (vgl. BMASK 2012 35f.). Dem Subkapitel fehlen Indikatoren, um die Zielerreichung zu messen. Aus der Analyse der Interviews konnte der Fortbestand von Problemlagen dargelegt werden. Im Subkapitel „2.2 Behindertengleichstellungsrecht“ des NAP Behinderung 2012–2020 wird Verbesserungsbedarf festgestellt und entsprechende Maßnahmen formuliert. Berichte aus den Staatenberichtsverfahren zeigen einen kritischeren Blick auf die Ausgangslage als im NAP Behinderung 2012–2020 angegeben. Aus der Analyse der Dokumente zu den Staatenberichtsverfahren konnten vor allem drei Themen herausgearbeitet werden, bei denen aus der Perspektive des Behindertenrates, des Monitoringausschusses oder der Volksanwaltschaft Handlungsbedarf festgestellt wurde:

- Fehlen eines Beseitigungs- und Unterlassungsanspruchs (vgl. Behindertenrat 2018 5)
- Die zu individualisierte Regelung beim Vorgehen gegen Diskriminierung (vgl. Volksanwaltschaft 2018 8)
- Der Schadenersatz für Diskriminierung ist zu gering, um abschreckend zu wirken, beziehungsweise ist der Aufwand für betroffene Personen im Vergleich zum Schadenersatz zu hoch (vgl. ÖAR 2010 23f., Monitoringausschuss 2013 18).

Die Experten und Expertinnen bestätigen den oben aufgelisteten Handlungsbedarf (vgl. I58, S30, W39, Z40). Betont wird darüber hinaus, dass die Entschädigung nicht dem eigentlichen Wunsch der betroffenen Personen entsprechen (vgl. I58, S30, W39).

8.3.2 Sachwalterschaft beziehungsweise Erwachsenenschutz

Als Ergebnis der Dokumentenanalyse wurde eine deutliche Verbesserung im Bereich der Rechts- und Handlungsfähigkeit durch das zweite Erwachsenenschutzgesetz festgestellt. In Übereinstimmung mit der Einschätzung der Experten und Expertinnen wird auch in der Umsetzungstabelle 2012–2018 auf die Verantwortung der Länder für weitere Unterstützungsmaßnahmen hingewiesen (vgl. BMASGK 2019a 37). Dem Bericht des Monitoringausschusses zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren ist zu entnehmen, dass das Gesetz keine Garantie bietet, um das Recht auf Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen zu sichern. Dort wird ebenfalls die Verantwortung der Länder betont (vgl. Monitoringausschuss 2018 14).

In den Interviews finden sich zahlreiche positive Einschätzungen zum zweiten Erwachsenenschutzgesetz und dessen Erstellungsprozess (vgl. I50, I55, M4, P26, W37, W39, Z40, Z43). Der im NAP Behinderung 2012–2020 als partizipativ geplante Prozess wird auch von den Experten und Expertinnen so wahrgenommen, und dessen Vorbildwirkung hervorgehoben (vgl. I50, W39, Z40). Im Einklang mit dem Fazit aus der Dokumentenanalyse findet sich auch in mehreren Interviews der Hinweis, dass weitere Maßnahmen zur Absicherung der Unterstützten Entscheidungsfindung notwendig sind und hier die Länder eingebunden werden müssen.

8.3.3 Fristenregelung

Aus dem zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren heraus stellt sich die Frage nach der UN-BRK Konformität des Paragraf 97 StGB. Schon in den Abschließenden Bemerkungen zum ersten Staatenbericht erfolgt der Hinweis darauf, dass die unterschiedliche Fristenregelung bei einem Schwangerschaftsabbruch aufgrund von Behinderung abzuschaffen ist (vgl. BMASK 2013a 6). Auch Volksanwaltschaft und Monitoringausschuss betätigen den Widerspruch der Regelungen zu Schwangerschaftsabbruch mit der UN-BRK (vgl. Volksanwaltschaft 2018 5, Monitoringausschuss 2018 8). Im Subkapitel „2.4 Schwangerschaft und Geburt“ des NAP Behinderung 2012–2020 wird das Thema nicht aufgegriffen (vgl. BMASK 2012 38–40). In zwei der Interviews wird auf die Frage des Schwangerschaftsabbruches eingegangen. In beiden wird darauf verwiesen, dass – wie auch die Abschließenden Bemerkungen und die Berichte zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahrens zeigen – Paragraf 97 StGB im NAP Behinderung 2012–2020 nicht ausreichend hinterfragt wurde. Die Experten oder Expertinnen erachten eine Diskussion darüber als notwendig (vgl. I50, I55).

8.3.4 Schutz vor Gewalt und Missbrauch

Menschen mit Behinderungen werden im NAP Behinderung 2012–2020 als besonders gefährdet ausgewiesen, Opfer von Gewalt und Missbrauch zu werden (vgl. BMASK 2012 40). Als Zielsetzungen werden im Unterkapitel „2.5 Schutz vor Gewalt und Missbrauch“ etwa der Aufbau eines Gewaltschutznetzwerkes, der Ausbau der Opferhilfe und die öffentliche Diskussion über Gewalt gegen Mädchen und Frauen mit Behinderungen angegeben (ebd.). Die Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen wird durch fehlende Indikatoren und unzureichende Ableitbarkeit von Zielsetzungen und Maßnahmen aus der Ausgangslage erschwert. Sowohl im Bericht des Behindertenrates als auch im Bericht des Monitoringausschusses wird die Situation für Menschen mit Behinderungen, beziehungsweise die Gesetzeslage als weitgehend unverändert beurteilt (vgl. Behindertenrat 2018 15, Monitoringausschuss 2018 8). Als zentrale Maßnahme wird im zweiten und dritten Staatenbericht auf die Studie „Erfahrungen und Prävention von Gewalt an Menschen mit Behinderungen“ verwiesen (vgl. BMASGK 2019b 53f.). In dieser Studie werden das erhöhte Gewaltrisiko, als auch mögliche präventive Faktoren erforscht und behandelt (vgl. Mayrhofer et al. 2019 31ff.).

Die Einschätzung der Experten und Expertinnen schließt an die Ergebnisse der Dokumentenanalyse an: Das Kapitel wird als zu wenig konkret bezeichnet, die Entwicklungen in dem Bereich als gering eingestuft (vgl. I51, W39, Z47). Die Gewaltstudie wird hingegen positiv bewertet und als Basis für weitere Maßnahmen gesehen (vgl. I55, W39).

8.3.5 Gebärdensprache

Aus den Interviews konnte der Schluss gezogen werden, dass zu wenig Veränderungen zur Etablierung der Gebärdensprache stattgefunden haben und wirksame gesetzliche Bestimmungen unzureichend sind. Das Thema Gebärdensprache sollte darüber hinaus – so die interviewten Personen – umfangreicher behandelt werden und alle Lebensspannen umfassen (vgl. I50, I55). Einerseits sollte die gesetzliche Lage über die Bundesverfassung hinaus erweitert werden. Andererseits wird empfohlen, die Thematik nicht ausschließlich auf das Erwachsenenalter zu beziehen, sondern in dem Kapitel alle Lebensbereiche zu umfassen. Dazu sollte etwa eine Diskussion angeregt werden, ÖGS als Unterrichtssprache einzuführen (vgl. I55).

Im Zuge der Dokumentenanalyse haben sich andere Themen als dringlich herausgestellt. Hier wurden in den analysierten Berichten die im NAP Behinderung 2012–2020 vorhande-

nen Maßnahmen stärker fokussiert. So wird etwa der Mangel an Dolmetschern und Dolmetscherinnen oder die fehlenden österreichweiten Angebote zur Ausbildung von Gebärdendolmetschern und Dolmetscherinnen kritisiert (vgl. Behindertenrat 2018 11f.).

8.4 Empfehlungen zum Thema Diskriminierungsschutz

Auf Basis der Dokumentenanalyse sowie der Experten- und Expertinneninterviews können für den NAP 2022–2030 die folgenden inhaltlichen Empfehlungen formuliert werden.

Empfehlung Diskriminierungsschutz 1: Fortführung partizipativer Prozesse am Vorbild der vom Justizministerium durchgeführten Reform des Erwachsenenschutzgesetzes

Der partizipative Prozess zum Erwachsenenschutzgesetz wurde vermehrt in den Interviews aufgegriffen, und dessen Vorbildwirkung positiv herausgestrichen. Folglich wird empfohlen, diesen gelungenen Prozess als Vorbild für die Planung und Umsetzung weiterer Maßnahmen zu nehmen.

Empfehlung Diskriminierungsschutz 2: Einführung eines Beseitigungs- und Unterlassungsanspruches im BGStG

Wie anhand der Dokumentenanalyse als auch der Interviews mit den Experten und Expertinnen gezeigt werden konnte, werden die rechtlichen Möglichkeiten gegen Diskriminierung vorzugehen als erweiterungsbedürftig eingestuft. Dies betrifft etwa die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf jene Bereiche, die bislang nur gering abgedeckt wurden (zum Beispiel der Zugang zu barrierefreiem Wohnraum). Eine zentrale Empfehlung stellt deswegen die Einführung eines Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch dar. Ein solcher Anspruch würde es ermöglichen, wirksamer auf den eigentlichen Bedarf von betroffenen Personen einzugehen, und damit das Vorgehen gegen eine erfahrene Diskriminierung für die betroffenen Personen attraktiver machen (vgl. I58, S30, W39, Z40).

Empfehlung Diskriminierungsschutz 3: Entwicklung von Alternativen zum individualisierten Vorgehen gegen Diskriminierung

Als ein Kritikpunkt aus den Berichten zu den Staatenprüfverfahren wurde im Zuge der Dokumentenanalyse gezeigt, dass das Vorgehen gegen Diskriminierung weitgehend in der Verantwortung der betroffenen Person liegt, die dagegen vorgehen muss. Erschwerend kommt hinzu, dass betroffene Personen vielen Hindernissen begegnen müssen, um ein rechtliches Vorgehen einzuleiten, wie vor allem dem Kostenrisiko bei einer Zivilklage oder der hohe Aufwand eines Verfahrens. Deswegen wird empfohlen Alternativen zum individualisierten Vorgehen gegen Diskriminierung zu entwickeln. Einen ersten Schritt würde hierbei das Einleiten einer breiteren Diskussion über Diskriminierungsschutz, der über das individualisierte Vorgehen hinausgeht, darstellen. An der Entwicklung solcher Alternativen sollten zudem Menschen mit Behinderungen und sie vertretende Organisationen unbedingt aktiv miteinbezogen werden.

Empfehlung Diskriminierungsschutz 4: Planung und Regelung weiterer Maßnahmen zur Unterstützten Entscheidungsfindung unter Einbezug der Länder

Das Erwachsenenschutzgesetz kann, wie die vorhergegangenen Analysen gezeigt haben als Ergebnis, als großer Entwicklungsschritt in Richtung Unterstützter Entscheidungsfindung gesehen werden. Um diese Entwicklung zu sichern und weiterzuführen, ist die Planung und Regelung weiterer Maßnahmen notwendig. Mehrere Experten und Expertinnen führten in den Interviews an, dass das Erwachsenenschutzgesetz ein großer Schritt ist, für sich stehend jedoch nicht ausreichend sei, um die notwendige Unterstützung zu garantieren. In diesem Zusammenhang wird auf die Verantwortung der Länder hingewiesen, Unterstützungsstrukturen zu gewährleisten. Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Ministerien sieht die Möglichkeit, dass durch den NAP Behinderung 2022–2030 die Bundesländer besser erreicht und in die Pflicht genommen werden könnten.

Empfehlung Diskriminierungsschutz 5: Diskussion über § 97 StGB (Fristenregelung zum Schwangerschaftsabbruch)

Die unterschiedliche Fristenregelung zum Schwangerschaftsabbruch bei einer pränatal diagnostizierten Behinderung wurde sowohl in den wenigen Interviews, die das Thema aufgegriffen haben, als auch in den im Rahmen der Dokumentenanalyse behandelten Berichten als Problem genannt. Besonders zum Tragen kommt hier, dass auch in der List of Issues darauf hingewiesen wird, im zweiten und dritten Staatenbericht als Beantwortung auf Begleitmaßnahmen eingegangen wird, nicht aber auf die gesetzliche Regelung an sich. Folglich wird das Anstoßen einer Diskussion über Paragraph 97 StGB (Fristenregelung zum Schwangerschaftsabbruch) unter aktivem Einbezug von Menschen und vor allem Frauen mit Behinderungen, sowie deren Organisationen und anderen relevanten Stakeholdern dringend empfohlen.

Empfehlung Diskriminierungsschutz 6: Ausbau und stärkere Thematisierung von Gewalt und Missbrauch auf Basis der Studie „Erfahrungen und Prävention von Gewalt an Menschen mit Behinderungen“ (Mayrhofer et al. 2019) unter Beachtung besonderer Risikogruppen und -faktoren

Die Studie zu Erfahrungen und Prävention von Gewalt an Menschen mit Behinderungen (vgl. Mayrhofer et al. 2019) wird als wichtiger Schritt zu Erfassung der gegenwärtigen Situation angeführt (vgl. I50, I55, L16, P26, W39). Die Experten und Expertinnen kommen zu dem Schluss, dass diese Studie eine fundierte Basis für das weitere Vorgehen gegen Gewalt und Missbrauch darstellt. Ausgehend davon empfehlen die Experten und Expertinnen, dass Maßnahmen entwickelt werden sollten, um präventiv gegen Gewalt vorzugehen und das Gewaltrisiko zu senken (vgl. ebd.).

Sowohl aus der Dokumenten-, als auch aus der Interviewanalyse wurde die Notwendigkeit von Handlungsbedarf bei der Prävention von Gewalt und Missbrauch abgeleitet. Dabei konnten folgende Themen ausgemacht werden, deren erweiterte Abhandlung beziehungsweise Berücksichtigung im NAP Behinderung 2022–2030 empfohlen wird:

- Frauen und Mädchen mit Behinderungen als besonders schützenswerte Gruppen anerkennen
- Entwicklung von Maßnahmen zur Gewaltprävention in Familien
- Diskussion über Institutionen als Risikofaktoren
- Entwicklung von Maßnahmen zur Gewaltprävention in Institutionen

Es wird zudem empfohlen, weitere Maßnahmen unmittelbar aus der Studie abzuleiten.

9 NAP Behinderung 2012–2020

Kapitel 3 „Barrierefreiheit“

Kapitel 3 des NAP Behinderung 2012–2020 trägt den Titel „Barrierefreiheit“ und behandelt grundlegende Aspekte zur Schaffung von Barrierefreiheit, wobei der NAP Behinderung 2012–2020 eine Unterscheidung in physische Barrierefreiheit und Barrierefreiheit durch Bewusstseinsbildung vornimmt: Physische Barrierefreiheit bezeichnet bauliche Hindernisse, welche Personen „einschränk[en] und behinder[n]“ (BMASK 2012 45), zudem kann Barrierefreiheit durch eine „ablehnende Haltung gegenüber Menschen mit Behinderungen“ (ebd.) eingeschränkt werden.

9.1 Ergebnisse der Dokumentenanalyse

Kapitel „3. Barrierefreiheit“ ist in die folgenden neun Unterkapitel unterteilt:

- 3.1 Allgemeines
- 3.2 Leistungen des Bundes
- 3.3 Verkehr
- 3.4 Kultur
- 3.5 Sport
- 3.6 Medien
- 3.7 Informationsgesellschaft
- 3.8 Bauen
- 3.9 Tourismus

Insgesamt enthält Kapitel „3. Barrierefreiheit“ 50 Maßnahmen, jedoch gibt es nur einen Indikator, den „Prozentsatz der barrierefreien Sendungen im ORF“ (BMASK 2012 57). Wie sich anhand der Kapitelgliederung bereits zeigt, ist Barrierefreiheit eine Querschnittsthematik, die verschiedene Lebensbereiche betrifft. Darauf wird auch in Kapitel „3.1 Allgemeines“ explizit verwiesen (ebd. 45). Dass Barrierefreiheit eine Querschnittsmaterie ist, zeigt sich auch durch die expliziten Referenzen zu den Kapiteln „4. Bildung“, „5. Beschäftigung“ und „7. Gesundheit und Rehabilitation“ (vgl. ebd. 2012 45). Die Querverweise zu anderen Kapiteln verdeutlichen, dass Barrierefreiheit in allen Lebensbereichen eine grundlegende Bedingung

für Teilhabe darstellt. Dieses Verständnis stimmt auch mit den Allgemeinen Grundsätzen der UN-BRK überein (vgl. UN-BRK Art. 3 lit. f). Im NAP Behinderung 2012–2020 selbst wird in Kapitel „3.1 Allgemeines“ allerdings nur explizit auf Artikel 9 UN-BRK verwiesen. Dieser besagt:

„Um Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten.“ (UN-BRK Art. 9 Abs. 1)

In den anderen acht Unterkapiteln des Kapitels wird die UN-BRK nicht explizit genannt.

9.1.1 Allgemeines

Ausgangslage und Zielsetzungen

Im NAP Behinderung 2012–2020 wird beschrieben, dass das Konzept Design for All (wird im NAP Behinderung 2012–2020 mit universellem Design übersetzt) als Leitidee zur Implementierung von physischer Barrierefreiheit, sowie Produkten und Dienstleistungen dient (vgl. BMASK 2012 45). Zudem wird in der Beschreibung der Ausgangslage auf die europäische EU-Behindertenstrategie 2010–2020 KOM(2010) 636 (ebd.), sowie den European Accessibility Act 2012 verwiesen. Letzterer ist ein geplanter Rechtsakt, welcher erst 2019 verabschiedet wurde und darauf abzielt, die Barrierefreiheit von Gütern und Dienstleistungen im europäischen Binnenmarkt zu verbessern.

Auf Basis der beschriebenen Ausgangslage werden drei Zielsetzungen genannt (vgl. ebd. 46):

- Stärkung des Bewusstseins für Barrierefreiheit in Gebietskörperschaften, der Wirtschaft und der Bevölkerung

- Koordination von Beratung und Unterstützung sowie die Schaffung von Bewusstsein über die Bedeutung von Barrierefreiheit als Menschenrecht
- Aufnahme von Barrierefreiheit und „Design for All“ als Pflichtfach in alle entsprechenden Ausbildungen

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Die ÖAR merkt in ihrem ersten Bericht an, dass „ein nationales einheitliches Konzept für das Ziel der umfassenden Barrierefreiheit“ (ÖAR 2010 38) fehle. Auch der Monitoringausschuss sprach sich für ein einheitliches nationales Konzept aus (vgl. Monitoringausschuss 2012 26). Die bereits vorhandenen Gesetze – beispielhaft verweist der Monitoringausschuss in diesem Zusammenhang auf das Bundesverfassungsgesetz (BVG) Artikel 7 Absatz 1 – seien in Bezug auf die Herstellung von einheitlicher Barrierefreiheit lückenhaft.

Maßnahmen und Indikatoren

Kapitel „3.1 Allgemeines“ enthält vier Maßnahmen, jedoch keine Indikatoren (vgl. BMASK 2012 47). Jeweils zwei Maßnahmen wurden als umgesetzt beziehungsweise teilweise umgesetzt bewertet (vgl. BMASGK 2019 49-51). Keine der Maßnahmen wurde als prioritär eingestuft.

Tabelle 22: Maßnahmen 69-72–3.1 Allgemeines

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
71	Schaffung eines kostengünstigen und barrierefreien Zugangs zu den für Barrierefreiheit wesentlichen Normen	teilweise
72	Vernetzung der Beratungsangebote und verstärkte Information im Bereich Barrierefreiheit durch das Bundessozialamt	ja
Typ 6 Förderprogramm und (Modell-)Projekte		
69	Unterstützung von Pilotprojekten unter Einbindung von Selbstvertreterinnen und Selbstvertretern zum Thema Barrierefreiheit als Initialzündung zur nachhaltigen Sensibilisierung	ja
Typ 8 Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch		
70	Verstärkte Öffentlichkeitsarbeit und Darstellung von good practice Beispielen	teilweise

Im Folgenden soll ein genauerer Blick auf Maßnahme 70 geworfen werden. Die Maßnahme ist mit einer Laufzeit von 2013 bis 2020 terminiert und soll von allen Bundesministerien umgesetzt werden (vgl. BMASK 2012 46). Dem Maßnahmentyp 8 (Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch) entsprechend können unter Öffentlichkeitsarbeit Informationsplattformen, öffentlichkeitswirksame Maßnahmen sowie eine medienwirksame Außendarstellung, aber auch die Erstellung von Publikationen oder das Ausrichten von Veranstaltungen gezählt werden. In der Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 verwiesen lediglich vier von neun Ministerien auf projektbasierte good practice Beispiele und Veranstaltungen (vgl. BMASK 2016 96f.). In der Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden noch drei weitere good practice Beispiele derselben Ministerien ergänzt (vgl. BMASGK 2019a 50). Aus den Beschreibungen der Umsetzungstabelle 2012–2018 können keine nachvollziehbaren und transparenten Kriterien zur Bewertung des Umsetzungsprozesses abgeleitet werden.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In der Ausgangslage wird zunächst allgemein beschrieben, dass Barrierefreiheit als Querschnittsthematik sowohl physische als auch bewusstseinsbildende Aspekte auf allen gesellschaftlichen Ebenen einschließt (vgl. BMASK 2012 45). Folglich ist die erste Zielsetzung (Stärkung des Bewusstseins für Barrierefreiheit in Gebietskörperschaften, der Wirtschaft und der Bevölkerung) mit der beschriebenen Ausgangslage kohärent. Dieser lassen sich die Maßnahme 69 und 70, welche unspezifisch und nicht ausdifferenziert formuliert sind, zuordnen. In den Maßnahmen wird nicht weiter beschrieben, welche Pilotprojekte unterstützt werden oder wie die konkrete Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen geplant ist. Der zweiten Zielsetzung (Koordination von Beratung und Unterstützung sowie die Schaffung von Bewusstsein über die Bedeutung von Barrierefreiheit als Menschenrecht) lässt sich Maßnahme 72 zuordnen, welche eine Umsetzung durch eine Vernetzung der Beratungsangebote und verstärkte Information im Bereich Barrierefreiheit durch das Bundessozialamt vorsieht. In der Ausgangslage lassen sich jedoch keine Angaben über bereits bestehende Beratungsangebote finden. Die Auflistung von Beratungsangeboten in der Ausgangslage wäre insofern eine wichtige Voraussetzung, als dass die in Maßnahme 72 angestrebte Vernetzung von Beratungsangeboten auf diesen hätte aufbauen können. Als dritte Zielsetzung sollte Barrierefreiheit in allen einschlägigen Ausbildungsberufen festgelegt werden. In der Beschreibung der Ausgangslage ließen sich keine Informationen zum damaligen IST-Stand vorfinden. Es wurde nur auf das Konzept des „Design for All“ als Leitlinie zur Gestaltung der „physische[n] Umwelt sowie Produkte[n] und Dienstleistungen“ (vgl. ebd.) verwiesen. Es sind auch keine spezifischen Maßnahmen zur Umsetzung der Zielsetzung vorhanden.

Entsprechungen in der UN-BRK

In Kapitel „3.1 Allgemeines“ wird Bezug auf Artikel 9 UN-BRK Bezug genommen. Dieser enthält folgende Bestimmung:

„Um Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten.“ (UN-BRK Art. 9 Abs 1)

Diesem Verständnis folgt der NAP Behinderung 2012–2020 in seinen Formulierungen weitestgehend. Selbstkritisch wird dazu jedoch angeführt, dass ein solches „in weiten Bereichen der Gesellschaft nicht bewusst“ sei (BMASK 2012 45).

In Artikel 9 Absatz 2 UN-BRK enthält konkrete Implementierungsmaßnahmen von Mindeststandards und Leitlinien zu Umsetzung von Barrierefreiheit:

„(2) Die Vertragsstaaten treffen außerdem geeignete Maßnahmen,

a) um Mindeststandards und Leitlinien für die Barrierefreiheit von Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, auszuarbeiten und zu erlassen und ihre Anwendung zu überwachen;

b) um sicherzustellen, dass private Rechtsträger, die Einrichtungen und Dienste, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, anbieten, alle Aspekte der Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen berücksichtigen;

c) um betroffenen Kreisen Schulungen zu Fragen der Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen anzubieten.“ (UN-BRK Art. 9 Abs. 2)

Synthese

Das Kapitel „3.1 Allgemeines“ thematisiert in der Ausgangslage die Wichtigkeit von Barrierefreiheit als Querschnittthematik von physischer Barrierefreiheit und Bewusstseinsbildung. Demgegenüber beschreibt der Monitoringausschuss in seinem ersten Bericht die fehlende Orientierung des NAP Behinderung 2012–2020 in der Umsetzung der Querschnittsmaterie von physischer und Barrierefreiheit zur Bewusstseinsbildung (vgl. Monitoringausschuss 2012 25). Sowohl der Monitoringausschuss als auch der Behindertenrat merken in ihren Berichten an, dass nach zehn Jahren der Ratifizierung der UN-BRK nach wie vor ein nationales und einheitliches Konzept von Barrierefreiheit fehle (vgl. Behindertenrat 2018 10; Monitoringausschuss 2018 12). Auch der UN-Behindertenrechtsausschuss wies 2018 zum wiederholten Male auf die besorgniserregende Situation der fehlenden Etablierung von Barrierefreiheit auf Bundes- und Länderebene hin (UN-Behindertenrechtsausschuss 2018 2). Diese ist in der UN-BRK in Artikel 9 Absatz 1 ausdrücklich geregelt. In den Abschließenden Bemerkungen heißt es von Seiten des UN-Behindertenrechtsausschuss:

„Er [Anm.: der UN-Behindertenrechtsausschuss] zeigt sich besonders darüber besorgt, dass mindestens in einem Land eine Mindestanzahl von Personen erforderlich ist, um öffentliche Einrichtungen barrierefrei zugänglich zu machen.“ (BMASK 2013 para 238)

Die Volksanwaltschaft merkt an, dass eine Vielzahl an Beschwerden über fehlende Barrierefreiheit in öffentlichen Einrichtungen eingegangen ist. Somit liegen bereits Diskriminierungsfälle laut Artikel 7 Absatz 1 BVG vor (vgl. Volksanwaltschaft 2018 8). Die UN-BRK definiert, dass Mindeststandards und Leitlinien für öffentliche Einrichtungen etabliert und deren Umsetzung überwacht werden müssen (vgl. UN-BRK Art. 9 Abs. 2 lit a). Seitens des UN-Behindertenrechtsausschusses wird im zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren darauf verwiesen, dass es verstärkte Kontrollinstanzen zur Überwachung der Umsetzung von Barrierefreiheit geben muss (vgl. UN-Behindertenrechtsausschuss 2018 2). Im zweiten und dritten Staatenbericht wird dazu erläutert, dass das Bundesministerium für Finanzen (BMF) Kontrollmaßnahmen in Form von „Begehung und Besichtigung einzelner Standorte unter Einbeziehung von Sachverständigen“ (BMASGK 2019a 35) etabliert habe.

Im zweiten und dritten Staatenbericht merkte das BMASGK beispielhaft an, dass das Thema Barrierefreiheit und das Konzept Design for All in Schulungen für Mitarbeitende der Ministerien berücksichtigt werde (vgl. BMASGK 2019a 35). In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 wird darauf hingewiesen, dass Schulungen zur Bewusstseinsbildung von Barrierefreiheit durch den Einbezug von Personen mit Behinderungen gestaltet werden sollen (vgl. UN,

Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2013 6). Mit Maßnahme 69 wurde explizit eine partizipative Umsetzung geplant. Die Volksanwaltschaft fasst zusammen, dass fehlende und lückenhafte Implementierungsmaßnahmen auf einen generellen Mangel an Bewusstseinsbildung für Behinderung allgemein und Barrierefreiheit im Besonderen zurückzuführen sind (vgl. Volksanwaltschaft 2018 8).

9.1.2 Leistungen des Bundes

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Beschreibung der Ausgangslage wurde auf Paragraph 8 BGStG Bezug genommen, welcher Maßnahmen des Zugangs zu Leistungen und Angeboten des Bundes bestimmt (vgl. BMASK 2012 46). Weiter heißt es, dass Paragraph 8 BGStG sowie Empfehlungen des ÖAR als Orientierung für die Erstellung des „Etappenplans Bundesbauten“ aus dem Jahr 2006 dienten, welcher den Abbau baulicher Barrieren in Bundesbauten regelt (vgl. ebd.). Des Weiteren wird das E-Government-Gesetz in der Ausgangslage genannt, welches vorschreibt, dass alle öffentlichen Websites barrierefrei gestaltet werden müssen (vgl. ebd. 47). Informationsinhalte wurden über Broschüren, Studien und Berichte in Leichter Sprache von den einzelnen Ministerien zur Verfügung gestellt.

Auf Basis der beschriebenen Ausgangslage werden vier Zielsetzungen genannt (vgl. ebd. 47f.):

- Erreichung von Barrierefreiheit für alle vom Bund genutzten Gebäude dem Teil-Etappenplan folgend und unter Einbindung der Bestandsgeber (Bundesimmobiliengesellschaft (BIG), Burghauptmannschaft (BHÖ) und dritte Instanzen)
- Ausbau von barrierefreien online-Verfahren
- Gestaltung eines barrierefreien Informationsangebots
- Fortsetzung von bestehenden Förderungsinstrumenten zur Beseitigung von Barrieren

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Laut erstem Staatenbericht leistet das BGStG „einen wesentlichen Beitrag zur faktischen Herstellung von Barrierefreiheit“ (BMASK 2010 15). Betroffenen Menschen steht im Falle

einer vorliegenden Diskriminierung ein Schadensersatz zu, welcher „den Druck auf die diskriminierende Stelle erhöht, die Barriere zu beseitigen“ (ebd.). Hierzu führte die ÖAR aus, dass ein Schadensersatz von 720 € für viele Unternehmen kaum einen Anreiz darstelle, um Barrierefreiheit zu gewährleisten (vgl. ÖAR 2010 39). Im ersten Staatenbericht heißt es auch, dass das österreichische Baurecht, welches bei der Herstellung von Barrierefreiheit relevant ist, in die Zuständigkeit der Länder falle (vgl. BMASK 2010 15). Laut ÖAR sind viele Bundesgebäude nicht barrierefrei, da ungeklärte Kompetenz- und Zuständigkeitsverteilung „insbesondere dort [bestehen], wo als Vermieterin die BIG auftritt, die aber nicht vom BGStG betroffen ist“ (ÖAR 2010 38). Auch fehle eine Verankerung der Verpflichtung für vermietende Parteien, barrierefreie Gebäude zu bauen. Zudem gibt es laut ÖAR auch kaum Etappenpläne der einzelnen Landesregierungen zum Umbau von Gebäuden (vgl. ebd.). Folglich verlangte der UN-Behindertenrechtsausschuss in der LOI konkrete Umsetzungszahlen zu barrierefreien Bundesbauten (vgl. UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2013 2).

Maßnahmen und Indikatoren

Kapitel „3.2 Leistungen des Bundes“ enthält 10 Maßnahmen, jedoch keine Indikatoren (vgl. BMASK 2012 47). Während drei Maßnahmen als umgesetzt bewertet wurden, wurden sieben Maßnahmen als teilweise umgesetzt bewertet (vgl. BMASGK 2019 52-65).

Tabelle 23: Maßnahmen 73-82–3.2 Leistungen des Bundes

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
73 ²⁸	Einrichtung von Barrierefreiheits-Beauftragten in jedem Bundesministerium und Einbeziehung in die Planungsprozesse aller relevanten Maßnahmen (z.B. Umbau, Sanierung, Neuanmietung von Gebäuden, Sicherheits- und Brandschutzmaßnahmen, Ankauf von Software, Beschilderungen etc.)	ja
74	Herstellung der Barrierefreiheit von Bundes-Schulgebäuden im konkreten Anlassfall, unabhängig vom Zeitplan des Etappenplanes	ja

²⁸ als priorisiert eingestuft

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
77	Sondierung möglicher Potentiale im Infrastruktur- und Beschaffungsbereich im Hinblick auf Barriere und Diskriminierungsfreiheit unter Einbeziehung bzw. im Zusammenwirken mit der Bundesbeschaffungs GmbH	teilweise ²⁹
79	Laufende Integration der aktuellen Anforderungen betreffend barrierefreies Webdesign in das E-Government	ja
82	Laufende Einbeziehung der aktuellen Anforderungen bezüglich Barrierefreiheit in die allgemeinen Vertragsbedingungen IT	ja
Typ 4 Forschungsprojekte, Evaluierungen und Studien		
81	Laufende Evaluierung der Webauftritte in Bezug auf Accessibility und Usability	ja
Typ 5 Fort- und Weiterbildung		
80	Ausbildungsangebote zu barrierefreiem Webdesign und -Redaktion sowie entsprechende Kommunikationsarbeit und Bewusstseinsbildung	ja
Typ 7 Konzepte, Strategien und Richtlinien		
75 ³⁰	Aufnahme „baulicher Barriere- und Diskriminierungsfreiheit“ in die Immobilienstrategie des Bundes	ja
76	Schaffung interner Richtlinien für Barrierefreiheit unter Berücksichtigung österreichischer, europäischer und jeweiliger lokaler Bestimmungen für die Planung und Eignungsfeststellung von Gebäuden im Ausland	ja
Typ 8 Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch		
78 ³¹	Aufbau des entsprechenden Fachwissens für Leichter-Lesen-Versionen und Ausbau des Angebotes der entsprechenden Publikationen nach gleichen Standards	teilweise

Im Folgenden soll ein genauerer Blick auf Maßnahme 73 geworfen werden, die als priorisiert eingestuft wurde. Die Maßnahme wurde mit dem Jahr 2012 terminiert und sollte von allen Ministerien umgesetzt werden (vgl. BMASK 2012 46). Laut Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 sollte jedes Ministerium die Stelle eines beziehungsweise einer

²⁹ Hierzu merkt das BMF im Rahmen seiner Stellungnahme zum Zwischenbericht der Evaluierung des NAP Behinderung 2012–2020 Folgendes an: „Die Maßnahme 77 ist [...] seitens des BMF bereits umgesetzt, und könnte auf GRÜN gesetzt werden. Die möglichen Potentiale i.S. von Verbesserungen im Hinblick auf Barriere- und Diskriminierungsfreiheit in der Zusammenarbeit mit der BBG wurden erhoben. Im BBG-Nutzerbeirat wurde vom BMF auf die Notwendigkeit von diskriminierungs- und barrierefreien Vertragsmustern für die Beschaffung von Rampen, Bodenmarkierungen oder Induktionsschleifanlagen aufmerksam gemacht. Diese liegen nunmehr vor.“

³⁰ als priorisiert eingestuft

³¹ als priorisiert eingestuft

Barrierefreiheits-Beauftragten eingerichtet haben (vgl. BMASK 2016 97). Besonders hervorzuheben ist hierbei, dass diese laut BMASK „unter Beteiligung der ÖAR regelmäßige Treffen zum Informationsaustausch abhalten“ (ebd.). Die Umsetzungstabelle 2012–2018 präzisiert diese Aussage, indem von regelmäßigen Treffen einmal pro Jahr die Rede ist (vgl. BMASGK 2019a 52). Ab 2018 gibt es im BMASGK zudem zwei IT-Beauftragte, die sich mit barrierefreier IKT beschäftigen (vgl. ebd.).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Der ersten Zielsetzung (das Erreichen von Barrierefreiheit aller vom Bund genutzter Gebäude) lassen sich die Maßnahmen 73 und 74 zuordnen. Damit Planungsprozesse und relevante Maßnahmen zur Etablierung von Barrierefreiheit koordiniert werden können, soll mit Maßnahme 73 in jedem Ministerium die Stelle für eine Barrierefreiheits-Beauftragte beziehungsweise einen Barrierefreiheits-Beauftragten eingerichtet werden. An der Maßnahmenformulierung lässt sich nicht ablesen, welche konkreten Aufgaben den zuständigen Personen zur Umsetzung von Barrierefreiheit zukamen. In Maßnahme 74 hingegen wurde die Umsetzung von Barrierefreiheit in Bundes-Schulgebäuden angestrebt. Hier ist die Formulierung der Maßnahme hervorzuheben, welche die Herstellung von Barrierefreiheit im Anlassfall beschreibt und auch abweichend vom Etappenplan erfolgte. Auch die Maßnahmen 75 und 77 können der Umsetzung der ersten Zielsetzung zugeordnet werden. Die Maßnahme 75 beinhaltet die Aufnahme baulicher Barriere- und Diskriminierungsfreiheit in die Immobilienstrategie des Bundes. Die Immobilienstrategie des Bundes wird in der Ausgangslage nicht explizit beschrieben. Bereits etablierte Förderungsinstrumente und deren Potentiale werden ebenfalls angeführt. In der Beschreibung der Ausgangslage wurde die bestehende Norm ÖNORM B 1600 als Standardisierungsmaß für Bauten vermerkt. Mit Maßnahme 77 sollten durch eine Kooperation von BMF und der Bundesbeschaffung GmbH die Potentiale in der Infrastruktur und im Beschaffungsbereich sondiert werden.

An das bereits existierende E-Government-Gesetz knüpft die zweite Zielsetzung (Ausbau von barrierefreien online-Verfahren) an. Dieser lassen sich Maßnahme 79, 80, 81 sowie 82 zuordnen. Dieses Beispiel deutet auf eine Kohärenz Ausarbeitung von Ausgangslage, Zielsetzung und Maßnahmen hin. Ein weiterer Punkt, an dem eine Kohärenz attestiert werden kann, ist die dritte Zielsetzung (Gestaltung eines barrierefreien Informationsangebots). In der Ausgangslage wurde beschrieben, dass die einzelnen Ministerien zuständig sind. Es wurde jedoch nicht dargelegt, welche Ministerien bereits Printmedien in Leichter-Lesen-Version herausgegeben haben. Der dritten Zielsetzung lässt sich Maßnahme 78 zuordnen.

Entsprechungen in der UN-BRK

Das Kapitel „3.2 Leistungen des Bundes“ nimmt zu keinem Artikel der UN-BRK explizit Bezug. Dabei wäre etwa ein Verweis auf folgende Bestimmungen sinnvoll:

„(2) Die Vertragsstaaten treffen außerdem geeignete Maßnahmen,

a) um Mindeststandards und Leitlinien für die Barrierefreiheit von Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, auszuarbeiten und zu erlassen und ihre Anwendung zu überwachen;

b) um sicherzustellen, dass private Rechtsträger, die Einrichtungen und Dienste, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, anbieten, alle Aspekte der Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen berücksichtigen.“ (UN-BRK Art. 9 Abs. 2 lit. a)

Um Konformität mit der UN-BRK herzustellen, bieten die im Folgenden angeführten Bestimmungen konkrete Handlungsansätze zur Herstellung von Barrierefreiheit. Um „betroffenen Kreisen Schulungen zu Fragen der Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen anzubieten“ (ebd. Art. 9 Abs. 2 lit. c) sollen laut UN-BRK geeignete Maßnahmen geschaffen werden. Zudem sollen laut UN-BRK Maßnahmen getroffen werden, um

„in Gebäuden und anderen Einrichtungen, die der Öffentlichkeit offenstehen, Beschilderungen in Brailleschrift und in leicht lesbarer und verständlicher Form anzubringen“ (ebd. Art. 9 Abs. 2 lit. d).

Synthese

In der Beschreibung der Ausgangslage des Kapitels „3.2 Leistungen des Bundes“ wird als gesetzliche Grundlage zur Herstellung von Barrierefreiheit das BGStG angeführt. Laut des Berichts der Volksanwaltschaft ist das BGStG jedoch nur auf Bundesebene gültig, sodass Regelungen zu Barrierefreiheit nur in Bereichen der Kompetenzen des Bundes, sowie des privaten Sektors gelten (vgl. Volksanwaltschaft 2018 9). Auf Länderebene hingegen sind für Menschen mit Behinderungen oftmals andere Gesetzesgrundlagen in verschiedenen Lebensbereichen zur Herstellung von Barrierefreiheit gültig, sodass es keinen einheitlichen Konsens über die Anwendungsbereiche der Gesetze gibt (vgl. ebd.). Der Behindertenrat merkt dazu an, dass die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern der Grund sei,

wieso es nach wie vor zu keiner Umsetzung einer flächendeckenden Barrierefreiheit im Sinne der UN-BRK gekommen ist (vgl. Behindertenrat 2018 10).

Sowohl der Behindertenrat als auch der Monitoringausschuss verweisen in ihren Berichten zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahrens auf den Wegfall der ÖNORM B 1600 aus den Leitlinien des Österreichischen Instituts für Bautechnik (OIB) im Jahr 2015 (vgl. Behindertenrat 2018 10, vgl. Monitoringausschuss 2018 12). Das OIB wurde 1996 mit dem Ziel der Harmonisierung der Bund-Länder-Zuständigkeiten gegründet (vgl. Behindertenrat 2018 10). Der Wegfall der ÖNORM B 1600 aus den Leitlinien des OIB widerspricht maßgeblich den in der UN-BRK geforderten Mindeststandards für Barrierefreiheit (vgl. UN-BRK Art. 9 Abs. 2 lit. a). Zu dem Wegfall der geforderten Mindeststandards verlangte der UN-Behindertenrechtsausschuss im Rahmen des zweiten und dritten Staatenberichtsverfahrens eine Stellungnahme (vgl. UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2018 2). Zudem forderte der UN-Behindertenrechtsausschuss die Berichtlegung zu barrierefreien Mindeststandards von ÖGS-Services (vgl. ebd.). Dazu merkte der Behindertenrat an, dass es österreichweit keine einheitlichen Standards gäbe (vgl. Behindertenrat 2018 12). Der Behindertenrat konkretisierte, dass es in Österreich zwar circa 600 Dolmetscher und Dolmetscherinnen gibt, von denen aber nur ungefähr 100 Personen zur Verfügung stehen (vgl. ebd.)

Im Rahmen barrierefreier Informationsangebote forderte der UN-Behindertenrechtsausschuss die Nennung konkreter Daten und Statistiken, die die Barrierefreiheit der Websites und Anwendungsverfahren nach der Richtlinie EU 2016/2102 belegen (vgl. UN-Behindertenrechtsausschuss UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2018 2018 2). Erwähnenswert ist auch die sprachliche Barrierefreiheit von „Fachwissen [...] und [der] Ausbau des Angebotes der entsprechenden Publikationen nach gleichen Standards“ (BMASGK 2019a 58).

9.1.3 Verkehr

Ausgangslage und Zielsetzungen

Der NAP Behinderung 2012–2020 nennt folgende, EU-weit geltende Verordnungen für den Transport (vgl. BMASK 2012 49):

- Verordnung über die Rechte von Flugreisenden mit Behinderung und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität aus dem Jahr 2006
- Verordnung über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr aus dem Jahr 2007
- Schifffahrtsgastrechte-Verordnung aus dem Jahr 2011
- Busfahrgastrechte-Verordnung aus dem Jahr 2011

In der Ausgangslage ist des Weiteren von einer sehr guten Verkehrsinfrastruktur in vielen Bereichen sowie von der Planung eines kontinuierlichen Ausbaus einer barrierefreien Verkehrsinfrastruktur die Rede (vgl. ebd.). Diese Prozesse fanden unter der Beteiligung von betroffenen Menschen statt (vgl. ebd. 50). Dabei wurde gerade im ländlichen Raum ein Handlungsbedarf beim Ausbau barrierefreier Infrastruktur identifiziert.

In der Beschreibung der Ausgangslage zum Thema Verkehr wurden auch die unterschiedlichen Zuständigkeitsbereiche erläutert: So ist das BMVIT für die „Sicherung eines Grundangebots im Schienenpersonennah- und Regionalverkehr [verantwortlich] [...], die Zuständigkeit für die übrigen Verkehrsdienste liegt bei den Ländern“ (ebd.).

Auf Basis der beschriebenen Ausgangslage des Unterkapitels werden sieben Zielsetzungen formuliert (vgl. ebd. 50f.):

- Erneuerung und Modernisierung des Wagenmaterials, um den öffentlichen Nahverkehr attraktiver zu machen
- Schaffung eines inklusiven Verkehrssystems für alle Nutzer- beziehungsweise Nutzerinnengruppen (insbesondere Senioren und Seniorinnen, Kinder und Jugendliche, Personen mit Sinneseinschränkungen, Mobilitätseinschränkungen oder Lernbehinderungen) nach dem „design for all“ beziehungsweise dem „zwei Sinne – Prinzip“
- Verstärkte Barrierefreiheit in der Bestellung von Verkehrsleistungen
- Vereinheitlichung der Tarifsysteme
- Initiierung und Förderung von Forschungs- und Entwicklungsprozessen sowie prototypischer Lösungen
- Einbindung von Menschen mit Behinderungen sowie deren Organisationen in die Diskussion über die Problemstellungen und Entwicklungen
- Verbesserung der Konsumentenrechte für Bahnreisende

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Die ÖAR nennt in ihrem Bericht Paragraf 19 Absatz 10 BGStG, der die Verpflichtung zur Erstellung von Etappenplänen bis 2015 von allen betreibenden Institutionen von öffentlichen Verkehrsmitteln, -anlagen und -einrichtungen regelt (vgl. ÖAR 2010 77). Die erstellten Etappenpläne unterschieden sich laut ÖAR jedoch maßgeblich in ihrer Qualität (vgl. ebd.). In der LOI merkte der UN-Behindertenrechtsausschuss an, dass die Etappenpläne zur Schaffung transparenter Planungsvorhaben dienen und dem zuständigen Ministerium vorgelegt werden sollten (vgl. UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2018 2013 3).

Laut ÖAR kooperieren die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) mit Interessenvertretern beziehungsweise Interessenvertreterinnen, um die Verbesserung der Barrierefreiheit voranzutreiben (vgl. ÖAR 2010 77). Zudem erhielt das Personal der ÖBB regelmäßige ÖGS-Schulungen, um kommunikative Barrieren abzubauen. Auch bestehen „ähnliche Kooperationen zur Förderung der Barrierefreiheit [...] mit regionalen Verkehrsbetreibern“ (ebd.).

Im ersten Staatenbericht heißt es, dass das Land Wien „betont, dass [...] die Stationszugänge der U-Bahn gemäß dem Masterplan Verkehr Wien [...] durchgehend barrierefrei gestaltet sind“ (ebd.) So seien die U-Bahnstationen zu 100 % mit Fahrstühlen und/oder Rampen ausgestattet. Die Wiener Busflotte sei zu 100 % barrierefrei, die Straßenbahnen nur zu 40 %, wobei die vollkommene barrierefreie Gestaltung bis 2026 vollzogen werden soll (vgl. ebd.). Zudem hat das BMVIT eine barrierefreie Homepage eingerichtet, die Informationen über Flugrechte beinhaltet (vgl. ebd.). Des Weiteren gibt es für Menschen mit Hörbeeinträchtigung eine Möglichkeit, die theoretische Fahrprüfung in Gebärdensprache abzulegen (vgl. ebd.).

Maßnahmen und Indikatoren

Kapitel „3.3 Verkehr“ enthält elf Maßnahmen, jedoch keine Indikatoren (vgl. BMASK 2012 51f.). Während acht Maßnahmen als umgesetzt bewertet wurden, wurden drei Maßnahmen als teilweise umgesetzt bewertet (vgl. BMASGK 2019 65ff.).

Tabelle 24: Maßnahmen 83-93–3.3 Verkehr

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 1 Arbeitsgruppen und Gremien		
86	Jährlich stattfindendes Forschungsforum „Mobilität für alle“: Vorstellung von Forschungsprojekten und Lösungen, Diskussion mit Fachpublikum (www.forschungsforum-mobilitaet.at)	ja
89	Koordinationsstreffen im BMVIT für alle Verkehrsträger (bei Bedarf unter Einbeziehung von Vertretern offizieller Behindertenorganisationen), um Schnittstellenprobleme zwischen den einzelnen Verkehrsträgern zu lösen	ja
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
88	Vereinheitlichung der Tarifiermäßigung für Menschen mit Behinderungen in der Ost-Region durch ein neues Tarifmodell in den Bundesländern Wien, Niederösterreich und Burgenland analog den anderen österreichischen Verkehrsverbänden	ja
Typ 5 Fort- und Weiterbildungen		
84	Innovationsstimulierende Maßnahmen zur Barrierefreiheit wie etwa Entwicklung eines Ausbildungskonzepts zur Förderung der Kompetenzen zum Thema „Barrierefreie Mobilität“ in Österreich (Projekt Gabamo)	ja
92	Sicherstellung von Lehrveranstaltungen zum Thema Barrierefreiheit bei Studien an Technischen Universitäten sowie weiteren Ausbildungsstätten, sofern die darin ausgebildeten Berufe im Verkehrswesen mit Personenbeförderung Verwendung finden (insbesondere Architektur, Bauingenieurwesen, Maschinenbau, Elektrotechnik und Informatik)	teilweise
Typ 6 Förderprogramme und (Modell-)Projekte		
83	Förderung zahlreicher Projekte zum Thema „Barrierefreiheit“ (www.ffg.at/verkehr)	ja
85	Entwicklung prototypischer Lösungen für spezielle Problemstellungen	ja
Typ 7 Konzepte, Strategien und Richtlinien		
93	Einheitliche Untersuchung für den Behindertenpass nach BBG (Unzumutbarkeit der Benützung öffentlicher Verkehrsmittel) und für den Ausweis nach § 9b StVO	ja
Typ 8 Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch		
90	Fortsetzung der Broschürenreihe „Barrierefreie Mobilität“ zum Thema „Barrierefreiheit innerhalb von Verkehrsmitteln“ sowie Herausgabe von Publikationen zum Thema Barrierefreiheit	teilweise
91	Information über rechtliche Normen und „Best Practice Beispiele“ im Leitfaden für barrierefreien öffentlichen Verkehr, einem Arbeitsbehelf für die in diesem Bereich tätigen Experten, der in Abstimmung mit Betroffenenorganisationen entwickelt worden ist. (www.bmvit.gv.at/verkehr/gesamtverkehr/barrierefreiheit/leitfaden.html)	teilweise
Typ 9 Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen		

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
87	Abschluss von Verkehrsdienstverträgen mit Eisenbahnverkehrsunternehmen: Vorgabe von konkreten Leistungsniveaus (möglich durch Umstellung von Tarifbestellung auf Leistungsbestellung) (2012–2020) - BMVIT	ja

Im Folgenden soll ein genauerer Blick auf Maßnahme 85 geworfen werden. Die Maßnahme wurde über die gesamte Laufzeit des NAP Behinderung 2012–2020 vom BMVIT umgesetzt. In der Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 wurde die Maßnahme als teilweise umgesetzt gekennzeichnet (vgl. BMASK 2016 109). Auch wurde in der Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 darauf verwiesen, dass sich die Umsetzung der Maßnahme 85 an den „Beispielen und Informationen [der] Maßnahme 83“ (ebd.) orientiert. Der Umsetzungsstand von Maßnahme 83 wurde anhand von zehn Förderprogrammen veranschaulicht (vgl. ebd.). Der Umsetzungsstand von Maßnahme 83 wurde in der Umsetzungstabelle 2012–2018 mit zwei weiteren Projekten ergänzt. Die Kriterien für die Bewertung Umsetzungsstatus für die Maßnahmen 83 und 85 gehen aus den Dokumenten nicht transparent hervor.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Die erste Zielsetzung ist so formuliert, dass sie bereits eine Umsetzungsmöglichkeit – die „Erneuerung und Modernisierung des Wagenmaterials“ (BMASK 2012 51) – beinhaltet. Dieser Zielsetzung lässt sich Maßnahme 86 zugordnen. Die zweite Zielsetzung beinhaltet die Schaffung eines inklusiven Verkehrssystems für alle Nutzer und Nutzerinnen, „insbesondere Senioren, Kinder und Jugendliche, Personen mit Sinneseinschränkungen, Mobilitätseinschränkungen oder Lernbehinderungen“ (ebd. 50) nach dem, Design for All“ beziehungsweise dem „zwei Sinne-Prinzip“. Jedoch wurde weder in der Beschreibung der Ausgangslage noch in den formulierten Maßnahmen auf die Konzepte zur Umsetzung von Barrierefreiheit Bezug genommen. Obwohl es in der Beschreibung der Ausgangslage keine Angaben zum IST-Zustand der Tarifsysteime gibt, beinhaltet die vierte Zielsetzung die „Vereinheitlichung der Tarifsysteime“ (ebd. 50). Dieser Zielsetzung könnten die Maßnahmen 87 und 88 zugeordnet werden. Zu der Zielsetzung der „Initiierung und Förderung von Forschungs- und Entwicklungsprozessen sowie prototypischer Lösungen“ passen die in der Ausgangslage beschriebenen Forschungsprojekte der TU Wien und der TU Graz zum barrierefreien Verkehr (vgl. ebd. 50). Dieser Zielsetzungen lassen sich die Maßnahmen 83 und 85, die die Förderung von Projekten und prototypischen Lösungen forcieren (vgl. ebd. 51), zuordnen. Von diesen Beispielen abgesehen besteht im Unterkapitel „3.3 Verkehr“ keine Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen.

Entsprechungen in der UN-BRK

Das Kapitel „3.3 Verkehr“ nimmt auf keinen bestimmten Artikel der UN-BRK explizit Bezug. Hierbei wäre Artikel 9, Absatz 1, Buchstabe a im Zusammenhang von Barrierefreiheit und Verkehr relevant:

„a) Die Maßnahmen, welche die Feststellung von Beseitigung von Zugangshindernissen und -barrieren einschließen, gelten unter anderem für Gebäude, Straßen, Transportmittel sowie andere Einrichtungen in Gebäuden und im Freien, einschließlich Schulen, Wohnhäusern, medizinischer Einrichtungen und Arbeitsstätten“
(UN-BRK Art. 9 Abs. 1 lit a)

Anhand dieser Bestimmung des Artikels 9 „Barrierefreiheit“ ließen sich Implementierungsmaßnahmen ableiten. Ein barrierefreies Verkehrswesen ist von großer Bedeutung um „Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen“ (UN-BRK Art. 9).

Synthese

Im Rahmen des zweiten und dritten Staatenberichtsverfahrens forderte der UN-Behindertenrechtsausschuss die Informationslegung über den Fortschritt der Schaffung von Barrierefreiheit in der Verkehrsinfrastruktur (vgl. UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2018 2). Im zweiten und dritten Staatenbericht wird die Etablierung von Barrierefreiheit in 90 % aller Bahnhöfe und Haltestellen als Zielperspektive bis zum Jahr 2025 angeführt (vgl. BMASGK 2019a 30). Der UN-Behindertenrechtsausschuss stellte im Kontext des Berichtsverfahrens die Frage, inwiefern adäquate Informationsaufbereitung für die Zielgruppe von Menschen mit Sehbehinderungen stattgefunden habe (vgl. UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2018 2018 2). Das BMASGK wiederum verwies auf die angestrebte Kommunikationstechnik des „Mehr-Sinne-Prinzips“, welches immer mindestens zwei der drei Sinne Sehen, Hören und Fühlen zu berücksichtigen habe (vgl. BMASGK 2019a 30). Die Volksanwaltschaft ist der Ansicht, dass es im Straßenverkehr nach wie vor Barrieren gibt, sowie, dass wenig Leitsysteme für Menschen mit Sehbehinderungen vorhanden sind (vgl. Volksanwaltschaft 2018 9).

Eine zentrale Bestimmung der UN-BRK stellt die Partizipation von Menschen mit Behinderungen in der Planung, Vorbereitung und Umsetzung von Projekten dar (vgl. UN-BRK Art. 4

Abs. 3). Dies wird auch in der Beschreibung der Ausgangslage erwähnt, da „unter Einbeziehung von Behindertenverbänden vieles [im städtischen Bereich] verbessert“ (vgl. BMASK 2012 50) wurde. Die sechste Zielsetzung – eben jener Einbezug von Menschen mit Behinderungen – wird durch den Zusatz „bei Bedarf“ (ebd.) in Maßnahme 89 relativiert. Hierzu nimmt das BMASGK im Rahmen des zweiten und dritten Staatenberichtsverfahrens Stellung: Die partizipativen Arbeitsprozesse im angestrebten Masterplan 2025 sollen aufgenommen werden (vgl. BMASGK 2019a 30).

9.1.4 Kultur

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Beschreibung der Ausgangslage zum Thema Kultur wird auf den 2003 verabschiedeten Beschluss der EU über den Zugang zu kulturellen Einrichtungen und Aktivitäten verwiesen (vgl. BMASK 2012 52).

Auf Basis der beschriebenen Ausgangslage des Unterkapitels werden drei Zielsetzungen formuliert (vgl. ebd.):

- Ausbau des barrierefreien Zugangs zu kulturellen Einrichtungen des Bundes
- Planung von Angeboten zusätzlicher Vermittlungsprojekte, besonders für schulische Einrichtungen
- Förderung und Verbreiterung der kulturellen Teilhabe und Aktivität

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Im ersten Staatenbericht verweist das BMASK auf das Urheberrechtsgesetz, welches laut BMJ Anreize für die Veröffentlichung kreativen Schaffens bietet (vgl. BMASK 2010 50). Dazu zählen auch die nutzer- und nutzerinnenorientierte Verbreitung und Vervielfältigung des anzubietenden Gutes, welches aber die Herstellung von Barrierefreiheit nicht explizit anführt (vgl. ebd.). Die ÖAR fordert in diesem Zusammenhang die Erstellung von „Maßnahmen zur Förderung des künstlerischen Potentials von Menschen mit Behinderungen“ (ÖAR 2010 139).

Des Weiteren wird im ersten Staatenbericht auf Projekte einzelner Bundesländer verwiesen, die ebenfalls für die Umsetzung kultureller Aktivitäten zuständig sind: inklusive Theaterfestivals, Tanzprojekte, Projekte zur Kunstvermittlung und kulturelle Begegnungsstätten (vgl. ebd.). Hierzu merkt die ÖAR an, dass kulturelle Aktivitäten in Leichter Sprache kaum vorhanden sind (vgl. ÖAR 2010 139). Obwohl ÖGS als eigenständige Sprache bundesweit und verbindlich anerkannt ist, waren kaum Übersetzungen kultureller Aktivitäten vorhanden (vgl. ebd. 138). Zudem sei die Kostenübernahme für Dolmetschleistungen zum Zeitpunkt des Berichts gesetzlich nicht verankert (vgl. ebd.).

Maßnahmen und Indikatoren

Kapitel „3.4 Kultur“ enthält vier Maßnahmen, jedoch keine Indikatoren (vgl. BMASK 2012 51f.). Jeweils zwei dieser Maßnahmen sind als umgesetzt beziehungsweise teilweise umgesetzt bewertet worden (vgl. BMASGK 2019 70ff.).

Tabelle 25: Maßnahmen 94-97–3.4 Kultur

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
95	Umsetzung des Etappenplanes zur Etablierung eines barrierefreien Zugangs und den dafür nötigen baulichen Adaptierungen der Bundesmuseen und der ÖNB	teilweise
97	Schaffung von Angeboten für lernbehinderte Menschen (z.B. Literatur oder Theaterstücke in Leichter-Lesen-Versionen)	teilweise
Typ 3 Bewusstseinsbildung		
94	Verankerung von konkreten Maßnahmen zum Abbau von Berührungängsten und zur verbesserten Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen in den Rahmenzielvereinbarungen zwischen dem BMUKK und den Bundesmuseen sowie der Österreichischen Nationalbibliothek (ÖNB)	ja
Typ 6 Förderprogramme und (Modell)Projekte		
96	Freier Eintritt für Kinder und Jugendliche bis zum 19. Lebensjahr sowie verstärkte Angebote für Schulen: Projekte für Kinder und Jugendliche mit Sinnesbehinderung sowie mit sonderpädagogischem Förderbedarf vermitteln kulturelle Inhalte unter Einbeziehung umfassender Sinneswahrnehmungen. Die Ergebnisse werden langfristig in die Angebote der jeweiligen Museen integriert (z. B. Projekt Ornament und Ordnung im Belvedere, Entdeckungsreisen für blinde und sehgeschwache Kinder und Jugendliche im Kunsthistorischen Museum, Projekt Wissenswelten der ÖNB).	ja

Im Folgenden soll ein genauerer Blick auf Maßnahme 96 geworfen werden, deren Laufzeit über die gesamte Dauer des NAP Behinderung 2012–2020 veranschlagt wurde, und für deren Umsetzung das BMUKK zuständig ist (vgl. BMASK 2012 53). Da das BKA, wie schon in der Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 festgehalten, einen freien Eintritt für Kinder und Jugendliche bis 19 Jahren zu allen Bundesmuseen und der Österreichischen Nationalbibliothek (ÖNB) erwirkt hat (vgl. BMASK 2016 133), wurde die Maßnahme in der Umsetzungstabelle 2012–2018 als umgesetzt bewertet (vgl. BMASGK 2019a 71f.). Die Umsetzungsschritte erfolgten in den angeführten Bundesmuseen: Albertina, Belvedere, Kunsthistorisches Museum, Museum für Angewandte Kunst, Museum für Moderne Kunst, Technisches Museum und ÖNB (vgl. ebd. 72f.).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Die erste Zielsetzung definiert den „Ausbau des barrierefreien Zugangs von kulturellen Einrichtungen des Bundes“ (BMASK 2012 53). An der sprachlichen Formulierung lässt sich aber nicht festmachen, was hier genau unter barrierefreiem Zugang zu verstehen ist. Dieser sehr allgemein formulierten Zielsetzung lassen sich die Maßnahmen 94, 95 und 97 zuordnen (vgl. ebd.). Hervorzuheben ist, dass Maßnahme 94 die Ausarbeitung von Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit durch Bewusstseinsbildung beinhaltet. Aus der Beschreibung der Ausgangslage lässt sich nicht entnehmen, inwieweit Barrierefreiheit von kulturellen Einrichtungen bereits gewährleistet ist. Der zweiten Zielsetzung folgend gilt es „Angebote zusätzlicher Vermittlungsprojekte, besonders für schulische Einrichtungen“ (ebd.) anzustreben. Dieser lässt sich Maßnahme 96 zuordnen, welche nicht nur auf Schüler und Schülerinnen mit Behinderungen verweist, sondern den Zugang zu kulturellen Einrichtungen für alle Kinder und Jugendlichen möglichen machen soll (vgl. ebd.). Aus der Beschreibung der Ausgangslage lässt sich jedoch nicht entnehmen, ob und welche Vermittlungsprojekte es für Kinder und Jugendliche bereits gibt. Die dritte Zielsetzung, der sich Maßnahme 97 zuordnen lässt, ist sehr allgemein formuliert. Aus der Beschreibung der Ausgangslage lässt sich nicht entnehmen, ob und welche kulturellen Angebote es für Menschen mit Lernschwierigkeiten zur Zeit der Entstehung des NAP Behinderung 2012–2020 gab.

Entsprechungen in der UN-BRK

In Kapitel „3.4 Kultur“ wird auf keinen bestimmten Artikel der UN-BRK explizit Bezug genommen. Jedoch wäre die Wiedergabe folgender Bestimmung zielführend gewesen, um die Kohärenz des Unterkapitels zu erhöhen:

„Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen, gleichberechtigt mit anderen am kulturellen Leben teilzunehmen, und treffen alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen

a) Zugang zu kulturellem Material in barrierefreien Formaten haben;

b) Zugang zu Fernsehprogrammen, Filmen, Theatervorstellungen und anderen kulturellen Aktivitäten in barrierefreien Formaten haben;

c) Zugang zu Orten kultureller Darbietungen oder Dienstleistungen, wie Theatern, Museen, Kinos, Bibliotheken und Tourismusediensten, sowie, so weit wie möglich, zu Denkmälern und Stätten von nationaler kultureller Bedeutung haben;“ (UN-BRK Art. 30 Abs. 1 lit a-c)

Diese Bestimmung des Buchstaben c findet in der Maßnahme 95 des NAP Behinderung 2012–2020 Entsprechung. In der Maßnahme 95 heißt es, dass durch das BMUKK die nötigen baulichen Adaptierungen der Bundesmuseen und der ÖNB in Form eines Etappenplans umgesetzt werden sollen (vgl. BMASK 2012 53). Buchstabe a und b des Absatzes 1 von Artikel 30 UN-BRK finden sich in der Maßnahme 96 wieder. In Maßnahme 95 heißt es, dass durch das BMASK vor dem Hintergrund eines sozialen Verständnisses von Behinderung allen Kindern und Jugendlichen der Zugang zu kulturellen Aktivitäten ermöglicht werden soll (vgl. ebd. 53).

Relevant für den Zugang zu Barrierefreiheit im Bereich Kultur sind zudem Absatz 2 und 3 von Artikel 30 UN-BRK:

„(2) Die Vertragsstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit zu geben, ihr kreatives, künstlerisches und intellektuelles Potenzial zu entfalten und zu nutzen, nicht nur für sich selbst, sondern auch zur Bereicherung der Gesellschaft.

(3) Die Vertragsstaaten unternehmen alle geeigneten Schritte im Einklang mit dem Völkerrecht, um sicherzustellen, dass Gesetze zum Schutz von Rechten des geistigen Eigentums keine ungerechtfertigte oder diskriminierende Barriere für den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu kulturellem Material darstellen“

(UN-BRK Art. 30 Abs. 2, 3)

Diese beiden Absätze gehen auf die Förderung von kreativen, künstlerischen und intellektuellen Fähigkeiten ein. Im Kapitel „3.4. Kultur“ finden sich aber keine expliziten Verweise auf diese Bestimmungen. Zur Förderung individueller Fähigkeiten heißt es in der UN-BRK weiter:

„(4) Menschen mit Behinderungen haben gleichberechtigt mit Anderen Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschließlich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur“ (ebd. Art. 30 Abs. 4)

Auch diese Bestimmung zum Thema Gehörlosenkultur findet sich im NAP Behinderung 2012–2020 nicht wieder.

Synthese

Zu den Umsetzungsschritten der Maßnahme 97 zählten die Leichter-Lesen-Version eines Kriminalromans sowie ein Projekt der Austria Presse Agentur, welche Nachrichten in Leichter Sprache anbietet (vgl. BMASGK 2019a 73). In der Umsetzungstabelle 2012–2018 wird die Maßnahme 97 als nur teilweise umgesetzt gewertet. Die ÖAR merkt in ihrem ersten Bericht an, dass „das Angebot von Leistungen nicht zufriedenstellend“ (ÖAR 2010 51) ist. Das mangelnde Angebot an kulturellen Gütern für Menschen mit Lernschwierigkeiten führt sie auf fehlende finanzielle Ressourcen und mangelnde Bewusstseinsbildung zurück (vgl. ebd.). In der UN-BRK wird unter Artikel 30, Absatz 4 zusätzlich auf die Kultur von gehörlosen Personen verwiesen, im NAP Behinderung 2012–2020 befinden sich dazu jedoch weder konkrete Zielsetzungen noch Maßnahmen.

9.1.5 Sport

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Beschreibung der Ausgangslage wird auf eine Analyse aus dem Jahr 1999 verwiesen, laut der den durch Sportunfälle verursachten Kosten (umgerechnet rund 301 Mio. €) ein großer Nutzen (umgerechnet rund 567 Mio. €) durch die Vermeidung von Krankheitsfolgen gegenübersteht (vgl. BMASK 2012 54). Zudem wird in der Ausgangslage hervorgehoben, dass der Behindertensport eine positive Stellung im österreichischen Sport hat, jedoch nicht

ins allgemeine Sportwesen inkludiert ist (vgl. ebd.). Des Weiteren heißt es, dass im Leistungs- beziehungsweise Spitzensport verschiedene Gruppen definiert sind: Sportler beziehungsweise Sportlerinnen mit körperlichen Behinderungen (zum Beispiel Personen mit fehlenden Extremitäten oder mit zerebraler Parese); Sportler beziehungsweise Sportlerinnen mit Sehbehinderungen; Sportler beziehungsweise Sportlerinnen mit Hörbehinderungen und Sportler beziehungsweise Sportlerinnen mit Lernschwierigkeiten (vgl. ebd.). Für viele andere Zielgruppen fehle es laut Ausgangslage jedoch an Angeboten im Spitzensport (vgl. ebd.). Es wird auch die Unterentwicklung des Breitensports sowie der Talentsichtung und -förderung bei Menschen mit Behinderungen erwähnt (vgl. ebd.). Bei der Durchführung von Sportveranstaltungen mangelt es laut Ausgangslage an Übersetzungen in ÖGS oder Audio-kommentaren sowohl für die Sportler und Sportlerinnen als auch für die Zuschauer und Zuschauerinnen (vgl. ebd.). Auch die Barrierefreiheit von Sportstätten war, trotz nicht weiter definierter gesetzlicher Bestimmungen, nur in wenigen Fällen gegeben (vgl. ebd.).

Auf Basis der beschriebenen Ausgangslage des Unterkapitels werden fünf Zielsetzungen formuliert (vgl. ebd.):

- Inklusion des Behindertensports in den allgemeinen Sport
- Schaffung genereller Barrierefreiheit im öffentlichen Raum (zum Beispiel um Sportgroßveranstaltungen erreichen zu können)
- Ausbau von Sportangeboten für spezielle Behinderungsgruppen
- Verbesserung der Situation im Sportstättenbau
- Schaffung von Angeboten für Menschen mit Behinderungen im Bereich des Breitensports sowie von individueller Talenteunterstützung

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Im Rahmen finanzieller Sportförderung nennt das BMASK im ersten Staatenbericht die Gesetzgebung zur Bundes-Sportförderung (vgl. BMASK 2010 49f.). Das BMLVS verweist zudem auf eine finanziell gesicherte Grundlage durch verschiedene Fördermittelgebende im Behindertensport, wie zum Beispiel den Fond zur Förderung des Behindertensports (vgl. ebd. 49). Daraus erhielten Sportverbände Förderungen zum Beispiel zur Durchführung von Großsportveranstaltungen oder der Teilnahme an internationalen Wettbewerben (vgl. ebd. 50). Der erste Bericht der ÖAR verdeutlicht außerdem, dass sich etablierte Strukturen ausschließlich auf den Spitzensport beziehen (vgl. ÖAR 2010 138). Im ersten Staatenbericht werden verschiedene Institutionen wie der Behindertensport-Verband, das Paralympische

Komitee sowie der Verein Special Olympics genannt, die in Österreich für die zentrale Umsetzung des Behindertensports zuständig sind (vgl. BMASK 2010 49).

Zur barrierefreien Erreichung von Sportstätten heißt es im ersten Staatenbericht, dass diese durch den Individualverkehr von und zu Sportstätten auf kommunaler Ebene aufgrund „richtungsweisender Verkehrskonzepte“ (vgl. ebd.) bereits sichergestellt ist. Die ÖAR fügt einen weiteren Punkt zum Schulsport an: Aufgrund eines fehlenden inklusiven Schulsystems sei es Schülern und Schülerinnen mit Behinderungen nicht möglich, gleichberechtigt am Sportunterricht teilzunehmen (vgl. ÖAR 2012 138). Laut dem ersten Staatenbericht tragen der Sport und die damit verbundenen nationalen und internationalen Erfolge dazu bei, dass sich das Bild von Menschen mit Behinderungen in der Öffentlichkeit verändert (vgl. BMASK 2010 50).

Maßnahmen und Indikatoren

Kapitel „3.5 Sport“ enthält drei Maßnahmen, jedoch keine Indikatoren (vgl. BMASK 2012 55). Alle drei Maßnahmen sind als teilweise umgesetzt bewertet (vgl. BMASGK 2019a 73f.). Maßnahme 100 wurde als prioritär eingestuft.

Tabelle 26: Maßnahmen 98-100–3.5 Sport

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
100 ³²	Barrierefreiheit als Voraussetzung von Förderungen aus öffentlichen Mitteln zur Errichtung oder Sanierung von Sportstätten	teilweise
Typ 7 Konzepte, Strategien und Richtlinien		
98	Spezifische Maßnahmen zur Förderung sportlicher Betätigung im Rahmen der Aktivitäten der Gesundheitsförderung und Krankheitsverhütung	teilweise
Typ 10 Staatliche Förderungen und Zuwendungen		
99	Bei der Vergabe von Fördermitteln der öffentlichen Hand für Sportveranstaltungen ist auf die Zurverfügungstellung von Gebärdensprachdolmetschung Bedacht zu nehmen	teilweise

Im Folgenden soll ein genauerer Blick auf Maßnahme 100 geworfen werden, die laut NAP Behinderung 2012–2020 mit dem Jahr 2013 terminiert ist, und für deren Umsetzung das

³² als priorisiert eingestuft

BMLVS als zuständig angegeben ist (vgl. BMASK 2012 55). Die Erklärung zum Umsetzungsstand in der Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 lautet wie folgt:

„In Übereinstimmung mit den geltenden Förderrichtlinien berücksichtigt das Österreichische Institut für Schul- und Sportstättenbau, dass Sportstätten und Sportbereiche in Schulen den Maßstäben der Barrierefreiheit schon bei ihrer Entstehung und Planung gerecht werden.“
(BMASK 2015 115)

Die im Wortlaut idente Beschreibung des Umsetzungsstandes findest sich so auch in der Umsetzungstabelle 2012–2018 (BMASGK 2019a 74). In den Beschreibungen der Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 sowie auch in jener der Umsetzungstabelle 2012–2018 zeigt sich, dass keine konkreten Umsetzungsschritte formuliert wurden. So ist es auch unklar, welche Kriterien für die Bewertung des Umsetzungsstands als teilweise umgesetzt herangezogen wurden³³.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Keines der in der Ausgangslage beschriebenen Themen wurde durch Angabe von Quellen oder statistischen Daten näher ausdifferenziert. Durch die fehlenden Belege in der Beschreibung der Ausgangslage ist Kohärenz zwischen der Ausgangslage, den Zielsetzungen sowie den Maßnahmen nicht durchgehend gegeben. Während es zur ersten Zielsetzung – der Inklusion des Behindertensports in den allgemeinen Sport – bereits in der Ausgangslage heißt, dass diese ausbaufähig ist (vgl. BMASK 2012 54), enthält das Unterkapitel keine entsprechenden Maßnahmen. Die sechste Zielsetzung stellt die Schaffung von Angeboten für Menschen mit Behinderungen im Bereich des Breitensports sowie von individueller Talenteunterstützung dar (vgl. ebd.). Dieser Zielsetzung lässt sich Maßnahme 98 zuordnen. Jedoch

³³ Hierzu merkt das Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (BMKÖS) im Rahmen seiner Stellungnahme zum Endbericht der Evaluierung des NAP Behinderung 2012–2020 Folgendes an: „Barrierefreiheit ist eine der Voraussetzungen für die Förderung aus Bundes- Sportförderungsmitteln (gem. § 14 BSVG 2017) zur Errichtung oder Sanierung von Sportstätten, allerdings ist der Bund nicht bei allen Infrastrukturprojekten beteiligt, etwa wenn diese in die Zuständigkeit der Bundesländer oder Gemeinden, fallen. Zu bedenken ist auch, dass es keine gesetzliche Meldeverpflichtung von barrierefreien Sportstätten gibt (dies betrifft auch die Statistik Austria und die Transparenzdatenbank), sodass Unsicherheiten bei der Datenlage bestehen.“

wäre es für eine transparente Umsetzung von Vorteil, wenn Maßnahme 98 in Form einzelner Submaßnahmen (auch sprachlich) ausdifferenziert wäre³⁴. Maßnahme 99 definiert die Umsetzung bzw. „Berücksichtigung von Gebärdensprachdolmetschungen“ und lässt sich keiner Zielsetzung zuordnen³⁵.

Entsprechungen in der UN-BRK

In Kapitel „3.5 Sport“ wird auf keinen bestimmten Artikel der UN-BRK explizit Bezug genommen. Dies wäre jedoch hilfreich, da Bestimmungen von Artikel 30 UN-BRK Hinweise auf Maßnahmen zur Gewährleistung von Teilhabe an Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten für Menschen mit Behinderungen enthalten:

„(5) Mit dem Ziel, Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen die Teilhabe an Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten zu ermöglichen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen,

³⁴ Hierzu merkt das BMKÖS im Rahmen seiner Stellungnahme zum Endbericht der Evaluierung des NAP Behinderung 2012–2020 Folgendes an: „Bei Maßnahme 98 „Spezifische Maßnahmen zur Förderung sportlicher Betätigung im Rahmen der Aktivitäten der Gesundheitsförderung und Krankheitsverhütung“ mit dem Status „teilweise“ ist zu bedenken, dass das Bundessportfördergesetz (BSFG) schon in der damaligen Form eine (meist projektbezogene) Förderung solcher Maßnahmen ermöglicht hat und es in der aktuellen Form als BSFG 2017 (vgl. § 2 BSFG 2017) ebenso tut. Allerdings ist auch zu beachten, dass gemäß der Kompetenzverteilung in der österreichischen Bundesverfassung Breitensport Länderkompetenz ist und auch das Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, das Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend, das Bundesministerium für Landesverteidigung, sowie die Pensionsversicherungsanstalt Kompetenzen in diesem Bereich haben.“

³⁵ Hierzu merkt das BMKÖS im Rahmen seiner Stellungnahme zum Endbericht der Evaluierung des NAP Behinderung 2012–2020 Folgendes an: „Maßnahme 99 „Bei der Vergabe von Fördermitteln der öffentlichen Hand für Sportveranstaltungen ist auf die Zurverfügungstellung von Gebärdensprachdolmetschung Bedacht zu nehmen“ mit dem Status „teilweise“ ist anzumerken, dass jene Maßnahme zum Zeitpunkt der Erstellung des Nationalen Aktionsplans Behinderung 2012–2020 innovativ war (Am 6. Juli 2005 wurde die österreichische Gebärdensprache (ÖGS) durch eine Abstimmung im Nationalrat einstimmig als eigenständige Sprache in die Bundesverfassung aufgenommen, siehe Art. 8 Absatz 3 der Bundesverfassung). Die Praxis hat gezeigt, dass es leider von Anfang an zu wenig Gebärdendolmetscher bzw. Gebärdendolmetscherinnen gegeben hat und leider immer noch gibt. Die Folge davon ist, dass Gebärdendolmetschung fast nur bei Großsportveranstaltungen wie dem „Tag des Sports“ angeboten werden kann. Erfreulicherweise wird zusehends mehr Bewusstsein für die Notwendigkeit von Gebärdensprachdolmetschung bei Veranstaltern von bedeutsamen internationalen Großsportveranstaltungen registriert. Diese finden dann auch Berücksichtigung in der Festlegung der Höhe der Bundes-Sportfördermittel gemäß § 14 BSFG 2017.“

a) um Menschen mit Behinderungen zu ermutigen, so umfassend wie möglich an Breitensportlichen Aktivitäten auf allen Ebenen teilzunehmen, und ihre Teilnahme zu fördern;

b) um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit haben, behinderungsspezifische Sport- und Erholungsaktivitäten zu organisieren, zu entwickeln und an solchen teilzunehmen, und zu diesem Zweck die Bereitstellung eines geeigneten Angebots an Anleitung, Training und Ressourcen auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen zu fördern;

c) um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu Sport-, Erholungs- und Tourismusstätten haben;

d) um sicherzustellen, dass Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern an Spiel-, Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten teilnehmen können, einschließlich im schulischen Bereich.“

(UN-BRK Art. 30 Abs. 5 lit. a-e)

Synthese

Die UN-BRK verweist dezidiert auf den Zugang von Kindern zu sportlichen Aktivitäten, sowie zum Zugang zum schulsportlichen Bereich (vgl. ebd. Art. 30 Abs. 5 lit. d). Wie schon die ÖAR im Jahr 2010, greift auch der Monitoringausschuss diese Lücke im Rahmen seines Berichts zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren auf (vgl. Monitoringausschuss 2018 29).

9.1.6 Medien

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Ausgangslage heißt es, dass Menschen mit Behinderungen in der medialen Darstellung kaum vorhanden sind, und wenn dann ist diese oftmals medizinisch und wohlfahrtsorientiert (vgl. BMASK 2012 55). Weiters ist in der Ausgangslage von einer nicht näher definierten gesetzlichen Verpflichtung die Rede, nach welcher der

„Anteil an für hörbehinderte und sehbehinderte Menschen zugänglichen Sendungen, insbesondere durch Gebärdensprache, Untertitelungen, Audiodeskription und leicht verständliche Menüführung [in öffentlich-rechtlichen Medien zu] erhöhen“ (ebd. 56) ist.

Hierzu verweist die Ausgangslage beispielhaft auf die mangelnde Medienpräsenz von Veranstaltungen im Behindertensport (vgl. ebd.).

Auf Basis der beschriebenen Ausgangslage des Unterkapitels werden vier Zielsetzungen formuliert (vgl. ebd.):

- Erhöhung von barrierefreien Sendungen des ORF sowie audiovisueller Mediendienste, barrierefreier Eigenproduktion
- Darstellung von Menschen mit Behinderungen soll in den Medien sachlich und ausgewogen erfolgen
- Gestaltung und Moderationen von Sendungen im ORF durch Menschen mit Behinderungen
- Filmproduktion von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Filmförderung

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Im ersten Staatenbericht werden einzelne Kampagnen vorgestellt, die zur medialen Bewusstseinsbildung beitragen sollen (vgl. BMASK 2010 14). Im ersten Bericht des Monitoringausschusses wird explizit gefordert, die ORF Kampagne „Licht ins Dunkel“ hinsichtlich der Vermittlung eines sozialen Verständnisses von Behinderung anzupassen (vgl. Monitoringausschuss 2012 31). Ähnlich sieht dies die ÖAR, laut welcher „Licht ins Dunkel“ ein „Bild des Mitleides [gegenüber Menschen mit Behinderungen] anstatt von Selbstbestimmung und Inklusion“ (ÖAR 2010 36) verbreite. Laut erstem Staatenbericht berichtet der ORF in allen

Medien „regelmäßig über die Lebensumstände und Anliegen von Menschen mit Behinderungen“ (BMASK 2010 15), wobei die UN-BRK und deren Umsetzung als zentraler Gegenstand behandelt würde. Die ÖAR merkte in ihrem ersten Bericht hingegen an, dass ihr Berichterstattungen des ORF über die UN-BRK nicht bekannt sind (vgl. ÖAR 2010 36).

In diesem Zusammenhang verweist die ÖAR auf das ORF-Gesetz, welches Regelungen zur Vermittlung der Anliegen von Menschen mit Behinderungen, sowie zur barrierefreien Gestaltung von Informationssendungen beinhaltet (vgl. ÖAR ebd. 81). Auch andere wichtige Informationen, die nicht in der Ausgangslage vorhanden sind, nennt die ÖAR. So seien diese legislativen Rahmenbedingungen nur für die öffentlich-rechtlichen Sender verpflichtend, private Medienanbieter hingegen müssen weder Untertitel noch Übersetzungen in ÖGS anbieten (vgl. ebd.). Weiter verweist die ÖAR auf Zahlen zur Herstellung von medialer Barrierefreiheit: 2009 waren 33 % der ORF-Sendungen mit Untertiteln versehen, in ÖGS wurde ausschließlich die ZIB 1 um 19:30 angeboten und generell wurden nur sehr wenige Sendungen mit Audiotranskriptionen ausgestattet (vgl. ebd.). Die ÖAR merkt positiv an, dass die Sitzungen des Nationalrats seit 2009 in ÖGS gedolmetscht werden. Abschließend verweist sie noch darauf, dass keine Sendungen von Menschen mit Behinderungen selbst moderiert oder produziert werden (vgl. ebd. 83).

Maßnahmen und Indikatoren

Kapitel „3.6 Medien“ enthält vier Maßnahmen sowie einen Indikator (vgl. BMASK 2012 57). Drei Maßnahmen wurden als umgesetzt, eine Maßnahme als teilweise umgesetzt bewertet (vgl. BMASGK 2019a 74-76). Maßnahme 101 wurde als prioritär eingestuft.

Tabelle 27: Maßnahmen 101-104–3.6 Medien

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 1 Arbeitsgruppen und Gremien		
101 ³⁶	Einsetzung einer Arbeitsgruppe unter Einbindung der Behindertenverbände mit Medienvertretern zur Ausarbeitung einer Empfehlung zur Darstellung von Menschen mit Behinderungen in den Medien	ja
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		

³⁶ als priorisiert eingestuft

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
102	Schrittweise Erhöhung des Anteils der Barrierefreiheit aller Sendungen des ORF und anderer audiovisueller Mediendienste	ja
103	Die ORF.at-Seiten werden im Zuge ihrer schrittweisen technischen Modernisierung barrierefrei gemacht und entsprechen dem international anerkannten Standard zur Erstellung von barrierefreien Webinhalten (WCAG 2.0)	teilweise
Typ 3 Bewusstseinsbildung		
104	Schaffung von mehr Präsenz für den Behindertensport in den öffentlichen Medien	ja

Im Folgenden soll ein genauerer Blick auf Maßnahme 102 geworfen werden, die über die gesamte Laufzeit des NAP Behinderung 2012–2020 terminiert wurde, und für deren Umsetzung der ORF zuständig ist (vgl. BMASK 2012 57). Das Evaluationsteam ordnete die Maßnahme 102 dem Maßnahmentyp 2 zu, da durch die Erhöhung barrierefreier Sendungen eine Regelinfrastruktur geschaffen wurde. Zur Zielerfolgsmessung kann hier der einzige in Kapitel „3. Barrierefreiheit“ angeführte Indikator verwendet werden, welcher den Prozentsatz der barrierefreien Sendungen im ORF definiert.

Indikator zur Zielerreichung:

Prozentsatz der barrierefreien Sendungen im ORF

Laut Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 erfüllte der ORF auf Basis des Etappenplans bis Ende 2012 bereits 60 % der Untertitelquoten (vgl. BMASK 2016 115). Hierzu wurde der Umsetzungstand zu den gesendeten Stunden sowie der Sendungen mit Untertitel dokumentiert (vgl. ebd. 116). In der Umsetzungstabelle 2012–2018 werden dieselben Angaben gemacht, allerdings fehlt die Dokumentation für die Jahre 2016 bis 2018 (vgl. BMASGK 2019a 76). Um eine konsistente Erfolgsmessung zu gewährleisten, ist die durchgehende Angabe des Prozentsatzes barrierefreier Sendungen dringend erforderlich.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Die Kohärenz in Kapitel „3.6 Medien“ ist nur bedingt gegeben. Während in der Ausgangslage findet eine nicht näher definierte gesetzliche Verpflichtung zur barrierefreien Gestaltung von Sendungen öffentlich-rechtlicher Medien genannt wird (vgl. BMASK 2012 56), geht es bei der ersten Zielsetzung um die Erhöhung „barrierefrei zugängiger Sendung des ORF und

anderer visueller Mediendienste“ (ebd.). Anhand des Indikators „Prozentsatz der barrierefreien Sendungen im ORF“ lässt sich eine Entwicklung nachvollziehen. Dieser Zielsetzung lassen sich die Maßnahmen 102 und 103, für deren Umsetzung der ORF zuständig ist, zuordnen. Die Umsetzung der Maßnahme 102 wird in den Jahren 2012 bis 2015 anhand des verfügbaren Indikators gemessen (vgl. BMASK 2016 47). Während sich anhand dieses Beispiels ein gewisses Maß an Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen erkennen lässt, lassen sich der dritten und vierten Zielsetzung keine Maßnahmen zuordnen. Auch in der beschriebenen Ausgangslage finden sich keine den Zielsetzungen entsprechenden Informationen.

Entsprechungen in der UN-BRK

Der NAP Behinderung 2012–2020 bezieht sich in Kapitel „3.6 Medien“ nicht explizit auf einen bestimmten Artikel der UN-BRK. Dies wäre jedoch geboten, da die UN-BRK Beispiele für Maßnahmen nennt um „das Bewusstsein für Menschen mit Behinderungen zu schärfen und die Achtung ihrer Rechte und ihrer Würde zu fördern“ (UN-BRK Art. 8 Abs. 1 lit a). Hierzu gehört zum Beispiel „die Aufforderung an alle Medienorgane, Menschen mit Behinderungen in einer dem Zweck dieses Übereinkommens entsprechenden Weise darzustellen“ (ebd. Art. 8 Abs. 2 lit. c).

Eine weitere wichtige Bestimmung in diesem Zusammenhang ist in Artikel 21 UN-BRK zu finden. So sollen die Vertragsstaaten „die Massenmedien, einschließlich der Anbieter von Informationen über das Internet, dazu auffordern, ihre Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen barrierefrei zu gestalten“ (ebd. Art 21. lit. d), um zu gewährleisten, dass

„Menschen mit Behinderungen das Recht auf freie Meinungsäußerung und Meinungsfreiheit, einschließlich der Freiheit, sich Informationen und Gedankengut zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben, gleichberechtigt mit anderen und durch alle von ihnen gewählten Formen der Kommunikation [...] ausüben können“ (ebd. Art. 21).

Somit kann die erste Zielsetzung des Kapitels „3.5 Medien“ zur Erhöhung barrierefreier Sendungen des ORF als UN-BRK konform beschrieben werden. Durch einen Indikator, welcher den Prozentsatz barrierefreier Sendungen anzeigt, kann zudem die Umsetzung der Maßnahme 102 gemessen werden.

Synthese

Zur Umsetzung der zweiten Zielsetzung der sachlichen und ausgewogenen Darstellung von Menschen mit Behinderungen in den Medien wird im NAP Behinderung 2012–2020 die Maßnahme 101 formuliert (vgl. BMASGK 2019a 74f.). Im Rahmen medialer Bewusstseinsbildung hebt der Monitoringausschuss das Engagement des BKA, welches die Verantwortung zur Umsetzung der Maßnahme 101 trug, positiv hervor (vgl. Monitoringausschuss 2018 11). Das BKA hat über drei Jahre hinweg (2013–2016) in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen, Empfehlungen auf einer Internetplattform zur medialen Darstellung von Menschen mit Behinderungen erarbeitet (vgl. BMASGK 2019a 76). Der Monitoringausschuss betont aber auch, dass die mediale Bewusstseinsbildung ein fortlaufender und flächendeckender Prozess ist, und nicht durch einzelne Akteure und Akteurinnen oder Projekte umgesetzt werden könne (vgl. Monitoringausschuss 2018 11). Der Behindertenrat stellt darüber hinaus fest, dass keine effektiven Kampagnen zur nachhaltigen Bewusstseinsbildung vorliegen (vgl. Behindertenrat 2018 9). Stattdessen orientiert sich die mediale Darstellung von Menschen mit Behinderungen laut Behindertenrat nach wie vor an stereotypischen Bildern von Menschen mit Behinderungen (vgl. ebd.).

9.1.7 Informationsgesellschaft

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Ausgangslage werden Projektergebnisse zur Barrierefreiheit von Selbstbedienungsterminals, wie zum Beispiel Ticketautomaten, Informationsschalter und Geldautomaten, vorgestellt (vgl. BMASK 2012 57). Dieses Projekt stammte aus dem Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation der EU (vgl. ebd.).

Auf Basis der beschriebenen Ausgangslage des Unterkapitels wird eine Zielsetzung formuliert (vgl. ebd.):

- Unterstützung der selbstständigen Lebensführung von Menschen mit Behinderungen durch Ausbau und Förderung von Informations- und Kommunikationstechnologien

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Im ersten Staatenbericht wird auf das Telekommunikationsgesetz verwiesen, welches die Interessenvertretung aller Nutzer und Nutzerinnen regelt (vgl. BMASK 2010 32). Die ÖAR merkt in ihrem ersten Bericht hierzu die ihrer Ansicht nach unzureichende Konkretisierung des Telekommunikationsgesetzes an (vgl. ÖAR 2010 43). Sie hebt aber das Engagement einzelner Akteure und Akteurinnen hervor, welches jedoch „an mangelnder Finanzierungsbereitschaft“ (ebd.) scheitert. Auch spricht die ÖAR den besonders eklatanten Fall des „Fehlen[s] von barrierefreien Regelungen für gehörlose, hörbehinderte und sprechbehinderte Menschen hinsichtlich Notrufsystemen, wie auch der Europäischen Nummer 112“ (ebd.) an. Es gäbe zwar eine Servicenummer der Wiener Bundespolizeidirektion, jedoch mangelt es laut ÖAR an der Weiterleitung zu den zuständigen Rettungs- und Notdiensten (vgl. ebd.). Zur verpflichtenden Herstellung von Barrierefreiheit auf Websites im privaten Bereich verweist die ÖAR auf das BGStG, welches hierfür die gesetzliche Grundlage darstellt (vgl. ebd. 44). Allerdings weist sie auch daraufhin, dass im BGStG keinerlei Informationen zur konkreten Umsetzung vorhanden sind (vgl. ebd.). Dennoch hebt die ÖAR hervor, dass sich „ein durchaus positives Bild“ (ebd. 44) bezüglich der Entwicklung der Internettechnologie ergibt.

Maßnahmen und Indikatoren

Kapitel „3.7 Informationsgesellschaft“ enthält fünf Maßnahmen, jedoch keine Indikatoren (vgl. BMASK 2012 58). Vier Maßnahmen wurden als umgesetzt, eine Maßnahme als nicht umgesetzt bewertet (vgl. BMASGK 2019a 76-78).

Tabelle 28: Maßnahmen 105-109–3.7 Informationsgesellschaft

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
105	Der Breitbandausbau in den ländlichen Gebieten soll durch Erhöhung der Verfügbarkeit von Breitband die selbständige Lebensführung älterer und behinderter Menschen mitunterstützen	teilweise
Typ 4 Forschungsprojekte, Evaluierungen und Studien		
108	Ältere und behinderte Menschen mit einem geringen Einkommen erhalten eine Zuschussleistung zu den Fernsprechentgelten und seit Ende 2010 auch für die Kosten von Internetzugängen	ja
109	Evaluierung von Maßnahmen für die Erlassung einer etwaigen Verordnung über barrierefreie Telekommunikationsdienste unter Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen	ja

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 6 Förderprogramme und (Modell-)Projekte		
106	Das Förderprogramm „austrian electronic network“ unterstützt im Themenbereich Digitale Integration die Markteinführung von elektronischen Netzen und Diensten, die die Förderung des selbständigen Lebens und die Einbeziehung aller Bevölkerungsgruppen in die Informationsgesellschaft zum Ziel haben	ja
Typ 10 Staatliche Förderungen und Zuwendungen		
107	Ältere und behinderte Menschen mit einem geringen Einkommen erhalten eine Zuschussleistung zu den Fernsprechentgelten und seit Ende 2010 auch für die Kosten von Internetzugängen	ja

Im Folgenden soll ein genauerer Blick auf Maßnahme 106 geworfen werden, die laut NAP Behinderung 2012–2020 von 2007 bis 2013 terminiert ist und für deren Umsetzung das soll beim BMVIT zuständig ist (vgl. BMASK 2012 58). An dieser Stelle muss darauf verwiesen werden, dass die Maßnahme bereits fünf Jahren vor Inkrafttreten beginnt, und nur ein Jahr nach Beginn der Laufzeit des NAP Behinderung 2012–2020 endet. Sowohl in der Zwischenbilanz zum NAP Behinderung 2012–2020 (vgl. BMASK 2015 117), als auch in der Umsetzungstabelle 2012–2018 wird die Maßnahme als umgesetzt gekennzeichnet (vgl. BMASGK 2019a 77). In der Zwischenbilanz zum NAP Behinderung 2012–2020 heißt es, dass das BMVIT die Zuständigkeit für die bereits umgesetzte Maßnahme an das BKA weitergibt (vgl. BMASK 2016 117), obwohl die Maßnahme nur mit einer Laufzeit bis 2013 im NAP Behinderung 2012–2020 terminiert ist (vgl. BMASK 2012 58). Anhand des Beispiels der Maßnahme 106 und deren Umsetzungsverlauf geht deutlich hervor, dass eine konkrete Terminierung sowie klare Zuständigkeiten definiert sein müssen.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Die Zielsetzungen und Maßnahmen reflektieren nur zu einem bestimmten Grad die Ausgangslage, da diese auch nur sehr marginal beschrieben wurde.

Die einzige Zielsetzung des Kapitels „3.7 Informationsgesellschaft“ ist sehr allgemein formuliert. Anhand der Formulierung der Zielsetzung lässt sich nicht klar erkennen, welche Lebensbereiche oder Technologien die Unterstützung der selbstständigen Lebensführung von Menschen mit Behinderungen durch den Ausbau und die Förderung von Informations- und Kommunikationstechnologien impliziert. Bei keiner der fünf Maßnahmen des Unterkapitels ist jedoch klar, wie diese zu Zielerreichung beitragen sollen.

Entsprechungen in der UN-BRK

In Kapitel „3.7 Informationsgesellschaft“ ,wird auf keinen Artikel der UN-BRK explizit Bezug genommen. In der Präambel der UN-BRK findet sich jedoch eine, für das Thema Informationsgesellschaft relevante Passage, die betont

„, wie wichtig es ist, dass Menschen mit Behinderungen vollen Zugang zur physischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Umwelt, zu Gesundheit und Bildung sowie zu Information und Kommunikation haben, damit sie alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll genießen können“ (UN-BRK Präambel lit. v).

Unterstützend kann zum Beispiel auch Artikel 9 herangezogen werden. Dieser beinhaltet Maßnahmen betreffend:

„b) Informations-, Kommunikations- und andere Dienste, einschließlich elektronischer Dienste und Notdienste; [...]

f) um andere geeignete Formen der Assistenz und Unterstützung für Menschen mit Behinderungen zu fördern, damit ihr Zugang zu Informationen gewährleistet wird;

g) um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, einschließlich des Internets, zu fördern;

h) um die Gestaltung, die Entwicklung, die Herstellung und den Vertrieb barrierefreier Informations- und Kommunikationstechnologien und -systeme in einem frühen Stadium zu fördern, sodass deren Barrierefreiheit mit möglichst geringem Kostenaufwand erreicht wird“ (ebd. Art. 9 Abs. 1 lit b, Abs. 2 lit. f-h).

In Übereinstimmung mit den Regelungen in Buchstabe g und h des Artikels 9 UN-BRK können die Maßnahmen 105, 106 und 107 genannt werden.

Synthese

Im zweiten Bericht bezieht sich der Behindertenrat auf die Bestimmungen in Artikel 21, Buchstabe b der UN-BRK, die seiner Ansicht nach nicht zufriedenstellend umgesetzt sind. So gibt es laut Behindertenrat keine einheitlichen Standards sowie Regelungen für die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen bei behördlichen Dienstleistungen und Amtswegen (vgl. Behindertenrat 2018 12). Auch die Volksanwaltschaft weist in ihrem Bericht darauf hin, dass Dolmetschleistungen gerade in rechtlichen Kontexten und im Justizbereich unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden müssten (vgl. Volksanwaltschaft 2018 10). Hierzu findet sich in Kapitel „3.7 Informationsgesellschaft“ nichts. Der Behindertenrat verweist in seinem zweiten Bericht weiter auf Menschen mit Lernschwierigkeiten, die aufgrund fehlender Informationen in Leichter Sprache oftmals gesellschaftlich exkludiert werden (vgl. Behindertenrat 2018 11). Der Monitoringausschuss verweist ebenfalls auf einen Mangel an öffentlichen Websites in Leichter Sprache sowie allgemein auf „not enough efforts to facilitate the access [...] to new information and communication systems“ (Monitoringausschuss 2018 12). Diese Aussagen sind im Kontext von Artikel 21 UN-BRK zu sehen, wonach „für die Allgemeinheit bestimmte Informationen rechtzeitig und ohne zusätzliche Kosten in barrierefreien Formaten und Technologien“ (UN-BRK Art. 21 lit. a) zugänglich sein müssen. Der Monitoringausschuss empfiehlt zur Umsetzung der Bestimmungen der UN-BRK die Partizipation von Menschen mit Behinderungen in der Entwicklung und Planung barrierefreier Informations- und Kommunikationsstrategien (vgl. Monitoringausschuss 2018 2). Durch die Partizipation von Menschen mit Behinderungen können erforderliche Anliegen und Bedürfnisse identifiziert und dann angegangen werden.

9.1.8 Bauen

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Ausgangslage wird, wie auch im Kapitel „3.1 Allgemeines“ auf das Konzept „Design for All“ als „Mittelpunkt behindertenpolitischer Forderungen“ (BMASK 2012 58) verwiesen. Weiter heißt es in der Ausgangslage, dass der Beirat der Baukulturen bereits 2011 Empfehlungen zu „Barrierefreiem Bauen – Design for all“ herausgebracht hat (vgl. ebd. 59). Zudem wird in der Ausgangslage, wie auch bereits in Kapitel 3.2 „Leistungen“, erwähnt, dass es bereits inhaltliche Vereinheitlichungen in Form der barrierefreien Baunormen ÖNORM B 1600 gibt (vgl. ebd.). Die Zertifizierung von Barrierefreiheit auf Basis der ÖNORM B 1600 erfolgt aber laut NAP Behinderung 2012–2020 nach wie vor auf freiwilliger Basis (vgl. ebd.). Weiters gibt die Ausgangslage des Kapitels „3.8 Bauen“ Informationen für den legislativen

Bereich, etwa dass baurechtliche Regelungen maßgeblich von den jeweiligen Länderkompetenzen abhängig sind (vgl. ebd.). Zudem wird auf das Bundesvergabegesetz verwiesen, welches die barrierefreie Ausgestaltung von Bauwerken gewährleistet: So ist in diesem etwa geregelt, dass Ausschreibungsunterlagen auf die Barrierefreiheit von Bauten Bezug nehmen müssen (vgl. ebd.). Auch wird die Herstellung von Barrierefreiheit beim Wohnen erwähnt (vgl. ebd.). Die Ausgangslage enthält jedoch keine Belege in Form statistischer Daten oder Quellen für angeführte Informationen (vgl. ebd.). Weiter heißt es in der Ausgangslage, dass barrierefreies Bauen zur Schaffung von Arbeitsplätzen beiträgt: So könnte bei „einer Investitionssumme von 100 Mio. € bis zu 1.400 Arbeitsplätze“ (ebd. 60) auf allen Ebenen einschlägiger Berufsgruppen geschaffen werden.

Auf Basis der beschriebenen Ausgangslage des Unterkapitels werden zwei Zielsetzungen formuliert (vgl. ebd.):

- Etablierung von harmonisierten Bauordnungen sowie Einführung von Kriterien des anpassbaren Wohnbaus bei Vergabe von Förderungsmitteln
- Förderung der Beratungs- und Planungskompetenzen sowie Bewusstseinsbildung über bauliche Barrierefreiheit bei allen einschlägigen Berufsgruppen

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Im ersten Bericht geht die ÖAR auf die Harmonisierung des Baurechts ein, welches länderspezifisch ist, bei welchem jedoch mit der Etablierung von OIB-Richtlinien eine Vereinheitlichung angestrebt wird (vgl. ÖAR 2010 40). Laut ÖAR hatten im Jahr 2010 erst vier der neun Bundesländer diese Regelung unterzeichnet (vgl. ebd.).

Des Weiteren geht die ÖAR in ihrem Bericht auf Paragraph 87 des Bundesvergabegesetzes ein, welcher regelt, dass in Ausschreibungen explizit auf Barrierefreiheit Bezug genommen werden muss (vgl. ebd. 41). Hierbei gibt laut ÖAR jedoch folgende Ausnahmen, die ein Aussetzen dieser Regelungen ermöglichen: Zu- und Umbauten müssen nur dann barrierefrei sein, wenn die Kosten nicht unverhältnismäßig steigen sowie entsprechender Bedarf gegeben ist; auch Neubauten müssen nicht barrierefrei gebaut werden, wenn eine bundesweite Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen durch eine Stellungnahme die Notwendigkeit von Barrierefreiheit negiert (vgl. ebd.).

Zu barrierefreiem Wohnraum verweist die ÖAR auf das BGStG, in welchem die Berichterlegung über die Notwendigkeit barrierefreien Wohnraumes durch betroffene Personen festgelegt ist (vgl. ebd. 39). Die ÖAR weist zusätzlich auf die fehlenden Bestimmungen zur Barrierefreiheit im Wohnungsbau sowie der Raumplanung und Regionalentwicklung hin (vgl. ebd.). Auch das Mietrechtsgesetz ist laut ÖAR nicht durchgehend zur Herstellung von Barrierefreiheit geeignet, da Bereiche außerhalb des persönlichen Wohnbereiches durch die Bestimmung des BGStG nicht abgedeckt werden und Mieterinnen und Mieter keine eigenen Adaptionen in Bereichen, welchen allen Mietparteien zur Verfügung stehen, vornehmen dürfen (vgl. ebd.).

Maßnahmen und Indikatoren

Kapitel „3.8 Bauen“ enthält vier Maßnahmen, jedoch keine Indikatoren (vgl. BMASK 2012 58). Von den vier Maßnahmen wurden zwei als teilweise umgesetzt und zwei Maßnahme als umgesetzt bewertet (vgl. BMASGK 2019a 78-80). Maßnahme 112 wurde als prioritär eingestuft.

Tabelle 29: Maßnahmen 110-113–3.8 Bauen

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 5 Fort- und Weiterbildung		
112 ³⁷	Barrierefreiheit als Pflichtfach in allen einschlägigen Ausbildungen (z. B. Architektur, Bauingenieurwesen, bautechnische Berufe) sowie für die verantwortlichen Personen in den Baubehörden und im Denkmalschutz	teilweise
Typ 7 Konzepte, Strategien und Richtlinien		
110	Berücksichtigung der Barrierefreiheit im Beirat für Baukultur und im Österreichischen Normungsinstitut	ja
113	Beziehung von Vertretern von Behindertenorganisationen bei allen großen Bauvorhaben des Bundes bzw. bei vom Bund geförderten großen Bauvorhaben	teilweise
Typ 9 Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen		
111	Schaffung bzw. Verbesserung der steuerlichen Berücksichtigung von Maßnahmen zur Schaffung von Barrierefreiheit für Betroffene	ja

³⁷ als priorisiert eingestuft

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Obwohl in der Ausgangslage das Konzept „Design for All“ als „Mittelpunkt behindertenpolitischer Forderungen“ (NAP 2012 58) benannt wird, sind weder in der weiteren Ausarbeitung des Kapitels in den Zielsetzungen noch in den Maßnahmen Bezüge zur Umsetzung dieses Konzeptes zu finden.

Die erste Zielsetzung zur Etablierung von harmonisierten Bauordnungen ist in Übereinstimmung mit der dargestellten Ausgangslage formuliert (vgl. ebd. 60). Der Zielsetzung lässt sich Maßnahme 110 zuordnen. (vgl. ebd.). Dies ist ein positives Beispiel für Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzung und Maßnahme.

Ebenfalls in Übereinstimmung mit der angeführten Ausgangslage wurde der zweite Teil der ersten Zielsetzung (die Einführung von Kriterien des anpassbaren Wohnbaus bei Vergabe von Fördermitteln) formuliert (vgl. ebd.). Hier ist anzumerken, dass die erste Zielsetzung von Kapitel „3.8 Bauen“ zwei Ziele beinhaltet. Um eine Kohärenz von Ausgangslage und Zielsetzungen zu ermöglichen, ist die Anführung und Formulierung zweier separater und eigenständiger Zielsetzungen empfehlenswert. Es lassen sich auch keine Maßnahmen zur Umsetzung der beiden Ziele finden.

Abschließend ist bei Maßnahme 113 positiv hervorzuheben, dass diese in der Formulierung eine partizipative Umsetzung der Maßnahme explizit nennt. Die Maßnahme trägt jedoch mit ihrer Formulierung nicht zur Umsetzung einer der zwei angeführten Zielsetzungen bei. Auch der beschriebenen Ausgangslage können keine Informationen über geplante Bauvorhaben des Bundes oder vom Bund geförderte Bauvorhaben entnommen werden. Diese Ergänzungen sind jedoch für eine kohärente Darstellung von Ausgangslage und Zielsetzungen und Maßnahmen unerlässlich. Dieser Hinweis ist ebenfalls auf Maßnahme 111 übertragbar.

Entsprechungen in der UN-BRK

In Kapitel „3.8 Bauen“ wird auf keinen Artikel der UN-BRK explizit Bezug genommen. Dabei enthält die UN-BRK wichtige Bestimmungen für den Bereich barrierefreien Bauens. So etwa die Begriffsbestimmung von universellem Design, die in einem Kapitel „3.8 Bauen“ eingangs zu nennen wäre. Laut UN-BRK bedeutet universelles Design

„ein Design von Produkten, Umfeldern, Programmen und Dienstleistungen in der Weise, dass sie von allen Menschen möglichst weitgehend ohne eine Anpassung oder ein spezielles Design genutzt werden können.“

„Universelles Design“ schließt Hilfsmittel für bestimmte Gruppen von Menschen mit Behinderungen, soweit sie benötigt werden, nicht aus“ (UN-BRK Art.2)

Weiters ist Artikel 9 UN-BRK relevant, der besagt, dass geeignete Maßnahmen zur Beseitigung von Barrieren in „Gebäuden, Straßen, Transportmitteln sowie anderen Einrichtungen in Gebäuden und im Freien, einschließlich Schulen, Wohnhäusern, medizinischer Einrichtungen und Arbeitsstätten“ (ebd. Art. 9 Abs. 1 lit. a) erfolgen müssen. In Übereinstimmung mit dieser Regelung wird im NAP Behinderung 2012–2020 sowohl die erste Zielsetzung als auch die Maßnahme 110 formuliert. Auch die Bestimmung in Artikel 9, Absatz 2, Buchstabe c ist relevant, laut der Maßnahmen getroffen werden müssen, „um betroffenen Kreisen Schulungen zu Fragen der Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen anzubieten“ (ebd. Art. 9 Abs. 2 lit. c). Auf diese Regelung wird in Kapitel „3.8 Bauen“ in der Ausgangslage, in den Zielsetzungen als auch in Maßnahme 112 indirekt Bezug genommen.

Synthese

In Kapitel „3.8 Bauen“ lassen sich keine Zielsetzungen und Maßnahmen zur Harmonisierung des Baurechts finden. Der Behindertenrat legt im Rahmen des zweiten und dritten Staatenberichts dar, dass die Baunormen ÖNORM B 1600 bereits 2015 aus den OIB-Richtlinien entfernt wurden (vgl. Behindertenrat 2018 10). Dies wirkt laut Behindertenrat einer Harmonisierung des Baurechts entgegen, da die Grundlagen der OIB-Richtlinien keiner bundesweiten Vereinheitlichung entsprechen (vgl. ebd.). Auch die Volksanwaltschaft führt die fehlende gesetzliche Verpflichtung für Barrierefreiheit auf Bundesebene an (vgl. Volksanwaltschaft 2018 9). Erwähnenswert ist auch, dass Maßnahme 110 und Maßnahme 71 aus Kapitel „3.1 Allgemeines“ inhaltliche Überschneidungen aufweisen, da beide auf die Bearbeitung von Normierungsstandards im Bauwesen abzielen (vgl. BMASK 2012 46 und 60). Zum Bundesvergabegesetz, welches die Nennung von barrierefreiem Bauen in Ausschreibungsunterlagen vorsieht (vgl. ebd. 59), lassen sich weder Zielsetzungen noch Maßnahmen in NAP Behinderung 2012–2020 finden, die sich explizit auf die Gesetzesgrundlage beziehen. Die ÖAR führt jedoch im ersten Bericht an, dass zu hohe Kosten sowie die Stellungnahme einer Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen, die die Notwendigkeit von Barrie-

refreiheit als nicht gegeben darlegt, ausreichend für ein Aussetzen der gesetzlichen Vorschriften bestimmt (vgl. ÖAR 2010 40). Diese Vorgehensweise kann in Bezug auf Artikel 9 als nicht konform mit der UN-BRK betrachtet werden.³⁸

Der UN-Behindertenrechtsausschuss forderte im Rahmen des zweiten und dritten Staatenberichtsverfahrens die Berichtslegung zu aktuellen Umsetzungsständen (vgl. UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2018 2018 3). Die Abweichung von gesetzlichen Bestimmungen kann laut zweiten und dritten Staatenbericht nur auf Grundlage sachlich begründeter Fälle gesehen werden (vgl. BMSGK 2019a 38). Im Rahmen des zweiten und dritten Staatenberichtsverfahrens forderte der UN-Behindertenrechtsausschuss weiter die Berichtslegung zum Umsetzungsstatus der Maßnahme 112 (Etablierung von Barrierefreiheit als Pflichtfach in allen einschlägigen Ausbildungen) (vgl. UN-Behindertenrechtsausschuss 2018 2). Das BMSGK legt die Situation in Reaktion darauf folgendermaßen dar: In Höheren Lehranstalten und Berufsschulen sind Barrierefreiheit und „Design for All“ bereits Bestandteile des Curriculums (vgl. BMSGK 2019a 37). Universitäten in Österreich hätten wiederum eine autonome Kompetenz in der Erstellung ihrer Curricula zu (ebd.).

9.1.9 Tourismus

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Ausgangslage ist vom wirtschaftlichen Potential der „Schaffung von barrierefreien Angeboten“ (BMSGK 2012 61) im Tourismus die Rede. Die Ausgangslage nennt weitere projektbasierte Aktivitäten des BMWFJ, die barrierefreien Tourismus thematisieren (vgl. ebd.). Als Ergebnis können Leitfäden und Informationsunterlagen für die Tourismuswirtschaft verzeichnet werden (vgl. ebd.).

Auf Basis der beschriebenen Ausgangslage des Unterkapitels wird eine Zielsetzung formuliert (vgl. ebd.):

- Information und Sensibilisierung der Tourismus- und Freizeitwirtschaft

³⁸ Hierzu merkt das BMSGK im Rahmen seiner Stellungnahme zum Zwischenbericht der Evaluierung des NAP Behinderung 2012–2020 Folgendes an: „In den Ausarbeitungen wird lediglich auf die alte Rechtslage bis 20. August 2018 Bezug genommen, bei welchem sich der Verweis auf § 87 des Bundesvergabegesetzes 2006 bezieht. Diese Bestimmung wurde mit Inkrafttreten des Bundesvergabegesetzes 2018, BGBl. I Nr.65/2018, (21. August 2018) durch § 107 leg. cit. ersetzt und stimmt mit den Bestimmungen der UN-BRK überein.“

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Der erste Staatenbericht informiert über die Umsetzung von Maßnahmen zur Barrierefreiheit in allen sechs österreichischen Nationalparks (vgl. BMASK 2010 49). Zudem werden Einzelmaßnahmen und projektbasierte Aktivitäten auf Länderebene präsentiert (vgl. ebd. 50).

Maßnahmen und Indikatoren

Kapitel „3.9 Tourismus“ enthält fünf Maßnahmen, jedoch keine Indikatoren (vgl. BMASK 2012 58). Vier Maßnahmen wurden als umgesetzt, eine Maßnahme als nicht umgesetzt bewertet (vgl. BMASGK 2019a 80-82).

Tabelle 30: Maßnahmen 114-118–3.9 Tourismus

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 3 Bewusstseinsbildung		
114	Verbreitung der Informationsmaterialien aus der Broschürenreihe „Tourismus für Alle“: <ul style="list-style-type: none">• Barrierefreies Planen und Bauen in der Tourismus- und Freizeitwirtschaft• Eine Orientierungshilfe für barrierefreie Naturangebote• Barrierefreies Reisen – ein Leitfaden zum Umgang mit dem Gast• Barrierefreie Kunst- und Kulturangebote• Wettbewerbsbroschüre „Tourismus für Alle“	ja
115	Sensibilisierung durch Vorträge, Wettbewerbe, wie z. B. EDEN Award 2013 zum Thema Barrierefreier Tourismus/Tourismus für Alle	ja
117	Informationsmaterial für behinderte Reisende aus dem Ausland zum Thema „Benützung von Behindertenparkplätzen und öffentlichen Verkehrsmitteln in Österreich“ bzw. Inanspruchnahme von Vergünstigungen in diesem Zusammenhang	nein
Typ 5 Fort- und Weiterbildungen		
118	Erweiterung der Ausbildungsinhalte für im Tourismus Beschäftigte (Umgang und Kommunikation mit Menschen mit Behinderungen, Barrierefreiheit auch für hör- und sehbehinderte Menschen)	ja
Typ 10 Staatliche Förderungen und Zuwendungen		
116	Bauliche Investitionen in Barrierefreiheit sind im Rahmen der betrieblichen Tourismusförderung des Bundes bei der Österreichischen Hotel- und Tourismusbank Gesellschaft mbH förderbar	ja

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In der beschriebenen Ausgangslage werden einzelne Projekte dargestellt, die sich mit Barrierefreiheit im Tourismus befassen (vgl. BMASK 2012 61), zudem wurde eine sehr allgemeine Zielsetzung formuliert (vgl. ebd.). Dieser Zielsetzung lassen sich die Maßnahmen 114 und 115 zuordnen. Diese können als Weiterführung der in der Ausgangslage beschriebenen Projekte angesehen werden. Die Maßnahmen 117 und 118 könnten aufgrund der allgemeinen Formulierung der Zielsetzung ebenfalls zur Umsetzung von Informations- und Bewusstseinsbildung beitragen. Die Maßnahme 116 behandelt bauliche Investitionen, welche weder in der Darstellung der Ausgangslage noch in der Zielsetzung explizit formuliert benannt werden. Dementsprechend ist die Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen im Kapitel „3.9 Tourismus“ nur bedingt gegeben.

Entsprechungen in der UN-BRK

Im Kapitel „3.9 Tourismus“ wird auf keinen Artikel der UN-BRK explizit Bezug genommen. Dabei enthält die UN-BRK sehr wohl Bestimmungen zum Bereich Tourismus. So etwa Artikel 30 in dem von geeigneten Maßnahmen die Rede ist

„1) um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu Sport-, Erholungs- und Tourismusstätten haben;

2) um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen barrierefreien Zugang zu der mit der Organisation von Erholungs-, Tourismus-, Freizeit- und Sportaktivitäten befassten Personen und Einrichtungen haben“
(UN-BRK Art. 30 Abs. 5 lit. c und e)

Synthese

In der Ausgangslage wird das Thema Tourismus vorwiegend anhand projektbasierter Aktivitäten behandelt. Auf Basis dieser Ausgangslage wird eine Zielsetzung zur Förderung von Information und Bewusstsein formuliert. Dieser Zielsetzung lassen sich die Maßnahmen 114 und 115 zuordnen. Maßnahme 116 bestimmt die Umsetzung von baulichen Investitionen zur Herstellung von Barrierefreiheit im Rahmen der betrieblichen Tourismusförderung des Bundes. Hierzu lassen sich weder Informationen in der Ausgangslage noch eine formulierte Zielsetzung finden. Maßnahme 118 dient zur Erweiterung der Ausbildungsinhalte in einschlägigen Berufsgruppen. Auch hierzu lassen sich in der Beschreibung der Ausgangslage keine Informationen finden, auch gibt es keine dazu passende Zielsetzung.

9.1.10 Wichtigste Ergebnisse der Dokumentenanalyse zum Thema

Barrierefreiheit

Die Heterogenität des in Kapitel 3 behandelten Themas Barrierefreiheit zeigt sich bereits an den jeweiligen Überschriften der Unterkapitel; zum Beispiel „3.2 Leistungen des Bundes“, „3.3 Verkehr“, „3.4 Kultur“, „3.5 Sport“, „3.6 Medien“ und „3.8 Bauen“. Der NAP Behinderung 2012–2020 beschreibt Barrierefreiheit folglich richtig als Querschnittsthematik (vgl. BMASK 2012 45). In den Ausgangslagen der einzelnen Kapitel werden gesetzliche Rahmenbedingungen in Österreich sowie europaweite Verordnungen und Richtlinien beschrieben. Der NAP Behinderung 2012–2020 bezieht sich dabei immer wieder auf Paragraphen des BGStG, das E-Government-Gesetz, die ÖRNORM B 1600, das Bundesvergabegesetz et cetera. Es gibt jedoch kaum Quellenverweise oder Bezüge zu statistischem Datenmaterial, welches den IST-Zustand bei der Barrierefreiheit in den unterschiedlichen Lebensbereichen von Menschen mit Behinderungen in Österreich darstellen könnte. Dies wäre jedoch für eine differenzierte Darstellung der Ausgangslage, und folglich einer Festlegung entsprechender Zielsetzungen wichtig und hilfreich.

Bereits in den Beschreibungen in den Ausgangslagen wird ersichtlich, dass sich thematische Überschneidungen zwischen den einzelnen Subkapiteln ergeben. Beispielhaft ist hier bauliche Barrierefreiheit zu nennen, die in den Kapiteln „3.1 Allgemeines, „3.2 Leistungen des Bundes“ und „3.8 Bauen“ thematisiert wird. Aber auch zu bei medialen Präsentationen von und der Berichterstattung über Menschen mit Behinderungen sowie bei Übersetzungsleistungen sind Überlappungen zwischen den Kapiteln „3.5 Sport“, „3.6 Medien“ sowie „3.7 Informationsgesellschaft“ festzustellen.

Die Anzahl der Zielsetzungen variiert von Kapitel zu Kapitel stark. Es werden einerseits sehr allgemeine Zielsetzungen formuliert, die breite Umsetzungsmöglichkeiten und einen großen Interpretationsspielraum zulassen, zum Beispiel die Stärkung des Bewusstseins für Barrierefreiheit in Gebietskörperschaften, der Wirtschaft und der Bevölkerung (vgl. ebd. 46). Andererseits gibt es auch spezifischere Zielsetzungen, wie die „Förderung von Filmen über und von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Filmförderung“ (ebd. 56). Zudem ist die indifferente Formulierungsart von Zielsetzungen und Maßnahmen aufgefallen. Beispielhaft sei hier die Zielsetzung „Aufnahme von Barrierefreiheit und „Design for All“ als Pflichtfach in alle entsprechenden Ausbildungen“ (ebd. 46) und die Maßnahme 112 „Barrierefreiheit als Pflichtfach in allen einschlägigen Ausbildungen“ genannt.

Kapitel „3. Barrierefreiheit“ beinhaltet insgesamt 50 Maßnahmen, von denen 32 als umgesetzt bewertet wurden (vgl. BMASGK 2019a 49ff.). Der Stand der Umsetzung ist oftmals

nicht transparent genug dargestellt und beschrieben. Beispielhaft ist hier der Umsetzungsstand von Maßnahme 70 „Verstärkte Öffentlichkeitsarbeit und Darstellung von good practice Beispielen“ zu nennen. Die Zuständigkeit der Umsetzung liegt laut NAP Behinderung 2012–2020 bei allen Bundesministerien (vgl. BMASK 2012 46). In der Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 verweisen lediglich vier von neun Ministerien auf projektbasierte good practice Beispiele und Veranstaltungen (vgl. BMASK 2016 96f.). In der Umsetzungstabelle 2012–2018 kommen noch drei weitere good practice Beispiele der bereits aktiven vier Ministerien hinzu (vgl. BMASGK 2019a 50). Aus den Ausführungen wird es nicht ersichtlich, welche Kriterien erfüllt werden müssen, damit die Maßnahme als umgesetzt bewertet wird. Dies liegt auch daran, dass diese Maßnahme aus zwei Teilen bestehen: die Öffentlichkeitsarbeit und die Arbeit mit good practice Beispielen. Hierbei müsste eine Differenzierung vorgenommen werden, um zum einen die Gewichtung und zum anderen die Umsetzungskriterien der Maßnahme definieren zu können.

Zur Messung des Umsetzungsstandes enthält der NAP Behinderung 2012–2020 einen Indikator (Prozentsatz der barrierefreien Sendungen im ORF), mit welchem sich zumindest der Umsetzungsstand von Maßnahme 102 „Schrittweise Erhöhung des Anteils der Barrierefreiheit aller Sendungen des ORF und anderer audiovisueller Mediendienste“ messen lässt.

In lediglich sechs von insgesamt 50 Maßnahmen gab es eine partizipative Umsetzungsdurchführung zu vernehmen (vgl. BMASK 2012 46, 51, 52, 57, 58, 60). In diesen Maßnahmen wird die Umsetzung „unter Einbindung von Selbstvertreterinnen und Selbstvertretern“ (ebd. 46) oder „Behindertenverbänden (ebd. 457)“, „in Abstimmung mit Betroffenen-Organisationen“ (ebd. 52), „unter Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen“ (ebd. 58) oder unter „Beziehung von Vertretern von Behindertenorganisationen“ (ebd. 60) anvisiert. Diese sehr unterschiedlichen Partizipationsbestrebungen wirken sich auf die Zusammenarbeit der einzelnen Akteure und Akteurinnen maßgeblich aus. In diesem Kontext weist der UN-Behindertenrechtsausschuss in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 darauf hin, dass der Einbezug von Personen mit Behinderungen für ein zielgruppenorientiertes Verständnis für Barrierefreiheit von großer Bedeutung ist (vgl. UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2018 2013 6). An dieser Stelle sei darauf verwiesen, dass sich aus der UN-BRK und der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 direkte Implementierungsstrategien und -vorschläge zur Formulierung von Maßnahmen entnehmen lassen.

Von Kapitel „3.1 Allgemeines“ abgesehen finden sich in Kapitel „3. Barrierefreiheit“ keine expliziten Verweise auf die UN-BRK. Thematisch sollten jedoch die folgenden Artikel angeführt werden, da diese Regelungen zur Herstellung und Umsetzung von Barrierefreiheit sowie dem Abbau von Barrieren beinhalten:

- Artikel 21 „Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen“
- Artikel 28 „Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz“
- Artikel 30 „Teilhabe an kulturellem Leben sowie Erholung, Freiheit und Sport“

Darüber hinaus muss eine konsequente Berücksichtigung von Artikel 2 „Allgemeine Grundsätze“ und Artikel 4 „Allgemeine Verpflichtungen“ der UN-BRK stattfinden. Notwendig ist auch der Bezug auf Artikel 2 „Begriffsbestimmung“, welcher für das Thema Barrierefreiheit wichtige Begrifflichkeiten definiert und gerade vor dem Hintergrund der Zielsetzungs- und Maßnahmenformulierung vorgibt. Positiv hervorzuheben ist wiederum, dass in Kapitel 3. „Barrierefreiheit“ immer wieder Verweise auf intersektionale Aspekte der Ungleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen vorzufinden sind. Der Verweis auf andere Zielgruppen wie zum Beispiel ältere Personen, aber auch Schwangere und Reisende verdeutlicht die Wichtigkeit von Barrierefreiheit für alle.

9.2 Ergebnisse der Expertinnen- und Experteninterviews zum Thema Barrierefreiheit

Im Anschluss an die Ergebnisse der Dokumentenanalyse von Kapitel „3. Barrierefreiheit“ des NAP Behinderung 2012–2020 werden nun die Ergebnisse der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews zu diesem Themenbereich dargestellt. Nach einer kurzen allgemeinen Einschätzung werden im Folgenden die durch die Expertinnen beziehungsweise Experten identifizierten zentralen Problemfelder im Bereich Barrierefreiheit beschrieben, bevor spezifische Einschätzungen der Expertinnen und Experten zum Thema „Barrierefreiheit“ wiedergegeben werden.

9.2.1 Allgemeine Einschätzungen zu zentralen Problemfeldern

Anhand der Experten- und Expertinneninterviews konnten drei zentrale Problemfelder beim Thema Barrierefreiheit identifiziert werden:

- Grundsatzfragen zu Barrierefreiheit
- Fehlende Standards bei der Herstellung und Umsetzung von Barrierefreiheit
- Kompetenzverteilung zwischen den einzelnen Zuständigkeiten Bund, Land und weiteren Akteuren und Akteurinnen

Grundsatzfragen zu Barrierefreiheit

Als erstes Problemfeld identifizieren die Experten und Expertinnen ungeklärte Grundsatzfragen zu Barrierefreiheit. Diese zeigen sich darin, dass Unklarheit über die Definition von Barrierefreiheit besteht:

„Aber was dann Barrierefreiheit ist, ist eigentlich eine relative Grundsatzfrage. [...] Man [ist] noch überhaupt nicht soweit, dass es Einheitlichkeit [im Verständnis] gibt. Es gibt so ein Bewusstsein, das man vielleicht eine barrierefreie Umwelt braucht.“ (W39)

Diese Aussage deutet auf ein fehlendes einheitliches Verständnis davon hin, was Barrierefreiheit bedeutet. Hierzu merkt ein Vertreter beziehungsweise eine Vertreterin der Länder an: „Ich glaube unter Barrierefreiheit verstehen die meisten Menschen rollstuhlgerecht“ (L20). Diese Aussage spiegelt die Meinung vieler Experten und Expertinnen wieder, dass Barrierefreiheit für große Teile der Mehrheitsgesellschaft vor allem die Überwindung von physischen Barrieren bedeutet (vgl. L20, M9, M15, W39). Die befragten Experten und Expertinnen unterstreichen, dass Barrierefreiheit nicht nur die Überwindung physischer Hürden, sondern auch kommunikativer und sprachlicher Barrieren beinhaltet (vgl. L16, L20, M9, M15, W39). Solch ein lückenhaftes Verständnis von Barrierefreiheit führen die befragten Personen auf ein generell fehlendes Bewusstsein für die Belange und Rechte von Menschen mit Behinderungen zurück. „Umso wichtiger ist die Sensibilisierung“ (M9), um flächendeckende und allumfassende Barrierefreiheit „auf verschiedene Arten und Weisen einfach zu implementieren“ (M9).

Fehlende Standards bei der Herstellung und Umsetzung von Barrierefreiheit

Das zweite Problemfeld sind die fehlenden Standards bei der Herstellung und Umsetzung von Barrierefreiheit (vgl. I58, L17, P24). Da es den interviewten Experten und Expertinnen folgend keine einheitliche Zertifizierung für Barrierefreiheit gäbe, sei die Umsetzung sowohl auf Bundes-, als auch auf Länderebene, aber auch in der Privatwirtschaft von unterschiedlicher Qualität. Obwohl es Entwicklungen in diesem Bereich gibt, schreiten diese aufgrund diverser Aspekte nur langsam voran.

„Da gibt es vom Bund ja viel zu wenig Unterstützung. [...] Die Ministerien müssen eigentlich sagen: Wir fördern euch nur, wenn ihr dieses Qualitätssiegel habt. Also man müsste das von zwei Seiten angehen und dann könnte man sagen: Man bringt einen Standard hinein in die Barrierefreiheit, indem die Leute zum einen dieses Siegel haben müssen, damit man eine Förderung bekommt. Und zum anderen auch, dass sich die Privatwirtschaft das anschaut und sagt: Ok, da gibt es ein Siegel, das ist ein gewisser Standard für Barrierefreiheit. Oder für die Steigerung von Barrierefreiheit kann man das [verwenden], das wollen wir auch haben. Und dann bekommt das Thema Barrierefreiheit auch viel Aufmerksamkeit.“ (I58)

Die zitierte Person schlägt den Bund als zentrale Instanz vor, um Standards zu Barrierefreiheit – idealerweise durch Zertifizierungen oder Gütesiegel – einheitlich zu etablieren. Die kaum vorhandenen Standards sowie die mangelhafte Qualitätssicherung von Barrierefreiheit führt die Mehrheit der interviewten Personen auf fehlende Partizipation bei der Ausarbeitung sowie Umsetzung von Maßnahmen von Experten und Expertinnen, den Ländern, aber auch Menschen mit Behinderungen selbst zurück.

„Also man bezieht jetzt nicht wirklich Experten und Expertinnen auf dem Gebiet mit ein. [...] Dann sind es halt Einzelpersonen, die wissen was für sie selbst Barrierefreiheit bedeutet, aber halt nicht dieses umfassende Paket Barrierefreiheit von A bis Z. Das erlebe ich auch so auf lokaler Ebene in Bundesland Z immer wieder. Dass [das Gremium] sagt, man hat ja eh die Person X dabei gehabt und die hat gesagt, so wäre das dann und da kann aber viel schiefgehen.“ (I58)

Kompetenzverteilung zwischen den einzelnen Zuständigkeiten Bund, Land und weiteren Akteuren und Akteurinnen

Als drittes Problemfeld wird die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern für den Bereich Barrierefreiheit genannt. Die Experten und Expertinnen betrachten die Zersplitterung der Kompetenzen weitestgehend übereinstimmend als zentrale Hürde in der Beseitigung von Barrieren.

„Die Geschichte mit dem Föderalismus ist eine ziemlich lange. Und alleine schon zum Beispiel das Baurecht, das ist nur ein Beispiel. Sie kennen die berühmte ÖNORM B1 600, barrierefreies Bauen, oder die Richtlinie, die OIB Richtlinie 4, wo es um Barrierefreiheit und Benutzersicherheit geht. Also die ÖNORM spielt eigentlich im Baurecht vieler Länder so gut wie keine Rolle und es wird sozusagen eigenes Recht geschaffen. Von einer Harmonisierung sind wir meilenweit entfernt.“ (Z49)

Das Zitat veranschaulicht anhand des Baurechts, dass es zwar eine Vielzahl an Normierungen gibt, diese jedoch auf unterschiedliche Ebenen greifen. Die Experten und Expertinnen weisen neben der problematischen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auch auf die Umsetzungszuständigkeiten, die in Kapitel „3. Barrierefreiheit“ den einzelnen Maßnahmen zugeordnet wurden, hin:

„Das ist so ein Klassiker [...] Vernetzung der Beratungsangebote und verstärkte Informationen im Bereich Barrierefrei durch das BMASK. [...] Da war ich eben massiv kritisch diesem Punkt gegenüber, weil [...] wenn man Barrierefreiheit wirklich gesamtgesellschaftlich versteht, dann kann ich das nicht an eine [...] Stelle übertragen. Dann muss ich sagen, das müssen alle tun in ihrem Bereich.“ (P27)

Mit dieser Aussage verweist die interviewte Person auf Maßnahme 72 aus Kapitel „3.1 Allgemeines“, welche durch das BMASK umgesetzt werden sollte. Barrierefreiheit wird von der großen Mehrzahl der Experten und Expertinnen als Querschnittsmaterie gesehen, welche es flächendeckend und nicht nur punktuell durch einzelne Akteure zu implementieren gilt (vgl. M8, P27, Z44).

9.2.2 Allgemeine Einschätzungen zur Relevanz des NAP Behinderung 2012–2020 für den Themenbereich Barrierefreiheit

Barrierefreiheit wurde aus Sicht vieler Experten und Expertinnen im NAP Behinderung 2012–2020 nicht ausreichend als Querschnittsmaterie berücksichtigt (vgl. M8, P27, Z44).

„Wenn barrierefrei, dann aber bitte in allen Bereichen, in denen der NAP Gültigkeit hat, sprich in allen Bereichen in denen Menschen mit Behinderung mit [Barrieren] konfrontiert werden.“ (Z44)

So wurde einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter der Zivilgesellschaft folgend das Thema Barrierefreiheit im Bildungsbereich nicht durchgehend und konsequent als Querschnittsmaterie berücksichtigt. Dies zeigt sich der Ansicht der interviewten Person nach daran, dass das Thema Barrierefreiheit in Kapitel „4. Bildung“ nur im Unterkapitel „4.3 Schulen – Barrierefreiheit“, jedoch nicht explizit in den Unterkapiteln zu vorschulischer oder tertiärer Bildung vorkommt (vgl. Z44).

Neben Barrierefreiheit ist auch Bewusstseinsbildung eine weitere zentrale Querschnittsthematik. Viele der befragten Personen weisen auf die Verwobenheit der beiden Themen hin. Interviewte Experten beziehungsweise Expertinnen schätzen die Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 in Fragen von Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung für das Thema Barrierefreiheit als eher gering ein (vgl. M8, P27, Z44).

„Ob das jetzt auf Grund des NAP ist oder nicht, ich würde sagen nein. Er hat nicht geschadet, aber dass er jetzt einen wesentlichen positiven Einfluss auf die Sensibilisierung gehabt hat, das glaube ich nicht. Ich glaube, da waren die Medien schon eher dahinter. Überhaupt die heutige Auffassung in der Gesellschaft. Aber er hat das sicher nicht blockiert er hat sicher seinen Beitrag geleistet.“ (M8)

Auch die Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 auf die Harmonisierungsversuche von Bestimmungen und Standards von Barrierefreiheit werden als eher gering eingeschätzt, obwohl im Kapitel „3. Barrierefreiheit“ Zielsetzungen und Maßnahmen zur Vereinheitlichung formuliert wurden (vgl. BMASK 2012 45, 47, 50, 49, 59, 60). Dieser geringe Effekt wird von den interviewten Personen anhand des Beispiels des Baurechts verdeutlicht; die Vereinheitlichung des Baurechts ist die erste Zielsetzung des Kapitels „3.8 Bauen“ im NAP Behinderung 2012–2020 (vgl. ebd. 59).

„Die OIB Richtlinie, die ja auch ein Versuch war zur Vereinheitlichung, ist durch Sonderregelungen ausgesetzt worden. Ich kann es nicht für ganz Österreich sagen, aber wie es zum Beispiel in Oberösterreich und in Niederösterreich ist, ist sie eigentlich ausgehebelt.“ (Z49)

Die Richtlinien des OIB können durch Sonderregelungen, welche die einzelnen Länder beanspruchen können, ausgesetzt werden. Dies führt einer ehemals in der Politik tätigen Expertin beziehungsweise einem Experten folgend dazu, dass es Auslegungssache der Länder ist, „wie weit man Barrierefreiheit in den Bauordnungen verankert“ (P25). Eine andere interviewte Person fügt folgendes hinzu „Baurecht ist Landessache und wir können die Polizeistationen nicht barrierefrei bauen, weil der Vermieter ans Landesrecht gebunden ist.“

Auffallend ist, dass viele der interviewten Expertinnen und Experten die Entwicklungen, die es im Bereich der Barrierefreiheit durchaus gegeben hat, zu einem Großteil nicht unmittelbar auf die Strategie der österreichischen Bundesregierung zurückführen (vgl. M1, M8, M11, M15, P24, P28, W38, Z43, Z49). Hierzu beispielhaft eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter der Zivilgesellschaft:

„Aber wenn Sie mich jetzt fragen, was das wirklich geändert wurde, da weiß ich nicht viel, da fallen mir keine konkreten Maßnahmen des NAPs ein. Wenn die Barrierefreiheit gefördert wurde, war das dann eher einer EU-Gesetzgebung zuzuschreiben. Die Gleichstellungsdirektive der EU musste unmittelbar in österreichisches Recht umgewandelt werden. Da ist was passiert, also da ist die Wirkung vom europäischen Recht [Anm.: auf die nationale Gesetzgebung] größer als die der UN-BRK, würde ich sagen.“ (Z43)

Neben den EU-Regelungen wurde auch dem bereits 2006 erlassenen BGStG eine größere Bedeutung als dem NAP Behinderung 2012–2020 bei der Umsetzung von Barrierefreiheit beigemessen (vgl. M8, M11, W38, Z49).

9.2.3 Spezifische Einschätzungen zum Thema Barrierefreiheit

Anhand des Datenmaterials konnten sieben Lebensbereiche identifiziert werden, für welche von den befragten Experten und Expertinnen für die Herstellung von Barrierefreiheit als besonders relevant eingeschätzt wurden:

- Bauliche Barrierefreiheit
- Barrierefreies Wohnen
- Sprachliche Barrierefreiheit (Gebärdensprache und Leichte Sprache)
- Digitale Barrierefreiheit
- Barrierefreie Medien
- Barrierefreiheit und Mobilität
- Barrierefreie Freizeitangebote

Bauliche Barrierefreiheit

Die Entwicklungen im Bereich der baulichen Barrierefreiheit über den Wirkungszeitraum des NAP Behinderung 2012–2020 werden von den interviewten Experten sowie Expertinnen unterschiedlich bewertet. So schätzt eine Person aus einer Interessensvertretung von Menschen mit Behinderungen die Situation folgendermaßen ein:

„Natürlich sind ein paar von den Maßnahmen [...] umgesetzt worden. Aber teilweise sind andere Vorhaben und sozusagen Zielsetzungen meiner Meinung nach gar nicht erreicht worden. Das liegt natürlich auch an diversen politischen Entwicklungen. Es ist ja so, dass der NAP nicht unabhängig [...] zu sehen ist und [...], dass es in einigen Bereichen, [...] sei es bei Barrierefreiheit und Bauordnungen Rückschritte gegeben [hat,] die also weder dem NAP und schon gar nicht der UN-Konvention entsprechen. Ich kann jetzt wirklich nicht sagen, dass diese zehn Jahre NAP einen großen Fortschritt gebracht haben beim Punkt Barrierefreiheit [...] Da war man teilweise schon weiter, als man es heute ist.“ (I51)

Eine Expertin beziehungsweise ein Experte der Sozialpartnerinnen und Sozialpartner bewertet die Entwicklungen ähnlich:

„Wenn man jetzt ans Baurecht denkt, [...] das diskutieren wir jetzt seit 15 Jahren und in Wahrheit sind wir immer noch nicht weitergekommen. Es gibt zwar jetzt diese bautechnischen Richtlinien, aber die sind auch nicht österreichweit gleich.“ (S32)

Die Ursache für mangelnde bauliche Barrierefreiheit führen die Experten beziehungsweise Expertinnen auf das Fehlen einheitlicher legislativer Regelungen zurück (vgl. I51, S30, S32, Z44, Z49).

„Baurichtlinien [sind] eigentlich ein Wildwuchs. Das zeigt sich daran, wie es zum Beispiel jetzt in Niederösterreich und in Oberösterreich [ist, dass] die Barrierefreiheit von öffentlichen Räumen, also Gastwirtschaften, Veranstaltungsräumen et cetera abhängig gemacht wurde von der Größe oder von der Zahl der Personen, die dort Platz finden. Also ein Beispiel: Veranstaltungsräume müssen erst dann barrierefrei sein, wenn darin mehr als 100 Personen Platz finden. Oder Gaststätten erst wenn sie mehr als 25 Sitzplätze haben.“ (Z49)

Die Experten und Expertinnen äußern zudem, dass mangelnde Finanzierungen und Subventionen dazu führen, dass Betreiberinnen und Betreiber kaum Investitionen zur Herstellung von Barrierefreiheit tätigen (vgl. S30, Z46). „Wenn man barrierefrei baut, hat man gegenüber den Förderungen, die es da gibt in dem Bereich [...] keine Chance auf eine staatliche Subvention“ (Z46). Öffentliche Fördermittel zur Herstellung von Barrierefreiheit zu beziehen, ist nämlich an die legislative Bestimmung des BGStG geknüpft:

„Und ich glaub das findet sich auch im alten NAP [im Kapitel 3.8 „Bauen“], aber das ist auch nicht in der Weise umgesetzt [...] wie man sich da wünschen würde, dass öffentliche Förderungen wirklich nur vergeben werden, wenn dargelegt wird: „Ja ich halte mich an das BGStG, ich halte gleichstellungsrechtliche Regelungen ein, Barrierefreiheit ist ein Thema, ich hab Maßnahmen zur Barrierefreiheit gesetzt.“ (S30)

Als weiteres Problem wird die Barrierefreiheit von denkmalgeschützten Bauten genannt:

„Und das wird immer ein Widerspruch geben zwischen einer baulichen Barrierefreiheit und einem Gebäude das 200, 300 oder 400 Jahre alt ist und in einer Zeit errichtet wurde, in der das noch kein Thema war. Das kann man nur gemeinsam [...] mit dem Denkmalamt lösen. Bestimmte Maßnahmen wird man nie im Baubereich durchführen können, sie können beispielsweise bei einem Museum, Kunsthistorisches oder Naturhistorisches Museum, da sind immer Stufen zu den Ausgängen. Da können sie nicht daneben ein großes Loch machen und einen Lift einbauen. Das heißt, bei solchen Gebäuden muss man immer schauen, ob man nicht an der Seite einen Lift einbauen kann, was vielleicht unattraktiv ist. Also es ist möglich aber natürlich nicht so, wie sich das jemand mit

einem Rollstuhl, also Behinderte wünschen würden. Das heißt, es sind teilweise keine Rampen möglich. Da ist die Burghauptmannschaft ja fast schon Vorreiter. Man hat in den letzten Jahren jetzt schon sehr viel gemacht. Man hat acht Millionen Euro allein in die bauliche Barrierefreiheit der Hofburg und der angrenzenden Gebäude gesteckt.“ (M8)

Trotzdem berichtet die Experten und Expertinnen auch über positive Entwicklungen (vgl. M7, M8, S32): „Im Zuge der Gesetzesänderungslage [setzt man sich] auch mit Denkmalschutz auseinander. Das sind ganz viele Aspekte, die da eingeflossen sind und ich glaube aber, dass es ein gutes Gesetz geworden ist“ (S32). So hat das Bundesdenkmalamt das Handbuch „Standards der Denkmalpflege“ (Bundesdenkmalamt 2014) herausgegeben, in dem auch Orientierungshilfen für barrierefreies Gestalten von denkmalgeschützten Gebäuden enthalten sind. Diese Entwicklung lässt sich allerdings nicht direkt auf den NAP Behinderung 2012–2020 zurückführen, da dieser keine diesbezüglichen Zielsetzungen und Maßnahmen beinhaltet.

Ein weiterer Aspekt, welcher im Zusammenhang mit Barrierefreiheit angesprochen wird, ist die Verankerung des Themas „Barrierefreiheit“ als zentraler Ausbildungsinhalt in einschlägigen Berufen. Diese ist den Experten und Expertinnen folgend noch ausbaufähig:

„Und was [...] auch ganz wichtig ist, dass die Barrierefreiheit in sämtlichen relevanten Ausbildungsvorschriften verankert wird. Ich glaub das findet sich im alten NAP, aber das ist nicht in der Weise umgesetzt worden, wie wir uns das gewünscht hätten.“ (S32)

Auch wird genauer auf die fehlende Umsetzung von Barrierefreiheit in Studiengängen an Hochschulen und Universitäten eingegangen:

„Und Tatsache ist, dass in unseren Hoch- und Tiefbauarchitekturstudien inklusives und barrierefreies Bauen kein Pflichtfach [ist]. Und das ist ja so einfach einzuführen, das kostet wirklich nicht viel. Und das müsste ein Minister, wenn er seine Zielvereinbarung mit den Universitäten macht an die öffentlich-rechtlichen Universitäten weitergeben, dass sowas gemacht werden soll.“ (Z46)

Für eine Gesamteinschätzung der Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 für die tatsächliche Umsetzung baulicher Barrierefreiheit, kann folgendes Zitat dienen:

„Man hätte aus dem alten NAP vielleicht ein bisschen mehr herausholen können als das, was heute vorhanden ist. Man denke nur an den Etappenplan des Bundes. Wir sind eigentlich mehr oder weniger schon zumindest in der Nachspielzeit, oder die Nachspielzeit war eh schon bis 2019 also sind wir jetzt im Elfmeterschießen so auf die Art.“ (M10)

Barrierefreies Wohnen

Die Experten sowie Expertinnen verzeichnen beim Thema „barrierefreies Wohnen“ eine durchgehende Verschlechterung im Umsetzungszeitraum des NAP Behinderung 2012–2020. Hierzu führt ein Vertreter oder eine Vertreterin der Wissenschaft und des Monitorings aus, dass „die Bundeswirtschaftskammer genau in diesen letzten acht Jahren eine systematische Kampagne zur Deregulierung des Baumarktes [...] mit dem Titel „Leistbares Wohnen“ gemacht hat“ (W34). Es wird ausgeführt, dass die Deregulierung des Baumarktes ursprünglich die „Erfindung der Bauinnung [war], [...] und die wollten damit die verschiedenen Vorschriften loswerden“ (ebd.). Die beteiligten Akteure und Akteurinnen haben sich laut W34 „systematisch an Barrierefreiheit als Beispiel für zusätzliche Kosten, die nicht notwendig sind, aufgehängt“ (ebd.).

Ein weiteres Problem sehen die Experten und Expertinnen in fehlenden legislativen Standards:

„Bauvorschriften, zugegebenermaßen Normen sind keine Gesetze, aber sie [Anm.: die Länder] werden sie einfach unterwandern. Weil man sagt, naja also das ist ja für den öffentlichen Raum, aber wir wollen doch nur billige Wohnungen bauen, dann kann ich doch die Stiegenbreite ein bisschen geringer machen.“ (Z44)

Diese unverbindlichen Regelungen sind einer Expertin beziehungsweise einem Experten aus der Wissenschaft oder dem Monitoring ursächlich dafür, dass „in nahezu allen Bundesländern Verschlechterungen“ (W34) im Bereich Wohnen zu verzeichnen seien. Diese Meinung wird auch von einem Vertreter oder einer Vertreterin der Zivilgesellschaft geteilt (vgl. Z46). Eine weitere Problematik ist laut den befragten Personen das Stadt-Land-Gefälle beim Thema „barrierefreies Wohnen“ (vgl. W34, Z46). So gäbe es

„ganz konkrete Auswirkungen im ländlichen Bereich, weniger in der Stadt, weil da gibt es wenig Gebäude die niedriger sind als mit drei Obergeschossen. Aber am Land ist die weitverbreitete Höhe der Wohngebäude zwei Obergeschosse und die können jetzt ohne Lift errichtet werden. Wir haben eine ganz eigene Wohnbauförderung, [...] früher war in Oberösterreich die Barrierefreiheit ab dem zweiten Obergeschoss [verpflichtend], das wurde vor fünf oder sechs Jahren auf das dritte Obergeschoss [ausgeweitet]. Das heißt, dass die Verpflichtung barrierefreien Wohnraum zu schaffen sinkt.“ (Z46)

Ein Problem wird auch darin gesehen, dass relevante Daten und Statistiken zur Erstellung und Umsetzung von Maßnahmen fehlten:

„Es gibt auch nicht einmal Zahlen, die nachvollziehbar sind, damit es deutlich gemacht werden kann. Es gibt so Schätzungen, die aber wirklich nur Schätzungen sind, [...] dass etwa drei bis vier Prozent des gesamten österreichischen Wohnbestandes barrierefrei [sind].“ (W34)

Die Thematik des barrierefreien Wohnens ist laut den Experten und Expertinnen eng mit der De-Institutionalisierung verknüpft: „Wenn man die großen Einrichtungen abbauen will, wenn man will, dass Menschen mit Behinderungen in den Gemeinden wohnen, bleiben oder sich dort ansiedeln können, dann braucht es barrierefreie Wohnungen“ (ebd.).

Sprachliche Barrierefreiheit (Gebärdensprache und Leichte Sprache)

Interviewte Expertinnen und Experten betonen, dass Barrierefreiheit mehr als nur bauliche Barrierefreiheit ist, und dementsprechend auch sprachbezogene Barrierefreiheit miteinschließt (vgl. M9, M10, P26). Die befragten Personen berichten von anlaufenden, aber ausbaufähigen Entwicklungen im Umgang mit Gebärdensprache:

„Das betrifft natürlich auch unsere Gebärdensprache, wo wir also letztes Jahr total viel Geld von unserer Sprache, Bildung, Ausbildung einfach sozusagen abgeschöpft haben, um einfach mal die Möglichkeit zu schaffen, dass man an der Kommunikation teilnehmen kann. Und das ist ganz wichtig für uns auch zu sagen, wie bringe ich es jetzt rüber, wie kommen die Leute an die Information.“ (M9)

Ein anderer Vertreter beziehungsweise eine andere Vertreterin der Ministerien beschreibt Gebärdensprache als „großes Thema [...], das zwar in den verschiedensten Verfahrensgesetzen vorgesehen ist, aber eigentlich nicht wirklich den gesamten Bereich [...] durchdrungen hat“ (M10). Ähnlich äußert sich auch eine ehemals in der Politik tätige Expertin beziehungsweise ein Experte: „Es steht zwar in der Verfassung, dass Gebärdensprache eine anerkannte Sprache ist, aber es geschieht sonst nichts“ (P26). Beispielhaft verweist ein Vertreter oder eine Vertreterin der Wissenschaft und es Monitoring auf den NAP Behinderung 2012–2020, „wo zum Beispiel schon in der Ausgangslage steht, dass es vor Gericht ÖGS Unterstützung gibt. Aber das gehört noch ausgebaut, und es gibt [da] die Verfahrenshilfe“ (W38). Jedoch, so merkt die interviewte Person auch an, würde die im NAP Behinderung 2012–2020 festgelegten legislativen Maßnahmen zu kurz greifen:

„Wenn ich mir überlege, ob ich klagen will, dann brauche ich nicht nur die ÖGS-Dolmetscher vor Gericht, sondern schon vorher bei der Erstinformation, wenn ich zum Anwalt oder zur Anwältin gehe. Und das sind Dinge, die einfach nicht berücksichtigt werden.“ (ebd.)

Die immensen Auswirkungen, die fehlende Bereitstellung von ÖGS-Dolmetschung haben kann, zeigen sich auch anhand eines anderen Beispiels. So spricht ein Vertreter oder eine Vertreterin eine Situation an, in welcher der Einsatz von barrierefreier Kommunikation existenziell ist:

„Wir haben natürlich [...] die Zielgruppe in Österreich bei Katastropheneinsätzen, bei Assistenzeinsätzen wo möglicherweise Personen, die gebärden können, kommen. Da habe ich im Moment noch keine Fälle, also wir sind jetzt schon ausgeschaltet, meistens braucht es einen gewissen Anlassfall.“ (M9)

Der Mangel an Dolmetschleistungen wird auch mit der Verfügbarkeit von „zu wenig Gebärdensprachdolmetschern“ (P26) begründet. Dieser Mangel an Dolmetschleistungen sollte bereits im NAP Behinderung 2012–2020 mit der Maßnahme 65 behoben werden (vgl. BMASK 2013 43). Allerdings bewerten die befragten Personen die Entwicklungen als gering: „Man bräuchte eine bessere Ausbildung, eine Attraktivierung des Berufes“ (P26). Positiv sieht jedoch ein Vertreter beziehungsweise eine Vertreterin der Länder die „wirklich total gut gelungene [Entwicklung] mit der Gebärdendolmetschübersetzung [...], etwa bei den Plenarsitzungen“ (L20).

In Bezug auf die Anwendung von Leichter Sprache hält eine Expertin beziehungsweise ein Experte aus einem Ministerium fest, „dass wir [in Ministerium X] einen großen Nachholbedarf bei Leichter Lesen“ (M10). Diese Einschätzung teilt ein Kollege oder eine Kollegin aus einem anderen Ministerium, und spricht dabei auch den Mehrwert der Verwendung von Leichter Sprache an:

„Wenn wir unsere Schriftstücke rausgeben, dann haben nicht nur Personen mit einer offiziell deklarierten Behinderung die Schwierigkeit. [...] Ich sage es mal so [...] ich musste es dreimal lesen und war mir dann immer noch nicht sicher, ob ich es richtig verstanden habe. [...] Wir haben auch Menschen mit Migrationshintergrund, ja wir müssen etwas formulieren, das auch verstanden wird. Wenn ich möchte, dass jemand informiert wird, dann muss ich das auch so machen.“ (M9)

Neben dieser Bewertung der Situation auf ministerieller Ebene, sprechen die Experten und Expertinnen auch das Bewusstsein zur Herstellung von sprachlicher Barrierefreiheit auf Länderebene an:

„Dass die Länder jetzt nicht verstehen, dass sie handeln müssen. [...] Die Stadt A macht das, aber die machen das jetzt nicht ordentlich nach irgendeinem Standard, sondern machen es halt so ein bisschen, damit sie sagen können, sie haben was gemacht, und das ist für meine Begriffe zu wenig. Also wenn dann muss man das wirklich fundiert und ordentlich machen und auch noch in einem gewissen Standard damit man das anerkennen kann als leichte Sprache.“ (I58)

Digitale Barrierefreiheit

Ein Vertreter beziehungsweise eine Vertreterin der Ministerien hebt hervor, dass es bei Barrierefreiheit „natürlich auch um die Webseiten [geht], wo einfach jede Person das Recht und vor allem die Möglichkeit haben muss, sich zu informieren“ (M9). Bei den Experten und Expertinnen besteht weitestgehend Konsens darüber, dass eine Entwicklung in den letzten Jahren stattgefunden habe (vgl. I57, M9, M10). Zu den Entwicklungen hält ein Experte oder eine Expertin der Interessenvertretung fest:

„Es ist auch da sehr viel passiert, im Bereich digitale Barrierefreiheit, viele Webseiten sind heute barrierefrei. Also in den letzten zehn Jahren,

eigentlich muss man da fair sein, eigentlich ist da eine Revolution passiert. Ja, das ist nicht nur ein gradueller Prozess, da hat sich, wenn man die Webseiten vor zehn Jahren anschaut und wie sie heute sind, da ist doch viel, viel weitergegangen.“ (I57)

Diese Entwicklung wird auch auf das Web-Zugänglichkeits-Gesetz im Jahr 2019 zurückgeführt. Der Wirkungsbereich dieses Gesetzes kann den Erläuterungen eines Beamten beziehungsweise einer Beamtin einer anderen Verwaltungsstelle folgendermaßen eingeschätzt werden:

„Es gibt jetzt seit kurzem das Web-Zugänglichkeits-Gesetz [...] und schafft sozusagen die Verpflichtung für öffentliche Stellen. Deswegen weiß ich das so genau, weil wir das natürlich auch sind, die Webseiten, also die Kommunikation barrierefrei anzubieten. [...] Da gibt es ja noch einen Prüfmechanismus, der eingebaut ist, wo Betroffenenorganisationen, also Interessensvertretungen von Betroffenen, quasi in ein Prüfsystem eingebunden sind: Einerseits, dass sie Webseiten nominieren können, die überprüft werden sollten und andererseits, dass sie an der Prüfung auch mitwirken. Das habe ich für bemerkenswert empfunden, dass es diese logistische Entwicklung gibt.“ (P26)

Da das Web-Zugänglichkeits-Gesetz eine Umsetzungsmaßnahme des im Jahr 2016 bestimmten EU Accessibility Acts darstellt, wird diese Entwicklung von den Expert und Expertinnen auch nicht direkt auf den NAP Behinderung 2012–2020 zurückgeführt: „Ich finde aber da jetzt beim Thema Informationsgesellschaft nicht wirklich eine Maßnahme, der ich das unmittelbar zuordnen kann. Aber da kann unter Umständen der NAP ein Treiber gewesen sein“ (ebd.). Dennoch reflektieren Vertreter und Vertreterinnen der Ministerien selbstkritisch, dass weitere Umsetzungsschritte benötigt werden, um digitaler Barrierefreiheit umfassend gewährleisten zu können (vgl. M9, M10). Zwar seien das Bewusstsein vorhanden und bereits erste Umsetzungsschritte erfolgt, „aber noch nicht so systematisch“ (M9).

Barrierefreie Medien

Zum Thema „barrierefreie Medien“ hält ein Experte beziehungsweise eine Expertin der Interessenvertretung folgendes fest: „Das Ministerium behauptet, der ORF erhöht seine Untertitelungen und raus gekommen ist exakt das Gegenteil“ (I50). Hierbei verweist der Experte beziehungsweise die Expertin Maßnahmen 102 „Schrittweise Erhöhung des Anteils

der Barrierefreiheit aller Sendungen des ORF und anderer audiovisueller Mediendienste“. Bezüglich der Anwendbarkeit des entsprechenden Indikators (Prozentsatz der barrierefreien Sendungen im ORF) weist I50 darauf hin, dass das „uralte Zahlen [sind] [...], die sie herangezogen haben. Die waren damals steigend, das hat mit der Gegenwart nichts mehr zu tun, die waren schon vier Jahre alt“ (ebd.). Diese Einschätzung wird auch von einer ehemals in der Politik tätigen Expertin beziehungsweise einem Experten geteilt:

„Bei den Medien bin ich schon wieder kritisch, gerade was den ORF betrifft. Also da kenne ich jetzt auch nur die Kritik der Organisationen eher, dass da zum Beispiel der Anteil der Untertitelungen nicht wirklich verbessert wurde, sondern eher Sparmaßnahmen befürchtet werden.“
(P26)

Die Experten und Expertinnen führen die unzureichende Barrierefreiheit in den Medien darauf zurück, dass Medienschaffenden immer noch argumentieren würden, dass eine zu kleine Zielgruppe die Angebote in Anspruch nehmen würde. Auch gebe es innerhalb der unterschiedlichen Programminhalte Unterschiede. Ein Vertreter beziehungsweise eine Vertreterin der Zivilgesellschaft berichtet:

„Zum Beispiel die Zahl der Sendungen im ORF mit Audiodeskription, [...] die steigt aber nur sehr mäßig. Also gut, da hat man was und sagt reicht schon so irgendwie und audiodeskribiert die Hahnenkamm-Abfahrt zwei Stunden oder ich weiß nicht, wie lang das dauert. Gut, man kann sagen das trifft für Sport zu, aber dadurch geht der Kultur wieder was ab. [...] Bei Sport ist ein großes Interesse und bei Kultur ist es nicht so groß, da tun wir nicht so viele Filme audiodeskribieren“ (Z44).

Eine andere weitaus positivere Sichtweise zu medialer Barrierefreiheit vertritt hingegen eine ehemals in der Politik tätige Expertin beziehungsweise ein Experte:

„Die Untertitelungsquoten sind stark angehoben worden, da haben wir auch das ORF-Gesetz. Da hat es 2012 glaube ich eine Korrektur gegeben, dass die Untertitelung 100 % sein soll, und dass das jährlich angeboten werden soll. Und dafür hat es auch Geld gegeben an den ORF, und da ist die Untertitelungsquote von 20 % auf letztendlich 70 % gestiegen. Und die Audiodeskription ist eingeführt worden und auch die ZiB1 wird täglich in Gebärdensprache gesendet.“ (P25)

Anhand der Analyse ist zu erkennen, dass die Experten und Expertinnen geteilter Meinung über die mediale Barrierefreiheit sind. Ein weiterer Aspekt, welcher auch die mediale Barrierefreiheit betrifft, ist das Wirken von Menschen mit Behinderungen in den Medien selbst. In diesem Kontext stellt ein Experte beziehungsweise eine Expertin der Zivilgesellschaft die Frage: „Warum gibt es [nach wie vor] keine Menschen mit Behinderungen, die als Fernseh-sprecher vorkommen?“ (Z46)

Zu Herstellung von Barrierefreiheit bei privaten Medien treffen die interviewten Personen keine Aussagen.

Barrierefreiheit und Mobilität

Zu den Entwicklungen im Bereich Barrierefreiheit und Mobilität treffen die befragten Personen sehr unterschiedliche Aussagen. Vereinzelt werden positive Entwicklungen im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs beschrieben:

„Die öffentlichen Verkehrsmittel [haben sich] zumindest in den Städten sehr entwickelt. Also die U-Bahn zum Beispiel in Wien, dass da barrierefreie Züge angeschafft worden sind, oder die Straßenbahn hat eine Rampe, jeder Bus in Wien hat eine ausklappbare Rampe. Also da hat sich sehr viel getan.“ (P25)

Im öffentlichen Fernverkehr werden ebenso positive Entwicklungen verzeichnet: „Die ÖBB hat auch sehr viel Positives getan. Also die haben einen Etappenplan aufgesetzt und es sind zahlreiche Bahnhöfe barrierefrei umgestaltet worden“ (ebd.). Nichtsdestotrotz zeigt sich im Öffentlichen Nahverkehr „noch immer ein starkes Stadt-Land-Gefälle“ (ebd.). Der Experte beziehungsweise die Expertin führt dazu aus: „Also am Land ist es schwierig im Rollstuhl. [...] Und der Bus [kommt] einmal am Tag vorbei [...], und dann [hat] er auch nicht unbedingt eine Rampe [...]. Also es gibt noch Busse, die das nicht haben“ (ebd.). Auch im Bereich „Verkehr“ halten die Experten beziehungsweise Expertinnen die Zersplitterung der Zuständigkeitskompetenzen für zur Umsetzung von einheitlicher Barrierefreiheit hinderlich:

„Wenn es um Barrierefreiheit geht, oder Mobilität, da hat doch jedes Bundesland eine andere Situation im Öffentlichen Verkehr. Und ich muss ja dort anfangen. Zum Beispiel ist das Ziel in Oberösterreich bis 2030, dass die Busse und die Bahn barrierefrei werden. Also, dass auch die alten Stationen, dass diese möglichst barrierefrei gemacht werden. Und Wien

hat da eine ganz andere Situation. Das ist ganz was Anderes, die werden da ganz andere Maßnahmen setzten, deshalb kann man das nicht vergleichen.“ (L21)

Ein weiteres Beispiel für eine mangelnde Entwicklung der Umsetzung von Barrierefreiheit führt ein Experte oder eine Expertin der Zivilgesellschaft für den Bereich des öffentlichen Fernverkehrs an: „Der Wiener Flughafen ist in der Zeit [des NAP Behinderung 2012–2020] neu gebaut worden. Man hat vergessen, den architektonisch barrierefrei zu machen, aber da gab es ja andere Interessen.“ (Z46) Diese Aussagen zeigen stagnierende Entwicklungsprozesse im öffentlichen Verkehr auf. Um diesen entgegenzuwirken habe der NAP Behinderung 2012–2020 laut den befragten Personen eine zu geringe Wirkungskraft aufgewiesen:

„Wenn man jetzt die Maßnahmen anschaut, man sieht so richtig: Da hat das Verkehrsministerium irgendwelche so oder so fortzusetzende Projekte zu Maßnahmen des NAP gemacht. [...] Also man sieht das ist alles sehr lieblos und hat mit der Konvention gar nichts zu tun“ (I50).

Barrierefreie Freizeitangebote

Im Bereich Freizeit hat sich einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter der Zivilgesellschaft folgend „sehr sehr wenig getan“ (Z40). Hierzu geben die Experten und Expertinnen alle ähnliche Einschätzung ab (vgl. Z40, Z49):

„Mein Leben besteht ja nicht darin, dass ich mich nur in öffentlichen Behörden rumtreibe. Sondern eigentlich besteht mein Leben darin, dass ich auch Freizeitmöglichkeiten in Anspruch nehmen kann. Dass ich Urlaube machen kann, dass ich Theater und Kino besuchen kann oder auch Hotels buchen et cetera. Das ist ja alles eine Katastrophe nach wie vor, und da hat sich seit dem Jahr 2006 gar nichts geändert. Seitdem gibt es ja dieses Gleichstellungsgesetz. Da hat man sich auch im NAP sehr vage in den Anfangsformulierungen ausgedrückt, weil man natürlich gewusst hat, da wird die Wirtschaftskammer sofort laut schreien. Nicht, dass das alles nicht finanzierbar ist.“ (Z40)

Den Grund für die geringe Wirkungskraft des NAP Behinderung 2012–2020 im Bereich der barrierefreien Freizeitangebote sehen die Experten sowie Expertinnen in der vagen Formulierung der Maßnahmen (vgl. I50, P27, Z40) sowie in der Bereitschaft der Akteure und Akteurinnen, Maßnahmen zu finanzieren und umzusetzen (vgl. S30, Z40, Z46).

Als positive Entwicklungen im Bereich wird wiederum insbesondere die Zugänglichkeit von Bundesmuseen beschrieben:

„Ja da muss man sagen, da ist auch einiges passiert. Dass doch viele Museen im Laufe des letzten Jahrzehnts auf Menschen mit Behinderungen mehr zugegangen sind, dass es auch EU-Projekte gegeben hat, wo Kunstobjekte zum Beispiel besser zugänglich gemacht wurden.“ (Z44)

Im Bereich Tourismus vertreten die interviewten Personen hingegen eher eine gegenteilige Meinung. Diese Zersplitterung führt dazu, dass sich der „Tourismus [nicht] angesprochen [fühlt], was die Behindertenrechtskonvention fordert.“ (Z49) Die Zersplitterung der Zuständigkeitsbereiche ist somit auch im Bereich Tourismus ein hemmender Faktor zur Umsetzung von Barrierefreiheit:

„Tourismus ist meistens regional organisiert, das heißt, also über die sogenannten Tourismusverbände, die innerhalb der Bundesländer geschaffen wurden. [...] Also da sind viele kleine Tourismusverbände, die den Landestourismusverbänden unterstehen. Aber es gibt keine Aktion, was ich mir wünschen würde, dass von so einem NAP so ein Dominoeffekt ausgeht, dass diese Initiativen dann eben auf der lokalen oder regionalen Ebene dann auch weiter betrieben werden.“ (Z49)

Ein anderer Vertreter beziehungsweise eine andere Vertreterin der Zivilgesellschaft nimmt zu Kapitel „3.9 Tourismus“ Stellung:

„Also ich lese da zum Beispiel immer, dass die Sensibilisierung durch Vorträge, Wettbewerbe, zum Thema barrierefreier Tourismus, Tourismus für alle vorangetrieben werden soll. Das funktioniert glaube ich nicht. [...] Ich glaube das wurde dem Landwirtschaftsministerium zugeordnet, weil Wien ist manchmal weiter weg als man vielleicht durch den Railjet vermuten würde. Es dringt nicht durch, und das ist glaube ich ganz wichtig zu erklären, was der Tourismusindustrie auch an Kunden und Reisenden,

Urlaubmachenden dadurch entgeht, dass viele Tourismusangebote nicht barrierefrei sind.“ (Z49)

Die fehlende Entwicklung führen die Experten und Expertinnen auf ein grundlegend fehlendes Bewusstsein über die Bedürfnisse und Anliegen Menschen mit Behinderungen als Kunden beziehungsweise Kundinnen von Tourismusangeboten zurück (vgl. M11, Z46).

„Also beim Tourismusbereich ist es so, dass da hauptsächlich die Tourismusbetriebe gefragt sind, dass man sagt, Informationsmaterial muss auch spezifisch auf Behinderte abgestimmt sein. Und da wollen wir über unsere Tourismussektion versuchen, die Betriebe, die Urlaub anbieten oder die Tourismusleistungen allgemein anbieten auch ein bisschen stärker zu sensibilisieren, was Behinderung betrifft.“ (M11)

Während die Bereitstellung von Informationsmaterial im NAP Behinderung 2012–2020 als Maßnahme 114 definiert wurde (vgl. BMASK 2012 61), müsse laut den befragten Personen aber auch die Bereitschaft zur Finanzierung von Umsetzungsmaßnahmen von Barrierefreiheit im Tourismusbereich gestärkt werden. Die fehlende Bereitschaft wird von den meisten Experten und Expertinnen als Grund für eine stagnierende Entwicklung angeführt:

„Es ist aber schon so, dass die Betriebe, abhängig von ihrer Größe, abhängig von der allgemeinen Sensibilität für das Thema sehr unterschiedlich sind. Also es gibt wirklich eine Bandbreite von sehr gut, bis überhaupt noch kein Thema. Es gibt viele kleine Pensionen und ähnliches, wo das Thema fast keine Rolle spielt. Weil sich die so definieren, dass sie sagen, wir müssen täglich ums Überleben kämpfen und müssen uns auf das konzentrieren und können uns nicht das Thema auch noch aufhalsen. Es sind ja immer Kosten damit verbunden, auch das ist ein wichtiger Faktor. Hängt davon ab, wie gut es dem Unternehmen geht. Ob das jetzt ein Betrieb ist, zum Beispiel ein Hotel, das sich leichter dem Thema widmen kann oder ob das wirklich, wie gesagt, eine kleine Pension ist. [...] Da gibt es noch unterschiedliche Zugänge definitiv.“ (M11)

Ein weiterer Freizeitbereich ist der Sport. Die Experten und Expertinnen äußern sich in diesem Zusammenhang ausschließlich zur Entwicklung von baulicher Barrierefreiheit von Sportstätten. Dazu wird herausgearbeitet, dass es an Anreizen fehle, um Barrierefreiheit

herzustellen. Eine ehemals in der Politik tätige Expertin beziehungsweise ein Experte beschreibt die Entwicklungen zusammenfassend wie folgt:

„Gerade was die Infrastruktur für Sportstätten betrifft, viele Sportstätten sind schon sehr alt und haben das früher auch nicht mitgedacht. Aber gerade eben, wenn neu gebaut wird, dass man das auf jeden Fall immer auch irgendwie mitdenken muss. Es war auch von mir eine Überlegung, dass man sagt, man knüpft das einfach an Förderungen. Wenn es eine Förderung gibt vom Staat, dann muss es einfach barrierefrei sein, sonst gibts keine Förderung.“ (P29)

Abschließend weist eine ehemals in der Politik tätige Expertin beziehungsweise ein Experte auf jenen Bereich hin, in dem laut den meisten Experten und Expertinnen die größten Entwicklungsschritte stattgefunden haben:

„Die realste, also die tatsächliche Gleichstellung, die hat sich punktuell in diesen zehn Jahren insbesondere bei der barrierefreien Mobilität und dem barrierefreien Zugang zu Gütern und Dienstleistungen [verbessert].“ (P24)

Allgemein halten die interviewten Vertreter und Vertreterinnen fest, dass der NAP Behinderung 2012–2020 jedoch mehr Potential gehabt hätte, um Anreize für eine Umsetzung von Barrierefreiheit zu schaffen. Dafür wäre es aber auch notwendig gewesen, „sich ambitioniertere Ziele“ (P29) zu setzen.

9.3 Zentrale Ergebnisse zum Thema Barrierefreiheit

Die Analyseergebnisse der Dokumentenanalyse haben sich durch die Ergebnisse der Experten- und Expertinneninterviews durchgehend bekräftigt. Die zentralen Ergebnisse der Analysetätigkeiten zur Herstellung von Barrierefreiheit gliedern sich in sieben priorisierte Themenfelder:

- Fehlende legislativ-einheitliche Bestimmungen zur Herstellung von Barrierefreiheit
- Fehlende Umsetzungsmaßnahmen zu umfassender Barrierefreiheit in allen Lebensbereichen
- Positive Entwicklungen von barrierefreien Leistungen des Bundes
- Rückschritte im Bereich barrierefreies Bauen

- Stadt-Land-Gefälle im öffentlichen Verkehr
- Barrierefreiheit (digitaler) Medien und Informationsangeboten
- Ausbau barrierefreier Freizeitmöglichkeiten

9.3.1 Fehlende legislativ-einheitliche Bestimmungen zur Herstellung von Barrierefreiheit

Im NAP Behinderung 2012–2020 wird immer wieder darauf aufmerksam gemacht, dass keine österreichweit-einheitlichen Rahmenbedingung zur Herstellung von Barrierefreiheit vorliegen (vgl. BMASK 2012 50, 58, 75, 81, 88, 91, 101). Obwohl es in Kapitel „3.8 Bauen“ eine Zielsetzung zur Harmonisierung der Bauordnungen gibt, lassen sich Kapitel „3. Barrierefreiheit“ keine Maßnahmen zur legislativen Harmonisierung entnehmen. Die zwei größten Hürden bei der bundesweiten Herstellung von Barrierefreiheit sind den Experten und Expertinnen hierbei folgend die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Länder und die zu wenig spezifizierten Bestimmungen im privatwirtschaftlichen Bereich. Beispielhaft wird auf das BGStG eingegangen. Das BGStG ist nur auf Bundesebene gültig, sodass Regelungen zur Beseitigung von Barrieren nur in Kompetenzbereichen des Bundes greifen (vgl. Volksanwaltschaft 2018 9). Auf Länderebene hingegen gelten für Menschen mit Behinderungen oftmals andere Gesetzesgrundlagen zur Herstellung von Barrierefreiheit (vgl. ebd.). In den Interviews wurde deutlich, dass bereits erste Entwicklungen einer Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zur Harmonisierung legislativer Vorkehrungen zu erkennen sind.

9.3.2 Fehlende Umsetzungsmaßnahmen zu umfassender Barrierefreiheit in allen Lebensbereichen

Im NAP Behinderung 2012–2020 wird Barrierefreiheit als Querschnittsthematik beschrieben (vgl. BMASK 2012 45). Dies spiegelt sich jedoch in den Ergebnissen der Analyse nur bedingt wieder: Die wichtige Rolle, die das Bewusstsein für allumfassende Barrierefreiheit bei der Erstellung und Umsetzung von Maßnahmen spielt, wurde hierbei nicht durchgehend bedacht. Im Rahmen des zweiten und dritten Staatenberichtsverfahrens merkt die Volksanwaltschaft an, dass lückenhafte Implementierungen auf einen generellen Mangel an Bewusstsein für das Thema Behinderung im Allgemeinen und für Barrierefreiheit im Besonderen zurückzuführen seien (vgl. Volksanwaltschaft 2018 8). Dem schließen sich auch viele der befragten Personen an. Eine Ursache wird in nach wie vor zu klärenden Grundsatzfragen zu Begrifflichkeiten verortet. Diese Forderung eines „nationale[n] einheitliche[n] Konzept[s] für das Ziel der umfassenden Barrierefreiheit“ (ÖAR 2010 38) wurde bereits 2010 von der

ÖAR gefordert. Durch das Fehlen eines einheitlichen Konzepts und durch die unterschiedlichen Regulierungen auf diversen Ebenen zeigen sich zudem hohe qualitative Unterschiede in der Umsetzung.

9.3.3 Positive Entwicklungen bei der Umsetzung von Maßnahmen des Bundes

Die Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen in Kapitel „3.2 Leistungen des Bundes“ zeigt in Form von positiven Entwicklungen Wirkung. Dies wird auch von den befragten Experten und Expertinnen so bewertet. Zwei Bereiche heben sie dabei besonders positiv hervor: Zum einen wird die Barrierefreiheit von öffentlichen Websites im Wirkungszeitraum des NAP Behinderung 2012–2020 als „Revolution“ (158) bezeichnet. Zum anderen wird auf die durchgehende Zugänglichkeit zu Bundesmuseen als Positivbeispiel im Kontext von barrierefreien Kulturangeboten verwiesen.

9.3.4 Rückschritte im Bereich barrierefreies Bauen

Im NAP Behinderung 2012–2020 wurde in Kapitel „3.8 Bauen“ die Zielsetzung zur Harmonisierung einer einheitlichen Bauordnung formuliert (vgl. BMASK 2012 60). Jedoch zeichnete sich bereits im Wirkungszeitraum des NAP Behinderung 2012–2020 eine gegenläufige Entwicklung durch den Wegfall der ÖNORM B 1600 aus den Leitlinien des OIB ab (vgl. Behindertenrat 2018 10, vgl. Monitoringausschuss 2018 12). Diese gegenläufigen Entwicklungen schildern auch die befragten Experten und Expertinnen. Sie bewerten die angestrebten Harmonisierungsversuche als unzureichend, da baurechtliche Regulierungen nach wie vor auf viele unterschiedliche Zuständigkeiten verteilt sind. Die Experten beziehungsweise Expertinnen weisen zusätzlich daraufhin, dass die vorhandenen Normierungsleitlinien, welche je nach Bundesländern unterschiedlich stark angewendet werden, durch die Länder im Einzelfall ausgehebelt werden können. Diese Entwicklung steht im Widerspruch zu den in der UN-BRK geforderten Mindeststandards für Barrierefreiheit (vgl. UN-BRK Art. 9 Abs. 2 lit. a).

9.3.5 Barrierefreiheit (digitaler) Medien und Informationsangeboten

In NAP Behinderung 2012–2020 gibt es drei Kapitel („3.6 Medien“, „3.7 Informationsangebote“ und „8.4 Öffentlichkeitsarbeit und Informationsangebot“), die sich zum einen mit der Barrierefreiheit von (digitalen) Medien und zum anderen mit einem barrierefreien (digitalen) Informationsangebot befassen. Die Aussagen der Experten und Expertinnen hierzu

spiegeln eine uneinheitliche Bewertung wieder: Sie berichten einerseits über einen kontinuierlichen Anstieg von barrierefreien Sendungen und andererseits von stagnierenden Entwicklungen. Um einheitliche Aussagen zur Entwicklung im Bereich „Barrierefreiheit (digitaler) Medien und Informationsangeboten“ treffen zu können, müsste eine konstante Messung des Prozentsatzes an barrierefreien Sendungen gewährleistet sein. Zudem verweisen die Experten und Expertinnen darauf, dass Angebote öffentlich-rechtlicher Einrichtungen nur einen Bruchteil der Medien ausmachen und es für private Anbieter und Anbieterinnen keine Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit gäbe. Zudem wird das mediale Wirken von Menschen mit Behinderungen als eine wichtige Maßnahme im Bereich der Bewusstseinsbildung genannt, die jedoch nach wie vor nicht umgesetzt wird.

Bei der Analyse wurde deutlich, dass besonders sprachliche Barrierefreiheit nach wie vor nicht ausreichend gegeben ist. Da das Informationsangebot in Leichter Sprache sehr gering ausfalle, haben Menschen mit Lernschwierigkeiten oftmals keinen Zugang zu Informationen. Weiters fehlt nach wie vor eine Kostenübernahme von ÖGS-Dolmetschung. Die Interviews zeigen hierzu ergänzend auf, dass nicht nur die finanzielle Unterstützung bei Dolmetschleistungen fehle, sondern auch die Verfügbarkeit von dolmetschenden Personen limitiert sei. Allgemein ist anzuführen, dass es nach wie vor keine österreichweit einheitlichen Standards für ÖGS bei Dolmetschleistungen gibt. Zudem weisen die Experten und Expertinnen auf fehlende Maßnahmen im NAP Behinderung 2012–2020, die sich dem essentiellen Aspekt der barrierefreien Notfallkommunikation widmen.

9.3.6 Ausbau barrierefreier Freizeitangebote

Im NAP Behinderung 2012–2020 beinhaltet das Themengebiet Freizeitangebote mehrere Kapitel („3.4 „Kultur“, „3.5 Sport“ und „3.9 Tourismus“). Die Experten und Expertinnen haben sich hinsichtlich der Barrierefreiheit eindeutig für einen zu verstärkenden Fokus auf Freizeitangebote im privatwirtschaftlichen Bereich ausgesprochen haben. Kulturelle Angebote seien zu wenig zielgruppenorientiert gestaltet, da im NAP Behinderung 2012–2020 nur die Maßnahme 97 dezidiert auf die Zielgruppe von Menschen mit Lernschwierigkeiten eingehe. In der UN-BRK wird unter Artikel 30 „Teilhabe am kulturellen Leben sowie Erholung, Freizeit und Sport“ auf die Kultur von gehörlosen Personen verwiesen (vgl. UN-BRK Art. 30 Abs. 4). Im NAP Behinderung 2012–2020 befinden sich dazu weder konkrete Zielsetzungen noch Maßnahmen.

Im Bereich des Leistungssports wurden positive Entwicklungen beschrieben. Demgegenüber ist die Barrierefreiheit im Bereich Breitensport nach wie vor stark ausbaufähig. Sportstätten seien demnach sehr alt und vielfach nicht barrierefrei. Hierzu würden aus der Sicht einiger befragter Personen Anreize seitens der öffentlichen Hand fehlen, um die Herstellung von Barrierefreiheit im Breitensportwesen zu fördern. Die Experten und Expertinnen verzeichnen eine sehr geringe Entwicklung im Bereich Tourismus. Dies sei erneut auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zurückzuführen. Positiv wird hervorgehoben, dass das Ministerium für Landwirtschaft Informationsmaterialien zu barrierefreiem Tourismus zur Verfügung gestellt hat.

9.4 Empfehlungen zum Thema Barrierefreiheit

Auf Basis der Dokumentenanalyse sowie der Experten- und Expertinneninterviews können für den NAP Behinderung 2022–2030 die folgenden inhaltlichen Empfehlungen formuliert werden.

Empfehlung Barrierefreiheit 1: Konsequente Maßnahmenumsetzung und Finanzierung von umfassender Barrierefreiheit vor dem Hintergrund eines national-einheitlichen Konzepts

Das Bewusstsein für Barrierefreiheit stellt eine Grundbedingung für Selbstbestimmung und Partizipation dar. Barrierefreie Infrastruktur bedeutet für Menschen mit Behinderungen eine Notwendigkeit, dennoch profitieren alle Menschen davon. Die Experten und Expertinnen nennen in diesem Kontext Menschen mit Migrationshintergrund, einer anderen Erstsprache als Deutsch, ältere Menschen, aber auch Menschen mit kurzzeitigen Beeinträchtigungen oder Krankheiten, die ebenfalls bei der Herstellung von Barrierefreiheit bedacht werden sollten (vgl. I50, I51, M1, M10, V60, W39, Z43). Ein Grund, wieso die Umsetzung von Barrierefreiheit oftmals scheitere, sei die fehlende Finanzierung und die Begründung, dass die Zielgruppe zu klein sei, um flächendeckende Maßnahmen zu budgetieren (vgl. I58, M7, M11, W35). Neben der Überprüfung und Überarbeitung der derzeitigen Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern im Bereich „Barrierefreiheit“ wird deshalb vordergründig eine konsequente Maßnahmenumsetzung und Finanzierung von umfassender Barrierefreiheit vor dem Hintergrund eines national-einheitlichen Konzepts empfohlen. Es müssen Zielsetzungen und Maßnahmen formuliert werden, die ein einheitliches Konzept auf nationaler

Ebene anstreben. Der Fokus eines solchen Konzepts muss, vor dem Hintergrund eines sozialen Verständnisses von Behinderung (vgl. UN-BRK Art. 1), sowohl auf der Beseitigung physischer als auch mentaler Barrieren liegen.

Empfehlung Barrierefreiheit 2: Legistische Harmonisierung in allen Lebensbereichen

Da auf Bundes- und Länderebene unterschiedliche Gesetzesgrundlagen in verschiedenen Lebensbereichen zur Herstellung von Barrierefreiheit existieren, ist ein Anpassen der Anwendungsbereiche der Gesetze aneinander unerlässlich. Für folgende Lebensbereiche wird die legistische Überprüfung und Überarbeitung von gesetzlichen Bestimmungen, sowie eine Harmonisierung empfohlen:

Empfehlung Barrierefreiheit 2a: Harmonisierung der baurechtlichen Regulierungen

Empfehlung Barrierefreiheit 2b: Überprüfung und Überarbeitung des Mietrechtsgesetzes

Um zur Harmonisierung baurechtlicher Regulierungen beizutragen und somit flächendeckende Barrierefreiheit zu forcieren, müssen Zielsetzungen und darauf aufbauende Maßnahmen formuliert werden. Diese sollten die jeweiligen Prozessschritte der legistischen Harmonisierungsbestrebungen und deren Verantwortlichkeiten, sowie die zeitlichen Rahmenbedingungen definieren. Um die Maßnahmenumsetzung zu gewährleisten, müssen die einzelnen Prozessschritte evaluiert werden.

Zudem wird auch die Überprüfung des Mietrechtsgesetzes in Bezug auf die Herstellung von Barrierefreiheit empfohlen. Da Bereiche außerhalb des persönlichen Wohnbereichs durch die Bestimmung des BGStG nicht abgedeckt werden, dürfen Mieterinnen und Mieter auf dessen Grundlage keine eigenen Adaptionen in für die Allgemeinheit zugänglichen Bereichen vornehmen.

Empfehlung Barrierefreiheit 2c: Gesetzliche Verankerung für ÖGS-Dolmetschleistungen

Obwohl ÖGS als eigenständige Sprache im BVG verankert ist, gibt es nach wie vor keine einheitlichen Standards bei Dolmetschungen. Empfohlen wird die Formulierung von Zielsetzungen und die Erstellung von Maßnahmen, die sich der Vereinheitlichung von ÖGS-Standards widmen.

Es gibt auch nach wie vor keine gesetzliche Bestimmung zur Kostenübernahme von Dolmetschleistungen. Damit Menschen mit ÖGS als Erstsprache eine gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe am öffentlichen Leben möglich ist, muss die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen legislativ verankert und gewährleistet werden.

Empfehlung Barrierefreiheit 2d: Überprüfung und Überarbeitung des Urhebergesetzes

In Paragraf 15 und 16 des Urheberrechtsgesetzes ist die nutzer- und nutzerinnenorientierte Verbreitung und Vervielfältigung des anzubietenden Kulturgutes geregelt, ohne aber Barrierefreiheit dezidiert zu berücksichtigen. Es gibt in Österreich nach wie vor kaum kulturelle Güter und Aktivitäten, die in ÖGS und Leichter Sprache angeboten werden. In Artikel 30 Absatz 2 und 3 der UN-BRK wird dies jedoch geregelt. In diesem Kontext ist daher eine Überprüfung der gesetzlichen Bestimmung erforderlich, ob und inwiefern die Herstellung von Barrierefreiheit im Urheberrechtsgesetz legislativ verankert ist. Um eine Überprüfung und Überarbeitung zu initiieren, müssen im NAP Behinderung 2022–2030 Zielsetzungen und Maßnahmen erstellt werden, die die Förderung von barrierefreiem kreativem Schaffen forcieren³⁹.

³⁹ Hierzu merkt das BMJ im Rahmen seiner Stellungnahme zum Endbericht der Evaluierung des NAP Behinderung 2012–2020 Folgendes an: „Das Vervielfältigungs- und das Verbreitungsrecht des Urhebers sind durch sowohl europarechtlich als auch durch internationale Vereinbarungen vorgegeben. Es ist völlig ausgeschlossen, diese Rechte daraufhin einzuschränken, dass sie nur für die Vervielfältigung und Verbreitung barrierefreier Formate zur Verfügung stehen. Außerdem ist es unrichtig, dass das Urheberrecht die Barrierefreiheit als Thema unberücksichtigt lässt. Im Gegenteil, § 42d UrhG siehe eine freie Werknutzung, also eine gesetzliche Erlaubnis vor, die es ermöglicht, für Menschen mit Behinderungen

Empfehlung Barrierefreiheit 2e: Überprüfung und Überarbeitung des BGStG

In allen privaten und privatwirtschaftlichen Bereichen greift das BGStG. Die Experten und Expertinnen schreiben dieser Regelung ein hohes Wirkungspotential zu. Nichtsdestotrotz wird im Zusammenhang mit der Gewährleistung von Barrierefreiheit eine Überprüfung des Gesetzes empfohlen, da etwa die Schadensersatzhöhe von 720 € im Diskriminierungsfall einen zu geringen Anreiz für betroffene Menschen bietet, gerichtlich dagegen vorzugehen.

zugängliche Formatkopien von Werken zu erstellen. Damit entspricht das österreichische Urheberrechtsgesetz durchaus bereits den in der Empfehlung genannten Vorgaben. Weiterer Zielsetzungen oder Maßnahmen bedarf es nicht.“

10 NAP Behinderung 2012–2020

Kapitel 4 „Bildung“

Kapitel 4 des NAP Behinderung 2012–2020 behandelt das Thema Bildung. Es umfasst unterschiedliche Bildungsabschnitte.

10.1 Ergebnisse der Dokumentenanalyse

Das Kapitel ist in folgende fünf Unterkapitel unterteilt:

- 4.1 Vorschulische Bildung
- 4.2 Schulen
- 4.3 Schulen – Barrierefreiheit
- 4.4 Universitäten/Fachhochschulen
- 4.5 Erwachsenenbildung und lebensbegleitendes Lernen

Allgemein legt der NAP Behinderung 2012–2020 – über die fünf Unterkapitel hinweg – einen Fokus auf die Professionalisierung von pädagogischem Personal, Verbesserungen im Bereich Österreichische Gebärdensprache (ÖGS) sowie auf Barrierefreiheit. Dieser zeigt sich teilweise in den jeweiligen Beschreibungen der Ausgangslagen, vor allem aber in den Maßnahmen der entsprechenden Unterkapitel.

Der Fokus der UN-BRK im Bildungsbereich liegt auf einem inklusiven Bildungssystem auf allen Ebenen und lebenslangem Lernen (vgl. UN-BRK Art. 24 Abs. 1). Im NAP Behinderung 2012–2020 wird zwar eingangs erwähnt, dass das Recht auf Bildung in Artikel 24 der UN-BRK verankert ist, es wird an dieser Stelle aber keiner der Schwerpunkte angesprochen. Stattdessen heißt es:

„Ziel des Bildungssystems soll insbesondere sein, Menschen mit Behinderungen zur wirklichen Teilhabe an einer freien Gesellschaft zu befähigen und ihre Persönlichkeit, ihre Begabungen und ihre Kreativität

sowie ihre geistigen und körperlichen Fähigkeiten voll zur Entfaltung zu bringen.“ (BMASK 2012 63)⁴⁰

Die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an Bildung sowie deren Persönlichkeitsentwicklung sind wichtige Aspekte bezüglich des Rechts auf Bildung, jedoch geht die UN-BRK in ihrem Verständnis von Bildung deutlich weiter. So heißt es in der UN-BRK:

„(2) Bei der Verwirklichung dieses Rechts stellen die Vertragsstaaten sicher, dass

a) Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden und dass Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden;

b) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem inklusiven, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben;

c) angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden;

⁴⁰ Hier sei darauf hingewiesen, dass an dieser Stelle noch die ursprüngliche Version der deutschen Übersetzung der UN-BRK wiedergegeben wurde. Im Rahmen des ersten Staatenberichtsverfahrens 2013 wurde diese Version vom UN-Fachausschuss massiv kritisiert (BMASK 2013a para. 7) und daraufhin überarbeitet. Am 15. Juni 2016 wurde die neue Version im Bundesgesetzblatt BGBl. III Nr. 105/2016 veröffentlicht. In der neuen deutschen Übersetzung ist in der entsprechenden Passage von „wirksamer Teilhabe“ (UN-BRK Art. 24 Abs. 1 lit. c) und nicht mehr von wirklicher Teilhabe die Rede. Im 2019 erschienenen Nachdruck des NAP Behinderung 2012–2020 wurde der Text nicht der neuen Übersetzung angepasst, es wurde lediglich das Layout verändert. Das gilt unter anderem auch für die Begriffe „Integration“, beziehungsweise „integrativ“, welche der ursprünglichen Bedeutung aus der UN-BRK folgend durch „Inklusion“, beziehungsweise „inklusive“ ersetzt wurden. Für die genauen Änderungen siehe Netzwerk Art. 3 2009.

d) Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung geleistet wird, um ihre wirksame Bildung zu erleichtern;

e) in Übereinstimmung mit dem Ziel der vollständigen Inklusion wirksame individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden.

(3) Die Vertragsstaaten ermöglichen Menschen mit Behinderungen, lebenspraktische Fertigkeiten und soziale Kompetenzen zu erwerben, um ihre volle Teilhabe gleichberechtigt mit anderen an der Bildung und als Mitglieder der Gemeinschaft zu erleichtern. Zu diesem Zweck ergreifen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen; unter anderem

a) erleichtern sie das Erlernen von Brailleschrift, alternativer Schrift, ergänzenden und alternativen Formen, Mitteln und Formaten der Kommunikation, den Erwerb von Orientierungs- und Mobilitätsfertigkeiten sowie die Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen und das Mentoring;

b) erleichtern sie das Erlernen der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität der Gehörlosengemeinschaft;

c) stellen sie sicher, dass blinden, gehörlosen, schwerhörigen, hörsehbehinderten oder taubblinden Menschen, insbesondere Kindern, Bildung in den Sprachen und Kommunikationsformen und mit den Kommunikationsmitteln, die für den Einzelnen am besten geeignet sind, sowie in einem Umfeld vermittelt wird, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet.

(4) Um zur Verwirklichung dieses Rechts beizutragen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen zur Einstellung von Lehrkräften, einschließlich solcher mit Behinderungen, die in Gebärdensprache oder Brailleschrift ausgebildet sind, und zur Schulung von Fachkräften sowie Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen auf allen Ebenen des Bildungswesens.

Diese Schulung schließt die Schärfung des Bewusstseins für Behinderungen und die Verwendung geeigneter ergänzender und alternativer Formen, Mittel und Formate der Kommunikation sowie pädagogische Verfahren und Materialien zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen ein.

(5) Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit Anderen Zugang zu allgemeiner tertiärer Bildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen haben. Zu diesem Zweck stellen die Vertragsstaaten sicher, dass für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen getroffen werden.“ (UN-BRK Art. 24)

Das Kapitel „4. Bildung“ des NAP Behinderung 2012–2020 enthält insgesamt 35 Maßnahmen und drei Indikatoren. Mit acht Maßnahmen lassen sich die meisten Maßnahmen dem Typ Förderprogramme und (Modell-)Projekte zuordnen; gefolgt von sieben Maßnahmen des Typs Konzepte, Strategien und Leitlinien. Maßnahmen des Typs Arbeitsgruppen und Gremien und Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen gibt es hingegen keine.

Kapitel „4. Bildung“ weist thematische Überschneidungen mit Kapitel „3. Barrierefreiheit“ und dem Kapitel „8. Bewusstseinsbildung und Information“ auf. Direkte Verweise auf andere Kapitel des NAP Behinderung 2012–2020 macht das Unterkapitel „4.3 Schulen – Barrierefreiheit“. Hierbei gibt es Querverweise auf bauliche Barrierefreiheit in Kapitel „3.2 Leistungen des Bundes“ und auf Schulassistenz in Kapitel „6.3 Persönliche Assistenz“ (vgl. BMASK 2012 68).

In weiterer Folge werden die einzelnen Unterkapitel, der Reihenfolge des NAP Behinderung 2012–2020 folgend, behandelt.

10.1.1 Vorschulische Bildung

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Beschreibung der Ausgangslage geht es im NAP Behinderung 2012–2020 vordergründig um die von Bund und Ländern 2009 beschlossene Vereinbarung zur Kindergartenpflicht,

„wonach für alle Kinder im letzten Jahr vor der Schulpflicht der halbtägige Besuch einer institutionellen Kinderbetreuungseinrichtung verpflichtend und kostenlos ist“ (BMASK 2012 63). Diese Vereinbarung hat laut NAP Behinderung 2012–2020 das Ziel, „allen Kindern beste Bildungsmöglichkeiten zu bieten“ (ebd. 63). Auch kommen die dazu begleitend entwickelten Bildungspläne zur Sprache, die unterstützende Informationen für die Arbeit von Pädagoginnen und Pädagogen enthalten (vgl. ebd. 63f.).

Des Weiteren wird beschrieben, dass

„In den Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik und den Bildungsanstalten für Sozialpädagogik [...] alle Schülerinnen und Schüler bereits während der Grundausbildung an die Sonderpädagogik herangeführt [werden], sodass die Schülerinnen und Schüler bzw. Studierenden vielfach direkt an die Grundausbildung ihre Spezialausbildung anschließen.“ (ebd. 64)

Die genannten Bildungspläne haben keine Quellenangaben, ebenso fehlt die genaue Bezeichnung der genannten Vereinbarung zwischen Bund und Ländern aus dem Jahr 2009. Zudem fehlt die statistische Grundlage, wie viele Kinder mit Behinderungen es in Österreich in der vorschulischen Bildung gibt. Handlungsbedarf wird im Bereich der vorschulischen Bildung keiner identifiziert.

Kapitel „4.1 Vorschulische Bildung“ nennt drei Zielsetzungen (vgl. ebd. 64):

- Weitere Verbesserung der vorschulischen Bildungsmöglichkeiten für alle Kinder
- Entwicklung inklusiver Konzepte zum Übergang vom Kindergarten in die Volksschule
- Sicherstellen der Absicherung der Professionalisierung des pädagogischen Personals in den Kindergärten, Horten, Heimen und Einrichtungen der außerschulischen Jugendarbeit durch entsprechende Bildungsangebote

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

In ihrem Bericht gibt die ÖAR einen Überblick über institutionelle Einrichtungen der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE), welche Kindergärten und Kinderkrippen für Kinder bis sechs Jahren umfassen (vgl. ÖAR 2010 96). Da deren Aufgaben, Ziele und Rahmenbedingungen durch Landesgesetze geregelt sind, hängt das Ausmaß der Bildung vom jeweiligen Wohnsitz ab (vgl. ebd. 96). Die ÖAR betont, dass es „keinen Rechtsanspruch

auf inklusive Kinderbetreuung im Kindergarten- und Vorschulalter [gibt]. Damit ist die Chancengleichheit schon zwischen dem ersten bis sechsten Lebensjahr nicht für alle Kinder gegeben“ (ebd. 96). Dies macht sie in ihrem Bericht vor allem deutlich an

„einem Mangel an Kindergartenplätzen, Wartezeiten auf einen Kindergartenplatz von bis zu drei Jahren, fehlenden pflegerischen und medizinischen Leistungen während des Kindergartenbesuchs, kurzen Aufenthaltszeiten im Kindergarten (z.B. 08.00 bis 10.00 Uhr) und fehlender Nachmittagsbetreuung [fest]. Je höher der Unterstützungsbedarf von Kindern mit Behinderungen ist, desto schwieriger ist es auch, einen Betreuungsplatz zu erhalten. Insbesondere fehlen häufig die finanziellen Ressourcen, um bauliche Veränderungen vorzunehmen sowie qualifiziertes (sonderpädagogisch) ausgebildetes Personal einzustellen.“ (ebd. 96)

Die ÖAR greift in ihrem Bericht auch die vom NAP Behinderung 2012–2020 erwähnte Vereinbarung zur Kindergartenpflicht auf und liefert relevante Zusatzinformationen, die in der Ausgangslage nicht erwähnt sind. So sind – nach Artikel 4 Absatz 2 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen – jene Kinder von dieser Pflicht ausgenommen,

„denen auf Grund einer Behinderung oder aus medizinischen Gründen bzw. auf Grund eines besonderen sonderpädagogischen Förderbedarfes oder wegen der Entfernung bzw. schwierigen Wegverhältnisse zwischen Wohnort und nächstgelegener geeigneter institutioneller Kinderbetreuungseinrichtung der Besuch nicht zugemutet werden kann.“ (ÖAR 2010 96)

Ergänzend hält die ÖAR hierzu Folgendes fest:

„Diese Entbindung von der allgemeinen Besuchspflicht basiert auf einem falsch verstandenen Fürsorgegedanken und kann, insbesondere bei mangelnden Kindergartenplätzen, fehlenden Ressourcen und der herrschenden Einstellung und Verhaltensweisen der verantwortlichen Stellen dazu führen, dass Kinder mit Behinderungen keinen Zugang zu

institutionellen Einrichtungen der frühkindlichen Bildung erhalten.“ (ebd. 96f.)

Dazu passt auch das Resümee des Monitoringausschusses, der in seinem ersten Bericht zum Staatenprüfverfahren an dem Beispiel der Vereinbarung zur Kindergartenpflicht festmacht, dass es im vorschulischen Bereich zwar „Integrationsbemühungen, jedoch keine Inklusion“ (Monitoringausschuss 2012 13) gibt.

Maßnahmen und Indikatoren

Das Unterkapitel des NAP Behinderung 2012–2020 zu vorschulischer Bildung enthält fünf Maßnahmen und keine Indikatoren. Bei drei von fünf Maßnahmen handelt es sich um Maßnahmen des Typs Aufbau von Regelstruktur und öffentlichen Stellen. Die anderen beiden Maßnahmen lassen sich jeweils den Typen Fort- und Weiterbildungen sowie Staatliche Förderungen und Zuwendungen zuordnen. Die Maßnahmen des Kapitels sind teilweise als Ziele formuliert (zum Beispiel Maßnahme 120) und müssten neu formuliert werden, um sich als Maßnahmen klar von den Zielsetzungen zu unterscheiden.

Tabelle 31: Maßnahmen 119-123–4.1 Vorschulische Bildung

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
120 ⁴¹	Ausbau der bestehenden Beratungs- und Diagnostikangebote zur bestmöglichen Vorbereitung der betroffenen Familien, aber auch des Schulsystems auf die Anforderungen der schulischen Inklusion	ja
121	Fort- und Weiterbildungsangebote zum Thema Inklusion und Sonderpädagogik an den Pädagogischen Hochschulen	ja
122	Ausbildung in Österreichischer Gebärdensprache für das pädagogische Personal	teilweise
Typ 5 Fort- und Weiterbildungen		
123	Hörtaktische und hörtechnische Fortbildung für das pädagogische Personal für den Umgang mit schwerhörigen Kindern	teilweise
Typ 10 Staatliche Förderungen und Zuwendungen		

⁴¹ als prioritär eingestuft

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
119	Finanzielle Förderung des verpflichtenden, kostenlosen Kindergartenbesuchs im letzten Jahr vor der Schulpflicht	ja

Laut der Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden die Maßnahmen 119, 120 und 121 umgesetzt, wohingegen Maßnahme 122 und 123 teilweise umgesetzt wurden (vgl. BMASGK 2019a 83ff.).

Die priorisierte Maßnahme 120 soll hier näher betrachtet werden, da es sich hierbei genau genommen um zwei Maßnahmen handelt. In der Umsetzungstabelle 2012–2018 heißt es dazu, dass die Beratungs- und Diagnostikangebote der Schulpsychologie betroffenen Familien in allen Bundesländern bereits vor Schulantritt offenstehen (vgl. ebd. 84). Während der erste Teil der Maßnahme 120 den Ausbau bereits bestehender Angebote zur Vorbereitung der Familien beinhaltet, zielt der zweite Teil auf das Schulsystem ab. Es ist unklar, was mit „Ausbau“ genau gemeint ist. Das gleiche gilt für die Beratungs- und Diagnostikangebote. Es lässt sich nicht sicher sagen, ob sich diese am sozialen oder medizinischen Modell von Behinderung orientieren; dementsprechend unklar bleibt, ob es sich um medizinische beziehungsweise psychologische Diagnostik oder um die Diagnostik von Umwelt- und sozialen Faktoren handelt, die ein Kind beziehungsweise einen Menschen behindern oder zu behindern drohen. Ein Blick auf die Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 zeigt zwar, dass sich die Beratungsangebote „stringent am sozialen Modell von Behinderung zu orientieren haben“ (BMASK 2016 216). Ob das jedoch auch für die Diagnostikangebote gilt, lässt sich daraus nicht ableiten. Zudem ist es wichtig festzuhalten, dass diese Information jenem Teil der Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 entstammt, der auf Einladung des BMASK durch die ÖAR verfasst wurde (vgl. ebd. 187). Dementsprechend wäre diese Zusatzinformation ohne das Zutun der ÖAR nicht vorhanden. Ein wichtiger, von der Umsetzungstabelle 2012–2018 ausgesparter Aspekt ist die Peer-Beratung als Beratung von Menschen mit Behinderungen durch Menschen mit Behinderungen. Peer-Beratung spielt für die Ermöglichung von Inklusion und voller gesellschaftlicher Teilhabe eine zentrale Rolle (vgl. UN-BRK Art. 26 Abs. 1). Auf die Wichtigkeit von Peer-Beratung in der Umsetzung von Maßnahme 120 hatte die Unterarbeitsgruppe „Prioritäten“ bereits in der Umsetzungstabelle 2013 hingewiesen (vgl. BMASK 2013b 8). In der Umsetzungstabelle 2012–2018 werden dazu jedoch keine Angaben gemacht (vgl. BMASGK 2019a S. 84).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In Kapitel „4.1 Vorschulische Bildung“ ist kaum Kohärenz zwischen Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen gegeben. Da in der Ausgangslage kein Handlungsbedarf identifiziert wurde, lassen sich auch keine Entsprechungen zwischen Ausgangslage und Zielsetzungen erkennen. Die einzige inhaltliche Klammer bildet das gemeinsame Ziel, die vorschulischen Bildungsmöglichkeiten für alle Kinder weiter zu verbessern. Zudem fällt auf, dass die Maßnahmen teilweise wie Zielsetzungen formuliert sind, was die Messbarkeit erschwert.

Die Zielsetzung, inklusive Konzepte zum Übergang vom Kindergarten in die Volksschule zu entwickeln, steht weder in explizitem Zusammenhang mit der Ausgangslage des Kapitels noch sind im NAP Behinderung 2012–2020 dazu entsprechende Maßnahmen formuliert. Dahingegen lassen sich der Zielsetzung der Professionalisierung des pädagogischen Personals die Maßnahmen 121, 122 und 123 zuordnen.

Entsprechungen in der UN-BRK

Im Kapitel zu vorschulischer Bildung gibt es keine direkten Verweise auf die UN-BRK. Es wird aber auf drei Bestimmungen von Artikel 24 UN-BRK indirekt Bezug genommen. So kann die Zielsetzung, inklusive Konzepte zum Übergang vom Kindergarten in die Volksschule zu entwickeln, als Referenz auf Absatz 1 verstanden werden, in dem – laut Neuübersetzung – von einem inklusiven Bildungssystem auf allen Ebenen die Rede ist (vgl. UN-BRK Art. 24 Abs. 1). Hierbei spielt der Übergang von der vorschulischen zur schulischen Bildung zweifelsohne eine Rolle. Die Maßnahmen 121, 122 und 123, welche alle Aspekte der Professionalisierung des pädagogischen Personals beinhalten, weisen Bezüge zu Absatz 3 Buchstabe c und zu Absatz 4 auf. Absatz 3 Buchstabe c spricht von Maßnahmen, die sicherstellen, dass unter anderem

„gehörlosen, schwerhörigen, hörsehbehinderten oder taubblinden Menschen, insbesondere Kindern, Bildung in den Sprachen und Kommunikationsformen und mit den Kommunikationsmitteln, die für den Einzelnen am besten geeignet sind [vermittelt wird.]“
(ebd. Art. 24 Abs. 3 lit. c)

Absatz 4 verweist auf die „Einstellung von Lehrkräften, einschließlich solcher mit Behinderungen, die in Gebärdensprache oder Brailleschrift ausgebildet sind, und zur Schulung von Fachkräften sowie Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen auf allen Ebenen des Bildungswesens“ (ebd. Art. 24 Abs. 4).

Synthese

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass ein deutlicher Kontrast zwischen der im NAP Behinderung 2012–2020 und der in den Berichten des ÖAR und des Monitoringausschusses beschriebenen Ausgangslage besteht. Dies trifft vor allem auf das verpflichtende letzte Kindergartenjahr zu. Während der NAP Behinderung 2012–2020 davon spricht, dass dieses auf beste Bildungsmöglichkeiten für alle Kinder abzielt, zeigen die ergänzenden Perspektiven der ÖAR und des Monitoringausschusses ein gegenteiliges Bild. Wie die ÖAR feststellt, „widerspricht [eine solche Situation] nicht nur dem Recht auf inklusive Bildung, sondern verstößt auch gegen Art 5 (Nichtdiskriminierung), Art 7 (Kinder) und Art 20 (Persönliche Mobilität)“ (ÖAR 2010 97).

Den Mangel an (inklusive) vorschulischer Bildung für Kinder mit Behinderungen stellte auch der UN-Behindertenrechtsausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen zum ersten Staatenberichtsverfahren 2013 fest und empfahl, „größere Anstrengungen zur Unterstützung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen in allen Bereichen der inklusiven Bildung vom Kindergarten bis zur Sekundarstufe zu machen“ (BMASK 2013a para. 43). Der Monitoringausschuss stellt in seinem zweiten Bericht von 2018 fest, dass es in der vorschulischen Bildung in allen Bundesländern noch immer an umfassenden Strukturen von Bildungsangeboten sowie an geeignetem Personal fehlt (vgl. Monitoringausschuss 2018 23). Dies deutet darauf hin, dass der NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK in diesem Bereich keine umfassenden Veränderungen angestoßen hat.

Dementsprechend ist hier auf die bereits 2010 formulierten Forderungen der ÖAR hinzuweisen. Diese forderte in ihrem Bericht die

„Einführung eines bundesweit einheitlichen, für alle Kinder verpflichtenden und für die Eltern kostenfreien Angebots zu frühkindlicher Bildung mit angemessenen Unterstützungsmaßnahmen (über das verpflichtende Kindergartenjahr hinaus, auf das auch für Kinder mit Behinderungen ein Rechtsanspruch bestehen muss).“ (ÖAR 2010 107)

10.1.2 Schulen

Ausgangslage und Zielsetzungen

Im Unterkapitel zu Schulen wird in der Beschreibung der Ausgangslage ein kurzer Einblick über gesetzliche Regelungen zur Beschulung von Kindern mit Behinderungen gegeben. So heißt es, dass mit der Schulreform von 1996 die Integration von Kindern mit Behinderungen in der Sekundarstufe I verankert wurde. Zuvor (seit dem Schulreformpaket von 1993) war dies Aufgabe der Volksschulen gewesen (vgl. BMASK 2012 65). Weiter wird erklärt, dass Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf (SPF) auf Wunsch der Eltern „entweder in einer der Behinderungsart entsprechenden Sonderschule oder in integrativer/inklusive Form in der Regelschule (Volksschule, Hauptschule oder Unterstufe einer allgemeinbildenden höheren Schule)“ (ebd. 65) beschult werden können. Um die Schulpflicht zu erfüllen, können Schülerinnen und Schüler mit SPF entweder bis zu zwölf Jahre eine Sonderschule sowie gegebenenfalls daran anschließend eine Polytechnische Schule beziehungsweise eine einjährige Haushaltsschule besuchen (vgl. ebd. 65). Es finden sich im NAP Behinderung 2012–2020 keine Quellenverweise auf die entsprechenden Gesetzestexte und Artikel der genannten Regelungen. Eine Definition des SPF bleibt aus.

Neben den gesetzlichen Regelungen wird in der Ausgangslage zu Kapitel „4.2 Schulen“ auch der Status Quo des gemeinsamen Unterrichts von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderungen dargestellt. In diesem Kontext spricht der NAP Behinderung 2012–2020 davon, dass „bereits seit einigen Jahren mehr als fünfzig Prozent aller Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf integrativ unterrichtet“ (ebd. 65) werden. Dies sei eine Folge der hohen Akzeptanz, die der integrative Unterricht hätte (Entsprechend der Neuübersetzung der UN-BRK, die jedoch bei Erstellung des NAP Behinderung 2012–2020 noch nicht mitberücksichtigte, würde es inklusiver Unterricht heißen).

Beide Aussagen werden nicht belegt beziehungsweise gibt es hinsichtlich der Akzeptanz keine Differenzierung nach Bundesland, Alter der Schülerinnen und Schüler beziehungsweise möglichen Akzeptanzgruppen (Lehrpersonen, andere Schülerinnen und Schüler, Schulleitungen).

Weiter heißt es „Schülerinnen und Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch sind überproportional stark in den Sonderschulen vertreten“ (ebd. 65) und „für den Unterricht von gehörlosen Kindern und Jugendlichen werden noch mehr gebärdensprachkompetente Pädagoginnen und Pädagogen benötigt“ (ebd. 65). Auch für diese beiden Aussagen werden

keine Quellenangaben gemacht oder statistische Daten hinterlegt. Von beiden wird jedoch Handlungsbedarf abgeleitet, nämlich die „Feststellung des SPF noch klarer von Sprachfördermaßnahmen zu unterscheiden, damit den Betroffenen die richtige Förderung zukommen kann“ (ebd. 65) sowie mehr Lehrgänge zu ÖGS an Hochschulen und Universitäten anzubieten (vgl. ebd. 65).

Es sei auch auf die im Rahmen der partizipativen Strategie zur Umsetzung der UN-BRK im österreichischen Schulwesen durchgeführten Dialogrunden, Konferenzen und andere Veranstaltungen verwiesen (vgl. ebd. 65f.). Diese kommen im NAP Behinderung 2012–2020 zwar unter Zielsetzungen vor, sollen aber, da sie wichtige Handlungsfelder identifizieren, an dieser Stelle dargelegt werden. Diese betreffen

- die pädagogische und organisatorische Entwicklung von Schule und Unterricht,
- die Verbesserung der regionalen Unterstützungsstrukturen,
- die bedarfs- und bedürfnisgerechte Förderung,
- die Ausbildung von Pädagoginnen und Pädagogen, sowie
- die wissenschaftliche Begleitung (ebd. 66).

Das Kapitel „4.2 Schulen“ nennt sechs Zielsetzungen (vgl. ebd. 66):

- Weitere Verbesserung der Qualität der Feststellung von sonderpädagogischem Förderbedarf (zum Beispiel um SPF klarer vom Bedarf nach Sprachförderung unterscheiden zu können)
- Verbesserung im Bereich der Beratung für Eltern und Erziehungsberechtigte von Kindern mit Behinderungen
- Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit, speziell bei Eltern von Kindern ohne Behinderungen
- Verstärkung der Fortbildungsangebote für Lehrerinnen und Lehrer in Österreichischer Gebärdensprache, sowie in der Betreuung von hörbehinderten Schülerinnen und Schülern
- Umfassendere Beachtung des Prinzips Inklusion im Bereich der Bildungsmedien und Medienpädagogik
- Identifikation von steuerungsrelevanten Daten, Verbesserung der statistischen Datenlage und Erhöhung der Inklusionsquote durch Teilnahme an europäischen Projekten

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Die Berichte der ÖAR und des Monitoringausschusses liefern wichtige Informationen, die für ein vertieftes Verständnis der Situation über Schulen in Österreich unerlässlich sind. Allgemein sei hier erwähnt, dass, wie die ÖAR in ihrem Bericht erklärt, sonderpädagogische Förderung von der Zuerkennung eines Sonderpädagogischen Förderbedarfs (SPF) abhängt (vgl. ÖAR 2010 97). Ein solcher liegt vor, wenn ein Schüler beziehungsweise eine Schülerin „infolge physischer oder psychischer Behinderung dem Unterricht in der Volks- oder Hauptschule oder der Polytechnischen Schule ohne sonderpädagogische Förderung nicht zu folgen vermag und nicht gemäß § 15 Schulpflichtgesetz 1985 vom Schulbesuch befreit ist“ (ebd. 97). Die Feststellung eines SPFs als notwendige Voraussetzung für Fördermaßnahmen kritisiert die ÖAR, „da sie [Anmerkung: die Feststellung] einerseits nicht standardisiert ist und andererseits Schulen vielfach dazu veranlasst, über möglichst viele SPF-Etikettierungen möglichst viele Ressourcen zu erhalten“ (ebd. 97). Dies hat zu einer starken Streuung der SPF-Quoten in den Bundesländern – von 2,58 bis zu 4,43 % – geführt (vgl. ebd. 97). In diesem Kontext hält die ÖAR fest, dass die Personalressourcen

„jedoch nicht nach der tatsächlichen Anzahl der Kinder mit SPF zugewiesen [werden]. Theoretisch wurde vor Jahren ein Prozentsatz von 2,7 % der PflichtschülerInnen vom Bund festgelegt, der seit einigen Jahren nicht mehr zutrifft. Denn obwohl die Gesamtzahl der PflichtschülerInnen in den letzten Jahren zurückging, hat sich die Zahl der Kinder mit SPF erhöht. Jedoch wurden nicht gleichzeitig die den Ländern zugeteilten Lehrpersonalressourcen in Form von Planstellen erhöht. Dies hat zur Folge, dass ein/e Lehrer/in für mehr Kinder verantwortlich ist, als einige Jahre zuvor.“ (ebd. 97)

Weiters werden die sogenannten Sonderpädagogischen Zentren (SPZ) – heute: Zentren des Fachbereichs Inklusion, Diversität und Sonderpädagogik – genannt, die mit dem erwähnten Schulreformpaket 1993 gesetzlich verankert wurden. Wie die ÖAR darlegt, haben diese das „Ziel, durch Bereitstellung und Koordination sonderpädagogischer Maßnahmen dazu beizutragen, dass Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf auch in allgemeinen Schulen unterrichtet werden können“ (ÖAR 2010 97f.). Des Weiteren ergänzt die ÖAR:

"In der Praxis haben SPZ jedoch bundesländerweise sehr unterschiedliche Zuständigkeiten und übernehmen häufig einen Doppelauftrag, wodurch sie einem „Interessenskonflikt“ unterliegen. Zum einen sollen sie die

schulische Integration von Kindern mit Behinderungen unterstützen, zum anderen haben sie die Aufgaben einer Sonderschule zu erfüllen.“ (ebd. 98)

Diese Situation kann sich wiederum auf die Wahl der Eltern bezüglich der Schulform auswirken. Laut Bericht der ÖAR werden die Eltern

„vielfach auch von den LeiterInnen der SPZ zu wenig über ihr Wahlrecht aufgeklärt und z.T. mit dem Hinweis, es gäbe nur noch wenig freie Plätze, dazu gedrängt, ihr Kind in eine Sonderschule einzuschreiben. Selbst in Bundesländern mit einem hohen Anteil von Integrationsklassen besuchen Kinder mit Lernschwierigkeiten, schweren Beeinträchtigungen, blinde und gehörlose Kinder vielfach eine Sonderschule.“ (ebd. 98)

Der Bericht der ÖAR enthält wichtige ergänzende Informationen zur 1996 gesetzlich verankerten Integration von Kindern mit Behinderungen in der Sekundarstufe I. So ging mit dieser Verankerung der Integration in die Sekundarstufe, trotz jahrelanger Forderungen von Elternvertreterinnen und –vertretern, Expertinnen und Experten, „keine entsprechende gesetzliche Verankerung für das neunte Pflichtschuljahr [einher]. Es fehlt somit der Zugang zu weiterführenden Schulen in der Sekundarstufe II (9. Pflichtschulstufe und darüber hinaus ein Recht auf Bildung bis zum 18. Lebensjahr)“ (ebd. 99).

Das führt laut ÖAR dazu,

„dass SchülerInnen, die acht Jahre lang eine integrative allgemeinbildende Schule besucht haben, kaum weiterführende Angebote zur Absolvierung des letzten Pflichtschuljahres vorfinden [...] und daher dieses letzte Schuljahr zum Zweck der Berufsorientierung an einer Sonderschule abschließen müssen. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass sowohl im nationalen wie internationalen Vergleich österreichische SchülerInnen mit SPF und Behinderungen, die Integrationsklassen besucht haben, das Schulsystem am frühesten verlassen und so gut wie keine Bildungsmöglichkeiten mehr vorfinden.“ (ebd. 99)

Diesen Aspekt erwähnt auch der Monitoringausschuss in seinem ersten Bericht und weist darauf, dass die Zuweisung eines SPFs „im Vergleich zum Regelschulsystem zu einer Verkürzung der Bildungsjahre“ (Monitoringausschuss 2012, S. 12) führt, da die Schulintegration „per Gesetz derzeit nach der 9. Schulstufe“ (ebd. 12) endet.

Der Bericht der ÖAR beinhaltet auch genaue Daten zum gemeinsamen Unterricht. Hier spricht die ÖAR für das Jahr 2006/07 von 27.745 Kindern mit SPF in Pflichtschulen; 52,58 % dieser Kinder besuchten Integrationsklassen. Die sogenannte Integrationsquote weist laut ÖAR „je nach Bundesland jedoch erhebliche Unterschiede innerhalb Österreichs (zum Beispiel Steiermark: 82 % der Kinder in Integrationsklassen, Niederösterreich: 32 %)“ (ebd. 98) auf. Dementsprechend stellt die ÖAR Folgendes fest:

„Der Anspruch eines flächendeckenden sonderpädagogischen Parallelangebots ist somit in vielen Regionen ebenso Fiktion wie die Wahlfreiheit der Eltern. Ganztägige Schulformen und Ganztagsbetreuungsangebote sind im integrativen Bereich nur selten vorhanden, weshalb Eltern oft gezwungen sind, sich für den Besuch einer (meist ganztägig geführten) Sonderschule zu entscheiden.“ (ebd. 98)

Die Darstellung ergänzender Perspektiven abschließend, soll hier noch auf die Bildungssituation gehörloser und hörbehinderter Kinder und Jugendlicher in Österreich eingegangen werden. Diese ist der ÖAR zufolge vor allem durch „zu wenig personelle Ressourcen (gebärdensprachkompetente Lehrpersonen)“ (ebd. 101) und soziale Barrieren wie „mangelnde Bereitschaft der Schulleitungen in Integrationsklassen bzw. Sonderschulklassen für gehörlose Kinder sowie negativer Diskurs über die Gebärdensprache generell“ (ebd. 101) bedingt. Zudem fehlt „nach wie vor eine gesetzliche Verankerung von ÖGS als Unterrichtssprache“ (ebd. 101).

Maßnahmen und Indikatoren

Dieses Unterkapitel des NAP Behinderung 2012–2020 zu Schulen enthält zwölf Maßnahmen und einen Indikator. Mit vier Maßnahmen lassen sich die meisten Maßnahmen dem Typ Förderprogramme und (Modell-)Projekte zuordnen, gefolgt von drei Maßnahmen des Typs Konzepte, Strategien und Leitlinien. Die Maßnahmen 124 „Partizipative Strategieentwicklung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zur Realisierung eines inklusiven Schulsystems“ und 125 „Entwicklung von Inklusiven Modellregionen. Erfahrungssammlung und darauf aufbauend Erstellung eines detaillierten Entwicklungskonzeptes sowie flächendeckender Ausbau der Inklusiven Regionen bis 2020“ wurden als priorisiert eingestuft. Die Maßnahmen sind teilweise als Ziele formuliert, was die Messbarkeit erschwert: Zum Beispiel ist Bewusstseinsbildung in Maßnahme 133 eine Zielsetzung, während die Umsetzung des genannten Projekts die Maßnahme darstellt.

Tabelle 32: Maßnahmen 124-135–4.2 Schulen

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 3 Bewusstseinsbildung		
133	Bewusstseinsbildung durch Projekt „Gemeinsam sind wir Klasse“ – Darstellung der Inklusion durch Betroffene – im Parlament	ja
Typ 4 Forschungsprojekte, Evaluierungen und Studien		
129	Weiterentwicklung der Fort- und Weiterbildung von Lehrerinnen und Lehrern (Inklusive Bildung, Sonderpädagogik)	ja
Typ 5 Fort- und Weiterbildungen		
128	Fortbildungsangebote für Lehrerinnen, Lehrer sowie Schulaufsicht (Bezirksschulinspektoren) für Diagnoseverfahren zur Erstellung eines SPF sowie zur professionellen Beratung von Eltern und Erziehungsberechtigten	ja
131	Bundesweite Aus- und Fortbildung in Österreichischer Gebärdensprache	teilweise
Typ 6 Förderprogramme und (Modell-) Projekte		
125 ⁴²	Entwicklung von Inklusiven Modellregionen. Erfahrungssammlung und darauf aufbauend Erstellung eines detaillierten Entwicklungskonzeptes sowie flächendeckender Ausbau der Inklusiven Regionen bis 2020	teilweise
126	Vermehrte Schulversuche in der Sekundarstufe II	ja
127	Erhöhung der Anzahl von Integrationsklassen in der AHS-Unterstufe österreichweit	teilweise
134	Weiterentwicklung von barrierefreien Bildungsangeboten	ja
Typ 7 Konzepte, Strategien und Leitlinien		
124 ⁴³	Partizipative Strategieentwicklung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zur Realisierung eines inklusiven Schulsystems	ja
130	Inklusive Pädagogik als Teil der zukünftigen Ausbildung für Lehrerinnen und Lehrer an Pädagogischen Hochschulen und für Studierende der Lehrämter an Allgemeinbildenden und Berufsbildenden Höheren Schulen	ja
135	Abstimmung der von Pädagogischen Hochschulen autonom erstellten Curricula im Hinblick auf inklusive Bildung	ja
Typ 9 Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch		
132	Teilnahme von Integrationsklassen am media literacy award	ja

⁴² als prioritär eingestuft

⁴³ als prioritär eingestuft

Laut der Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden die Maßnahmen 124, 126, 128, 129, 130, 132 und 133 umgesetzt, Maßnahme 125, 127 und 131 wurden teilweise umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 85ff.).

Indikator zur Zielerreichung im Bereich „Schulen“:

Integrationsquote an allen österreichischen Schulen

Als Indikator zur Zielerreichung gibt der NAP Behinderung 2012–2020 die Integrationsquote an allen österreichischen Schulen an. Jedoch werden weder Angaben dazu gemacht, wie hoch die Quote sein muss, damit von einer Zielerreichung gesprochen werden kann, noch welcher Zielsetzung dieser Indikator zuzuordnen ist. Im Umsetzungstand der Maßnahmen des Kapitels wird kein Bezug zum Indikator genommen (vgl. ebd. 85ff.). Zudem gibt es im Kapitel keine Angaben zur Ist- oder Soll-Integrationsquote (vgl. BMASK 2012 65f.).

Ein näherer Blick soll nun auf Maßnahme 124 „Partizipative Strategieentwicklung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zur Realisierung eines inklusiven Schulsystems“ und Maßnahme 127 „Erhöhung der Anzahl von Integrationsklassen in der AHS-Unterstufe österreichweit“ geworfen werden. Hier fällt bereits in der Formulierung der Maßnahmen auf, dass parallel von einem inklusiven Schulsystem (Maßnahme 124) und von Integrationsklassen (Maßnahme 127) gesprochen wird. Genau genommen handelt es sich hierbei um einen inhaltlichen Widerspruch, der sowohl unter Bezugnahme auf die „alte“ (Forderung nach „Integration“) als auch die Neuübersetzung (Forderung nach „Inklusion“) der UN-BRK bestehen bleibt. Zur Umsetzung der priorisierten Maßnahme 124 heißt es in der kumulativen Umsetzungstabelle 2012–2018, dass sich die „gegenwärtige Strategieentwicklung in diesem Bereich [...] mit dem Paradigmenwechsel hin zur inklusiven Bildung“ (BMASGK 2019a 85) beschäftigt. In diesem Zusammenhang wurde

„in den Jahren 2011–2012 vom BMUKK eine partizipative Meinungsbildung (z.B. in Form von Runden Tischen) zur Umsetzung der UN-BRK im schulischen Bereich gestaltet. In diesen wissenschaftlich begleiteten Diskussionsprozess wurden Expertinnen und Experten von Behindertenorganisationen, Vereinen, Dachverbänden und Interessenvertretungen einbezogen.“ (ebd. 85)

Auch waren laut Umsetzungstabelle 2012–2018 Vertreterinnen und Vertreter aus dem Unterrichtsministerium, den Schulbehörden und der Lehrerinnen- beziehungsweise Lehrerbildung an der Entwicklung von Umsetzungsempfehlungen beteiligt (vgl. ebd. 85). Während in der Umsetzungstabelle 2012–2018 von „partizipativer Meinungsbildung“ (ebd. 85) die Rede ist, hält die ÖAR in der Zwischenbilanz 2012–2015 fest, dass „Partizipation im Sinne der UN-BRK [...] kaum stattgefunden [hat], Vertreter der Menschen mit Behinderungen bzw. Menschen mit Behinderungen selbst sind lediglich informativ zu einem Round-Table einbezogen worden“ (BMASK 2016 219). Da die Maßnahme in der Bewertung als „umgesetzt“ gilt, stellt sich die Frage, wie die entwickelte Strategie aussieht, beziehungsweise ob es sich bei dem „Ansatz der „Inklusiven Modellregion“ (BMASGK 2019a 85) um diese Strategie handelt. Der in der Umsetzungstabelle 2012–2018 beschriebene Meinungsbildungsprozess zu Maßnahme 124 begann bereits 2011, also vor der Verabschiedung des NAP Behinderung 2012–2020.

Zu Maßnahme 127 gibt die Umsetzungstabelle 2012–2018 folgende Auskunft:

„Das BMBWF hat zur Umsetzung dieser Maßnahme Meinungsbildungsprozesse und eine breite Sensibilisierung gestaltet. Der Ausbau von Integrationsklassen schreitet voran. Die Anzahl der Integrationsklassen ist derzeit gering, weiterer Entwicklungsbedarf zum Ausbau der Integrationsklassen ist gegeben.“ (ebd. 87)

An dieser Stelle fehlen genauere Informationen zu den genannten Meinungsbildungsprozessen und der angesprochenen breiten Sensibilisierung. Auch macht die Umsetzungstabelle 2012–2018 keine Angaben zur aktuellen Anzahl an Integrationsklassen beziehungsweise zum Ausmaß des Ausbaus sowie den weiteren Planungen. Nachdem keine statistischen Daten zu Maßnahme 127 vorliegen, kann der Umsetzungsstand nicht bewertet werden, da die Anzahl von Integrationsklassen in der AHS-Unterstufe österreichweit unbekannt ist. Die Bewertung der Maßnahme als „teilweise umgesetzt“ kann aufgrund der vorliegenden Daten nicht nachvollzogen werden.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Das Kapitel „4.2 Schulen“ weist kaum Kohärenz zwischen den Beschreibungen der Ausgangslage, der Zielsetzungen und der Maßnahmen auf. Nur zwei Zielsetzungen nehmen Bezug auf die dargestellte Ausgangslage. Diese betreffen die Verstärkung der Fortbildungsan-

gebote für Lehrerinnen und Lehrer in Österreichischer Gebärdensprache und in der Betreuung hörbehinderter Schülerinnen und Schüler sowie die Verbesserung der Qualität der Feststellung von SPF (zum Beispiel um SPF vom Bedarf nach Sprachförderung unterscheiden zu können). Während es für erstere noch eine entsprechende Maßnahme gibt (Maßnahme 131), gibt es für letztere keine Maßnahme(n). Die anderen Zielsetzungen sind nicht kohärent mit der Ausgangslage.

Auffallend ist des Weiteren, dass sich mit fünf Maßnahmen – Maßnahme 125, 126, 127, 124 und 135 – fast die Hälfte aller in Kapitel „4.2 Schulen“ genannten Maßnahmen keiner der Zielsetzungen zuordnen lässt. Die letzte Zielsetzung (Identifikation von steuerungsrelevanten Daten, Verbesserung der statistischen Datenlage und Erhöhung der Inklusionsquote durch Teilnahme an europäischen Projekten) findet sich weder in der Ausgangslage noch in den Maßnahmen wieder. Zusätzlich muss nochmal darauf hingewiesen werden, dass es nicht klar ist, welcher Zielsetzung der Indikator Integrationsquote an allen österreichischen Schulen zuzuordnen ist.

Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, in welchem Verhältnis jene Handlungsfelder zur Ausgangslage, den Zielsetzungen und Maßnahmen stehen, die im Rahmen der Dialogrunden des partizipativen Prozesses identifiziert wurden (vgl. BMASK 2012 65f.). Von diesen identifizierten Handlungsfeldern wurde nur „die Ausbildung von Pädagoginnen und Pädagogen“ (ebd. 66) in Form von Maßnahme 131 aufgegriffen.

Entsprechungen in der UN-BRK

Im Kapitel zur schulischen Bildung gibt es keine Verweise auf die UN-BRK. An einigen Stellen werden jedoch Aspekte von Artikel 24 Bildung aufgegriffen, vor allem bezüglich der Professionalisierung des pädagogischen Personals. So weisen die Ausgangslage sowie die Maßnahme 131 Bezüge zu Absatz 3 Buchstabe c auf. Die Maßnahmen 128, 129 und 130 beziehen sich allgemeiner auf „Schulung von Fachkräften sowie Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen auf allen Ebenen des Bildungswesens“ (UN-BRK Art. 24 Abs. 4).

Synthese

Die im NAP Behinderung 2012–2020 dargestellte Ausgangslage über die Situation in österreichischen Schulen ist verkürzt dargestellt; wichtige Aspekte werden nicht erwähnt. So geht der NAP Behinderung 2012–2020 nicht auf jene Auswirkungen ein, die das Schulreformpaket von 1993 sowie die Verankerung der Integration von Kindern mit Behinderungen in der

Sekundarstufe I 1996 in der Praxis hat beziehungsweise hatte. Hier ist vor allem auf den von der ÖAR beschriebenen Doppelauftrag und den damit einhergehenden Interessenskonflikt zu verweisen. Auch kommt nicht zur Sprache, dass es durch den nicht vorhandenen Zugang zu weiterführenden Schulen in der Sekundarstufe II „im Vergleich zum Regelschulsystem zu einer Verkürzung der Bildungsjahre“ (Monitoringausschuss 2012 12) kommt. Hier sind gesetzliche Regelungen nötig, um Kindern mit SPF den Besuch der Sekundarstufe II zu ermöglichen. Auch bedarf es Maßnahmen, inklusive – und entsprechend der Neuübersetzung der UN-BRK eben nicht integrative – Bildung als Auftrag der Allgemeinbildenden Höhere Schulen gesetzlich zu verankern (vgl. Behindertenrat 2018 18).

Des Weiteren besteht wenig Kohärenz zwischen den Beschreibungen der Ausgangslage, der Zielsetzungen und der Maßnahmen. So nehmen nur zwei Zielsetzungen Bezug auf die Ausgangslage, allerdings enthält der NAP Behinderung 2012–2020 nur für eine dieser beiden Zielsetzungen eine entsprechende Maßnahme. Es ist positiv hervorzuheben, dass das Kapitel „4.1 Schulen“ zumindest einen Indikator enthält, jedoch ist dieser nicht messbar, da ihm ein Ausgangs- und ein Zielwert fehlen. In der Umsetzungstabelle 2012–2018 wird an keiner Stelle auf ihn Bezug genommen. Der Behindertenrat stellt bezüglich des Rechts auf Bildung für Menschen mit Behinderungen fest, dass kaum Veränderungen im Bereich inklusiver Bildung zu erkennen sind (vgl. Behindertenrat 2018 19). Hierzu heißt es im Bericht zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren: „Das derzeitige österreichische Bildungssystem weist weder in den Gesetzgebungen noch in der Praxis inklusive Bildung auf. Es fehlt ein klares politisches Bekenntnis zu einem inklusiven Bildungssystem für Alle“ (ebd. 19). Auch herrscht laut Behindertenrat immer noch ein Mangel an „gebärdensprachkompetenten PädagogInnen und an DolmetscherInnen für einen bimodalen-bilingualen Unterricht. Weiters fehlen Unterrichtsmaterialien in ÖGS“ (ebd. 20).

Das Schulsystem ist immer noch durch einen Ressourcenmangel im Bereich der inklusiven Bildung für Kinder mit Behinderungen geprägt: Diesbezüglich hatte die ÖAR bereits im Zwischenbericht des NAP Behinderung 2012–2020 festgestellt, dass die „wichtigste Maßnahme [fehlt], nämlich der Einsatz von zusätzlichen Lehrkräften, um Inklusion auch praktizieren zu können“ (BMASK 2016 219). An dieser Situation hat sich entsprechend der Berichte des Behindertenrats und des Monitoringausschusses nichts verändert (vgl. Behindertenrat 2018 19, Monitoringausschuss 2018 24).

10.1.3 Schulen – Barrierefreiheit

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Beschreibung der Ausgangslage zur Barrierefreiheit in Schulen wird darauf verwiesen, dass „[g]leichberechtigte Teilnahme in der Schule [...] ein entsprechend gut ausgestaltetes Unterstützungssystem“ (BMAK 2012 67) erfordert. So benötigen Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen laut NAP Behinderung 2012–2020 „oftmals technische und/oder personelle Hilfe sowie speziell adaptierte Unterrichtsmaterialien, um gleichberechtigt am Unterricht teilnehmen zu können“ (ebd. 67). Weiters wird erläutert, dass „die erforderlichen Hilfsmittel [...] sowie sehbehinderungsspezifisch adaptierte Schulbücher im Rahmen der Schulbuchaktion zur Verfügung gestellt“ (ebd. 67f.) werden. Die Schulbuchaktion stellt auch Schülerinnen und Schülern im Krankenhaus Schulbücher zur Verfügung, damit diese nicht den Kontakt zur Schule verlieren (vgl. ebd. 68). Zusätzlich heißt es in der Ausgangslage, dass Schulbücher in digitaler Form entwickelt und für den Unterricht angeboten werden (vgl. ebd. 68). „Für gehörlose Schülerinnen und Schüler gibt es [laut NAP Behinderung 2012–2020] Unterrichtsangebote in Österreichischer Gebärdensprache und gebärdensprachkompetente Pädagoginnen und Pädagogen“ (ebd. 68).

In der Beschreibung der Ausgangslage nennt der NAP Behinderung 2012–2020 keine Quellen. Auch enthält die Ausgangslage keine Daten über die Anzahl der im Rahmen der Schulbuchaktion zur Verfügung gestellten Lehrmittel. Zudem identifiziert der NAP Behinderung 2012–2020 keinen Handlungsbedarf bezüglich der Barrierefreiheit von Schulen.

Kapitel „4.3 Schulen – Barrierefreiheit“ nennt drei Zielsetzungen (vgl. ebd. 68):

- Gewährleistung barrierefreier Teilhabe am Unterricht für alle Schülerinnen und Schüler
- Bestmögliche Förderung von Schülerinnen und Schülern nach individuellen Voraussetzungen als wesentliches Ziel im Rahmen der Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen
- Verbesserung der Unterrichtsqualität (insbesondere im Hörbehindertenbereich) durch geeignete Maßnahmen

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Der Bericht der ÖAR enthält einen wichtigen Aspekt zur Barrierefreiheit in Schulen, der im entsprechenden Kapitel des NAP Behinderung 2012–2020 nicht zur Sprache kommt, nämlich die angemessenen Vorkehrungen⁴⁴. So weist die ÖAR darauf hin, dass angemessene Vorkehrungen

„für das Ablegen von Prüfungen [...] vielfach noch unzureichend vorhanden [sind]. Nach der derzeitigen Schulpraxis ist davon auszugehen, dass die überwiegende Mehrzahl der SchülerInnen mit Behinderungen die angestrebten Bildungsabschlüsse verfehlt, wenn die Prüfungen unter denselben Bedingungen stattfinden wie für SchülerInnen ohne Behinderungen.“ (ÖAR 2010 101)

Zu angemessenen Vorkehrungen „für die Bedürfnisse des oder der Einzelnen zählt [auch] der barrierefreie Zugang zu und in allen Bildungseinrichtungen“ (ebd. 100). Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass „Erfahrungen zeigen, dass trotz Vorliegens eines Etappenplanes zur Beseitigung von baulichen Barrieren insbesondere für Kinder mit Körperbeeinträchtigungen häufig physische Barrieren in Schulen und Bildungseinrichtungen bestehen“ (ebd. 100). Weiter führt die ÖAR aus, dass der Unterricht in alternativen Kommunikationsformen wegen „fehlender Anwendung der österreichischen Gebärdensprache als Unterrichtssprache, mangelhafter Ressourcenausstattung (z.B. technische Hilfsmittel) und unzureichendem qualifiziertem Lehrpersonal nicht entsprechend gewährleistet“ (ebd. 101) ist.

Auch erwähnt die ÖAR in ihrem Bericht Schulassistentinnen und Schulassistenten und unterstreicht deren Bedeutung: „Sie ermöglichen SchülerInnen mit Behinderungen die Teilhabe am gemeinsamen Leben und das Erreichen des Lehrplanzieles und leisten einen wesentlichen Beitrag für das Gelingen schulischer und integrativer Arbeit“ (ebd. 102). Der Einsatz von Schulassistentinnen und Schulassistenten in der Pflichtschule ist jedoch von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich geregelt (vgl. ebd. 102). Für Näheres zur Schulassistenten siehe 12.1.3.

⁴⁴ Angemessene Vorkehrungen bedeutet „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können“ (UN-BRK Art. 2).

Maßnahmen und Indikatoren

Das Unterkapitel des NAP Behinderung 2012–2020 zu Schulen und Barrierefreiheit enthält elf Maßnahmen und zwei Indikatoren.

Mit jeweils drei Maßnahmen lassen sich die meisten Maßnahmen dem Typ Fort- und Weiterbildungen und dem Typ Förderprogramme und (Modell-) Projekte zuordnen. Die Maßnahme 136 „Erstellung und Diversifizierung von barrierefreien Unterrichtsmaterialien, insbesondere für Schülerinnen und Schüler mit Seh- beziehungsweise Hörbehinderung“ wurde als priorisiert eingestuft (vgl. BMASGK 2019a 91). In diesem Kapitel ist positiv zu bewerten, dass alle Maßnahmen als tatsächlich umsetzbare Maßnahmen formuliert sind.

Tabelle 33: Maßnahmen 136-146–4.3 Schulen – Barrierefreiheit

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelstruktur und öffentlichen Stellen		
145	Ausstattung der Schulen mit audiovisuellen Bildungsmedien, die der Medienpolitik und den Prinzipien der Inklusion Rechnung tragen	Ja
Typ 4 Forschungsprojekte, Evaluierungen und Studien		
140	Aufbau einer bilingualen Datenbank (Österreichische Gebärdensprache und Deutsch) und Erstellung von Informationsmaterialien sowohl für Lehrerinnen und Lehrer als auch für Eltern und Erziehungsberechtigte	ja
146	Optimierung der Lesbarkeit von Schulbüchern für blinde und sehbehinderte Schülerinnen und Schüler	ja
Typ 5 Fort- und Weiterbildungen		
138	Fortbildung im Bereich Umgang mit schwerhörigen Schülerinnen und Schülern (Hörtaktik)	ja
139	Erstellung von Informationsmaterial für den Einsatz von Manual- und Gebärdensprachsystemen	ja
142	Erhöhung der Kompetenz von Lehrenden im Gebrauch von leichter Sprache (Wort und Schrift)	ja
Typ 6 Förderprogramme und (Modell-) Projekte		
136 ⁴⁵	Erstellung und Diversifizierung von barrierefreien Unterrichtsmaterialien, insbesondere für Schülerinnen und Schüler mit Seh- bzw. Hörbehinderung	ja

⁴⁵ als prioritär eingestuft

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
137	Erstellung von Unterrichtsmaterialien für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf für den Unterrichtsgegenstand Englisch; Fortbildungsveranstaltungen zu diesem Thema	ja
141	Erstellung von leicht verständlichem Unterrichtsmaterial	teilweise
Typ 7 Konzepte, Strategien und Leitlinien		
143	Erarbeitung von Richtlinien für die Übernahme von Gebärdensprachdolmetschkosten	teilweise
144	Projekt „IICC“ – Ill and Isolated Children connected – Aufrechterhaltung des Kontakts der kranken Schülerinnen und Schüler mit ihrer Stammschule und ihrem sozialen Umfeld	ja

Laut der Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden die Maßnahmen 136, 137, 138, 139, 140, 142, 144 und 146 umgesetzt, Maßnahme 141 und 143 wurden teilweise umgesetzt (vgl. ebd. 90ff.).

Indikatoren zur Zielerreichung Im Bereich „Schulen – Barrierefreiheit“:

Anzahl barrierefreier Unterrichtsmaterialien

Integrationsquote an allen österreichischen Schulen

Als Indikatoren zur Zielerreichung gibt der NAP Behinderung 2012–2020 die Anzahl barrierefreier Unterrichtsmaterialien sowie die Integrationsquote an allen österreichischen Schulen an. Jedoch macht der NAP Behinderung 2012–2020 keine Angaben dazu, wie hoch die Anzahl barrierefreier Unterrichtsmaterialien beziehungsweise die Integrationsquote sein muss, damit man von einer Zielerreichung sprechen kann, noch welchen Zielsetzungen diese Indikatoren zuzuordnen sind. Es fehlen Ausgangs- und Zielwerte über den Status Quo der Anzahl barrierefreier Unterrichtsmaterialien sowie zur Integrationsquote zur Zeit der Verabschiedung des NAP Behinderung 2012–2020 (vgl. BMASK 2012 67f.). Auch nimmt die Umsetzungstabelle 2012–2018 keinen Bezug auf die Indikatoren (vgl. ebd. 90ff.).

Es soll nun ein Blick auf die priorisierte Maßnahme 136 „Erstellung und Diversifizierung von barrierefreien Unterrichtsmaterialien, insbesondere für Schülerinnen und Schüler mit Sehbeziehungsweise Hörbehinderung“ geworfen werden. Bezüglich des Umsetzungsprozesses heißt es in der Umsetzungstabelle 2012–2018: „Im Rahmen der Schulbuchaktion werden

für blinde und sehbehinderte Schülerinnen und Schüler speziell bearbeitete Schulbücher (Großdruck, Brailleschrift) sowie auch digitale Schulbücher angeboten“ (BMASGK 2019a 91). Des Weiteren wird auf die Umsetzung folgender Projekte verwiesen:

- „▪ Aufbau einer bilingualen Datenbank für den schulischen Bereich durch das Zentrum für Gebärdensprache und Hörbehindertenkommunikation der Universität Klagenfurt.

- Hörende und gehörlose ExpertInnen entwickeln Unterrichtsmaterialien (Handreichungen für LehrerInnen, Literatursammlung usw. für den Unterricht in ÖGS zur Umsetzung des aktualisierten Lehrplans der Sonderschule für gehörlose Kinder) sowie Informationsbroschüren und Folder für LehrerInnen und Erziehungsberechtigte.

- Optimierung der elektronischen Versionen von Schulbüchern und Einführung eines Internet basierten Bestellungs-, Produktions-, Auslieferungs- und Abwicklungssystems (Institut Integriert Studieren der Johannes-Kepler-Universität Linz).“ (ebd. 91)

Auffallend ist zuallererst, dass die Umsetzungstabelle 2012–2018 zur Schulbuchaktion genau das wiedergibt, was sich bereits in der Beschreibung der Ausgangslage dazu befindet (vgl. BMASK 2012 67f.). Des Weiteren gibt der Umsetzungsprozess Auskunft über die Entwicklung und Optimierung, nicht aber – wie es im Maßnahmentext heißt – über die Erstellung von Diversifizierung von barrierefreien Unterrichtsmaterialien. Zusätzlich gibt es keine erklärenden Informationen dazu, was der Aufbau einer bilingualen Datenbank mit der Erstellung von barrierefreien Unterrichtsmaterialien zu tun hat. Auch wenn Maßnahme 136 vordergründig auf „Schülerinnen und Schüler mit Seh- bzw. Hörbehinderung“ (ebd. 68) fokussiert, gibt es keine Differenzierung bezüglich anderer Formen von Behinderung; dies wäre jedoch empfehlenswert. Hierzu passt die Anmerkung der ÖAR in der Zwischenbilanz, dass umfassende Maßnahmen „vor allem auch im Bereich spezieller Materialien für Kinder mit Lernschwierigkeiten“ (BMASK 2016 221) nicht bekannt sind. Zudem ist aus der Beschreibung des Umsetzungsprozesses nicht erkenntlich, ob Lehrerinnen und Lehrer und Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen (von den hörenden und gehörlosen Expertinnen und Experten abgesehen) gemäß Artikel 4 Absatz 4 in die Entwicklung aktiv miteinbezogen wurden. Unter Berücksichtigung der dargelegten Punkte ist nicht klar nachvollziehbar, wie es zu einer Bewertung der Maßnahme als „umgesetzt“ gekommen ist.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Das Kapitel „4.3 Schulen – Barrierefreiheit“ weist nur bedingt Kohärenz zwischen der Beschreibung der Ausgangslage, der Zielsetzungen und der Maßnahmen auf. In der Ausgangslage wird keinen Handlungsbedarf im Bereich der vorhandenen Unterrichtsangebote in ÖGS und den gebärdensprachkompetenten Pädagoginnen und Pädagogen für gehörlose Schülerinnen und Schüler identifiziert. Trotzdem enthält Kapitel 4.3 eine Zielsetzung zur Verbesserung der Unterrichtsqualität, insbesondere im Hörbehindertenbereich. Wiederum zielen 6 von 11 Maßnahmen (Maßnahme 136, 137, 138, 141, 142 und 146) auf die Verbesserung der Unterrichtsqualität ab, drei davon auf die Unterrichtsqualität im Hörbehindertenbereich (Maßnahme 136, 138 und 145). So ergibt sich in diesem Kontext eine positive Kohärenz zwischen Zielsetzung und Maßnahmen.

Obwohl die erste Zielsetzung die barrierefreie Teilhabe aller Schülerinnen und Schüler zum Inhalt hat, wird dies in den Maßnahmen nicht abgebildet: Während vier Maßnahmen vor allem auf Schülerinnen und Schüler mit Seh- beziehungsweise Hörbehinderungen fokussieren, weisen die anderen sieben Maßnahmen keinen besonderen inhaltlichen Bezug zu bestimmten anderen Behinderungsformen auf.

Maßnahme 144 weist einen Bezug zur Ausgangslage auf, ist jedoch nicht kohärent mit einer der drei Zielsetzungen des Kapitels „4.3 Schulen – Barrierefreiheit“. Maßnahme 145 hingegen ließe sich sowohl allen in der Ausgangslage angesprochenen Themen als auch allen genannten Zielsetzungen zuordnen. Es ist kaum nachzuvollziehen, auf welche Ausgangslage mit Maßnahme 145 reagiert wird und welches Ziel damit verfolgt wird.

Entsprechungen in der UN-BRK

Kapitel „4.3 Schulen – Barrierefreiheit“ weist keine expliziten Bezüge zur UN-BRK auf. Jedoch werden Aspekte aufgegriffen, die in der UN-BRK Artikel 24 Bildung enthalten sind. So trägt die zu Anfang der Ausgangslage getätigte Aussage, „Gleichberechtigte Teilnahme in der Schule erfordert ein entsprechend gut ausgestaltetes Unterstützungssystem“ (BMASK 2012 67), Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe d Rechnung. Dieser betont, dass die Vertragsstaaten sicherzustellen haben, dass „Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung geleistet wird, um ihre wirksame Bildung zu erleichtern“ (UN-BRK Art. 24 Abs. 2 lit. d). Auch gibt es, ähnlich wie in Kapitel „4.2 Schulen“, Verweise auf Bestimmungen der UN-BRK bezüglich in Gebärdensprache ausgebildeter Lehrerinnen und Lehrer (vgl. ebd. Abs. 4).

Ein für die Barrierefreiheit in Schulen wichtiger Aspekt, nämlich die Verpflichtung der Vertragsstaaten, sicher zu stellen, dass „angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden“ (ebd. Abs. 2 lit. c), findet im Kapitel 4.3 keine Erwähnung. Diese sind insbesondere dann für eine gleichberechtigte Teilhabe an Bildung in Schulen essentiell, wenn Zugänglichkeitsstandards noch nicht vollständig umgesetzt sind, beziehungsweise diese im Einzelfall nicht ausreichen, um dem individuellen Schüler beziehungsweise der individuellen Schülerin Zugang zu ermöglichen (vgl. UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2014 para. 25-26). Demensprechend sind angemessene Vorkehrungen für die Herstellung von Chancengleichheit (vgl. UN-BRK Art. 2 Art. 3 lit. e) im Bildungssystem von großer Bedeutung.

Synthese

Während in der Beschreibung der Ausgangslage in Kapitel 4.3 des NAP Behinderung 2012–2020 kein Handlungsbedarf benannt wird, zeichnet der Bericht der ÖAR ein anderes Bild. So sieht die ÖAR etwa Handlungsbedarf bei alternativen Kommunikationsformen und bei der Anwendung von ÖGS. Dieser Aspekt wird in der Ausgangslage nicht thematisiert und er steht im Widerspruch zu der Aussage „[f]ür den Unterricht von gehörlosen Kindern und Jugendlichen werden noch mehr gebärdensprachkompetente Pädagoginnen und Pädagogen benötigt“ (BMASK 2012 65), wie vom NAP Behinderung 2012–2020 in Kapitel „4.2 Schulen“ festgestellt. Trotzdem enthält das Kapitel drei Maßnahmen, welche auf die Verbesserung der Unterrichtsqualität im Bereich der Hörbehindertenpädagogik abzielen.

Auch zeigt sich, dass im Kapitel „4.3 Schulen – Barrierefreiheit“ kein umfassendes Verständnis von Barrierefreiheit zum Ausdruck kommt. Physische Barrieren spart das Kapitel mit dem Verweis auf den „entsprechenden Etappenplan des BMUKK (Näheres dazu siehe Kapitel „3.2. Leistungen des Bundes“ auf Seite 46)“ (ebd. 66) aus. Auf der angegebenen Seite im NAP Behinderung 2012–2020 findet sich jedoch keinerlei explizite Information zur baulichen Barrierefreiheit von Schulen. Auch die Befassung mit „[s]oziale[n] Barrieren, wonach das Bild von Menschen mit Behinderungen noch immer stark von Mitleid und dem Fürsorgegedanken geprägt ist, anstatt von Selbstbestimmung und voller Inklusion“ (ÖAR 2010 11) spielt in Kapitel 4.3 keine Rolle. Kommunikative Barrieren (wie fehlende Angebote in ÖGS) und Informationsbarrieren (mangelnde Informationen in Leichter Sprache) werden jedoch über die formulierten Maßnahmen (hier: Maßnahme 138, beziehungsweise Maßnahme 141 und 142) aufgegriffen. Um umfassende Barrierefreiheit im Sinne von Artikel 9 UN-BRK zu

ermöglichen, sollten alle Barrieren mitberücksichtigt werden. Zusätzliche, bewusstseinsbildende Maßnahmen können dabei hilfreich sein und das Verständnis für die Komplexität von Barrierefreiheit weiter stärken und ausbauen.

10.1.4 Universitäten/Fachhochschulen

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Beschreibung der Ausgangslage zur Situation an österreichischen Universitäten und Fachhochschulen nennt der NAP Behinderung 2012–2020 das Universitätsgesetz von 2002. Dieses sieht laut NAP Behinderung 2012–2020 vor:

„dass es die Aufgabe der Universitäten ist, den Bedürfnissen Studierender mit Behinderungen Rechnung zu tragen. So haben bspw. Studierende das Recht auf eine abweichende Prüfungsmethode, wenn sie eine länger andauernde Behinderung nachweisen, die ihnen die Ablegung der Prüfung in der vorgeschriebenen Methode unmöglich macht, und der Inhalt und die Anforderungen der Prüfung durch eine abweichende Methode nicht beeinträchtigt werden.“ (BMask 2012 69)

Über die Situation von Studierenden mit Behinderungen sagt der NAP Behinderung 2012–2020 aus, dass die Rahmenbedingungen seit der Gründung des Projekts „Integriert Studieren“ stufenweise verbessert werden. So werde dort etwa Know-how entwickelt, das „in eigens entwickelten Universitätslehrgängen „Assistierende Technologien“ und „Barrierefreies Webdesign“ weiter[ge]geben“ (ebd. 69f.) wird. Weiter heißt es, dass Fernstudien Menschen mit Behinderungen die Bildungsteilnahme ermöglichen und im Rahmen dieser Studien individuell auf deren Bedürfnisse eingegangen werde (vgl. ebd. 70).

Auch spricht der NAP Behinderung 2012–2020 die 1997 gegründete Ombudsstelle für Studierende an. Die Ombudsstelle legt demnach einen Betreuungsschwerpunkt auf die Gruppe der Studierenden mit Behinderungen (vgl. ebd. 70). Neben Unterstützung und Hilfestellung arbeitet diese Stelle laut NAP Behinderung 2012–2020 auch „an der Entwicklung von geeigneten Parametern für ein Monitoringsystem als Sicherstellung für die ausreichende Berücksichtigung der Bedürfnisse der Studierenden, insbesondere der behinderten Studierenden“ (ebd. 70). Zudem wird in der Ausgangslage darauf eingegangen, dass die Wahl der Hochschülerinnen- beziehungsweise Hochschülerschaft 2011 „erstmalig für alle 21 Universitäten

barrierefrei gestaltet [wurde]. Es gab für alle Wahlstandorte Schablonen. Die Wahlbeisitzenden sind für den Wahlvorgang mit den Schablonen intensiv geschult worden“ (ebd. 70).

Die Beschreibung der Ausgangslage zu Universitäten und Fachhochschulen enthält keine zusätzlichen statistischen Daten oder Informationen über Studierende mit Behinderungen. Die pädagogischen Hochschulen werden nicht erwähnt. Es gibt keine Quellenangaben zum genannten Universitätsgesetz. Das Fachhochschulgesetz findet keine Erwähnung. Zudem identifiziert der NAP Behinderung 2012–2020 keinen Handlungsbedarf in der Hochschulbildung für Menschen mit Behinderungen.

Kapitel „4.4 Universitäten/Fachhochschulen“ nennt drei Zielsetzungen (vgl. ebd. 70):

- Verstärkte Thematisierung der Inklusion von Studierenden mit Behinderungen als bildungspolitisches Ziel im Rahmen der Leistungsvereinbarungen mit den Universitäten und den Begleitgesprächen zu ihren Umsetzungen
- Schaffung von Bewusstsein für die Inklusion Studierender mit Behinderungen
- Anstreben des Ausbaus der Gebärdensprachdolmetsch- und Gebärdensprachlehrerinnen beziehungsweise Gebärdensprachlehrer-Ausbildung aufgrund steigenden Bedarfs

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Der erste Staatenbericht Österreichs beinhaltet zusätzliche Informationen über Universitäten und Fachhochschulen. So ist von Behindertenbeauftragten die Rede, deren Aufgabe unter anderem die Sensibilisierung der Hochschulen ist (vgl. BMASK 2010 39). Voraussetzung für die Position der Behindertenbeauftragten ist laut NAP Behinderung 2012–2020 das Vorliegen einer eigenen Behinderung (vgl. ebd. 39). Neben der im NAP Behinderung 2012–2020 erwähnten Ombudsstelle gibt es laut dem ersten Staatenbericht als zusätzliche Anlaufstelle die Studierendenanwaltschaft im Wissenschaftsministerium. Diese „arbeitet mit den Behindertenbeauftragten zusammen und steht als Anlaufstelle jedem/r einzelnen Studierenden unbürokratisch zur Verfügung“ (ebd. 39). Zusätzlich werden „Tutoren, Assistenzen, Digitalisierung von Materialien, Einrichtung und Betreuung von Blinden- und Sehbehindertearbeits / leseplätzen“ (ebd. 39) als spezielle Unterstützungsmöglichkeiten für Studierende mit Behinderungen genannt. Der erste Staatenbericht zeigt ebenfalls keinen Handlungsbedarf auf und gibt keine statistischen Daten zur Anzahl Studierender mit Behinderungen wieder.

Dazu im Gegensatz steht der Bericht der ÖAR. Dieser stellt fest, dass Studierende mit Behinderungen im Hochschulsystem „mit starken Einschränkungen und Barrieren konfrontiert“ (ÖAR 2010 104) sind. Weiter heißt es:

„Der Zugang zu Universitäten wird Menschen mit Behinderungen durch physische, soziale und kommunikative Barrieren erschwert und Menschen mit Lernbehinderungen überhaupt verwehrt (keine Angebote in Leichter Sprache und kein Recht auf Verlängerung von Prüfungszeiten, etc.)“ (ebd. 104).

Laut ÖAR gibt es kein einheitliches Anforderungsprofil für Behindertenbeauftragte an den Universitäten. Zudem kommen diese „nicht immer aus dem Kreis der Menschen mit Behinderungen; teilweise wird diese Position auch gar nicht besetzt“ (ebd. 105). Der Anteil an Lehrenden mit Behinderungen sei gering (vgl. ebd. 105).

Im Speziellen wird im Bericht der ÖAR auf die Gruppe der gehörlosen Studierenden eingegangen, die „durch mangelnde finanzielle Absicherung der notwendigen Dolmetschleistungen besonders benachteiligt [werden], was sich auch an der äußerst geringen Zahl an gebärdensprachigen AbsolventInnen zeigt“ (ebd. 105). Die Gründe hierfür werden der ÖAR nach nicht nur an der mangelnden Ressourcenausstattung der Hochschulen festgemacht, „sondern bereits an der fehlenden inklusiven Bildung und Förderung der Gebärdensprache in vorgelagerten Bildungsbereichen, die sich an Universitäten fortsetzt“ (ebd. 105). Auch gibt es für gehörlose Studierende

„kein Recht auf Wahlmöglichkeit, Prüfungen in gebärdeter oder geschriebener Sprache statt in gesprochener Sprache abzulegen. [...] Gehörlose Menschen haben überdies vielfach keinen Zugang zu jener Forschung, die sie selbst betrifft, da die Ergebnisse meist nur auf Englisch oder Deutsch publiziert werden“ (ebd. 105).

Zur Anzahl der Studierenden mit Behinderungen stellt der Monitoringausschuss in seinem ersten Bericht Folgendes fest: „Die AbsolventInnenzahlen für Studierende mit Behinderungen sind verschwindend klein, laut Sozialerhebung 2006 sind nicht einmal 1 % der Studierenden laut eigener Definition „behindert“ (Monitoringausschuss 2012 13). Dazu ergänzend konstatiert die ÖAR: „Genaue Zahlen über AbsolventInnen mit Behinderungen an österreichischen Hochschulen sind [der ÖAR zufolge] nicht bekannt“ (ÖAR 2010 105).

Maßnahmen und Indikatoren

Das Unterkapitel des NAP Behinderung 2012–2020 zu Universitäten und Fachhochschulen enthält fünf Maßnahmen und einen Indikator. Mit Ausnahme von Maßnahme 147, die eine Zielsetzung darstellt, sind alle Maßnahmen in diesem Kapitel als Maßnahmen formuliert.

Tabelle 34: Maßnahmen 147-151–4.4 Universitäten/Fachhochschulen

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelstruktur und öffentlichen Stellen		
150	Vernetzung existierender Unterstützungsleistungen (z.B. Integriert Studieren, Uniability – Behindertenbeauftragte, psychologische Beratungsstellen, Servicestellen der Bibliotheken)	ja
Typ 3 Bewusstseinsbildung		
147	Schaffung von Bewusstsein für Inklusion im Rahmen der Verhandlungen zu den Leistungsvereinbarungen für die Periode 2013–2015	ja
Typ 4 Forschungsprojekte, Evaluierungen und Studien		
151	Studie „Soziale Lage gesundheitlich beeinträchtigter Studierender an Universitäten und Fachhochschulen“	ja
Typ 6 Förderprogramme und (Modell-) Projekte		
148	Fortsetzung des Modellversuchs „Gehörlos erfolgreich studieren“ an der TU Wien und Sicherung der Institute „Integriert Studieren“	ja
Typ 8 Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch		
149	Gespräche im Rahmen der Verhandlungen zu den Leistungsvereinbarungen mit den Universitäten zur möglichen Steigerung der Ausbildungsangebote für Gebärdensprachdolmetscherinnen und -dolmetscher und Gebärdensprachlehrerinnen und -lehrer	ja

Laut der Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden alle Maßnahmen umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 95ff.).

Indikator zur Zielerreichung im Bereich „Universitäten/Fachhochschulen“:

Anzahl von Absolventinnen und Absolventen der Ausbildung für Gebärdensprachdolmetsch bzw. Gebärdensprachlehrerinnen und -lehrer

Als Indikator zur Zielerreichung gibt der NAP Behinderung 2012–2020 die Anzahl von Absolventinnen und Absolventen der Ausbildung für Gebärdensprachdolmetsch beziehungsweise Gebärdensprachlehrerinnen und –lehrer an.

Der NAP Behinderung 2012–2020 enthält keine Angaben über die Anzahl der Absolventinnen und Absolventen, die dann als Zielerreichung gewertet werden kann, noch welchen Zielsetzungen diese Indikatoren zuzuordnen sind. Obwohl der Indikator Anknüpfungspunkte zur dritten Zielsetzung aufweist, lässt sich ein erfolgreicher Ausbau der Gebärdensprachdolmetsch- und Gebärdensprachlehrerinnen und Gebärdensprachlehrer-Ausbildung nicht automatisch an der Anzahl der Absolventinnen und Absolventen festmachen. Auch nimmt die Umsetzungstabelle 2012–2018 hinsichtlich des Umsetzungsstandes der Maßnahmen keinen Bezug auf die Indikatoren (vgl. ebd. 95ff.). Zudem gibt es im Kapitel zu Universitäten und Fachhochschulen keine Informationen über die Anzahl von Absolventinnen und Absolventen in der Ausbildung für Gebärdensprachdolmetsch beziehungsweise Gebärdensprachlehrerinnen und Gebärdensprachlehrer zur Zeit der Verabschiedung des NAP Behinderung 2012–2020 (vgl. BMASK 2012 69f.). Es wird außerdem keine Differenzierung für Fachhochschulen und Universitäten gemacht.

Im Folgenden soll ein näherer Blick auf Maßnahme 147 „Schaffung von Bewusstsein für Inklusion im Rahmen der Verhandlungen zu den Leistungsvereinbarungen für die Periode 2013–2015“ geworfen werden, da die Leistungsvereinbarung zwischen Bund und Universitäten die Grundlage für das Arbeitsprogramm der Universitäten sowie den Budgetrahmen festlegt. Zum Umsetzungsprozess von Maßnahme 147 und der Bewertung als „umgesetzt“ heißt es in der Umsetzungstabelle 2012–2018:

„Die Themen Barrierefreiheit in Gebäuden, bei den Infrastrukturen und in den digitalen Angeboten sowie die Sensibilisierung des Lehr- und Verwaltungspersonals für die Bedürfnisse behinderter Studierender sind bei den Leistungsvereinbarungen 2013–2015 mit den Universitäten angesprochen worden. Dieser Bereich wurde auch bei den jährlich zwei Mal wiederkehrenden Begleitgesprächen zur Umsetzung der Leistungsvereinbarungen in der Periode 2013–2015 nachgefragt. Diese Vorgangsweise wird auch in der laufenden Leistungsvereinbarungsperiode 2016–2018 fortgeführt.“ (BMASGK 2019a 95)

In der Umsetzungstabelle 2012–2018 finden sich zur Umsetzung von Maßnahme 147 nur Informationen zu den Universitäten, jedoch nicht zu den Fachhochschulen. Es kann davon

ausgegangen werden, dass das Ansprechen des Themas auf der Rektorinnen- beziehungsweise Rektorenebene im Zuge der Leistungsvereinbarungen noch keine ausreichende Bewusstseinsbildung im komplexen System „Hochschule“ nach sich zieht, sondern es zur vollständigen Umsetzung weitere Sub-Maßnahmen braucht. Zudem heißt es in der Zwischenbilanz 2012–2015, dass aus den verhandelten Leistungsvereinbarungen nur Informationen aus Salzburg bekannt sind (vgl. BMASK 2016 221). Dementsprechend fehlen Informationen aus den anderen acht Bundesländern. Es liegen keine Informationen dazu vor, inwieweit Studierende mit Behinderungen gemäß den Allgemeinen Verpflichtungen (vgl. UN-BRK Art. 4 Abs. 3) und die Behindertenbeauftragten der Universitäten miteinbezogen wurden.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Das Kapitel „4.4 Universitäten/Fachhochschulen“ weist kaum Kohärenz zwischen den Beschreibungen der Ausgangslage, der Zielsetzungen und der Maßnahmen auf. So ist keine der drei Zielsetzungen kohärent mit der vom NAP Behinderung 2012–2020 beschriebenen Ausgangslage. Während sich Maßnahme 147 sowohl der ersten, als auch der zweiten Zielsetzung zuordnen lassen würde, schließt Maßnahme 149 sowohl an die erste, als auch an die dritte Zielsetzung an. Die Maßnahmen 148, 150 und 151 lassen keinen expliziten Bezug zu einer der Zielsetzungen erkennen.

Entsprechungen in der UN-BRK

Kapitel „4.4 Universitäten/Fachhochschulen“ weist keine expliziten Bezüge zur UN-BRK auf. Jedoch kommt in diesem Kapitel ein wichtiger Aspekt der UN-BRK Artikel 24 Bildung zur Sprache, nämlich die angemessenen Vorkehrungen – und zwar mittels der Erwähnung, dass „Studierende das Recht auf eine abweichende Prüfungsmethode [haben]“ (BMASK 2012 69).

Es muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass es nicht nur „die Aufgabe der Universitäten ist, [wie es im NAP Behinderung 2012–2020 heißt,] den Bedürfnissen Studierender mit Behinderungen Rechnung zu tragen“ (ebd. 69). Einerseits findet sich im Universitätsgesetz keine Bestimmung, die von einer Aufgabe der Hochschulen spricht, das Recht der Studierenden „auf eine abweichende Prüfungsmethode“ (Nationalrat 2002 § 59 Abs. 1 lit. 12) zu ermöglichen oder gewähren. Andererseits stellt die UN-BRK in Artikel 4 Absatz 1d klar, dass sich die Vertragsstaaten dazu verpflichtet haben, „dafür zu sorgen, dass die staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit diesem Übereinkommen

handeln“ (UN-BRK Art. 4 Abs. 1 lit. d). Dementsprechend liegt es nicht nur (wie in der Ausgangslage zu Universitäten/Fachhochschulen im NAP Behinderung 2012–2020 beschrieben) im Aufgabenbereich der Hochschulen, dafür Sorge zu tragen, „dass Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu allgemeiner tertiärer Bildung [haben]“ (ebd. Art. 24 Abs. 5), sondern auch im Aufgabenbereich der Vertragsstaaten der UN-BRK (vgl. ebd.).

Synthese

Zusammenfassend lässt sich in Bezug auf das Kapitel zu Universitäten und Fachhochschulen Folgendes festhalten: Die im NAP Behinderung 2012–2020 beschriebene Ausgangslage weist Unterschiede zu derjenigen Situation auf, die ÖAR und Monitoringausschuss beschreiben. Hier ist vor allem darauf zu verweisen, dass im NAP Behinderung 2012–2020 kein Handlungsbedarf festgestellt wird, Studierenden mit Behinderungen den Zugang zu Universitäten zu erleichtern. Auch scheint das Verständnis für gleichberechtigte Teilnahme an tertiärer Bildung ausbaufähig. So mögen Fernstudien zwar eine Möglichkeit zur Bildungsteilnahme für Studierende mit Behinderungen darstellen, ein gleichberechtigter Zugang zu Hochschulbildung lässt sich so aber nicht erreichen.

Kapitel 4.4 weist eine geringe Kohärenz zwischen den einzelnen Textteilen (Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen) auf. Hier müsste Handlungsbedarf klar benannt werden, um auch mit der Ausgangslage kohärente Zielsetzungen und folglich effektive Maßnahmen festlegen zu können. Laut Behindertenrat herrschen „an den einzelnen Universitäten und Hochschulen sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen. Dem tertiären Sektor stehen generell keine Ressourcen für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zur Verfügung“ (Behindertenrat 2018 22). Dementsprechend sollte das zur Verfügungstellen von finanziellen Ressourcen für die Inklusion von Studierenden mit Behinderungen seitens des Bundes stärker in die Leistungsvereinbarungen Eingang finden. Die Positionen der Behindertenbeauftragten an den österreichischen Hochschulen sind an allen Hochschulen flächendeckend und unter Berücksichtigung des Vorliegens eigener Behinderungserfahrung zu besetzen.

10.1.5 Erwachsenenbildung und lebensbegleitendes Lernen

Ausgangslage und Zielsetzungen

Im NAP Behinderung 2012–2020 wird bezüglich der Ausgangslage zu Erwachsenenbildung und lebensbegleitendem Lernen folgendes festgehalten:

„Die Erwachsenenbildung ist zum weitaus überwiegenden Teil privat finanziert und auch weitgehend marktwirtschaftlich organisiert. Die Fördermittel des BMUKK konzentrieren sich auf den Erwerb von Basisbildung und Grundkompetenzen für Erwachsene, das Nachholen von Bildungsabschlüssen (wie z.B. speziell adaptierte Berufsreifeprüfung für Menschen mit Sinnesbehinderung) sowie Bildungsberatung. Bei der Vergabe der Fördermittel wird generell darauf geachtet, dass die Angebote jedermann zugänglich sind. Das BMUKK hat auch eine spezielle Informationsbroschüre herausgegeben, die unter anderem auch eine Checkliste zum Thema umfassende Barrierefreiheit in der Erwachsenenbildung beinhaltet („Erwachsenenbildung barrierefrei, Leitfaden für ein gemeinsames Lernen ohne Hindernisse“).“ (BMASK 2012 71)

Weiter erklärt der NAP Behinderung 2012–2020, dass non-formale Bildungsangebote aufgrund der flexibleren, curricularen Ausgestaltung und Zertifizierungsprozesse „besondere Chancen für Menschen mit Behinderungen [bieten]“ (ebd. 71). Handlungsbedarf identifiziert der NAP Behinderung 2012–2020 hinsichtlich fehlender „klare[r] Regelungen zur Verbindlichkeit und Transparenz der jeweiligen Bildungsprozesse, was die Verwertbarkeit am Arbeitsmarkt und für weiterführende Bildungsgänge betrifft“ (ebd. 71). Quellenangaben enthält die Ausgangslage nicht, auch werden keine Daten genannt, wie etwa die Höhe der aufgewandten Fördermittel des BMUKK.

Das Kapitel „4.5 Erwachsenenbildung und lebensbegleitendes Lernen“ nennt eine Zielsetzung (vgl. ebd. 71):

- „Einordnung non-formaler Bildungsangebote für Menschen mit Behinderungen in den „Nationalen Qualifikationsrahmen“, um Ausbildungsniveaus vergleichbar zu machen. Dies soll zu einer Verbesserung der beruflichen Verwertungsmöglichkeiten bzw. zu

einer höheren Anerkennung dieser Qualifikationen in Gesellschaft und Arbeitsmarkt führen.“ (ebd. 71)

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Bezüglich Erwachsenenbildung und lebensbegleitendem Lernen hält der erste Staatenbericht der österreichischen Bundesregierung ergänzend fest, dass 2003 das österreichweite Netzwerk „Netwebln – Netzwerk Erwachsenenbildung integrativ“ etabliert wurde. Dieses Netzwerk besteht „aus ExpertInnen der Erwachsenenbildung aus allen Bundesländern und VertreterInnen der verschiedenen Behinderungsformen“ (BMASK 2010 37). Der Bericht macht keine weiteren Angaben zu den Aufgabenbereichen des Netzwerks sowie dazu, ob in diesem Netzwerk auch Menschen mit Behinderungen vertreten sind.

Im Bericht der ÖAR findet die Erwachsenenbildung ebenfalls kurz Erwähnung. So legt die ÖAR dar, dass es im Bereich Erwachsenenbildung

„fast keine barrierefreien und integrativen Weiterbildungsangebote für Menschen mit Behinderungen [gibt]. Häufig werden Angebote gesetzt, die zwar das Etikett „integrativ“ tragen, jedoch ausschließlich für Menschen mit Behinderungen konzipiert und umgesetzt werden.“ (ÖAR 2010 106)

Ähnliches hält der Monitoringausschuss in seinem ersten Bericht fest:

„Auch Fort- und Weiterbildung sind vielfach so konzipiert, dass Menschen mit Behinderungen nicht gleichberechtigt partizipieren können.“
(Monitoringausschuss 2012 13)

Maßnahmen und Indikatoren

Das Unterkapitel des NAP Behinderung 2012–2020 zu Erwachsenenbildung und lebensbegleitendem Lernen enthält zwei Maßnahmen, aber keine Indikatoren. Beide Maßnahmen lassen sich dem Typ Konzepte, Strategien und Leitlinien zuordnen. Die Maßnahme 152 „Das Prinzip der Barrierefreiheit soll bei der Vergabe von Fördermitteln verstärkt berücksichtigt werden“ wurde als prioritär eingestuft (vgl. BMASGK 2019a 98).

Tabelle 35: Maßnahmen 152-153–4.5 Erwachsenenbildung und lebensbegleitendes Lernen

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 7 Konzepte, Strategien und Leitlinien		
152 ⁴⁶	Das Prinzip der Barrierefreiheit soll bei der Vergabe von Fördermitteln verstärkt berücksichtigt werden	teilweise
153	Erarbeitung eines Rahmens zum NQR Korridor 2 unter Einbeziehung der Behindertenverbände, Etablierung entsprechender Strukturen sowie Zuordnung von zumindest 15 Qualifikationen im Bereich des NQR Korridor 2	teilweise

Laut Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden beide Maßnahmen teilweise umgesetzt (vgl. ebd. 98f.).

An dieser Stelle soll ein Blick auf Maßnahme 153 „Erarbeitung eines Rahmens zum NQR Korridor 2 unter Einbeziehung der Behindertenverbände, Etablierung entsprechender Strukturen sowie Zuordnung von zumindest 15 Qualifikationen im Bereich des NQR Korridor 2“ geworfen werden, da diese Maßnahme Bezüge zur Ausgangslage und Zielsetzung von Kapitel „4.5 Erwachsenenbildung und lebensbegleitendes Lernen“ aufweist. Maßnahme 153 fasst eigentlich drei Maßnahmen zusammen, nämlich die Erarbeitung eines Rahmens, die Etablierung entsprechender Strukturen sowie die Zuordnung von zumindest 15 Qualifikationen.

Die Umsetzungstabelle 2012–2018 hält bezügliche Maßnahme 153 folgendes fest:

„Die Arbeit am Nationalen Qualifikationsrahmen (NQR) in der Etablierung von Strukturen für die Einordnung der formalen Qualifikationen (Korridor 1) ist weitestgehend abgeschlossen. Die Arbeiten im Bereich NQR Korridor 2 werden voraussichtlich in 2017 weiter strukturiert und hierzu werden auch weitere Stakeholder (u.a. Behindertenverbände) zu den Diskussionen eingeladen. Jedenfalls werden mit dem vorliegenden NQR Gesetz (Bundesgesetz über den Nationalen Qualifikationsrahmen BGBl. I Nr.

⁴⁶ als prioritär eingestuft

14/2016) auch erste Rahmenbedingungen für nicht-formale Qualifikationen gelegt.“ (ebd. 99)

Aus der Beschreibung des Umsetzungsprozesses lässt sich nicht entnehmen, ob bereits Umsetzungsschritte im Bereich NQR Korridor 2 (Einordnung non-formaler Qualifikationen) stattgefunden haben beziehungsweise ob Behindertenverbände eingeladen worden sind, daran teilzuhaben. Die Umsetzungstabelle 2012–2018 macht keine Angaben zur Etablierung von Strukturen und auch nicht dazu, wie viele der 15 Qualifikationen im Bereich des NQR Korridor 2 schon eingeordnet wurden. Die Aussage in der Umsetzungstabelle 2012–2018, dass die Arbeit am NQR Korridor 1 weitestgehend abgeschlossen ist, ist verwunderlich, da diese keinen Bestandteil der definierten Maßnahme im NAP Behinderung 2012–2020 darstellt.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In Kapitel „4.5 Erwachsenenbildung und lebensbegleitendes Lernen“ besteht Kohärenz zwischen den Beschreibungen der Ausgangslage, der Zielsetzungen und der Maßnahmen. Die Zielsetzung greift das in der Ausgangslage thematisierte Fehlen „klare[r] Regelungen zur Verbindlichkeit und Transparenz der jeweiligen Bildungsprozesse, was die Verwertbarkeit am Arbeitsmarkt und für weiterführende Bildungsgänge betrifft“ (BMASK 2012 71) auf. Auch passt hierzu die entsprechende Maßnahme 153, die die Erarbeitung eines Rahmens zum Nationalen Qualifikationsrahmen sowie die Etablierung entsprechender Strukturen vorsieht. Auffallend ist aber, dass die Zielsetzung aus zwei Teilen besteht: Der erste Teil der Zielsetzung (non-formale Bildungsangebote für Menschen mit Behinderungen sollen in den Nationalen Qualifikationsrahmen eingeordnet werden) ist eigentlich eine Maßnahme, der zweite Teil die dazu passende Zielsetzung. Zudem ist in der Zielsetzung im Gegensatz zum in der Ausgangslage identifizierten Handlungsbedarf keine Rede von „klare[n] Regelungen zur [...] Transparenz der jeweiligen Bildungsprozesse“ (ebd. 71).

Auch wenn es keine entsprechende Zielsetzung gibt, könnte ein Zusammenhang zwischen der in der Ausgangslage erwähnten Informationsbroschüre „Erwachsenenbildung barrierefrei, Leitfaden für ein gemeinsames Lernen ohne Hindernisse“ und Maßnahme 152 angenommen werden. Die Broschüre ist eine „Hilfestellung für Einrichtungen der Erwachsenenbildung [...] um die Zielgruppe der Menschen mit Behinderung verstärkt anzusprechen und Bildungsangebote entsprechend den Bedürfnissen dieser Gruppen auszurichten“ (biv integrativ 2007 2). Jedoch ist auch anzumerken, dass diese Broschüre 2007 herausgegeben wurde, Maßnahme 152 jedoch den Zeitraum 2012–2020 betrifft.

Entsprechungen in der UN-BRK

Kapitel 4.5 weist keine Bezüge zur UN-BRK auf. Es stellt sich die Frage, inwiefern „Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu [...] Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen haben“ (UN-BRK Art. 24 Abs. 5), wenn nur der „Erwerb von Basisbildung und Grundkompetenzen für Erwachsene, das Nachholen von Bildungsabschlüssen sowie Bildungsberatung“ (BMASK 2012 71) bezuschusst wird.

Synthese

Kapitel 4.5 des NAP Behinderung 2012–2020 enthält wenige Informationen zu Erwachsenenbildung. So wird in der Ausgangslage eine Broschüre aus dem Jahr 2007 erwähnt, non-formale Bildungsangebote werden als „besondere Chancen für Menschen mit Behinderungen“ (BMASK 2012 71) dargestellt, da im Rahmen dieser besser auf die entsprechenden Bedürfnisse eingegangen werden könnte (vgl. ebd. 71). Non-formale Bildungsangebote führen jedoch nicht zu staatlich anerkannten Abschlüssen. Um Menschen mit Behinderungen „ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu [...] Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen“ (UN-BRK Art. 24 Abs. 5) zu ermöglichen, sollte umfassende Barrierefreiheit (im Sinne von Artikel 9 UN-BRK) auch für formale Bildungsangebote im Bereich Erwachsenenbildung und lebensbegleitendem Lernen in den Fokus gerückt werden.

Die Grundsätze der Chancengleichheit (ebd. Art. 3 lit. e) und Nicht-Diskriminierung (ebd. lit. b) berücksichtigend, sollten schlechtere Alternativen – hier: non-formale Angebote – nicht aufgrund ihrer Flexibilität als Chancen dargestellt werden, sondern Menschen mit Behinderungen der gleiche Zugang zu denselben Angeboten wie für Menschen ohne Behinderungen ermöglicht werden. Sollten diese Angebote aufgrund mangelnder Flexibilität nicht barrierefrei sein, haben die Vertragsstaaten sicherzustellen, dass auch im Bereich der Erwachsenenbildung „für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen getroffen werden“ (ebd. Art. 25 Abs. 5).

10.1.6 Wichtigste Ergebnisse der Dokumentenanalyse zum Thema Bildung

Die inhaltlichen Ergebnisse der Analyse des Kapitels „4. Bildung“ sollen hier abschließend gebündelt dargestellt werden. In Bezug auf die Darstellung der Ausgangslagen lassen sich zwei wichtige Aspekte festhalten: Ersterer betrifft die Benennung des Handlungsbedarfs. Hier ist auffallend, dass nur die Kapitel „4.2 Schulen“ (Klarere Unterscheidung der Feststel-

lung von SPF von Sprachförderung, sowie verstärkter Bedarf an gebärdensprachkompetenten Pädagoginnen und Pädagogen) und Kapitel „4.5 Erwachsenenbildung und lebensbegleitendes Lernen“ (klarere Regelungen zum Nationalen Qualifikationsrahmen) Handlungsbedarf benennen. Kapitel 4.1, 4.3 und 4.4 benennen keinen Handlungsbedarf. Es zeigt sich in diesem Zusammenhang ein Widerspruch zwischen den Beschreibungen der Ausgangslagen von Kapitel „4.2 Schulen“ und „4.3 Schulen – Barrierefreiheit“: Während in Kapitel 4.2 festgehalten wird, dass noch mehr gebärdensprachkompetente Pädagoginnen und Pädagogen benötigt werden (vgl. BMASK 2012 65), heißt es in Kapitel 4.3: „Für gehörlose Schülerinnen und Schüler gibt es Unterrichtsangebote in Österreichischer Gebärdensprache und gebärdensprachkompetente Pädagoginnen und Pädagogen“ (ebd. 68). Zwar besagt die dritte Zielsetzung in Kapitel 4.3, dass „Unterrichtsqualität insbesondere im Hörbehindertenbereich [...] durch geeignete Maßnahmen verbessert werden [soll]“ (ebd. 68), unter den Maßnahmen des Kapitels findet sich jedoch keine entsprechende Maßnahme. Die Maßnahme 138 „Fortbildung im Bereich Umgang mit schwerhörigen Schülerinnen und Schülern (Hörtaktik)“ kann diesbezüglich vernachlässigt werden, da aufgrund der unspezifischen Formulierung nicht klar ist wie diese zur Verbesserung der Unterrichtsqualität beitragen soll.

Des Weiteren hat sich durch die Dokumentenanalyse gezeigt, dass die in den jeweiligen Kapiteln dargelegte Ausgangslage wichtige, für ein umfassendes Verständnis der Bildungssituation von Menschen mit Behinderungen relevante Aspekte nicht berücksichtigt. Hier ist vor allem der Bereich der vorschulischen Bildung zu nennen, in welchem nicht zur Sprache kommt, dass Kinder mit Behinderungen vom letzten verpflichtenden Kindergartenjahr ausgenommen sind. In Kombination mit dem starken Ressourcenmangel führt dies – wie von der ÖAR dargestellt – dazu, „dass Kinder mit Behinderungen keinen Zugang zu institutionellen Einrichtungen der frühkindlichen Bildung erhalten“ (ÖAR 2010 96f.). In diesem Zusammenhang sei nochmals die Wichtigkeit der Forderung der ÖAR nach der

„Einführung eines bundesweit einheitlichen, für alle Kinder verpflichtenden und für die Eltern kostenfreien Angebots zu frühkindlicher Bildung mit angemessenen Unterstützungsmaßnahmen (über das verpflichtende Kindergartenjahr hinaus, auf das auch für Kinder mit Behinderungen ein Rechtsanspruch bestehen muss) [unterstrichen].“ (ÖAR 2010 107).

Auch vernachlässigt Kapitel 4.3 den Aspekt der baulichen Barrierefreiheit. In Kapitel „3.2 Leistungen des Bundes“, auf das der NAP Behinderung 2012–2020 in diesem Zusammenhang verweist, finden sich keinerlei explizite Informationen über die bauliche Barrierefreiheit von Schulen.

Weiters hat sich gezeigt, dass die Art und Weise der Auseinandersetzung mit dem Thema Bildung im NAP Behinderung 2012–2020 dem umfassenden Verständnis des Rechts auf Bildung der UN-BRK kaum gerecht wird. Zwar wird im Kapitel „4. Bildung“ eingangs auf die UN-BRK Bezug genommen, jedoch nur auf Absatz 1b und c und auf Absatz 2c, und dies auch nur indirekt. Absatz 2c, der die Verpflichtung zum Treffen angemessener Vorkehrungen festlegt (vgl. UN-BRK Art. 24. Abs. 2 lit. c), kommt dann auch im weiteren Verlauf des Kapitels nur im Teil zu Universitäten und Hochschulen vor; jedoch auch nur implizit. Die einzelnen Unterkapitel weisen keine direkten Bezüge zur UN-BRK auf. Das führt dazu, dass ein wichtiger Aspekt bezüglich ÖGS keinen Eingang in den NAP Behinderung 2012–2020 findet, obwohl das Thema ÖGS in Kapitel 4.1, 4.2 und 4.3 behandelt wird. So gibt es diverse Maßnahmen zur Förderung der gebärdensprachlichen Kompetenzen von Pädagoginnen und Pädagogen, allerdings fehlen Maßnahmen, die „die Förderung der sprachlichen Identität der Gehörlosengemeinschaft“ (ebd. Art. 24. Abs. 3 lit. b) zum Inhalt haben. Auch gibt es im NAP Behinderung 2012–2020 keine Maßnahmen, die auf die Anerkennung von ÖGS als Unterrichtssprache abzielen. Gerade diese beiden Aspekte wären jedoch für ein inklusives Bildungssystem, welches das Ziel hat, „die menschlichen Möglichkeiten sowie das Bewusstsein der Würde und das Selbstwertgefühl des Menschen voll zur Entfaltung zu bringen“ (ebd. Abs. 1 lit a.), von großer Wichtigkeit.

In diesem Zusammenhang muss darauf verwiesen werden, dass die neue, seit 2016 in Österreich geltende Übersetzung der UN-BRK dem NAP Behinderung 2012–2020 als Maßstab dienen muss (siehe Fußnote 23). Inklusion und NICHT Integration ist das Ziel von Artikel 24 UN-BRK (vgl. ebd. Abs. 1).

Auf den Unterschied weist auch der UN-Behindertenrechtsausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 zum Recht auf Bildung in Paragraph 11 hin.

„Integration ist der Prozess, Menschen mit Behinderungen in bestehenden allgemeinen Bildungsinstitutionen unterzubringen unter der Annahme, dass sie sich an die standardisierten Anforderungen solcher Institutionen anpassen können. Inklusion beinhaltet den Prozess einer systemischen

Reform, die einen Wandel und Veränderungen in Bezug auf den Inhalt, die Lehrmethoden, Ansätze, Strukturen und Strategien im Bildungsbereich verkörpert, um Barrieren mit dem Ziel zu überwinden, allen Lernenden einer entsprechenden Altersgruppe eine auf Chancengleichheit und Teilhabe beruhende Lernerfahrung und Umgebung zuteilwerden zu lassen, die ihren Möglichkeiten und Vorlieben am besten entspricht“ (Deutsches Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016 para. 11).

Um das Bewusstsein für die Unterschiede von inklusiver Bildung und integrativer Bildung zu stärken, sei hier auf die Allgemeine Bemerkung Nr. 4 des UN-Behindertenrechtsausschuss zum Recht auf Bildung verwiesen. Diese erläutert den normativen Gehalt von Artikel 24 Bildung (vgl. UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2016 para. 8-38) und spezifiziert die entsprechenden Staatenverpflichtungen, um ein inklusives Bildungssystem umzusetzen (vgl. ebd. para. 39-43).

Positiv ist in diesem Kontext hervorzuheben, dass nun seit 2015 Menschen mit Behinderungen für die Lehrerinnen- beziehungsweise Lehrerausbildung zugelassen sind (vgl. Behindertenrat 2018 22) und damit einer wichtigen Bestimmung der UN-BRK (vgl. UN-BRK Art. 24 Abs. 4) Rechnung getragen wurde. Die Tatsache, dass es „im Bereich der Schulbehörden und in der Lehrerschaft große Vorbehalte gegenüber Kolleginnen und Kollegen mit Behinderungen“ (Behindertenrat 2018 22) gibt, weist nochmals auf die Relevanz wirksamer, auch über den Bildungsbereich hinausgehender bewusstseinsbildender Maßnahmen hin.

Zusätzlich bedarf es auch gesetzlicher Maßnahmen, da laut Behindertenrat

„kaum Veränderungen im Bereich inklusiver Bildung [zu] erkennen [sind]. Das österreichische Bildungssystem ist gesetzlich nach wie vor nach dem Integrationskonzept ausgerichtet. Das derzeitige österreichische Bildungssystem weist weder in den Gesetzgebungen noch in der Praxis inklusive Bildung auf. Es fehlt ein klares politisches Bekenntnis zu einem inklusiven Bildungssystem für Alle.“ (Behindertenrat 2018 19)

10.2 Ergebnisse der Expertinnen- und Experteninterviews zum Thema Bildung

Im Anschluss an die Ergebnisse der Dokumentenanalyse von Kapitel „4 Bildung“ des NAP Behinderung 2012–2020 werden nun die Ergebnisse der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews zu diesem Themenbereich dargestellt. Im Folgenden werden zunächst die durch die Expertinnen beziehungsweise Experten identifizierten zentralen Problemfelder im Bereich „Bildung“ beschrieben, bevor sie mit dem entsprechenden Abschnitt im NAP Behinderung 2012–2020 kontextualisiert werden.

10.2.1 Allgemeine Einschätzungen zu zentralen Problemfeldern

Die von den Expertinnen beziehungsweise Experten identifizierten zentralen Problemfelder umfassen:

- Grundsatzfragen zu inklusiver Bildung
- Die ungleichen Bildungschancen von Menschen mit Behinderungen
- Den Föderalismus
- Die Qualifizierung von Lehrerinnen und Lehrern
- Das Bildungsministerium und ministerielle Kompetenzverteilung

Grundsatzfragen zu inklusiver Bildung

Vertreterinnen beziehungsweise Vertreter aus Wissenschaft und Monitoring, Zivilgesellschaft und Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen verweisen darauf, dass immer noch Debatten darüber geführt werden, was inklusive Bildung genau sei, und wie diese erreicht werden kann (vgl. I55, W35, Z44). Zudem sei das Thema (inklusive) Bildung sehr stark ideologisiert (vgl. W39, Z46). „Da tragen alle Akteurinnen und Akteure immer ihre Grundüberzeugungen vor, es bewegt sich aber nichts!“ (W39).

In den Interviews wird die Wichtigkeit von inklusiver Bildung für ein selbstbestimmtes Leben von Menschen mit Behinderungen (vgl. L20), sowie für den Abbau mentaler Barrieren seitens der Mehrheitsgesellschaft (vgl. Z49) hervorgehoben. Auch wird betont, dass Kinder mit Behinderungen „wie alle anderen Kinder auch eine Bandbreite an Möglichkeiten der Schulpflicht“ (W39) haben sollten. Dieser Wahlfreiheit des Kindes wird jedoch häufig das Argument der zu hohen Kosten (vgl. I55), sowie die Wahlfreiheit der Eltern entgegengestellt (vgl.

W34). So wurde das Gegenargument der Wahlfreiheit der Eltern einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter aus Wissenschaft und Monitoring folgend

„von den Landesschulratspräsidenten, ausgehend vom Tiroler Landesschulratspräsident angeführt, die sich gegen den Abbau der Sonderschulen aussprachen. Immer mit dem Argument der Wahlfreiheit der Eltern im Hintergrund, aber eigentlich ging es nur um das System, das weiter existieren muss. Da geht es nicht um die Eltern und deren Wahlfreiheit.“ (ebd.)

Es besteht hohe Einigkeit unter den Expertinnen beziehungsweise Experten darüber, dass der bloße Abbau der Zahlen an Sonderschulen nicht automatisch zu einem inklusiven Bildungssystem in Österreich führen wird, und Sonderschulen mit einem solchen auch nicht zu vereinbaren seien (vgl. W34, W35, I57, Z44). Auch betonen sie, dass es vor allem am Anfang eines Wechsels hin zu einem inklusiven Bildungssystem viele Unterstützungsmaßnahmen und Ressourcen benötigen würde (vgl. I57), und dass ein solcher Übergang „sehr gut zu überlegen und sehr langfristig zu planen [ist]. Also der Abbau von Sonderschulen ist nicht schlecht, sagt aber an sich noch gar nichts aus“ (Z44). Dementsprechend müsse einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter aus der Zivilgesellschaft folgend „der stufenweise Übergang, bei dem bei jeder Stufe die Zustimmung aller Beteiligten eingeholt werden muss wissenschaftlich begleitet sein“ (ebd.). Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter von Wissenschaft und Monitoring verweist auf ein „Zehnjahreskonzept des Auslaufens, bei der keine Kinder mehr in die Sonderschule aufgenommen werden, und aus dieser Dynamik das ganze System umgestellt wird“ (W34). Hierfür bräuchte es aber „den Punkt, an dem man beginnt keine neuen Kinder mehr aufzunehmen“ (ebd.). Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter der Zivilgesellschaft könnte sich stattdessen ein Cluster aus unterschiedlichen, zusammengelegten Schultypen vorstellen (vgl. Z44).

Ungleiche Bildungschancen von Menschen mit Behinderungen

Als zentrales Problemfeld wurden von den Expertinnen beziehungsweise Experten, neben den Grundsatzfragen zu inklusiver Bildung, auch die ungleichen Bildungschancen von Menschen mit Behinderungen identifiziert. Von dieser Chancenungleichheit im Bildungsbereich seien Vertreterinnen beziehungsweise Vertreter von Wissenschaft und Monitoring, Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen sowie von Ländern und ministerieller Seite folgend Kinder mit Lernschwierigkeiten und gehörlose Kinder am stärksten betroffen

(vgl. I55, I56, L20, M4, W35). So würden Kindern mit Lernschwierigkeiten am wenigsten von Fortschritten im Bildungsbereich profitieren (vgl. W35) und nicht die Unterstützungsmaßnahmen, die nötig wären erhalten (vgl. I55). Dieser Zustand müsse auch im Zusammenhang mit den „Barrieren in den Köpfen“ (ebd.) gegenüber Kindern mit Lernschwierigkeiten gesehen werden (vgl. ebd.).

Gehörlose Kinder seien wiederum bereits zu Beginn ihrer Bildungskarriere mit ungleichen Bildungschancen konfrontiert, da, wie eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter einer Interessensvertretung von Menschen mit Behinderungen feststellt, im Bereich der Elementarpädagogik kaum Österreichische Gebärdensprache (ÖGS) angewendet würde (vgl. I55). Das liege auch daran, dass es zu wenig Gebärdensprachlehrerinnen und –lehrer sowie gebärdensprachkompetentes pädagogisches Personal geben würde (vgl. ebd.). Erschwerend komme hinzu, dass „Österreichische Gebärdensprache zwar als eigenständige Sprache anerkannt ist, aber nicht als Unterrichtssprache“ (ebd.). Diese ungleichen Bildungschancen würden sich dann großteils über den ganzen weiteren Bildungsweg ziehen (vgl. I56, L20).

Stark kritisiert wurde auch die Ausnahme vom letzten verpflichtenden und kostenlosen Kindergartenjahr für Kinder mit Behinderungen (vgl. W39, Z46). „Zu sagen, wir machen das zum Schutz des Kindes, damit es nicht gehen muss, das ist der Anfang vom Wahnsinn“ (W39), so eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter von Wissenschaft und Monitoring. In diesem Kontext kann auch die Kritik einer anderen Vertreterin beziehungsweise eines anderen Vertreters aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring gesehen werden, wonach die Chancenungleichheit von Menschen mit Behinderungen durch eine parallele Schullaufbahn – beziehungsweise auch durch einen eingeschränkten Zugang zu vorschulischen Bildungsinstitutionen – zusätzlich verstärkt würde (vgl. W33). Hierzu passt ebenfalls, dass auch die Umsetzung von Inklusion in der Sekundarstufe von Expertinnen beziehungsweise Experten als mangelhaft charakterisiert wurde (vgl. M3, Z49). Des Weiteren wirkt sich eine solche Ungleichbehandlung über den Bildungsbereich hinaus auch auf den Beschäftigungsbereich aus (vgl. W33).

Föderalismus

Grundsätzlich wurde von Vertreterinnen beziehungsweise Vertretern von Wissenschaft und Monitoring darauf verwiesen, dass eine stärkere Zusammenarbeit der Länder im Bildungsbereich (vgl. W37), sowie „ein Grundbekenntnis von Bund und Ländern zu inklusiver Bildung“ (W39) nötig sei. Das wird von den Expertinnen beziehungsweise Experten vor allem

auf die Unterschiede zwischen den Bundesländern bei dem Umgang mit Sonderschulen bezogen. So gibt es

„jetzt in der Beschulung, also in der Bildung ganz, ganz, massive Unterschiede, je nachdem wie die Landesregierung zur Sonderschule steht oder eben nicht zur Sonderschule steht. So beginnt es dann bereits in der Schule, dass Kinder mit Behinderungen in ein anderes System kommen.“
(L20)

Vertreterinnen beziehungsweise Vertreter aus der Zivilgesellschaft bemängeln, dass manche Länder etwa weiterhin neue Sonderschulen bauen, andere an bestehenden Sonderschulen festhalten, obwohl sie zu den inklusiven Modellregionen in Österreich zählen, und dass sich die Modellregionen generell zu sehr voneinander unterscheiden würden (vgl. Z46, Z49). Laut einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter des Bildungsministeriums erschwert die föderale Organisation eine zentrale Steuerung von Ressourcen. So ist es nur schwer möglich, etwa die Ressourcenaufteilung von der Anzahl der Schülerinnen und Schüler zu entkoppeln und bestimmte Schulstandorte so gezielt mit zusätzlichen Lehrerinnen und Lehrern auszustatten.

Qualifizierung von Lehrerinnen und Lehrern

Ein weiteres von den Expertinnen beziehungsweise Experten identifiziertes Problemfeld ist die Qualifizierung von Lehrerinnen und Lehrern für inklusive Bildung in Österreich. So sei einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter von Wissenschaft und Monitoring folgend „die Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern immer noch zu schlecht. Lehrerinnen und Lehrer lernen immer noch nicht genügend innere Differenzierung, wie man einen guten Wochenplan oder einen guten offenen Unterricht konzipieren kann“ (W35). Vertreterinnen beziehungsweise Vertreter von Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen weisen darauf hin, dass die Gebärdensprachkompetenz des pädagogischen Personals stark ausbaufähig sei (vgl. I55). Auch würden die Qualifikationen fehlen, um Kindern spezifischere Unterstützung im Schulalltag bieten zu können, etwa im Zusammenhang mit dem Erlernen der Brailleschrift (vgl. I57). Während bei manchen Lehrerinnen und Lehrern mangelndes Bewusstsein für ein inklusives Bildungssystem und dessen Implikationen für den Schulbetrieb vorherrsche, sei es jedoch genauso wichtig klarzustellen, dass Lehrerinnen und Lehrern nicht genug verdienen würden, so eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter von

Wissenschaft und Monitoring (vgl. W35). Auch wird angemerkt, dass Lehrerinnen und Lehrer oft einen großen Teil ihrer Ressourcen darauf verwenden müssten Unterrichtsmaterial aufzubereiten, da viele Unterrichtsmaterialien nicht ausreichend und durchgehend barrierefrei gestaltet seien (vgl. Z44).

Bildungsministerium und ministerielle Kompetenzverteilung

Abschließend soll noch auf jene Aspekte eingegangen werden, die im Zusammenhang mit dem Bildungsministerium und der ministeriellen Kompetenzverteilung im Bereich Bildung relevant sind. So kritisiert eine Expertin beziehungsweise ein Experte der Zivilgesellschaft, dass das Bildungsministerium „in den letzten 10 Jahren auch nichts dazu ausgearbeitet“ (Z44) habe, wie ein Plan zur Umsetzung eines inklusiven Schulsystems aussehen könnte. Auch hätte es keinen wirklichen partizipativen Prozess innerhalb des Ministeriums zum Thema inklusive Bildung in Österreich gegeben (vgl. ebd.). Dass in diese Richtung noch nicht viel passiert sei hänge auch mit der ministeriellen Kompetenzverteilung und dem fehlenden Bewusstsein für das Prinzip des Disability Mainstreamings zusammen. So würde „das Bildungsministerium bei der Gestaltung des Unterrichts und bei der Umsetzung eines inklusiven Schulsystems keine große Rücksicht auf das Sozialministerium nehmen“ (P28).

10.2.2 Allgemeine Einschätzungen zur Relevanz des NAP Behinderung 2012–2020 für den Themenbereich Bildung

Im Folgenden soll nun dargestellt werden, inwiefern der NAP Behinderung 2012–2020 der subjektiven Einschätzungen der interviewten Expertinnen und Experten nach die eben skizzierten Problemfelder abgebildet hat. Zudem soll betrachtet werden, inwieweit der NAP Behinderung 2012–2020 bei der Auseinandersetzung mit diesen Problemfeldern für relevant erachtet wurde. Hierfür wird ein Blick auf die Bewertung der Maßnahmen, sowie auf die Einschätzung der Entwicklungen durch die Expertinnen und Experten geworfen.

Vertreterinnen beziehungsweise Vertreter von Wissenschaft und Monitoring, Zivilgesellschaft und Interessensvertretung von Menschen mit Behinderungen sind der Ansicht, dass die Ausgangslagen des Kapitels „Bildung“ im NAP Behinderung 2012–2020 die tatsächlichen Problemlagen nicht angemessen abbilden würden (vgl. I55, W35, Z44). Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter einer Interessensvertretung von Menschen mit Behinderungen

meint „die Ausgangslage passt nicht. Wir haben nicht diese Situation. Wir haben eine andere Ausgangslage“ (I55). Auch eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter des Bildungsministeriums sieht die beschriebene Ausgangslage retrospektiv kritisch:

„Naja, man versucht natürlich diese Ausgangslage möglichst gut darzustellen. Also möglichst gut im Sinne von wir haben schon so viel, oder, wir sind ja schon sehr weit und so weiter. Bei dem einen oder anderen Satz war eher das im Vordergrund [...]. Aber ich würde schauen, dass das heute ein bisschen anders aussieht.“

Im Zusammenhang mit Grundsatzfragen zum Thema inklusiver Bildung, welches von den Expertinnen beziehungsweise Experten als ein zentrales Problemfeld identifiziert wurde, hält eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter einer Interessensvertretung von Menschen mit Behinderungen fest, dass

„das erste Auffällige hier ist, dass hier [Anm.: im NAP Behinderung 2012–2020] inklusive, barrierefreie Bildung thematisiert wird. Was ist das? Die Definition sehe ich hier nicht. [...] Man muss das definieren. Die meisten Personen verstehen darunter, dass Menschen mit Behinderungen einfach mit dabei sind. Das zum Beispiel Kinder im Rollstuhl einfach mit in der Klasse sitzen. Aber das ist nicht Inklusion, so ist das nicht gemeint. Also da fehlt definitiv die Definition!“ (I55)

In den Kontext einer fehlenden Definition passt auch, dass der für das Verständnis von Inklusion essentielle Grundsatz der Barrierefreiheit vom NAP Behinderung 2012–2020 im Kapitel „Bildung“ nur im Kontext der Schule berücksichtigt wird (vgl. Z44). „Und Barrierefreiheit beim lebenslangen Lernen wird nicht thematisiert.“ (ebd.) Eine andere Expertin beziehungsweise ein anderer Experte kritisiert, dass die Ausgangslage zum Bereich vorschulische Bildung den Mangel an gebärdensprachkompetentem pädagogischem Personal in der Elementarpädagogik nicht abbilden würde (vgl. I55). Folglich ist festzustellen, dass der NAP Behinderung 2012–2020, neben dem Problemfeld der Grundsatzfragen zu inklusiver Bildung auch jenes der ungleichen Bildungschancen von Menschen mit Behinderungen nicht abbildet. Zu der Abbildung der anderen Problemfelder durch den NAP Behinderung 2012–2020 enthalten die Interviews keine Informationen.

Die im Kapitel „Bildung“ des NAP Behinderung 2012–2020 enthaltenden Maßnahmen werden für die Auseinandersetzung mit den identifizierten Problemfeldern als nicht relevant

erachtet. So wird etwa Maßnahme 136 „Erstellung und Diversifizierung von barrierefreien Unterrichtsmaterialien, insbesondere für Schülerinnen und Schüler mit Seh- beziehungsweise Hörbehinderung“ als zu unkonkret und nicht aussagekräftig genug bewertet, um zu einer barrierefreien Teilhabe von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen im Unterricht beitragen zu können (vgl. I56). An Maßnahme 143 „Erarbeitung von Richtlinien für die Übernahme von Gebärdensprachdolmetschkosten“ kritisiert dieselbe Expertin beziehungsweise derselbe Experte, dass die „Richtlinien über die Kostenübernahme eine Sache sind, die es schon gibt und gegeben hat“ (ebd.). Ohne auf spezifische Maßnahmen zu verweisen sind Vertreterinnen beziehungsweise Vertreter von Zivilgesellschaft und Interessensvertretung von Menschen mit Behinderungen der Meinung, dass Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei der Maßnahmenerstellung und Umsetzung zu wenig berücksichtigt worden wären (vgl. I56, Z44).

Im Bereich Bildung hat es den interviewten Expertinnen beziehungsweise Experten folgend sowohl positive Entwicklungen als auch negative Entwicklungen, beziehungsweise Rückschritte, gegeben. Am positivsten wird die „LehrerInnenbildung – NEU“ bewertet (vgl. M4, M5, W35, Z46). So sieht es eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter der Zivilgesellschaft als sehr positiv an, dass „bei der Lehrerinnen- und Lehrerbildung die inklusive Pädagogik in den Lehrplan aufgenommen worden ist. Das ist geschehen, mit viel Widerstand an der Universität Wien“ (Z46). Dies geht einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter des Bildungsministeriums folgend „wirklich ganz klar auf die Kappe des NAP Behinderung. [...] Ohne den NAP Behinderung wäre das sehr schwer gewesen.“ Auch wird die Ansicht geäußert, dass „der NAP Behinderung zu einem gewissen Grad, wenn auch noch immer zu wenig, dazu geführt hat, dass es hin und wieder eine öffentliche Debatte zum Thema Bildung von Kindern mit Behinderungen gibt“ (ebd.). Auch die verstärkte Anwendung von ÖGS im tertiären Bildungsbereich wird als positive, auf den NAP Behinderung 2012–2020 zurückzuführende Entwicklung bewertet (vgl. I55). Eine weitere positive Entwicklung, die von einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter von Wissenschaft und Monitoring genannt, jedoch nicht mit dem NAP Behinderung 2012–2020 in Zusammenhang gebracht wird, ist die Entflechtung von Sonderschule und den Zentren für Inklusiv- und Sonderpädagogik (vgl. W35).

Vertreterinnen beziehungsweise Vertreter von Wissenschaft und Monitoring, Zivilgesellschaft, Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen, sowie eine ehemals in der Politik tätige Expertin beziehungsweise ein Experte und eine Beamtin beziehungsweise ein Beamter einer anderen Verwaltungsstelle sehen im Bereich Bildung vor allem Rückschritte (vgl. I51, I58, P24, P26, W33, Z43, Z49). Eine interviewte Person meint hierzu, dass

sie „nicht wirklich sagen kann, dass diese 10 Jahre NAP einen großen Fortschritt gebracht haben. Gerade bei der schulischen Inklusion und der Barrierefreiheit war man teilweise schon weiter, als man es heute ist“ (I51). Diese als Rückschritt empfundene Entwicklung wird vordergründig an dem Festhalten an (vgl. I58, Z49), beziehungsweise am Bau von neuen Sonderschulen festgemacht (vgl. W33, Z43). Dazu meint eine andere Expertin beziehungsweise ein anderer Experte:

„In den Großen Bereichen, etwa Bildung, da hat sich überhaupt nichts getan. Genau genommen, was heißt gar nichts getan...da hat es Rückschritte gegeben. Also im letzten Regierungsprogramm der Ausbau der Sonderschulen. Sind wir froh, dass im neuen Regierungsprogramm endlich das Wort inklusives Bildungssystem drinnen steht. Aber das gab es ja nicht nur schriftlich, eben zum Beispiel bei den Sonderschulen, sondern die sind ja auch tatsächlich gebaut worden. Also das widerspricht der Konvention und es widerspricht dem NAP.“ (W33)

10.2.3 Spezifische Einschätzungen zum Thema Bildung – Modellregionen

In den Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews wurden diverse Aspekte des Kapitels „Bildung“ im NAP Behinderung 2012–2020 in unterschiedlichem Ausmaß aufgegriffen. Im Folgenden soll nun auf das Thema Modellregionen eingegangen werden, zu dem es von den Expertinnen beziehungsweise Experten die spezifischsten Einschätzungen gab.

Das Thema Modellregionen kommt im NAP Behinderung 2012–2020 im Kapitel „4.2 Schulen“ im Rahmen von Maßnahme 125 „Entwicklung von Inklusiven Modellregionen. Erfahrungssammlung und darauf aufbauend Erstellung eines detaillierten Entwicklungskonzeptes sowie flächendeckender Ausbau der Inklusiven Regionen bis 2020“ vor. Diese Maßnahme wird von den Expertinnen beziehungsweise Experten grundlegend als positiv bewertet (vgl. M4, M5, W33, W34, W35, Z43, Z46). Trotzdem zeigen sich hierbei Unterschiede in den Einschätzungen. Während die Entwicklung von Modellregionen für eine ministerielle Vertreterin beziehungsweise einen ministeriellen Vertreter „eine der zentralen Maßnahmen“ darstellt, wird sie von einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter von Wissenschaft und Monitoring als „einen guten Schritt in die richtige Richtung [bewertet], bei dem das Budget aber eigentlich eine Zumutung ist, für so ein umfassendes Projekt, das ja ans Mark des Bildungssystems geht“ (W35). Eine andere Vertreterin beziehungsweise ein anderer Vertreter von Wissenschaft und Monitoring ist der Meinung, dass die Modellregionen an sich „natürlich schon Potenzial haben“ (W34), aber gleichzeitig auch „Politik mit

diesen Inszenierungen gemacht“ (ebd.) wird. So spricht diese Expertin beziehungsweise dieser Experte im Zusammenhang mit dem Entwicklungsprozess der inklusiven Modellregionen von einer „Inszenierung von Partizipation“ (ebd.).

Die Umsetzung der Modellregionen betreffend stellt eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter des Bildungsministeriums fest, dass die jeweiligen Bundesländer unterschiedliche Grundvoraussetzungen und Ansätze im Hinblick auf inklusive Bildung hatten. Hierzu passt, dass die Bewertung der Entwicklung in den Modellregionen in der Steiermark, Kärnten und Tirol durch die Expertinnen beziehungsweise Experten unterschiedlich ausfällt. So ist es einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter von Wissenschaft und Monitoring folgend sinnvoll, dass in der Steiermark für die Umsetzung solcher komplexer Maßnahmen Etappen eingeführt wurden (vgl. W33). Eine andere Vertreterin beziehungsweise ein anderer Vertreter gibt jedoch zu bedenken, dass die Steiermark „schon sehr weit fortgeschritten war mit der inklusiven Bildung. Und als die Bildungsregionen dann eingeführt worden waren hat es eher wieder Schritte zurück gegeben“ (W34). In Kärnten habe man einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter von Wissenschaft und Monitoring folgend

„Sonderschulen aufgelöst, viele von den Schülerinnen und Schülern wurden allerdings nicht in ein wirkliches inklusives Setting, sondern als Zwischenschritt in so Kleinklassen gesteckt. Also Sonderschulen in Regelschulen sozusagen als Zwischenschritt. Das haben wir natürlich auf der einen Seite kritisiert, weil das natürlich nicht inklusive Bildung ist, sondern auch eine Segregation, also Exklusion in der Inklusion. Aber das haben sie sich zumindest einmal angehört. [...] Das wird jetzt in Kärnten angegangen.“ (W35)

An der Entwicklung in Tirol kritisiert eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter aus der Zivilgesellschaft, dass

„blinde Schülerinnen und Schüler aus einer kleinen Schule in Innsbruck herausgenommen und in eine Einrichtung für Menschen mit Behinderung aufs Land mussten. Was ist da eine Modellregion? Also das konterkariert es ja. Aber Innsbruck ist inklusiv. Teile dieser Modellregion, stimmt ja. Also, das ist ja eine Augenwischerei!“ (Z44)

Im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Entwicklungen in den jeweiligen Modellregionen verweist eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter von Wissenschaft und Monitoring auf die Schwierigkeit der Übertragbarkeit von bestimmten Modellen von einem Bundesland auf ein anderes (vgl. W33). Diese wichtige Frage sei bereits Thema im Rahmen von Runden Tischen im Bildungsministerium gewesen, „das konnte dort [jedoch] niemand beantworten“ (ebd.). Abschließend ist noch festzuhalten, dass das in Maßnahme 125 enthaltene Ziel die Modellregionen bis 2020 flächendeckend auszubauen (vgl. BMASK 2012 67) als unrealistisch eingestuft wird (vgl. I55, W35). Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter von Wissenschaft und Monitoring hält dies für „vollkommen überambitioniert [...], das ist vollkommen verrückt, und das wäre auch nicht gut mit einem Change im Sinne des Change-Prozesses, weil so ein Prozess muss gut vorbereitet sein“ (W35).

10.3 Zentrale Ergebnisse zum Thema Bildung

Um die zentralen Evaluationsergebnisse zum Thema „Bildung“ darzustellen werden zuerst die wichtigsten Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse von Kapitel „4. Bildung“ des NAP Behinderung 2012–2020 mit den Ergebnissen der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews zusammengeführt. Hierbei stehen jene Ergebnisse im Vordergrund, die sich sowohl aus der Dokumentenanalyse als auch aus den Bewertungen der Expertinnen beziehungsweise Experten ergeben, oder aber bei denen Anknüpfungspunkte bestehen. Aus der Zusammenführung der Dokumentenanalyse und der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews lassen sich folgende Ergebnisse darstellen:

Der NAP Behinderung 2012–2020 hat nicht entscheidend zu einer Verbesserung der Bildungssituation von Menschen mit Behinderungen beigetragen

Die getätigten Analysen haben gezeigt, dass Menschen mit Behinderungen nicht die gleichen Bildungschancen haben wie Menschen ohne Behinderungen. Gründe dafür sind unter anderem mentale Barrieren seitens der Mehrheitsgesellschaft, uneinheitliche beziehungsweise fehlende (Früh-)Fördermöglichkeiten sowie der eingeschränkte Zugang zu Bildungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen. Diese Situation wurde vom NAP Behinderung 2012–2020 jedoch nicht angemessen und in ausreichendem Maß berücksichtigt. Dies ist etwa an den im Kapitel „Bildung“ des NAP Behinderung 2012–2020 unzureichend dargestellten Ausgangslagen und dem kaum benannten Handlungsbedarf festzumachen. Diese Bewertung wurde von den interviewten Expertinnen beziehungsweise Experten geteilt: Sie

stufen die Relevanz des NAP Behinderung 2012–2020 für die Auseinandersetzung mit dem zentralen Problemfeld der ungleichen Bildungschancen von Menschen mit Behinderungen als gering ein und stellen fest, dass der NAP Behinderung 2012–2020 nicht entscheidend zu einer Verbesserung der Bildungssituation von Menschen mit Behinderungen beigetragen habe (vgl. I51, P24, P26). Besonders betroffen von den weiter vorherrschenden ungleichen Bildungschancen seien den Expertinnen beziehungsweise Experten nach Kinder mit Lernschwierigkeiten und gehörlose Kinder (vgl. I55, I56, L20, M4, W35).

Kapitel „Bildung“ des NAP Behinderung 2012–2020 orientiert sich zu wenig an Artikel 24 UN-BRK Recht auf Bildung

Wie aus der Dokumentenanalyse zum Kapitel „4. Bildung“ des NAP Behinderung 2012–2020 heraus deutlich geworden ist, orientiert sich Kapitel „4. Bildung“ zu wenig an Artikel 24 UN-BRK Recht auf Bildung. Folglich wird Kapitel 4 dem umfassenden Verständnis des Rechts auf Bildung der UN-BRK nicht gerecht. So wird zwar in Kapitel 4 eingangs auf die UN-BRK Bezug genommen, es finden sich im ganzen Kapitel jedoch keine direkten Verweise auf Bestimmungen von Artikel 24 der UN-BRK. Für die Überwindung von Barrieren und die Verwirklichung des Rechts auf Bildung von Menschen mit Behinderungen ausschlaggebende Aspekte der UN-BRK, wie etwa die Verpflichtung vom Treffen angemessener Vorkehrungen (vgl. UN-BRK Art. 24. Abs. 2 lit. c) kommt nur an einer Stelle und dort auch nur implizit vor. Der NAP Behinderung 2012–2020 enthält zwar Maßnahmen zum Thema ÖGS, jedoch keine, die auf die Anerkennung von ÖGS als Unterrichtssprache abzielen. Gerade eine solche wäre jedoch, wie auch von Seiten der Expertinnen beziehungsweise Experten angemerkt (vgl. I55) ein notwendiger Schritt hin zu mehr Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen. In diesem Kontext ist auch die Feststellung einer Vertreterin beziehungsweise eines Vertreters einer Interessensvertretung von Menschen mit Behinderungen zu sehen, dass das Kapitel „Bildung“ im NAP Behinderung 2012–2020 keine Definition von inklusiver Bildung enthält.

Die Beschreibung der Ausgangslagen im Kapitel „4. Bildung“ des NAP Behinderung 2012–2020 bilden die tatsächliche Situation nur unzureichend ab

Wie die Dokumentenanalyse gezeigt hat, bilden die Beschreibungen der Ausgangslagen im Kapitel „Bildung“ des NAP Behinderung 2012–2020 die tatsächliche Situation nur unzureichend ab. So werden wichtige Aspekte, die für ein umfassendes Verständnis der Bildungs- und Ausbildungssituation von Menschen mit Behinderungen in Österreich unerlässlich sind, nicht dargestellt. Das gilt vor allem für die Ausnahme vom letzten verpflichtenden und kostenlosen Kindergartenjahr für Kinder mit Behinderungen, wodurch, anders als im NAP Behinderung 2012–2020 dargestellt, nicht „allen Kindern beste Bildungsmöglichkeiten“ (BMASK 2012 63) geboten werden. Die Darstellung der Ausgangslage wurde auch von den interviewten Expertinnen beziehungsweise Experten als nicht passend und als der Bildungssituation von Menschen mit Behinderungen nicht entsprechend bewertet und dementsprechend kritisiert (vgl. I55, W35, Z44). Für die erfolgreiche Umsetzung der UN-BRK ist es jedoch unerlässlich, dass die Ausgangslage die tatsächliche Situation von Menschen mit Behinderungen abbildet, da sich nur so entsprechende Zielsetzungen und darauf aufbauend Maßnahmen formulieren lassen.

Die „LehrerInnenbildung – NEU“ stellt einen wichtigen Schritt hin zu einem inklusiven Bildungssystem dar

Die Etablierung der Inklusiven Pädagogik in die „LehrerInnenbildung – NEU“ wird von den Expertinnen beziehungsweise Experten als die positivste, durch den NAP Behinderung 2012–2020 angestoßene Entwicklung im Bereich Bildung angesehen (vgl. M4, M5, W35, Z46). Durch die Umstellung der Lehrerinnen- beziehungsweise Lehrerbildung in Österreich ist die Inklusive Pädagogik nun verbindlicher Inhalt für alle Lehramtstudierenden, des Weiteren ermöglicht sie den Studierenden eine Spezialisierung auf Inklusive Pädagogik. Sie stellt somit einen wichtigen Schritt einer langfristigen und nachhaltigen Entwicklung hin zu einem inklusiven Bildungssystem dar.

Mangel an gebärdensprachkompetenten Lehrerinnen und Lehrern

In der Beschreibung der Ausgangslage des Kapitels „4.2 Schulen“ des NAP Behinderung 2012–2020 heißt es, dass „noch mehr gebärdensprachkompetente Pädagoginnen und Pädagogen benötigt“ (BMASK 2012 65) werden. Zudem heißt es von Seiten der ÖAR, dass Unterricht in alternativen Kommunikationsformen wegen „fehlender Anwendung der öster-

reichischen Gebärdensprache als Unterrichtssprache [...] und unzureichendem qualifiziertem Lehrpersonal nicht entsprechend gewährleistet“ (ÖAR 2010 101) ist. Die mangelnden Gebärdensprachkompetenzen von Lehrerinnen und Lehrern in Österreich wurden auch von einer Interessenvertreterin beziehungsweise einem Interessensvertreter von Menschen mit Behinderungen kritisch angemerkt (vgl. 155).

10.4 Empfehlungen zum Thema Bildung

Abschließend werden nun die von den interviewten Expertinnen beziehungsweise Experten getätigten Empfehlungen, sowie die aus der Zusammenführung der Dokumentenanalyse und der Interviews ableitbaren Empfehlungen für den NAP Behinderung 2022–2030 präsentiert.

10.4.1 Empfehlungen der Expertinnen und Experten

Nun folgen inhaltliche Empfehlungen, die sich aus den Einschätzungen der Expertinnen beziehungsweise Experten zur Behindertenpolitik im NAP Behinderung 2012–2020 ableiten lassen, oder aber von den Expertinnen beziehungsweise Experten explizit als Empfehlungen genannt wurden.

Empfehlung Bildung 1: Schaffung eines Etappenplans hin zu einem inklusiven Bildungssystem

Die Schaffung eines inklusiven Bildungssystems in Österreich ist ein komplexer Prozess, der nicht allein durch die Abschaffung von Sonderschulen erreicht werden kann (vgl. Z44). Dementsprechend ist es ausschlaggebend, dass der NAP Behinderung 2022–2030 im Hinblick auf die Schaffung eines inklusiven Bildungssystems einzelne, aufeinander aufbauende und realistische Etappen enthält. Diese einzelnen Etappen sollen auf einer multiperspektivischen Abbildung der gegenwärtigen Situation im österreichischen Bildungssystem aufbauen, und jeweils mit eigenen Zielsetzungen und entsprechenden Maßnahmen versehen sein (vgl. W33, W39). Sowohl in der Erstellung, der Durchführung als auch in der Evaluierung eines solchen Etappenplans müssen alle beteiligten Akteurinnen und Akteure (vgl. Z44), vor allem aber Menschen mit Behinderungen und deren Vertretungsorganisationen, beteiligt sein. Auch sollte ein Etappenplan hin zu einem inklusiven Bildungssystem in Österreich wissenschaftlich begleitet werden (vgl. ebd.).

Empfehlung Bildung 2: Aufhebung der Ausnahme vom letzten verpflichtenden und kostenlosen Kindergartenjahr für Kinder mit Behinderungen

Solange es keine angemessenen, umfassenden und vor allem verfügbaren Unterstützungsstrukturen für Kinder mit Behinderungen und deren Eltern gibt (vgl. ÖAR 2010 107), muss die Ausnahme vom letzten verpflichtenden und kostenlosen Kindergartenjahr für Kinder mit Behinderungen aufgehoben werden (vgl. P24, Z46). Die jetzige Situation ist mit dem in der UN-BRK festgeschriebenen Grundsatz der Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen (vgl. UN-BRK Art. 3 lit. e) nicht vereinbar. Auch stimmt der Gedanke der Fürsorge und des Schutzes der Kinder, der dieser Ausnahme zugrunde liegt, nicht mit einem zeitgemäßen und menschenrechtsbasierten Bild von Menschen mit Behinderungen überein (vgl. W39).

Empfehlung Bildung 3: Schaffung finanzieller Anreize für Schulen, die inklusiv(er) werden wollen

Da die Umsetzung inklusiver Bildung einen ressourcenintensiven Prozess darstellt wird empfohlen, finanzielle Anreize für jene Schulen zu schaffen, die inklusiv(er) werden wollen (vgl. W35), aber entsprechende Ressourcen benötigen. Hierzu kann zum Beispiel finanzielle Unterstützung für die Herstellung von Barrierefreiheit und beziehungsweise oder die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen für Schülerinnen und Schülern und Lehrerinnen und Lehrern mit Behinderungen zählen (vgl. I57, W35). Derartige finanzielle Unterstützungen sollten jedoch mit regelmäßigen Qualitätskontrollen einhergehen. Dementsprechend sollte der NAP Behinderung 2022–2030 Maßnahmen zur Schaffung finanzieller Anreize für Schulen, die inklusiv(er) werden wollen, beinhalten. Grundsätzlich ist es wichtig, finanzielle Unterstützungen durch vorausgehende Erfragung der Lehrerinnen und Lehrern, Direktorinnen und Direktoren und des weiteren pädagogischen Personals an den Schulen möglichst an deren Bedarfen auszurichten (vgl. W34).

Empfehlung Bildung 4: Verfolgung eines ganzheitlichen Bildungsansatzes

Dem Verständnis des Rechts auf Bildung in einem inklusiven Bildungssystem auf allen Ebenen und lebenslangem Lernen (vgl. UN-BRK Art. 24 Abs. 1) folgend sollte der NAP Behinderung 2022–2030 einen ganzheitlicheren Ansatz bezüglich des Themas Bildung einnehmen (vgl. Z44). So wäre es etwa wichtig, die Durchlässigkeit des Bildungssystems für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen zu fokussieren (vgl. M4), um den Übergang von der einen Bildungsstufe in die nächste zu erleichtern (vgl. L20). Auch ist zu empfehlen, dass der NAP Behinderung 2022–2030 mehr Querverweise zwischen dem Kapitel „Bildung“ und anderen Kapiteln (zum Beispiel „Beschäftigung“) beinhaltet. So soll noch verstärkt darauf verwiesen werden, dass Bildung ein Mittel zur Verwirklichung anderer Menschenrechte darstellt (vgl. UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2016 para. 10).

10.4.2 Empfehlungen aus einer Zusammenführung der Dokumentenanalyse und der Interviews

Aus der Zusammenführung der Ergebnisse der Dokumentenanalyse und der Interviews lassen sich für die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 zum Thema „Bildung“ folgende Empfehlungen ableiten:

Empfehlung Bildung 5: Aktive Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in die Entwicklung und Durchführung von Projekten und Maßnahmen im Bildungsbereich

Dem zentralen Grundsatz der Partizipation von Menschen mit Behinderungen in die betreffenden Entscheidungsprozesse folgend (vgl. UN-BRK Art. 4 Abs. 3), müssen Menschen mit Behinderungen aktiv in die Entwicklung und Durchführung von Projekten und Maßnahmen im Bildungsbereich einbezogen werden. Nur so lässt sich Veränderungsbedarf und die dafür notwendigen Maßnahmen verlässlich identifizieren.

Empfehlung Bildung 6: Stärkere Ausrichtung des Kapitels „Bildung“ an Artikel 24 UN-BRK Recht auf Bildung und an der Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 (2016) Recht auf inklusive Bildung

Um die UN-BRK mit dem NAP Behinderung 2022–2030 erfolgreich umzusetzen ist es unerlässlich, dass sich das Kapitel „Bildung“ und die Auseinandersetzung mit diesem stärker an Artikel 24 UN-BRK Recht auf Bildung ausrichtet. Grundlegend beinhaltet dies, dass das Kapitel eine Definition des Rechts auf inklusive Bildung enthält, und dass alle Bestimmungen von Artikel 24, mit den entsprechenden Quellenverweisen versehen, wiedergegeben werden. Dies gilt vor allem für die von der UN-BRK in Artikel 24 definierten Zielvorgaben. Nur so lässt sich eine Rückbindung an die UN-BRK, eine Formulierung von mit der UN-BRK konformen Zielsetzungen, sowie die Erstellung entsprechender Maßnahmen gewährleisten. Als Orientierung – sowohl für den normativen Inhalt von Artikel 24 UN-BRK (vgl. UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2016 para. 8-38) als auch für die innerstaatliche Umsetzung der sich ergebenden Staatenpflichten (vgl. ebd. para. 39-43) – wird die Ausrichtung von Kapitel „4. Bildung“ an der Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 (2016) Recht auf inklusive Bildung des UN-Behindertenrechtsausschuss empfohlen.

Empfehlung Bildung 7: Anwendung der neuen, seit 2016 geltenden Übersetzung der UN-BRK für das Kapitel „Bildung“ im NAP Behinderung 2022–2030

Während die neue, seit 2016 in Österreich geltende Übersetzung der UN-BRK im NAP Behinderung 2022–2030 generell angewendet werden soll, gilt dies insbesondere für das Kapitel „Bildung“. Nur wenn der volle Umfang der Bedeutung der UN-BRK genau wiedergegeben wird, lässt sich eine konsequente und korrekte Ausrichtung des Kapitels „Bildung“ an Artikel 24 UN-BRK Recht auf Bildung gewährleisten. Andernfalls kann es, wie vom UN-Behindertenrechtsausschuss bereits in den Abschließenden Bemerkungen zum Ersten Staatenbericht Österreichs angemahnt, zu nicht mit der UN-BRK vereinbaren Entscheidungen kommen (vgl. BMASK 2013a para. 7).

Empfehlung Bildung 8: Einführung eines bundesweit einheitlichen, für alle Kinder verpflichtenden und für die Eltern kostenfreien Angebots zu frühkindlicher Bildung mit angemessenen Unterstützungsmaßnahmen

Um die Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen (vgl. UN-BRK Art. 3 lit. e) im Bildungsbereich zu verbessern, wird empfohlen ein bundesweit einheitliches, für alle Kinder verpflichtendes und für die Eltern kostenfreies Angebot zu frühkindlicher Bildung mit angemessenen Unterstützungsmaßnahmen einzuführen (vgl. ÖAR 2010 107). Solang es keine angemessenen, umfassenden und vor allem verfügbaren Unterstützungsstrukturen für Kinder mit Behinderungen und deren Eltern gibt, sollte die Ausnahme vom letzten verpflichtenden und kostenlosen Kindergartenjahr für Kinder mit Behinderungen aufgehoben werden (vgl. P24, Z46).

Empfehlung Bildung 9: Sicherstellung von umfassender Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit SPF in Sekundarstufe II und gesetzliche Verankerung von inklusiver Bildung als Auftrag der Allgemeinbildenden Höheren Schulen

Die Gewährleistung von Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit SPF in der Sekundarstufe II und die inklusive Bildung als Auftrag der Allgemeinbildenden Höheren Schulen müssen umfassend gesetzlich verankert werden. Dies muss vor allem auch vor dem Hintergrund der Ausbildungspflicht bis 18 Jahre gesehen werden. Nur so lässt sich eine Verkürzung der Bildungsjahre von Schülerinnen und Schülern mit SPF, sowie die daraus resultierende Chancengleichheit im Bildungsbereich vermeiden.

Empfehlung Bildung 10: Ausbau von Pilotprogrammen einer inklusiven tertiären Bildung an österreichischen Hochschulen

Ein Thema, das im NAP Behinderung 2012–2020 überhaupt keine Erwähnung fand, ist die Entwicklung inklusiver postsekundärer Studienprogramme für Menschen mit Lernschwierigkeiten sowie anderer Menschen mit Behinderungen ohne Hochschulreife. Derartige mehrjährige und inklusive Bildungsangebote wurden in Kanada sowie den Vereinigten Staaten von Amerika bereits seit den 1990er Jahren eingerichtet und finden zunehmend auch

in Europa Verbreitung. In Österreich stellt das „Blue-Programm“ der Pädagogischen Universität Salzburg den ersten derartigen Vollzeitstudiengang dar. Ein Ausbau derartiger Programme würde eine Weiterführung inklusiver tertiärer Bildung über den Bereich der Sekundarstufen hinaus bedeuten, und eine damit verbundene Öffnung von Hochschulen als inklusive Lernräume anstreben. Dies entspricht auch Artikel 24 Absatz 5 der UN-BRK.

Da derartige Programme auch einen Fokus auf berufliche Bildung sowie die Vorbereitung auf berufliche Inklusion legen, wären hier Mischfinanzierungen zwischen dem Sozialministeriumsservice und dem Bildungsministerium anzudenken. Erste derartige Gespräche hätten laut einer Interviewpartnerin beziehungsweise eines Interviewpartners aus einem Ministerium bereits stattgefunden.

10.5 Exkurs: Kommentar zu Maßnahmen im Bildungskapitel

Es war auffällig, dass von den befragten Expertinnen beziehungsweise Experten in allen Bereichen überproportional häufig fehlende Umsetzungsaktivitäten bezüglich des NAP 2012–2020 durch das Bildungsministerium und unklare Verantwortungsbereiche beanstandet und kritisiert wurden. Wiederholt wurde geäußert, dass speziell im Bildungsbereich schon 2012 integrative Strukturen im Bildungswesen vorhanden waren, die bereits in den 1990er Jahren grundgelegt wurden wie etwa das Elternwahlrecht zwischen Beschulungsformen in integrativen und sonderschulischen Settings. Die Entwicklungen von 2012 bis 2020 wurden in Teilen als nicht weiterführend und in einzelnen Interviews sogar als „Rückschritt“ bezeichnet.

Ergänzend zu den zuvor aus der Dokumentenanalyse und den Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews generierten Aussagen soll nachfolgend eine Analyse und Stellungnahme erfolgen, die sich auch aus der spezifischen Expertise des Auftragnehmers (Institut für Bildungswissenschaft der Universität Wien) ergibt, der seit Jahren zu Inklusiver Bildung Forschungen durchführte und zahlreiche Publikationen erstellte. Da hierfür weitere Quellen herangezogen werden, die über den Rahmen des genannten Textkorpus und der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews hinausgehen, soll dies in einem eigenen Abschnitt erfolgen.

Für die Maßnahmen in Kapitel „4. Bildung“ gilt, dass auch hier kurzfristige und langfristige, begrenzte und breit angelegte Vorhaben vertreten sind, die wenig konkret sind. Der Beginn des Kapitels „4.2 Schulen“ listet als erste Maßnahme mit der Nummer 124 „Partizipative

Strategieentwicklung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zur Realisierung eines inklusiven Schulsystems“. Als große, weiterführende und langfristige Projekte werden nachfolgend die inklusiven Modellregionen (Maßnahme 125) und die „LehrerInnenbildung NEU“ (Maßnahme 130) genannt. Neben der Bedeutung für die Umsetzung der UN-BRK sind diese beiden Beispiele aus folgenden Gründen von besonderem Interesse:

- Es handelt sich um die Planung sehr weitgehender struktureller Veränderungen in gesellschaftlich wichtigen Bereichen.
- Die Maßnahmen sind sehr langfristig angelegt.
- Die Maßnahmen sind komplex und es ist erforderlich, dass unterschiedliche Akteursgruppen zusammenwirken. Für die Maßnahme 125 sind dies die Länder und die Gemeinden. Für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung (Maßnahme 130) sind es Universitäten und die Pädagogischen Hochschulen.
- Eine Umsetzung ist nur möglich, wenn geeignete Steuerungsmechanismen des zuständigen Ministeriums angewandt werden.
- Es existieren mittlerweile eigene Untersuchungen zu den Maßnahmen beziehungsweise wissenschaftliche Veröffentlichungen, die auf spezifische Problemlagen fokussieren und erste Erfahrungen damit referieren.

10.5.1 Umsetzung inklusiver Strukturen im Schulsystem (Maßnahmen 124 und 125)

Anhand dieser beiden Beispiele können weitere Umsetzungsprobleme aufgezeigt werden, auch wenn sie nicht in den Interviews Erwähnung finden. Maßnahme 124 (Partizipative Strategieentwicklung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zur Realisierung eines inklusiven Schulsystems) ist Maßnahme 125 (Entwicklung inklusiver Modellregionen) zeitlich und inhaltlich vorangestellt. Für Maßnahme 124 ist die nur recht kurze Zeitspanne 2012 bis 2013 angegeben, während für die Entwicklung inklusiver Modellregionen die gesamte Laufzeit des NAP Behinderung 2012 bis 2020 vorgesehen ist. Die Form der Reihung und die Fristenfestlegungen legen nahe, dass in der Etablierung der inklusiven Modellregionen der Weg zur Realisierung eines inklusiven Schulsystems gesehen wird.

Zu den Erfahrungen bei der Etablierung eines inklusiven Schulsystems existieren aus den letzten Jahren verschiedene Veröffentlichungen. So überprüfte der Rechnungshof (RHÖ) die Umsetzung inklusiven Unterrichts in Österreich. Als Ziel dieser Überprüfung wurde formuliert:

„Ziel der Gebarungsüberprüfung war u.a. die Beurteilung der Maßnahmen des Ministeriums zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (VN) bzw. des Nationalen Aktionsplans Behinderung 2012 bis 2020 und des Arbeitsprogramms der österreichischen Bundesregierung 2013 – 2018 zur Einrichtung eines inklusiven Bildungssystems“ (Rechnungshof Österreich 2019 9).

Da der Rechnungshofbericht sowohl auf die Umsetzung der UN-BRK wie auch den NAP Behinderung 2012–2020 fokussiert, gibt es wichtige Berührungspunkte zur vorliegenden Evaluation, die es geboten erscheinen lassen, dieses Dokument zur Kenntnis zu nehmen.

Zur budgetären Seite steht im Bericht des Rechnungshofs:

„Mit der Ratifizierung der UN–Behindertenrechtskonvention verpflichtete sich Österreich 2008 zur Implementierung eines inklusiven Bildungssystems auf allen Ebenen und nahm die damit verbundenen Kosten dem Grunde nach in Kauf. Die befassten Gebietskörperschaften und öffentlichen Stellen waren dazu angehalten, ein inklusives Bildungssystem unter Wahrung der Grundsätze der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit zu implementieren.“ (Rechnungshof Österreich 2019 10)

Diese Position steht auch im Einklang mit einem Gutachten der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Innsbruck, wo es zum Artikel 24 der UN-BRK heißt:

„Umsetzungsbedarf besteht auch bei der Bildung. Artikel 24 des Übereinkommens fordert unmissverständlich ein inklusives Bildungssystem. Der in Österreich (noch) vorherrschende Unterricht in Sonderpädagogischen Zentren widerspricht diesen Vorgaben.“ (Eccher 2014 194)

Die UN-Behindertenrechtskonvention postuliert in Artikel 24 die Einrichtung eines inklusiven Bildungssystems auf allen Ebenen. Der im NAP Behinderung 2012–2020 vorgeschlagene Weg geht über die Entwicklung inklusiver Modellregionen nicht hinaus. Maßnahme 125 ist wie folgt beschrieben: „Entwicklung von Inklusiven Modellregionen. Erfahrungssammlung

und darauf aufbauend Erstellung eines detaillierten Entwicklungskonzeptes sowie flächen-deckender Ausbau der Inklusiven Modellregionen bis 2020“ (BMASK 2012 66). Die Zuständigkeit wird beim BMUKK, den Ländern und den Gemeinden gesehen.

In Bezug auf das Verständnis des Bildungssystems stellt das Gutachten der Universität Innsbruck fest:

„Mit der bundesweiten Ausrollung des Projekts „Inklusive Modellregionen“ bis 2020 sollte dieses Ziel erreicht werden. Obwohl UN-Behindertenrechtskonvention, Nationaler Aktionsplan Behinderung und Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018 ein inklusives, alle Ebenen abdeckendes Bildungskonzept forderten, beschränkte sich das Ministerium lediglich auf die allgemein bildenden Pflichtschulen und bezog berufsbildende Schulen sowie die allgemein bildenden höheren Schulen nicht mit ein. Eine inklusive – alle Bildungsebenen umfassende – Strategie fehlte.“ (Eccher 2014 194)

Die Maßnahme der Entwicklung inklusiver Modellregionen setzte regionale Schwerpunkte in Regionen mit sehr unterschiedlichem Entwicklungsstand (vgl. Svecnik, Sixt, Pieslinger, BIFIE 2017; Svecnik, Petrovic, Sixt, BIFIE 2017). Während in der Steiermark bereits 85 % der Schülerinnen und Schüler mit einem sonderpädagogischen Förderbedarf inklusiv oder integrativ beschult wurden, waren dies in Tirol lediglich 52 %. Schritte zur Implementierung wurden nur zögerlich eingeleitet. Auf die übrigen Bundesländer wurde das Modell nicht ausgeweitet und sie wurden auch nicht in vorbereitende Maßnahmen einbezogen. Trotz der langen Laufzeit der Maßnahme von 2012 bis 2020 führte sie nicht zur Erhöhung der Integrationsquote. Die bescheidenen strukturellen Veränderungen hatten auch nur geringe Auswirkungen auf die Entwicklung von integrativen zu inklusiven Strukturen. Mit dazu beigetragen haben auch ungleiche Rahmenbedingungen zwischen integrativen und sonder-schulischen Settings wie fehlenden Nachmittagsbetreuungen für Schülerinnen und Schüler in integrativen Klassen bei gleichzeitiger Ganztagsbetreuung von Sonderschülerinnen und Sonderschülern (vgl. Svecnik, Petrovic, Sixt, BIFIE 2017 11).

Angesichts der Tatsache, dass es österreichweit nicht zu einem Abbau der Sonderschulen und zu einer Erhöhung der Integrationsquote kam (siehe Indikator zur Zielerreichung), muss die Frage gestellt werden, ob Maßnahme 125 tatsächlich geeignet ist zu einer „Realisierung eines inklusiven Schulsystems“ (Maßnahme 124) (BMASK 2012 66) beizutragen. So wären

auch andere Wege denkbar gewesen, etwa wie vom Fachbeirat zu SDG 4 der Österreichischen UNESCO-Kommission vorgeschlagen wurde. Dort wird auf die Tatsache hingewiesen, dass der Anteil von Sonderschülerinnen und Sonderschüler immer noch nicht zurück geht und als Empfehlung zu SDG 4.5 formuliert:

„Keine weiteren Aufnahmen von Kindern mit Behinderungen in Sonderschulen, beginnend mit der ersten Klasse der Volksschule und einer jährlichen Ausweitung um jeweils die nächste Schulklasse; gleichzeitig Aufbau inklusiver Unterstützungssystem in allen Regelschulen; Priorisierung von Schulen mit schwieriger sozialer Zusammensetzung bei der Versorgung mit Lehrkräften sowie materiellen und räumlichen Ressourcen.“ (Österreichische UNESCO Kommission - Fachbeirat Transformative Bildung 2019 8)

10.5.2 Inklusive Pädagogik als Teil der neuen Lehrerinnen- und Lehrerbildung (Maßnahme 130)

Mit der Umstellung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in Österreich zum Stufenlehramt wurden im Jahre 2015 auch keine neuen Studierenden für die Ausbildung zur Sonderschullehrkraft mehr aufgenommen. Mit der Einführung der Stufenlehrämter für Primarstufe und Sekundarstufe wurde diese Ausbildung durch die Spezialisierung in der Inklusiven Pädagogik ersetzt. Dieser sehr weitgehende Schritt erfolgte vor dem Hintergrund der geplanten Umsetzung der UN-BRK für den Bildungsbereich und ist als Maßnahme 130 im NAP Behinderung 2012–2020 gelistet.

Die neue Lehrerinnen- und Lehrerbildung sieht einerseits Inklusive Pädagogik als verbindlichen Inhalt für alle Lehramtsstudierenden vor. Andererseits ermöglicht sie Studierenden sich auf Inklusive Pädagogik zu spezialisieren, so dass professionelle Kompetenzen gegenüber der alten Ausbildung nicht verloren gehen, sondern in erheblich erweitertem Umfang in der grundständigen Ausbildung aufgebaut werden können. Für den Bereich des Sekundarstufenlehramts kann dies in der Weise geschehen, dass eines der beiden Unterrichtsfächer durch die Spezialisierung in inklusiver Pädagogik ersetzt werden kann.

Die Ersetzung des Sonderschullehramts durch die Spezialisierung in der Inklusiven Pädagogik in Kombination mit der Verlängerung der Studienzeit von 3 Jahren auf bis zu 6 Jahren

verdoppelt den Anteil spezialisierter Inhalte (vgl. Biewer 2017; Biewer, Proyer 2018). Gleichzeitig ermöglicht dieser höhere Umfang auch neue Inhalte wie zum Beispiel Gebärdensprachpädagogik in die grundständige Ausbildung aufzunehmen.

Die Etablierung der Inklusiven Pädagogik in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung ist eines der wenigen Projekte im Bereich des Bildungsministeriums, in denen der konzeptionelle Ansatz zu einer langfristigen und nachhaltigen Entwicklung hin zu einem inklusiven Bildungssystem führt. Leider war dieses Vorhaben von Anbeginn an nicht von Steuerungsmaßnahmen zur Umsetzung begleitet. Dies begann bereits damit, dass es nicht zu öffentlichkeitswirksamen Informationen über die neue Struktur des Lehramts kam. Wissen über die neue Lehramtsstruktur wurde weder an angehende Lehramtsstudierende weitergegeben noch wurden die notwendigen Informationen im Schulsystem verbreitet. Auch Vorurteilen, bisherige Kompetenzen zur schulischen Unterstützung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen würden abgebaut, wurde von Seiten des Ministeriums nicht durch geeignete Informationsmaßnahmen entgegengetreten.

Bei der Etablierung des Studiums an den Universitäten fehlten jegliche Steuerungsmechanismen budgetärer oder administrativer Art, um die neuen Strukturen durchzusetzen. In derselben Nationalratssitzung am 12.6.2013, in der die neue Lehrerinnen- und Lehrerbildung beschlossen wurde, fand ein parlamentarischer Entschließungsantrag, der von den behindertenpolitischen Sprecherinnen beziehungsweise Sprechern von ÖVP und SPÖ gemeinsam eingebracht wurde, eine breite Mehrheit (Geschäftszeichen des Antrages: 1047/UEA XXIV. GP) (vgl. Parlament 2013a). Dort wird der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung ersucht sicherzustellen, dass sich die öffentlichen Universitäten am leitenden Grundsatz des Universitätsgesetzes orientieren und die besonderen Erfordernisse von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen:

„Für die Curricula-Gestaltung zur neuen Ausbildung für Pädagoginnen und Pädagogen konkretisiert sich dieser leitende Grundsatz auch darin, dass [...] die Zielsetzungen von Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention im Rahmen der verfassungsrechtlich garantierten Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre zu beachten und „Inklusive Pädagogik“ in einem angemessenen Ausmaß zu berücksichtigen ist. An die betroffenen öffentlichen Universitäten wird appelliert, diesem Anliegen der Allgemeinheit bei der Erstellung der entsprechenden Curricula beziehungsweise der künftigen Leistungsvereinbarungen zu entsprechen.“

Der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung wird ersucht, bei Abschluss der Leistungsvereinbarungen darauf Bedacht zu nehmen.“

Es folgten aber danach keinerlei Initiativen des Wissenschaftsministeriums (nachfolgend des Bildungsministeriums) diesen Beschluss einzulösen und über budgetsteuernde Maßnahmen diese Reform zu unterstützen.

So gab es weder für die Universitäten noch für die Pädagogischen Hochschulen einen zusätzlichen budgetären Rahmen, der den Mehraufwand für diese wichtige Reform abdecken sollte. Für die autonomen Universitäten fehlten damit jegliche Anreize entsprechende Schritte zu setzen und den Studiengang zu finanzieren. Aus diesem Grunde hat der Studiengang mehrere Jahre nach dem Start, selbst nach einer Erhöhung des Universitätsbudgets, mit dem Problem fehlender Finanzierung der 6-jährigen Aufbauphase von Bachelor- und Masterstudiengang und der generellen Etablierung des Studiengangs zu kämpfen.

Dies stellt einen deutlichen Unterschied dar zur Entwicklung integrativer Strukturen ab den 1990er Jahren, in denen die strukturellen Veränderungen mit deutlichen Anreizsetzungen für die Schulen verbunden waren. Bei der Etablierung des Elternwahlrechts zwischen Sonderbeschulung und Integration durch die Änderung des Schulorganisationsgesetzes in den Jahren 1993 für die Primarstufe und 1996 für die Sekundarstufe 1 war der Aufbau der integrativen Strukturen mit der Bereitstellung zusätzlicher personeller Ressourcen verbunden. So wurden Integrationsklassen mit zwei Lehrkräften (einer Regelschullehrkraft und einer sonderpädagogischen Lehrkraft ausgestattet), was der Akzeptanz der neuen Strukturen im Feld sehr zugute kam.

10.5.3 Resümee und Empfehlungen

Bei der Umsetzung inklusiver Strukturen im Schulsystem wie auch bei der Einführung Inklusiver Pädagogik in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung haben anreizgebende Steuerungsmechanismen durchgängig gefehlt. Dies hatte nicht nur zur Folge, dass notwendige Schritte nicht durchgeführt wurden, sondern führte zusätzlich noch zu Widerwillen und Widerstand bei Akteurinnen und Akteuren im Feld wie zum Beispiel Eltern, Lehrkräften und Verantwortungsträgerinnen und -Trägern der Universitäten. Hier liegen Versäumnisse der zuständigen Ministerien für Bildung und für Wissenschaft (inzwischen BMBWF) während der gesamten Laufzeit des NAP Behinderung 2012–2020 vor. Auf der Grundlage der vorausgegangenen Überlegungen werden die folgenden zusätzlichen Empfehlungen formuliert:

Empfehlung Bildung 11: Etablierung inklusiver Strukturen im Schulwesen über budgetgestützte Steuerungsmechanismen sowie bundesweite Sicherstellung des Verzichts der weiteren Zuweisung von Schülerinnen und Schülern in Sonderschulen

Besagte Steuerungsmechanismen sollten denjenigen Sektoren des Schulsystems zusätzliche Personal- und Sachmittel zuteilen, die Veränderungen im Hinblick auf schulische Inklusion initiieren und umsetzen. Hinsichtlich der Sicherstellung des Verzichts der weiteren Zuweisung von Schülerinnen und Schülern in Sonderschulen sollte mit den ersten Klassen des Schulbesuchs begonnen werden. Dies sollte jährlich um je eine weitere Jahrgangsstufe ausgeweitet werden.

Diese Empfehlung zielt auf Anreize bei gleichzeitiger Einforderung von Verbindlichkeit beim Umbau. Das Schulsystem hätte hier einen verbindlichen Zeitplan für den Umbau von den bisherigen zu inklusiven Strukturen und hätte auch genügend Zeit Strukturen zu verändern und Ressourcen umzuschichten. Indem der Umbau mit der ersten Klasse der Primastufe beginnt, könnten sich sonderschulische Strukturen langsam und in kleinen Schritten in inklusive Strukturen transformieren. Gleichzeitig wäre die Zeitspanne für einen Umbau auch mit der Schulbesuchszeit von Kindern verknüpft. Mit der Umsetzung dieser Empfehlung wäre es möglich innerhalb der Laufzeit des NAP Behinderung 2022–2030 inklusive Strukturen im Schulsystem flächendeckend für ganz Österreich umzusetzen.

Empfehlung Bildung 12: Finanzierung der Studiengänge zur Inklusiven Pädagogik über die Leistungsvereinbarungen mit den Universitäten und die Budgetzuweisung an die Pädagogischen Hochschulen bis diese eine Ausstattung an Personalressourcen und Sachmitteln erreicht haben, die den Vollausbau des Studiums ermöglichen und international üblichen Standards der Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern entsprechen

Es geht hiermit auch um die Kompensation schwerwiegender Versäumnisse von Bildungs- und Wissenschaftsministerien seit 2012. Einerseits wurde eine wegweisende strukturelle Veränderung der Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern etabliert (Biewer 2017; Biewer, Proyer 2018), die die nötigen Kompetenzen für die Lehrkräfte in einer inklusiven Schule langfristig sichern kann. Andererseits gab es für diese Strukturveränderung keine Finanzierung.

11 NAP Behinderung 2012–2020

Kapitel 5 „Beschäftigung“

Das Kapitel 5 des NAP Behinderung umfasst unterschiedliche beschäftigungsrelevante Themenbereiche wie Aus- und Weiterbildung, Arbeitssuche sowie die barrierefreie (oder zumindest barrierearme) Gestaltung von Arbeitsplätzen und Arbeitsumfeld. Beschäftigung wird im NAP Behinderung als „zentrales Thema der österreichischen Behindertenpolitik“ (BMASK 2012 73) beschrieben. Arbeit wird als wichtiger Beitrag zum Schutz vor Armut und zur Förderung wirtschaftlicher Unabhängigkeit bezeichnet (vgl. ebd. 73).

11.1 Ergebnisse der Dokumentenanalyse

Das Kapitel gliedert sich in folgende acht Unterkapitel:

- 5.1 Beschäftigung allgemein
- 5.2 Berufsausbildung
- 5.3 Förderung zur beruflichen Teilhabe
- 5.4 Behinderteneinstellungsgesetz
- 5.5 Betriebliche Gesundheitsförderung und ArbeitnehmerInnenschutz
- 5.6 Beschäftigungstherapie
- 5.7 Zugang zu Berufen
- 5.8 Der Bund als Arbeitgeber

Das Kapitel umfasst insgesamt 34 Maßnahmen und sieben Indikatoren. Von den Maßnahmen werden in der Umsetzungstabelle 2012–2018 22 als umgesetzt, acht als teilweise umgesetzt und vier als nicht umgesetzt angegeben (vgl. BMASGK 2019a 100-121).

Am Beginn des Kapitels wird auf Artikel 27 der UN-BRK (Arbeit und Beschäftigung) hingewiesen und folgender Abschnitt zitiert:

„Die Vertragsstaaten anerkennen das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit; dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen,

inklusive und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen
Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird“.
(UN-BRK Art. 27 Abs. 1)

Über die einleitende Erwähnung hinaus wird einzig im Kapitel 5.3 „Förderungen zur beruflichen Teilhabe“ direkt auf die UN-BRK Bezug genommen.

11.1.1 Beschäftigung allgemein

Ausgangslage und Zielsetzungen

In dem Unterkapitel 5.1 „Beschäftigung allgemein“ werden Themenstränge zusammengeführt, welche darauf hinwirken sollen, die Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderungen zu erhöhen. Darunter fällt die Durchlässigkeit zum ersten Arbeitsmarkt, die Anpassung Integrativer Betriebe und die Zugänglichkeit beruflicher Beratung (vgl. BMASK 2012 73–74).

In der Beschreibung der Ausgangslage werden folgende statistische Daten angeführt (vgl. ebd. 73–74):

- 61.281 von 94.910 begünstigt behinderte Personen nach Behinderteneinstellungsgesetz waren Ende 2011 unselbstständig oder selbstständig beschäftigt.
- Die Arbeitslosenquote für Menschen mit Behinderungen im engeren Sinn betrug im Jahr 2011 laut Arbeitsmarktservice (AMS) 9,6 %.
- Integrative Betriebe beschäftigen etwa 1.500 Menschen mit Behinderungen.

Es wird darauf hingewiesen, dass das allgemeine Angebot des AMS für Menschen mit Behinderungen zur Verfügung steht. Darüber hinaus wären Maßnahmen des Bundessozialamtes nötig, um den Bedarfen von Menschen mit Behinderungen gerecht zu werden. Des Weiteren wird in der Beschreibung der Ausgangslage die Struktur von Integrativen Betrieben umrissen. Es wird festgehalten, dass, bedingt durch ein verändertes Maßnahmenumfeld, die sich im Aufbau befindende Projektlandschaft sowie unter dem Druck zur Steigerung der Produktivität, eine Weiterentwicklung der Integrativen Betriebe notwendig ist (vgl. ebd. 73–74).

Als weiteres Thema wird die Verwendung unterschiedlicher Begriffe von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen in verschiedenen Gesetzen als zu überwindende Problemstellung angeführt (vgl. ebd. 73-74). Zuletzt wird der Verlust von Einkommensersatzleistungen bei gescheiterten Versuchen des beruflichen (Wieder-)Einstiegs am allgemeinen Arbeitsmarkt (bei Arbeitsversuchen) genannt. Es sollen Modelle der Durchlässigkeit entwickelt werden, um den Verlust von Leistungen zu verhindern und dadurch die Zugänglichkeit zum ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen (vgl. ebd. 73-74).

In Kapitel 5.1 „Beschäftigung allgemein“ werden sieben Zielsetzungen aufgezählt, die zusammengefasst wie folgt lauten (vgl. ebd. 74-75):

- Verringerung der Arbeitslosigkeit
- Beratung in beruflichen Angelegenheiten durch eine unabhängige Stelle für Menschen mit Behinderungen
- Rücksichtnahme auf die „spezielle Form der jeweiligen Behinderung“ (ebd. 74-75) in allen Fragen von Ausbildung und Beschäftigung
- Entwicklung von Modellen der Durchlässigkeit zur Sicherung der Einkommensersatzleistung
- Verschränkung von „Disability Mainstreaming“ und spezialisierten Angeboten für Menschen mit Behinderungen
- Strukturelle Anpassung der Integrativen Betriebe und verstärkte Auftragsvergabe an diese durch den Bund
- Vereinheitlichung des Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerinnenbegriffs mit Bedacht auf Menschen mit Behinderungen

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Ein thematischer Schwerpunkt im Bericht der ÖAR ist die unzureichende Datenlage zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen. Die ÖAR weist darauf hin, dass Personen, die als nicht arbeitsfähig gelten oder Tagesstrukturen besuchen, nicht in der Statistik zur Arbeitslosigkeit erfasst werden (vgl. ÖAR 2010 120-121). Sie verweist explizit auf Personengruppen, die vor besonders großen Herausforderungen stehen, wenn sie am Arbeitsmarkt Fuß fassen möchten. Diese Personengruppen sind insbesondere Menschen mit Lernschwierigkeiten, Frauen mit Behinderungen und gehörlose und hörbehinderte Menschen (ebd. 120-121). Im ersten Bericht des Monitoringausschuss wird ergänzt, dass ältere Menschen mit Behinderungen (ab 45 Jahren) massiv von Arbeitslosigkeit gefährdet sind (vgl. Monitoringausschuss 2012 19). Viele der Maßnahmen, die im NAP Behinderung angeführt sind,

kommen laut ÖAR vor allem Personen mit geringem Unterstützungsbedarf zu Gute (vgl. ÖAR 2010 120-121). In der Ausgangslage zum Kapitel 5.1 „Beschäftigung allgemein“ findet sich keine Differenzierung nach Unterstützungsbedarfen. Es kann beispielsweise nicht entnommen werden, ob die bestehenden Strukturen und Maßnahmen Personen mit hohem Unterstützungsbedarf erreichen. Die Nachvollziehbarkeit der Ausgangslage wird dadurch erschwert, dass die statistischen Daten, die im NAP Behinderung angeführt werden, von unterschiedlichen Definitionen von Behinderung ausgehen (vgl. BMASK 2012 72). Medizinische Einstufungen und Assessments, so die ÖAR, werden von unterschiedlichen Stellen, nach unterschiedlichen Verfahren und für unterschiedliche Zwecke vorgenommen. Angeführt werden dabei unter anderem:

- das Behinderteneinstellungsgesetz
- das Bundesbehindertengesetz
- Einstufungen nach Bundes- und Landespflegegeldgesetzen (vgl. ebd. 72)

In der Ausgangslage des NAP Behinderung wird bei der Angabe von Daten zwischen behinderten Personen im engeren Sinn (Menschen mit Behinderungen nach Behinderteneinstellungsgesetz, Opferfürsorgegesetz, Landesbehindertengesetz oder mit Behindertenpass) und Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen unterschieden (vgl. BMASK 2012 73-74). Im Bericht der ÖAR wird auf die Verfahren zur Bemessung der Leistungsfähigkeit eingegangen. Diese basieren – so die ÖAR – auf medizinischen Untersuchungen und nicht vereinheitlichten Begutachtungsverfahren (vgl. ÖAR 2010 123-124). In Kapitel 1 des NAP Behinderung 2012–2020 wird eine Maßnahme zur UN-BRK konformen Einschätzung angeführt, bei welcher soziale Aspekte Beachtung finden sollten (zu Definition von Behinderung siehe NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel 4.1.3 „Definition von Behinderung“).

Maßnahmen und Indikatoren

Dem Unterkapitel wurden acht Maßnahmen zugeordnet, von denen fünf in der kumulativen Umsetzungstabelle 2012–2018 als umgesetzt gewertet wurden. Die übrigen drei Maßnahmen werden als teilweise umgesetzt ausgewiesen (vgl. BMASGK 2019a 100-106). Drei Maßnahmen wurden nachträglich von der für die Priorisierung zuständigen Unterarbeitsgruppe der NAP Begleitgruppe als besonders vordringlich gekennzeichnet (vgl. BMASK 2016 22-25).

Tabelle 36: Maßnahmen 154-161–5.1 Beschäftigung allgemein

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
156 ⁴⁷	Implementierung des beschäftigungsorientierten externen „Case Management“ in die Beratungs- und Vermittlungsprozesse des AMS (steht auch nicht behinderten Personen zur Verfügung)	ja
157	Erarbeitung einer Kooperationsvereinbarung zwischen AMS und Bundessozialamt	ja
159	Strukturelle Anpassung der Integrativen Betriebe auf Basis der erarbeiteten Entwicklungsperspektiven	teilweise
Typ 4 Forschungsprojekte, Evaluierungen und Studien		
158	Erarbeitung von Entwicklungsperspektiven für die Integrativen Betriebe auf Basis europäischer Beispiele	ja
Typ 6 Förderprogramme und (Modell-)Projekte		
154 ⁴⁸	Weiterentwicklung der vom Bundessozialamt umgesetzten Beschäftigungsoffensive für Menschen mit Behinderungen	ja
155 ⁴⁹	Entwicklung und Evaluierung von Modellen der Durchlässigkeit zum ersten Arbeitsmarkt auf der Basis der bisherigen Erfahrungen	teilweise
Typ 9 Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen		
161	Vereinheitlichung und Klarstellung des ArbeitnehmerInnenbegriffs in den verschiedenen Materiengesetzen in Abstimmung mit den Sozialpartnern	teilweise
Typ 10 Staatliche Förderungen und Zuwendungen		
160	Verstärkte Heranziehung von Integrativen Betrieben bei Auftragsvergaben	ja

⁴⁷ als prioritär eingestuft

⁴⁸ als prioritär eingestuft

⁴⁹ als prioritär eingestuft

Alle Maßnahmen sind als Maßnahmen formuliert. In diesem Subkapitel werden zwei Indikatoren angegeben:

Indikatoren zur Zielerreichung im Bereich „Beschäftigung allgemein“:

Arbeitslosenquote für Menschen mit Behinderungen (AMS)

Zahl der Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderungen in Integrativen Betrieben

Anhand der Indikatoren könnte durch den Bezug auf Daten, die zur Erläuterung der Ausgangslage genannt wurden, Entwicklung aufgezeigt werden. Ohne die Formulierung eines konkreten Ziels kann jedoch lediglich eine Steigerung oder Senkung, nicht jedoch eine Zielerreichung dargestellt werden.

Folgend werden die Umsetzungsprozesse exemplarisch anhand einzelner Maßnahmen dargestellt. Zuerst soll die priorisierte Maßnahme 154 näher betrachtet werden. Die Beschäftigungsoffensive für Menschen mit Behinderungen wird in der kumulativen Umsetzungstabelle 2012–2018 unter Angabe von statistischen Daten umfangreich dargestellt. Zu diesen gehören unter anderem (vgl. BMASGK 2019a 100):

- Förderfälle bei den Beruflichen Assistenzen „Netzwerk Berufliche Assistenz“:
2013: 42.834
2018: 87.007 (Frauenanteil 43 %)
- Förderfälle bei Persönlicher Assistenz:
2013: 432
2018: 545 (Frauenanteil 47,7 %)
- Teilnahmen am Jugendcoaching:
2013: 23.221
2018: 55.505 (Frauenanteil 44,2 %)

Eine Steigerung der Teilnahmen und der Förderfälle ist anhand dieser Beispiele deutlich erkennbar; eine Zielerreichung kann in Folge eines nicht ausformulierten Ziels nicht abgegeben werden. In der Umsetzungstabelle 2012–2018 werden keine Daten zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit angeführt. Positiv hervorzuheben ist, dass für das Jahr 2018 nach Geschlecht differenzierte Daten zur Verfügung gestellt werden.

Als zweites soll Maßnahme 155 betrachtet werden, die ebenfalls als prioritär eingestuft wurde. Mit dieser Maßnahme wird auf den in der Ausgangslage beschriebenen Bedarf nach Modellen der Durchlässigkeit reagiert (vgl. BMASK 2012 75). Die Umsetzung wird in der Umsetzungstabelle 2012–2018 als teilweise umgesetzt angegeben. Die Entwicklung von Modellen der Durchlässigkeit, wie sie als Zielsetzung beschrieben und als Maßnahme formuliert wurde, spiegelt sich in der Umsetzungstabelle 2012–2018 nicht wieder. Dort wird auf fortlaufende Entwicklungen und Evaluierungen für die Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt hingewiesen, die von den zuständigen Ministerien, dem AMS und den Ländern durchgeführt werden. Eine abgeschlossene Evaluierung darüber liegt – so ist aus den vorliegenden Daten zu schließen – nicht vor. Außerdem wird auf Angebote der dualen Ausbildung hingewiesen, an denen „laufend gearbeitet“ (BMASGK 2019a 104) wird. Durch die Mehrfachzuständigkeit, die für diese Maßnahme im NAP Behinderung angegeben wird (BMASGK, BMDW und Länder) bleibt unklar, wer für die konkrete Umsetzung beziehungsweise eine abschließende Evaluierung zuständig ist (vgl. ebd. 104).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Die Themen, die in der Ausgangslage erwähnt werden, gehen in die Zielsetzung ein und es wurden inhaltlich kohärente Maßnahmen formuliert. Mit den Indikatoren werden zwei zentrale Bereiche abgedeckt: Die Arbeitslosenquote für Menschen mit Behinderungen und die Zahl der Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderungen in Integrativen Betrieben. In der Umsetzungstabelle 2012–2018 wird nicht auf die Indikatoren Bezug genommen (vgl. BMASGK 2019a 100-106). Anhand der Indikatoren könnten Umsetzung und Entwicklung deutlicher aufgezeigt werden.

Entsprechungen in der UN-BRK

Wie einleitend erwähnt, erfolgt in diesem Unterkapitel des NAP Behinderung 2012–2020 keine explizite Bezugnahme auf die UN-BRK. Inhaltlich werden in dem Unterkapitel allerdings Aspekte aufgegriffen, die in der UN-BRK angesprochen werden, wie die „Unterstützung bei Arbeitsuche, beim Erhalt und der Beibehaltung eines Arbeitsplatzes und beim beruflichen Wiedereinstieg“ (UN-BRK Art. 27 Abs. 1 lit. e). Aus der Beschreibung der Ausgangslage gehen Bereiche hervor, welche die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen erschweren. Daraus werden Maßnahmen formuliert, die in unterschiedlicher Weise dazu beitragen, die Beschäftigung zu fördern. Anhand statistischer Daten aus der Umsetzungstabelle 2012–2018 kann geschlossen werden, dass Maßnahmen zur Förderung ausgebaut wurden (vgl. BMASGK 2019a 100).

Die UN-BRK definiert das Recht auf Arbeit „in einem offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt“ (UN-BRK Art. 27 Abs. 1). Quoten zur Arbeitslosigkeit und Beschäftigung, wie sie im NAP Behinderung zumindest in der Ausgangslage aufgegriffen werden, lassen keine Aussage über die Strukturen des Arbeitsmarktes und Arbeitsumfeldes zu. Darüber hinaus ist auf die deutlich begrenzte Datenlage hinzuweisen, die weder Personen in Einrichtungen der Tagesstruktur noch als nicht arbeitsfähig geltende Menschen erfasst (vgl. ÖAR 2010 120-121).

Synthese

In der Ausgangslage des Unterkapitels im NAP Behinderung werden statistische Daten angeführt, die aufgrund unterschiedlicher Behinderungsdefinitionen und fehlender Differenzierung nach Personengruppen Ergänzungspotenzial aufweisen. Der Rückbezug auf vorliegende Daten könnte ungeachtet dessen den Stand der Umsetzung beziehungsweise die Entwicklung konkretisieren.

Dem Unterkapitel 5.1 „Beschäftigung allgemein“ im NAP Behinderung sind umfangreiche Maßnahmen zugeordnet, welche auf die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen einwirken sollen. Die der Maßnahme 154 zugeordnete Beschäftigungsoffensive umfasst eine Vielzahl an Aktivitäten. Im Bericht des Behindertenrates aus dem zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren wird im Kontrast zur großen Anzahl an Maßnahmen der Schluss gezogen, dass seit dem ersten Staatenbericht 2010 kaum Verbesserungen für Menschen mit Behinderungen im Arbeitsbereich feststellbar sind. Dies begründet sich vor allem durch den Anstieg der Arbeitslosenrate von Menschen mit Behinderungen, wie dies vom Behindertenrat für diesen Zeitraum angegeben wird (vgl. Behindertenrat 2018 24). Und auch der Bericht über die Lage von Menschen mit Behinderungen in Österreich 2016 gibt die Zahl an arbeitslosen Menschen mit Behinderungen im engeren Sinn von 2014 bis 2016 als steigend an (vgl. BMASK 2017 97). Es ist dementsprechend auf die Diskrepanz zwischen der Angabe des hohen Grads der Umsetzung und geringen Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation hinzuweisen. Das gilt auch für die Zugänglichkeit eines offenen Arbeitsmarktes. Dieses Thema wird neben diesem Kapitel in zwei weiteren Unterkapiteln (5.3 „Förderungen zur beruflichen Teilhabe“ und 5.6 „Beschäftigungstherapie“) behandelt. Im Bericht der Volksanwaltschaft wird festgehalten, dass zwar Maßnahmen definiert und umgesetzt wurden, aber diese nicht ausreichend wirksam sind (vgl. Volksanwaltschaft 2018 27).

11.1.2 Berufsausbildung

Ausgangslage und Zielsetzungen

Dieses Unterkapitel hat die „Integrative Berufsausbildung“ (IBA) zum Thema. Sie wird als Lehrausbildung mit verlängerter Lehrzeit oder in Form einer Teilqualifikation (mit Fokus auf einen beschränkten Teil des Lehrberufs) angeboten. In der Ausgangslage wird die IBA beschrieben und die Anzahl an Jugendlichen mit Lehrvertrag in der IBA im Jahr 2011 genannt (vgl. BMASK 2012 76).

Es werden drei Zielsetzungen angeführt, die zusammengefasst lauten (vgl. BMASK 2012 76):

- Ausbau und Verbesserung der IBA, um möglichst vielen Jugendlichen mit Behinderungen eine Ausbildung zu ermöglichen
- Anerkennung des Abschlusses einer IBA in Kollektivverträgen und dienstrechtlichen Regelungen
- Zugang zur IBA für Jugendliche mit Behinderungen im Strafvollzug

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Die IBA wird auch von der ÖAR als wichtige und wirksame Maßnahme für Jugendliche mit Behinderungen gesehen. Ergänzend wird angemerkt, dass zusätzliche Ausbildungsoptionen, etwa für Jugendliche mit hohem Unterstützungsbedarf, fehlen. Die Notwendigkeit des Ausbaus der IBA wird geteilt (vgl. ÖAR 2010 106).

Maßnahmen und Indikatoren

Das Kapitel enthält zwei Maßnahmen. Laut Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden beide umgesetzt. Beide Maßnahmen haben die Weiterführung und den Ausbau der IBA zum Ziel (vgl. BMASGK 2019a 106-107).

Tabelle 37: Maßnahmen 162-163–5.2 Berufsausbildung

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
162	Fortsetzung der Integrativen Berufsausbildung (IBA)	ja
163	Angebot der IBA mit verlängerter Lehrzeit auch für Jugendliche mit Behinderungen im Strafvollzug	ja

Maßnahme 163 gleicht in der Formulierung einer Zielsetzung. Zur Zielerreichung wird ein Indikator angeführt:

Indikatoren zur Zielerreichung im Bereich „Berufsausbildung“:

Anzahl der behinderten Jugendlichen mit abgeschlossener IBA

Zur Umsetzung werden sowohl die angebotenen Arbeitsplätze als auch die Ausbildungen im Bereich der IBA genannt: Steigerung von 6.452 im Jahr 2013 auf 8.045 im Jahr 2018 (vgl. BMASGK 2019a 106-107). Damit wird unter Bezugnahme auf den Indikator der Umsetzungsstand nachvollziehbar dargelegt. Eine konkrete Zieldefinition liegt nicht vor.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Der Zugang von Jugendlichen mit Behinderungen im Strafvollzug zur IBA findet Eingang in Zielsetzungen und Maßnahmen, wird aber in der Ausgangslage nicht erwähnt (vgl. BMASK 2012 76). Die rechtliche Anerkennung der IBA wird als Zielsetzung genannt, aber keine Maßnahme dazu formuliert (vgl. ebd. 76). Auf die rechtliche Stellung wird auch im Zuge der Umsetzung nicht eingegangen. Allerdings wird laut Umsetzungstabelle 2012–2018 an Unterstützungsangeboten beim Übergang von einer Teilqualifikation in eine reguläre Ausbildung gearbeitet (vgl. BMASGK 2019a 106). Dadurch soll der Zugang zur allgemeinen Ausbildung gefördert werden.

Entsprechungen in der UN-BRK

Artikel 27 Absatz 1 lit. d der UN-BRK bezieht sich darauf, „Menschen mit Behinderungen wirksamen Zugang zu allgemeinen fachlichen und beruflichen Beratungsprogrammen, Stellenvermittlung sowie Berufsausbildung und Weiterbildung zu ermöglichen“ (UN-BRK Art. 27 Abs. 1 lit. d). Die erweiterte Lehrzeit und die Teilqualifikation sind Optionen für Menschen mit Behinderungen, diesen Zugang zu erhalten.

Synthese

Im Umsetzungszeitraum des NAP Behinderung 2012–2020 hat eine Steigerung der Ausbildungsplätze und der Anzahl von Personen in Ausbildung stattgefunden. Eine Entwicklung ist in diesem thematisch klar abgegrenzten Unterkapitel erkennbar. Ein Thema, das nicht als Maßnahme angegeben wird, ist die Anerkennung der IBA. Positiv zu bewerten sind gesetzte Schritte, die den Übergang von der Teilqualifikation zu einem regulären Lehrabschluss erleichtern sollen. Damit wird die rechtliche Lage nicht verändert, zumindest aber die Zugänglichkeit zu einem voll anerkannten Abschluss erhöht.

Eine thematische Erweiterung auf andere Ausbildungsformen und die Evaluierung und Entwicklung von Möglichkeiten für Jugendliche mit hohem Unterstützungsbedarf ist nicht Teil des Kapitels. Es sollte sichergestellt werden, dass bestehende Unterstützungsstrukturen nicht nur Jugendliche mit geringem Unterstützungsbedarf erreichen.

11.1.3 Förderungen zur beruflichen Teilhabe

Ausgangslage und Zielsetzungen

In diesem Kapitel des NAP Behinderung werden Themen behandelt, die die berufliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen steigern sollen. Darunter fallen Unterstützungsstrukturen bei Ausbildung und Beschäftigung und die Entwicklung von Modellen inklusiver Arbeit.

In der Ausgangslage wird beschrieben, dass Arbeitslose mit gesundheitlichen Problemen aufgrund von Vermittlungseinschränkungen im Schnitt länger arbeitslos sind als andere Arbeitslose (Stand 2011: 129 Tage im Vergleich zu 88 Tage). Außerdem beziehen sie häufiger Notstandshilfe. Das AMS und das Bundessozialamt bieten unterstützende Maßnahmen zur

Förderung der Beschäftigung. Dazu werden für das Jahr 2011 folgende Daten angegeben (vgl. BMASK 2011 76-77):

- Rund 41.000 Menschen erhielten Unterstützung durch Fördermaßnahmen des AMS
- 38.055 Personen erhielten personenbezogene Förderung in den Arbeitsmarkt und am Arbeitsplatz durch das Bundessozialamt (finanzieller Aufwand von 135,2 Millionen €)
- Für 20.000 Personen wurde dadurch ein Arbeitsplatz ermöglicht oder gesichert
- Die gesamten Fördermittel des Bundessozialamtes für die Beschäftigungsoffensive für Menschen mit Behinderungen betragen im Jahr 2011 149 Millionen €.

In der Ausgangslage wird darauf hingewiesen, dass unterschiedliche Zuständigkeiten und Kompetenzen (Bund, Länder, Arbeits- und Sozialversicherungsrecht und „Behindertenhilfe“) die Umsetzung der Maßnahmen erschweren. Das zuletzt genannte Thema ist inklusive Arbeit; hier wird auf erste Versuche in Vorarlberg hingewiesen.

Die beschriebene Ausgangslage dieses Unterkapitels des NAP Behinderung überschneidet sich inhaltlich mit den Maßnahmen des Kapitels 5.1 „Beschäftigung allgemein“, wo ebenfalls auf die Beschäftigungsoffensive für Menschen mit Behinderungen eingegangen wurde.

Es werden vier, als umfangreich zu charakterisierende, Zielsetzungen genannt, die jeweils über einen Absatz beschrieben werden (vgl. ebd. 77-78):

- Verstärkung der Förderungen durch das AMS, unter anderem durch Eingliederungshilfen für benachteiligte Personengruppen in den Arbeitsmarkt
- Ausbau von Unterstützungsstrukturen: Maßnahmen für den Übergang von integrativen zu inklusiven Beschäftigungsmodellen fördern, unabhängig vom Grad der Behinderung
- Ausbau von Unterstützung beim Einstieg in den Arbeitsmarkt für benachteiligte Jugendliche, auch für Personen mit hohem Unterstützungsbedarf durch das „Jugendcoaching“ des Bundessozialamtes
- Entwicklung eines Modellprojektes für inklusive Arbeit für Menschen mit „schwersten Behinderungen“ unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

In diesem Unterkapitel des NAP Behinderung werden im Rahmen der Zielsetzungen mehrfach Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf explizit als Zielgruppe genannt (vgl.

BMASK 2012 77–78), allerdings findet sich in der Ausgangslage keine Bezugnahme zur Situation dieser Personengruppe. Darüber hinaus wird im ersten Bericht des Monitoringausschusses angeführt, dass mehr als die Hälfte der Jugendlichen, die nach sonderpädagogischem Lehrplan unterrichtet wurden, später keine Unterstützung durch arbeitspolitische Maßnahmen erhalten (vgl. 2013 18). Unterstützungsstrukturen für Jugendliche kommen, so die ÖAR, vor allem leichter vermittelbaren Jugendlichen zu Gute. Dies wird durch die Auflage verstärkt, bestimmte Vermittlungsquoten bei beschäftigungsfördernden Projekten erreichen zu müssen (vgl. ÖAR 2010 126).

Persönliche Assistenz am Arbeitsplatz wird in der Ausgangslage des NAP Behinderung als effektives Instrument beschrieben. In den Zielsetzungen wird sie als Teil der Unterstützungsstrukturen behandelt (vgl. BMASK 2012 77–78). Im Bericht des Monitoringausschusses wird angegeben, dass am Arbeitsplatz kein Rechtsanspruch auf Persönliche Assistenz besteht und Unterstützungsmaßnahmen nicht ausreichend gegeben seien. Nur etwa 400 Personen österreichweit nehmen Persönliche Assistenz in Anspruch (vgl. Monitoringausschuss 2012 18). Im Bericht der ÖAR wird zudem angemerkt, dass diese nicht österreichweit in ÖGS angeboten wird (vgl. ÖAR 2010 126).

Maßnahmen und Indikatoren

Dem Kapitel wurden sieben Maßnahmen, allerdings kein Indikator zugeordnet. Von den Maßnahmen wurden zwei vollständig und zwei teilweise umgesetzt. Mit fünf priorisierten Maßnahmen weist dieses Unterkapitel die höchste Anzahl an priorisierten Maßnahmen auf.

Tabelle 38: Maßnahmen 164-170–5.3 Förderung zur beruflichen Teilhabe

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
169	Flächendeckender Ausbau des Jugendcoachings	ja
Typ 4 Forschungsprojekte, Evaluierungen und Studien		
164 ⁵⁰	Erstellung eines Gesamtkonzeptes „Unterstützungsstrukturen“	ja

⁵⁰ als prioritär eingestuft

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
165 ⁵¹	Evaluierung dieses Gesamtkonzeptes	nein
167 ⁵²	Evaluierung dieses Modellprojektes [zugehörig zu Maßnahme 166]	nein
Typ 6 Förderprogramme und (Modell-)Projekte		
166 ⁵³	Entwicklung eines Modellprojektes „Inklusive Beschäftigung“	teilweise
168 ⁵⁴	Umsetzung der Ergebnisse beider Evaluierungen	nein
Typ 10 Staatliche Förderungen und Zuwendungen		
170	Besondere Förderung von arbeitsmarktfernen Frauen mit Behinderungen	teilweise

Maßnahme 169 und 170 sind als Zielsetzungen formuliert. Maßnahme 164, eine der beiden umgesetzten Maßnahmen, wurde im Rahmen des im Kapitel 5.1 „Beschäftigung allgemein“ als Beschäftigungsoffensive angeführten Programmes „BABE Österreich 2014–2017“ umgesetzt. Die zugehörige Evaluierung wurde nicht durchgeführt (vgl. BMASGK 2019a 108). In der Umsetzungstabelle 2012–2018 wird unter Maßnahme 164 auf Maßnahme 154 verwiesen, wo die Beschäftigungsoffensive detaillierter beschrieben wird (vgl. ebd. 107-108). Dort wird beispielsweise die Steigerung der Inanspruchnahme im Bereich der Persönlichen Assistenz am Arbeitsplatz von 432 im Jahr 2013 auf 545 Fälle im Jahr 2018 beschrieben (vgl. ebd. 101).

Mehrere Maßnahmen des Kapitels sind aufeinander aufbauend (Maßnahme 164 und 165; 166 und 165 sowie 168). Auf die Erstellung von Konzepten (Maßnahme 164) und Entwicklung von Projekten (Maßnahme 166) sollten Evaluierungen folgen (Maßnahmen 165 und 167, die beide nicht umgesetzt wurden) sowie darauf aufbauend eine Umsetzung der Ergebnisse beider Evaluierungen (Maßnahme 168, die ebenfalls nicht umgesetzt wurde) erfolgen (vgl. BMASK 2012 78). Zu „Inklusiver Beschäftigung“ wurden kaum Umsetzungsschritte eingeleitet. Zur Umsetzung von Maßnahme 166 werden nur Gespräche über die Entwicklung eines Modellprojektes und den Ausbau des Jugendcoachings vor Aufnahme in tagesstrukturelle Einrichtung erwähnt. Der Ausbau des Jugendcoachings steht in inhaltlicher Verbindung zu Maßnahme 169, die umgesetzt wurde (vgl. BMASGK 2019a 108-109).

⁵¹ als prioritär eingestuft

⁵² als prioritär eingestuft

⁵³ als prioritär eingestuft

⁵⁴ als prioritär eingestuft

Maßnahme 179 ist die einzige Maßnahme des Kapitels 5. „Beschäftigung“, die Frauen mit Behinderung als Zielgruppe fokussiert. Dazu wurde ein Bericht vom BMASGK in Auftrag gegeben, um Förderangebote zum Thema Gleichstellung von Frauen und Männern zu überprüfen. Zu weiteren Förderungen kam es laut Umsetzungstabelle 2012–2018 nicht (vgl. ebd. 109).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Die Kohärenz von der Beschreibung der Ausgangslage bis hin zur Umsetzung ist bei diesem Kapitel nicht ausreichend gegeben. Folgend sollen einige Beispiele angeführt werden:

- In der Ausgangslage wird die Dauer der Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen beschrieben. Darauf wird im weiteren Kapitel nicht weiter Bezug genommen.
- Zu Maßnahme 164 wird auf das Programm „BABE Österreich 2014–2017“ verwiesen. Einzelne Schwerpunkte, die in der Ausgangslage und den Zielsetzungen genannt werden (Persönliche Assistenz, Begleitende Hilfen, Unterstützung unabhängig vom Grad der Behinderung) werden in der Umsetzungstabelle 2012–2018 entweder bei anderen Maßnahmen angeführt oder auch gar nicht angegeben (vgl. BMASGK 2019a 107-108).
- Die Förderung von Frauen mit Behinderungen wird nur im Bereich der Maßnahmen erwähnt (vgl. BMASK 2012 78), nicht aber in der Beschreibung der Ausgangslage oder den formulierten Zielsetzungen.
- Die Maßnahmen enthalten vorrangig Entwicklungen und Evaluierungen von Projekten und Konzepten. Aus der Beschreibung der Ausgangslage geht der Evaluationsbedarf nicht hervor.

Entsprechungen in der UN-BRK

Der Ausbau und die Qualitätssicherung von Unterstützungsstrukturen bilden einen Schwerpunkt des Kapitels:

„Im Übergang von integrativen zu inklusiven Modellen der Beschäftigung im Sinne der UN-Konvention soll die Maßnahmenpalette des Bundessozialamtes unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen konsolidiert und ausgebaut werden, wobei der Grundsatz des selbstbestimmten Lebens beachtet werden muss, alle Phasen des

Erwerbslebens abgedeckt sein sollen und Dienstleistungen unabhängig vom Grad der Behinderung (...) angeboten werden sollen.“
(BMASK 2012 77)

Im oben zitierten Auszug wird Bezug auf die UN-BRK genommen. Die Unterstützung am und in den Arbeitsmarkt ist von hoher Relevanz, um die Zugänglichkeit des Arbeitsmarktes und die Verwirklichung des Rechtes auf Arbeit zu fördern (vgl. UN-BRK Art. 27 Abs. 1). Vertragsstaaten sind dazu angehalten, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen, Arbeitserfahrung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt machen zu können und um die freie Wahl des Arbeitsumfeldes zu sichern (vgl. ebd. lit. j). Inklusive Arbeit, die in diesem Unterkapitel thematisiert wird, kann Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt bieten. Wie im oben erwähnten Zitat zu sehen ist, wird die Relevanz des Übergangs zu inklusiven Modellen im NAP Behinderung angeführt. Inklusive Arbeit ist ein wichtiges Angebot für die Partizipation von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf am Arbeitsmarkt. Die Fortschritte, die in dem Bereich verzeichnet werden können, sind jedoch gering. Insbesondere Maßnahmen, die Personen mit hohem Unterstützungsbedarf als Zielgruppe ansprechen, wurden nur in geringem Maße umgesetzt. Der Handlungsbedarf wird in der Ausgangslage nicht ausreichend klar dargestellt. Maßnahmen wie Evaluationen und Projekte, die im NAP Behinderung angeführt sind, können ein geeignetes Instrument sein, um auf diesen Bedarf zu reagieren, müssen dazu jedoch auch umgesetzt werden.

Synthese

In diesem Unterkapitel werden umfangreiche Maßnahmen mit hohem Handlungsbedarf zusammengeführt. Es kann auf eine Vielzahl an Maßnahmen hingewiesen werden, die Menschen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt unterstützen. Eine detaillierte Ausführung und Evaluation der „Unterstützungsstrukturen“ ist ausständig. In Ausgangslage und Zielsetzung werden Aspekte zu Unterstützungsstrukturen erwähnt, die später nicht aufgegriffen werden. Dies trifft etwa zu im Kontext der Abgrenzung von Bundes- und Länderkompetenzen, die in der Ausgangslage erwähnt und nicht weiter behandelt wird. Wie dem zweiten Bericht des Monitoringausschusses zu entnehmen ist, fallen viele Maßnahmen für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf in den Kompetenzbereich der Länder (vgl. Monitoringausschuss 2018 25). Der Übergang zwischen Einrichtungen der Tagesstruktur und Werkstätten und dem allgemeinen Arbeitsmarkt wird dadurch erschwert (vgl. ebd. 26).

Mehrfach wird in den Zielsetzungen angegeben, auf Menschen mit Behinderungen unabhängig vom Grad der Behinderung einzugehen. Dieser Fokus ist in der Beschreibung der

Umsetzung nicht gegeben. Bei den beiden umgesetzten Maßnahmen 165 und 169 wird nicht darauf hingewiesen, inwiefern diese Maßnahmen alle Menschen mit Behinderungen erreichen. Der Stand der Umsetzung laut Umsetzungstabelle 2012–2018 ist darüber hinaus nicht kohärent mit der Formulierung der Maßnahmen. Es sollte nachvollziehbar sein, inwiefern die in der Umsetzungstabelle 2012–2018 genannten Aktivitäten zur Umsetzung der Maßnahme beitragen. Durch den unklaren Umsetzungsstand wird erschwert, weiteren Handlungsbedarf zu erkennen.

Die Zuteilung der Themen zu den Kapiteln ist aufgrund von thematischen Überschneidungen zu überdenken. Die Abgrenzung zu 5.1 „Beschäftigung allgemein“ ist nicht durchgehend ersichtlich. Maßnahme 154 und 164 werden in der Umsetzung gemeinsam behandelt. Die in „Beschäftigung allgemein“ erwähnten Modelle der Durchlässigkeit knüpfen inhaltlich an das Thema inklusive Beschäftigung und „Beschäftigungstherapie“ an.

11.1.4 Behinderteneinstellungsgesetz

Ausgangslage und Zielsetzungen

Die Ausgangslage des Unterkapitels 5.4 „Behinderteneinstellungsgesetz“ wird im NAP Behinderung über zwei Absätze komprimiert dargestellt. Es wird auf die Novelle zum Behinderteneinstellungsgesetz hingewiesen, die 2011 in Kraft getreten ist. Diese umfasst unter anderem die Erhöhung der Ausgleichstaxe, wenn die Beschäftigungspflicht nicht erfüllt wurde. Außerdem wurden Änderungen des Kündigungsschutzes für Menschen mit Behinderungen vorgenommen, wobei im NAP Behinderung nicht ausgeführt wird, um welche Änderungen es sich hierbei handelt (vgl. BMASK 2012 78).

Es werden drei Zielsetzungen genannt (vgl. ebd. 79). Sie sind in der sprachlichen Formulierung nicht von Maßnahmen abzugrenzen.

- Überprüfung der Wirksamkeit gesetzlicher Maßnahmen auf das Einstellungsverhalten der Dienstgeber und Dienstgeberinnen
- Beratung von Unternehmen zu Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen
- Ableitung von Eckpunkten für die Weiterentwicklung des Diskriminierungsschutzes

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Die Bereitschaft von Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen, Menschen mit Behinderungen zu beschäftigen, wird von der ÖAR als zu niedrig bewertet –hier wird auf den Behindertenbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2008 Bezug genommen (vgl. ÖAR 2010 122). Die Erfüllungsquote der Beschäftigungspflicht war, dem ersten Bericht des Monitoringausschusses folgend, sogar sinkend (vgl. Monitoringausschuss 2012 18).

Die ÖAR ergänzt bezüglich des Diskriminierungsschutzes, dass ein Rechtsanspruch auf Unterlassung und Beseitigung von Barrieren fehle. Darüber hinaus sei der Mindestschadenersatz bei Diskriminierung und Belästigung von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsplatz zu niedrig (vgl. ÖAR 2010 124). Diesbezüglich sieht der NAP Behinderung eine Evaluierung und Weiterentwicklung vor, deren Umsetzung im folgenden Kapitel behandelt wird (vgl. BMASK 2012 79).

Maßnahmen und Indikatoren

Diesem Unterkapitel wurden drei Maßnahmen zugeordnet, von denen zwei umgesetzt wurden. Alle Maßnahmen wurden als prioritär eingestuft. Außerdem wird ein Indikator angegeben (vgl. BMASK 2012 79).

Tabelle 39: Maßnahmen 171-173–5.4 Behinderteneinstellungsgesetz

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 9 Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen		
171 ⁵⁵	Entwicklung von Eckpunkten für die Weiterentwicklung des Diskriminierungsschutzes unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen.	teilweise
172 ⁵⁶	Verbesserung des Diskriminierungsschutzes in der Arbeitswelt im Einklang mit Änderungen des Gleichbehandlungsgesetzes	ja
173 ⁵⁷	Evaluierung der Novelle zum Behinderteneinstellungsgesetz vom 1. Jänner 2011	ja

⁵⁵ als prioritär eingestuft

⁵⁶ als prioritär eingestuft

⁵⁷ als prioritär eingestuft

Maßnahme 172 ist als Zielsetzung konzipiert. Der den Maßnahmen zugehörige Indikator findet sich in der nachfolgenden Tabelle:

Indikator zur Zielerreichung im Bereich „Behindertengleichstellungsgesetz“:

Erfüllungsquote der Beschäftigungspflicht (derzeit 66 % aller Pflichtstellen besetzt)

Der Indikator enthält keine Zielsetzung. In der Umsetzungstabelle 2012–2018 wird zwar keine Quote angegeben, aber darauf hingewiesen, dass es zu keiner Steigerung gekommen ist (vgl. BMASGK 2019a 110). Die Novelle zum Behinderteneinstellungsgesetz, die im Zuge von Maßnahme 173 evaluiert wurde, hat zu keiner Erhöhung der Erfüllungsquote der Beschäftigungspflicht geführt. Als Reaktion wurde eine Arbeitsgruppe im Sozialministerium eingerichtet, um weitere Maßnahmen folgen zu lassen (vgl. ebd. 110).

Maßnahme 171 wurde teilweise umgesetzt. Dazu nennt die Umsetzungstabelle 2012–2018 „erste Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen und der Wirtschaft“ (ebd. 110). Konkrete „Eckpunkte“, wie in der Maßnahme formuliert wurde, wurden laut Umsetzungstabelle 2012–2018 (noch) nicht erstellt (vgl. ebd. 110).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Eine der Zielsetzungen ist die Beratung von Unternehmen über Möglichkeiten der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen. Dazu wurden keine Maßnahmen erarbeitet (vgl. BMASK 2012 78-79). Der Ausbau des Diskriminierungsschutzes wird in der Ausgangslage nicht erwähnt. Der Indikator nimmt Bezug auf die Beschäftigungspflicht. Zwar sind die Maßnahmen (teilweise) umgesetzt, die im Indikator angeführte Erfüllungsquote wird damit aber nicht erhöht, wie im Zuge der Evaluierung von Maßnahme 173 festgestellt wurde (vgl. BMASGK 2019a 110).

Entsprechungen in der UN-BRK

Schutz vor Diskriminierung und Belästigung in allen beschäftigungsrelevanten Bereichen sowie Abhilfe bei Missständen sind in der UN-BRK geregelt (vgl. UN-BRK Art. 27 Abs. 1 lit. a und b). Im NAP Behinderung werden die Themenbereiche in den Subkapiteln Ausgangslage und Zielsetzungen angesprochen (vgl. BMASK 2012 78-79). Darüber hinaus verpflichten sich Vertragsstaaten „die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen im privaten Sektor

zu fördern, wozu auch Programme für positive Maßnahmen, Anreize und andere Maßnahmen gehören können (...)“ (UN-BRK Art. 27 Abs. 1 lit. h).

Die Maßnahmen des Kapitels 5.4 „Behinderteneinstellungsgesetz“ sind nicht ausreichend wirksam, um zu einer Erhöhung der Erfüllungsquote der Beschäftigungspflicht zu führen. Die gesetzten Maßnahmen beziehen sich auf die Gesetzeslage. Als andere Maßnahmen wird in den Zielsetzungen die Beratung von Unternehmen genannt, jedoch nicht als Maßnahme weitergeführt (vgl. BMASK 2012 78-79).

Synthese

Obwohl das Unterkapitel weitgehend inhaltlich kohärent ist und die Umsetzung der Maßnahmen klar dargelegt wurde, kommt es zu keiner Erhöhung der Beschäftigungsquote von begünstigt behinderten Menschen. Eine ergänzende Perspektive auf die Beschäftigungsquote wird im Bericht des Behindertenrates angegeben: Nur 22 % der Unternehmen kommen der Beschäftigungspflicht zur Gänze nach (vgl. Behindertenrat 2018 26). Positiv anzumerken ist, dass die Beschäftigungsquote wie geplant im Rahmen der Evaluierung erhoben wurde, in der Umsetzungstabelle 2012–2018 angeführt wird und mit der Entwicklung weiterer Maßnahmen darauf reagiert wurde.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die UN-BRK mehr als nur gesetzliche Änderungen als Maßnahmen erwähnt. Eine Erweiterung auf andere Bereiche wäre für das Thema Beschäftigungspflicht als zusätzlicher Anreiz denkbar. Beispielsweise könnte eine verstärkte Beratung von Unternehmen – wie in den Zielsetzungen genannt, jedoch nicht in die Maßnahmen übernommen – fördernd wirken. Im zweiten und dritten Staatenbericht werden zukünftig geplante Maßnahmen angeführt, um Anreize für Unternehmen zu schaffen, Menschen mit Behinderungen einzustellen. Neben der Erhöhung der Lohnförderungen werden Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen genannt (vgl. BMASGK 2019b 79-80).

11.1.5 Betriebliche Gesundheitsförderung und ArbeitnehmerInnenschutz

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Ausgangslage dieses Kapitels im NAP Behinderung wird auf zwei Projekte zur betrieblichen Gesundheitsförderung verwiesen. Als Ziel wird genannt, die Gesundheit und das

Wohlbefinden am Arbeitsplatz zu verbessern. Das Programm „Fit2Work“ umfasst unter anderem Maßnahmen zur Rehabilitation, um einen längeren Verbleib im Erwerbsleben zu sichern. Das Projekt „Gesundheitsstraße“ hat das Ziel, das System zur Prüfung der Arbeitsfähigkeit und Erwerbsunfähigkeit zu vereinheitlichen und die Verfahren zu beschleunigen. Auch soll dadurch der Verbleib im Erwerbsleben verlängert werden (vgl. BMASK 2012 79–80). Es wird in der Ausgangslage darauf hingewiesen, dass Menschen mit Behinderungen spezifische Bedürfnisse am Arbeitsplatz haben, auf die eingegangen werden muss. Außerdem wird die Schwierigkeit mancher Menschen mit Behinderungen thematisiert, bei Behörden Auskünfte einzuholen, sofern keine Barrierefreiheit geboten wird. Als letztes wird die rechtliche Lage erörtert. Sowohl Arbeitsstättenverordnung als auch Behinderteneinstellungsgesetz regeln den Anspruch an barrierefreie Arbeitsstätten und verpflichten Unternehmen, Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen die Ausübung des Berufes zu ermöglichen.

Folgende Zielsetzungen werden genannt (vgl. ebd. 79-80). Mit Ausnahme der ersten sind alle als Zielsetzungen formuliert.

- Hinweis auf die Relevanz des Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerinnenschutzes insbesondere für Menschen mit Behinderungen oder chronischen Erkrankungen
- Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit durch präventive Maßnahmen
- Barrierefreie Information und Unterstützung durch die Arbeitsinspektion für Menschen mit Behinderungen
- Schulung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Arbeitsinspektion und des AMS zu den Themen Behinderung und Barrierefreiheit
- Förderung der Gesundheit von älteren Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Im Bericht der ÖAR wird ebenso auf die Notwendigkeit von Maßnahmen, die Information und Bewusstsein über die Rechte von Menschen mit Behinderungen fördern, eingegangen. Bisher seien diese noch nicht flächendeckend vorhanden (vgl. ÖAR 2010 121). Das Pilotprojekt „Gesundheitsstraße“ wird von der ÖAR als wirksam bewertet, um dem Problem der Beurteilung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit entgegenzuwirken. Es wird ergänzt, dass die Fähigkeit, eine Arbeit auszuführen, von der gegebenen Unterstützung, der Wahl des Aufgabenbereichs und den Rahmenbedingungen abhängig ist (vgl. ebd. 123-124).

Maßnahmen und Indikatoren

Dem Kapitel sind fünf Maßnahmen zugeordnet, die alle umgesetzt wurden. Es werden keine Indikatoren angeführt (vgl. BMASK 2012 81).

Tabelle 40: Maßnahmen 174-178–5.5 Betriebliche Gesundheitsförderung und ArbeitnehmerInnenschutz

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
174	Weiterer Ausbau der betrieblichen Gesundheitsförderung, um die Arbeitsfähigkeit zu erhalten und vorzeitig Pensionierungen zu vermeiden	ja
Typ 3 Bewusstseinsbildung		
176	Informationen zum Arbeitnehmerschutz auf der barrierefreien Webseite www.arbeitsinspektion.gv.at	ja
177	Weitere Veranstaltungen von Seminaren zum Thema „Gender & Diversity“ für das Bundessozialamt, das AMS und die Arbeitsinspektion	ja
178	Informationsveranstaltungen über die barrierefreie Gestaltung von Arbeitsplätzen für die Arbeitsinspektion, das AMS und das Bundessozialamt	ja
Typ 10 Staatliche Förderungen und Zuwendungen		
175	Projekte „Betriebliche Gesundheitsförderung“ und „Productive Ageing“	ja

Maßnahme 174 ist als Zielsetzung formuliert. In den Maßnahmen dieses Unterkapitels wird ein Schwerpunkt auf Information und Bewusstseinsbildung gesetzt. Beispielsweise wird über Maßnahme 176 das Bewusstsein über die Notwendigkeit eines barrierefreien Arbeitsumfeldes gefördert. Maßnahme 177 hat die Information von AMS und Arbeitsinspektion zum Thema. Zu betonen ist, dass die ein- oder mehrmalige Abhaltung von Seminaren – im Gegensatz zu einer dauerhaften Implementierung von Inhalten – nicht zur langfristigen Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung führen kann. Ein Positivbeispiel für längerfristig geplante Maßnahmen sind Seminare zu Diversität und Beratung, die im Aus- und Weiterbildungsprogramm des AMS integriert wurden (vgl. BMASGK 2019a 114-115).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In diesem Unterkapitel des NAP Behinderung ist die Kohärenz der Beschreibungen von Ausgangslage und Zielsetzungen als unübersichtlich zu werten. In der Ausgangslage werden bestehende Projekte angeführt, in den Maßnahmen andere Projekte erwähnt. Die Maßnahmen sind teilweise äußerst unspezifisch formuliert. Der genaue Inhalt der Maßnahmen wird erst durch die Umsetzungstabelle 2012–2018 erschließbar. Drei der Maßnahmen beziehen sich auf Bewusstseinsbildung – einem Thema, das in der Ausgangslage gar nicht erwähnt wird. Die erste Zielsetzung – Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerinnenschutz – ist nicht als Ziel formuliert. Der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit bildet einen thematischen Fokus. Die Prüfung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit hingegen wird nur in der Ausgangslage genannt, es wurden keine Maßnahmen dazu erarbeitet.

Entsprechungen in der UN-BRK

Dieses Kapitel thematisiert einerseits die Sicherstellung von geeigneten Arbeitsbedingungen beziehungsweise Vorkehrungen am Arbeitsplatz (vgl. UN-BRK Art. 27 Abs. 1 lit. i) und das Recht auf „sichere und gesunde Arbeitsbedingungen“ (ebd. lit. b). Andererseits wird auf Programme für fachliche und berufliche Rehabilitation (vgl. ebd. lit. k) eingegangen. Darüber hinaus überschneidet sich dieses Thema mit Artikel 8 „Bewusstseinsbildung“, wo „die Förderung von Schulungsprogrammen zur Schärfung des Bewusstseins in Bezug auf Menschen mit Behinderungen und für deren Rechte“ (ebd. Art. 8 Abs. 2 lit. d) geregelt ist. Information und Bewusstseinsbildung könnten erweitert werden, indem nicht nur auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen im Arbeitsbereich hingewiesen wird, sondern auch „die Anerkennung von Fertigkeiten, Verdiensten und Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen und ihres Beitrages zur Arbeitswelt und zum Arbeitsmarkt“ (ebd. lit. a iii) verstärkt gefördert wird.

Synthese

In dem Unterkapitel werden die Themen Gesundheitsförderung allgemein, Information und Bewusstseinsbildung, Arbeitsfähigkeit und Erwerbsunfähigkeit aufgegriffen. Dazu werden in allen Bereichen des Kapitels unterschiedliche Aspekte angesprochen. Aufgrund der ungenügenden Kohärenz zwischen Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahme ist unklar, nach welchen Kriterien Ziele und Maßnahmen entwickelt wurden.

Die Beurteilung der Arbeitsfähigkeit und Erwerbsunfähigkeit wird im NAP Behinderung erwähnt. Der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit wird zwar thematisiert, nicht aber die Verfahren zur Prüfung der Beschäftigungsfähigkeit an sich hinterfragt. Im Bericht des Behindertenrates zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren wird kritisiert, dass die Verfahren zur Beurteilung der Arbeitsfähigkeit nach wie vor auf dem medizinischen Behinderungsmodell basieren (vgl. Behindertenrat 2018 25).

Im Kapitel 5.5 „Betriebliche Gesundheitsförderung und Arbeitnehmerschutz“ wird Bewusstseinsbildung und Information am detailliertesten im Vergleich zu allen weiteren Teilen des Kapitels 5. „Beschäftigung“ behandelt. Bewusstseinsbildung sollte über diese Inhalte hinaus nicht nur bedeuten, auf Bedarfe und Rechte von Menschen mit Behinderungen einzugehen, sondern Bewusstsein über ihren Beitrag zur Arbeitswelt zu fördern und diesen wertzuschätzen.

11.1.6 Beschäftigungstherapie

Ausgangslage und Zielsetzungen

Einleitend wird zur Beschreibung der Ausgangslage auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern hingewiesen. Die Sozialversicherung fällt in Bundeskompetenz, die „Beschäftigungstherapie“ beziehungsweise Einrichtungen der Tagesstruktur in die Kompetenz der Länder. Es wird angegeben, dass 2012 etwa 20.000 Menschen mit Behinderungen in tagesstrukturellen Einrichtungen beschäftigt waren. Diese Personen sind nicht in die gesetzliche Sozialversicherung einbezogen. Es wird angeführt, dass seit 2009 eine Arbeitsgruppe des BMASK und der Länder an diesem Thema arbeitet. Der Einbezug in die gesetzliche Unfallversicherung konnte als wichtiger Meilenstein bereits erwirkt werden (vgl. BMASK 2012 81).

In diesem Unterkapitel gibt es nur eine Zielsetzung, die aus zwei Teilen besteht (vgl. ebd. 81). Beide lassen sich in der Formulierung nicht von Maßnahmen abgrenzen.

- Kranken- und Pensionsversicherung für Menschen in tagesstrukturellen Einrichtungen
- Sicherung der Transferleistungen bei Arbeitsversuchen

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Die vorliegenden Zielsetzungen gehen zwar auf die Absicherung von Menschen in Einrichtungen der Tagesstruktur ein, nicht jedoch auf das Modell der „Beschäftigungstherapie“ an sich. Diese Form der Beschäftigung, so die ÖAR, entspricht nicht dem Recht auf gleichberechtigte Arbeit und gerechte Arbeitsbedingungen (vgl. ÖAR 2010 12). Da die Beschäftigung in Tagesstruktur oder Werkstätte nicht als Erwerbsarbeit gilt, erfolgte bisher kein Einbezug in die Kranken- und Pensionsversicherung (vgl. ebd. 112). Außerdem erhalten die dort beschäftigten Menschen mit Behinderungen kein Entgelt, sondern ein geringes Taschengeld (vgl. ebd. 122). Im ersten Bericht des Monitoringausschusses wird ergänzend auf die daraus resultierende Armutsgefährdung hingewiesen. Menschen mit Behinderungen in Tagesstrukturen oder Werkstätten haben durch sehr geringe finanzielle Zuwendungen kaum Möglichkeiten, der Armut zu entkommen (vgl. Monitoringausschuss 2012 12).

Maßnahmen und Indikatoren

Zu diesem Kapitel wird nur eine Maßnahme und ein Indikator im NAP Behinderung angeführt. Diese Maßnahme wurde als besonders vordringlich eingestuft (vgl. BMASK 2012 81–82).

Tabelle 41: Maßnahme 179–5.6 Beschäftigungstherapie

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 9 Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen		
179 ⁵⁸	Schaffung einer sozialversicherungsrechtlichen Absicherung von Menschen mit Behinderungen in der Beschäftigungstherapie	teilweise

⁵⁸ als prioritär eingestuft

Dazugehörig findet sich ein Indikator in diesem Unterkapitel:

Indikator zur Zielerreichung im Bereich „Beschäftigungstherapie“:

Anzahl der sozialversicherten Personen in Beschäftigungstherapie

Die Maßnahme wird in der Umsetzungstabelle 2012–2018 als teilweise umgesetzt angeführt. Zwar erfolgte keine sozialversicherungsrechtliche Einbindung, aber es wurden Anreize für Arbeitsversuche außerhalb von Einrichtungen der Tagesstruktur gesetzt. Transferleistungen wurden abgesichert, sollte der Eintritt in den allgemeinen Arbeitsmarkt scheitern. Eine pensionsrechtliche Einbindung ist „aus der Sicht des Sozialministeriums zwar denkbar, setzt aber die Klärung grundlegender Fragen voraus“ (BMASGK 2019a 115). Zu diesem Thema ist, obwohl die Maßnahme für 2015 geplant wurde, kein nennenswerter Fortschritt erkennbar.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Die in der Zielsetzung genannten Themen werden im Rahmen einer Maßnahme in die Umsetzung eingebunden. Dadurch, dass hier letztlich mehrere Themen zu einer einzigen Maßnahme zusammengeführt werden, erweist sich die Darstellung dieses Kapitels als nur bedingt kohärent.

Entsprechungen in der UN-BRK

Wie bereits aus dem Bericht der ÖAR zitiert, bleibt zu hinterfragen, ob Einrichtungen der Tagesstruktur dem Recht auf gleichberechtigte Arbeit entsprechen. Im Unterkapitel 5.6 „Beschäftigungstherapie“ wird auf diesen Aspekt nicht eingegangen. Jene Teile des Artikel 27 die am Beginn des Kapitels 5. „Beschäftigung“ im NAP Behinderung zitiert wurden, sind hier besonders zu beachten:

„Die Vertragsstaaten anerkennen (...) das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt und wird.“ (UN-BRK Art. 27 Abs. 1)

Zusätzlich zur Situation in den Einrichtungen der Tagesstruktur selbst sind Faktoren wie der Grad der Freiwilligkeit beim Eintritt in diese Beschäftigungsform zu bedenken. Die Förderung des Übergangs zur Erwerbsarbeit und der Einbezug in die Unfallversicherung sind wichtige Schritte für Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen der Tagesstruktur. Die fehlende sozialversicherungsrechtliche Absicherung bleibt bestehen. Auch ist in diesem Zusammenhang zu wiederholen, dass Arbeit in Einrichtungen der Tagesstruktur strukturell nicht dazu beiträgt, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen“ und nur durch Taschengeld entlohnt wird.

Synthese

Das Unterkapitel beginnt mit einer kurzen Beschreibung der Ausgangslage, in der auf die „Beschäftigungstherapie“ hingewiesen wird. Zentrale Themen und kritische Formen der Auseinandersetzung mit diesem Beschäftigungsmodell haben keinen Eingang in die Darstellung der Ausgangslage gefunden. So wird nicht explizit darauf hingewiesen, dass es sich dabei nicht um anerkannte und bezahlte Erwerbsarbeit handelt. Im zweiten und dritten Staatenbericht Österreichs wird die arbeitsrechtliche Stellung von Personen in Einrichtungen der Tagesstruktur detaillierter beschrieben und dazu erklärt:

„Nach der geltenden Rechtslage und der Judikatur des Obersten Gerichtshofes steht bei der Tätigkeit in den tagesstrukturierenden Einrichtungen nicht der arbeitsrechtliche, sondern der therapeutische Zweck im Vordergrund. Dem folgend sind diese Personen keine Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer im arbeitsrechtlichen Sinne. Sie erhalten auch keine Entlohnung, sondern ein Taschengeld (...). Daneben beziehen sie in aller Regel Transferleistungen. (...)“ (BMSGK 2019b 84-85)

Im Bericht der Volksanwaltschaft wird davon ausgegangen, dass tagesstrukturierende Einrichtungen in ihrer gegenwärtigen Form nicht UN-BRK konform sind. Es wird die Empfehlung abgegeben, sowohl die Beschäftigungssituation in den Einrichtungen zu verbessern als auch den Übergang zum allgemeinen Arbeitsmarkt verstärkt zu fördern (vgl. Volksanwaltschaft 2018 29). Die Durchlässigkeit zum ersten Arbeitsmarkt wird im NAP Behinderung mehrfach thematisiert und auch in diesem Unterkapitel aufgegriffen. In der Beschreibung der Ausgangslage wird darauf hingewiesen, dass hier Bundes- und Länderkompetenzen ineinandergreifen, denn die Sozialversicherung liegt in der Verantwortung des Bundes, die

„Beschäftigungstherapie“ in jener der Länder (vgl. BMASK 2012 81). Diese Trennung erschwert Veränderungen im Bereich der tagesstrukturierenden Einrichtungen wie auch Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

Gestützt auf die Empfehlungen der Volksanwaltschaft (vgl. 2019) ist nahezulegen, auf drei Ebenen zu agieren, um Maßnahmen zu entwickeln: Die Verbesserung der Bedingungen in tagesstrukturierenden Einrichtungen, die Erleichterung des Übergangs in den allgemeinen Arbeitsmarkt sowie die Entwicklung von neuen Modellen der Entlohnung anstelle eines Taschengeldsystems.

Die Zielsetzung sowie die einzige Maßnahme dieses Unterkapitels fassen Teile dieser Themenbereiche zusammen. Die Entwicklung von mehreren würde die Transparenz und Klarheit erhöhen.

11.1.7 Zugang zu Berufen

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Ausgangslage werden Änderungen des Bundes-Behindertengleichstellungs-Begleitgesetzes von 2006 genannt, die zu einer Verbesserung des Zugangs zur Berufsausbildung geführt haben. Es wird angegeben, dass der Zugang zu vielen Berufen für Menschen mit Behinderungen dennoch erschwert ist. Die Förderung der Zugänglichkeit der Aus- und Weiterbildung im Sport wird als bereits existierende Maßnahme genannt. Der Verein „Karriere danach“ bietet Unterstützung für Sportler und Sportlerinnen (mit Behinderungen) (vgl. BMASK 2012 82).

Es werden zwei Zielsetzungen genannt (ebd. 82):

- Chancengleicher Zugang zur Aus- und Weiterbildung
- Öffnung der Ausbildungen für pädagogische Berufe

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Einen thematischen Fokus des Unterkapitels bilden pädagogische Berufe. Die ÖAR merkt im Bericht zum ersten Staatenberichtsverfahren an, dass der Zugang zur Lehrer- und Lehrerinnenbildung für Menschen mit Behinderungen nur eingeschränkt möglich sei. Besonders

Personen mit Sinnesbehinderungen werden häufig von pädagogischen Berufen ausgeschlossen. Die ÖAR schlussfolgert, dass es kaum Lehrer und Lehrerinnen mit Behinderungen gibt (vgl. ÖAR 2010 104). Der Zugang zu pädagogischen Berufen ist nicht nur für den Bereich Beschäftigung relevant, sondern betrifft auch inklusive Bildung.

Maßnahmen und Indikatoren

In dem Kapitel werden drei Maßnahmen angeführt, von denen zwei umgesetzt wurden. Außerdem wird ein Indikator angegeben (vgl. BMASK 2012 82–83).

Tabelle 42: Maßnahmen 180-182–5.7 Zugang zu Berufen

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 9 Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen		
180 ⁵⁹	Durchforstung der Vorschriften betreffend die Zulassung zu Berufen und Berufsausbildungen im Hinblick auf mögliche diskriminierende Bestimmungen und deren Beseitigung	teilweise
181	Beratungen und Vorbereitung von Entwicklungsschritten für den Zugang zu pädagogischen Berufen	ja
Typ 10 Staatliche Förderungen und Zuwendungen		
182	Weitere Unterstützung des Vereins „Karriere danach“	ja

Der zugehörige Indikator findet sich in der Tabelle unten:

Indikator zur Zielerreichung im Bereich „Zugang zu Berufen“:

Zahl der behinderten Studierenden in Ausbildungsgängen für pädagogische Berufe

Alle Maßnahmen dieses Unterkapitels sind als Maßnahmen formuliert. Wie schon zuvor zu den Indikatoren dieses Kapitels genannt, wird auch hier kein konkretes Ziel angegeben,

⁵⁹ als prioritär eingestuft

wodurch nur eine Entwicklung, nicht jedoch eine Zielerreichung festgestellt werden kann. In der Ausgangslage wird nicht auf pädagogische Berufe eingegangen.

Die Umsetzungstabelle 2012–2018 nennt zu Maßnahme 181, dass das Bundesrahmengesetz zur Einführung einer neuen Ausbildung für Pädagogen und Pädagoginnen die Zulassung von Menschen mit Behinderungen vorsieht. Außerdem wird die Anpassung der Anforderungen an vorliegende Behinderungen vorgesehen (vgl. BMASGK 2019a 116).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In dem Kapitel werden drei Themen in den Maßnahmen aufgegriffen. Die rechtliche Grundlage zum Zugang zu Berufen wird in Ausgangslage und Zielsetzungen angegeben. Zugang zur Aus- und Weiterbildung im Sport wird anhand des Vereins „Karriere danach“ behandelt. Dazu wird keine spezifische Zielsetzung genannt. Der Zugang zu pädagogischen Berufen wird in der Ausgangslage nicht erwähnt. Die Öffnung der Ausbildung findet sich in den Zielsetzungen und Maßnahmen. Der Indikator greift die Anzahl der Studierenden mit Behinderungen in Studien zu pädagogischen Berufen auf (vgl. BMASK 2012 82). In dem Unterkapitel werden nur Teilbereiche des Zugangs zu Berufen genannt. Eine detailliertere Beschreibung der Ausgangslage würde nachvollziehbarer darlegen, warum der Fokus auf bestimmte Themen gesetzt wurde.

Entsprechungen in der UN-BRK

Die Zugänglichkeit von Aus- und Weiterbildung wird sowohl in Kapitel 5.2 „Berufsausbildung“ als auch in Kapitel 5.7 „Zugang zu Berufen“ aufgegriffen. Einige bestehende Barrieren werden in der Ausgangslage und beziehungsweise oder in den Zielsetzungen angeführt und Maßnahmen gesetzt, um die Zugänglichkeit zu erhöhen. UN-BRK Art. 27 regelt die Zugänglichkeit von Aus- und Weiterbildung und Stellenvermittlung (vgl. UN-BRK Art. 27 Abs. 1 lit. d).

Der Zugang zu pädagogischen Berufen findet darüber hinaus Entsprechung in Artikel 24: „Um zur Verwirklichung dieses Rechts [auf Bildung] beizutragen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen zur Einstellung von Lehrkräften, einschließlich solcher mit Behinderungen (...)“ (ebd. Art. 24 Abs. 4). Außerdem wird das Recht auf Zugang zu tertiärer Bildung und Berufsausbildung angeschnitten (vgl. ebd. Abs. 5). Aufgrund dieser Überschneidung hat der Zugang zu pädagogischen Berufen besonderen Stellenwert.

Synthese

In dem Unterkapitel wird ein Themenschwerpunkt – Zugang zu pädagogischen Berufen – nicht in der Ausgangslage angegeben. Dieses Thema ist eng verbunden mit Kapitel 4. „Bildung“. Sowohl die gleichberechtigte Teilhabe im Bildungsbereich (vor allem bei tertiärer Bildung) als auch die Zulassung zu pädagogischen Berufen als relevanter Aspekt der inklusiven Bildung spielen hier eine Rolle (vgl. BMASK 2012 63). Den Schwerpunkt des Kapitels bildet der rechtliche Zugang zu Berufen. Die Zugänglichkeit von Aus- und Weiterbildung ist in der UN-BRK geregelt. Chancengleicher Zugang für Menschen mit Behinderungen wird im NAP Behinderung über Bestimmungen zur Zulassung zu Berufen aufgegriffen, weitere Maßnahmen sind nur für pädagogische Berufe und Sport vorgesehen.

11.1.8 Der Bund als Arbeitgeber

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Ausgangslage wird angeführt, dass der Bund seit 2007 seine Beschäftigungspflicht erfüllt. Darüber hinaus besteht beim Bund bereits seit dem Jahr 2012 die Möglichkeit, Menschen mit Behinderungen mit einem Grad der Behinderung von 70 % und mehr ohne Bindung an eine Planstelle aufzunehmen. Das Finanzministerium wird gesondert angeführt. Es bietet besondere Unterstützungsmaßnahmen für Bedienstete mit Sehbehinderung und nimmt jährlich ein bis zwei behinderte Spitzensportler und -sportlerinnen auf (vgl. BMASK 2012 83).

Es werden zwei Zielsetzungen genannt (vgl. ebd. 83):

- Verstärkte Aufnahme von Menschen mit Behinderungen in den öffentlichen Dienst
- Besondere Unterstützung von Menschen mit Hör- und Sehbehinderungen

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Im ersten Bericht des Monitoringausschusses wird anerkannt, dass der Bund die Beschäftigungspflicht erfüllt und mehrere Ressorts diese sogar übererfüllen. Um den öffentlichen Sektor vollständig zu erfassen, muss allerdings auch auf die Länder hingewiesen werden. Nicht alle Bundesländer kommen – so im Bericht des Monitoringausschusses nachzulesen – der Einstellungsverpflichtung nach (vgl. Monitoringausschuss 2012 18).

Maßnahmen und Indikatoren

Von fünf Maßnahmen des Kapitels werden vier in der Umsetzungstabelle als umgesetzt angegeben. Es wird ein Indikator angegeben (vgl. BMASK 2012 83-84).

Tabelle 43: Maßnahmen 183-187–5.8 Der Bund als Arbeitgeber

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
185	Spezielle Informationsangebote für neu eintretende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Behinderungen	ja
186	Mentor- und Mentorinnenprojekte zur Karriereplanung für Bedienstete mit Behinderungen	teilweise
187	Besondere Unterstützungsmaßnahmen für Bedienstete mit Sehbehinderungen	ja
Typ 3 Bewusstseinsbildung		
184 ⁶⁰	Information und Schulung für Personalverantwortliche und Führungskräfte im öffentlichen Dienst zum Thema Behinderung und Umgang mit Menschen mit Behinderungen (auch durch die Verwaltungsakademie des Bundes)	ja
Typ 4 Forschungsprojekte, Evaluierungen und Studien		
183 ⁶¹	Evaluierung der gesetzten Anreize zur verstärkten Aufnahme behinderter Menschen	ja

Der zugehörige Indikator befasst sich mit der Anstellung beim Bund:

Indikator zur Zielerreichung im Bereich „Der Bund als Arbeitgeber“:

Anzahl der beim Bund beschäftigten begünstigten Behinderten

Die Maßnahmen sind als Maßnahmen formuliert, wobei die geplanten Aktivitäten konkretisiert werden könnten. Zum Indikator wird kein Ziel angegeben. Von 2012 bis 2017 ist die

⁶⁰ als prioritär eingestuft

⁶¹ als prioritär eingestuft

Anzahl der beim Bund beschäftigten begünstigten behinderten Menschen von 4.270 auf 4.410 gestiegen. Bei den Maßnahmen des Kapitels, insbesondere bei den Unterstützungsmaßnahmen zu Maßnahme 187, sind die Bestrebungen des Bundes und die dadurch erreichte positive Wirkung deutlich erkennbar. In welcher Form eine Evaluierung durchgeführt wurde, ist nicht ersichtlich (vgl. BMASGK 2019a 117).

Die Beschreibung zum Stand der Umsetzung sind mit dem in diesem Kapitel beschriebenen Maßnahmen nicht durchgehend kohärent; beispielsweise wurde Maßnahme 184 von den Bundesministerien unterschiedlich aufgegriffen. Etwa wurde beim BMVRDJ und BMASGK ermöglicht, die Themen langfristig in Ausbildungen und Schulungen einzubinden. Zu anderen Ministerien werden weniger aussagekräftige Informationen gegeben, wie etwa diese: „Das BMLV legt besonderes Augenmerk auf die Unterstützung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Behinderung“ (ebd. 118). Es wird keinen einheitlichen Kriterien gefolgt, um die Umsetzung in den Ministerien darzustellen. Da die Maßnahme die Schulung von Personalverantwortlichen und Führungskräften vorsieht, kann eine enge Zusammenarbeit oder Aufmerksamkeit für Anliegen, wie in der Umsetzungstabelle 2012–2018 angegeben wird, nicht als Umsetzung gesehen werden (vgl. ebd. 118). Maßnahme 185 sieht spezielle Informationsangebote für Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit Behinderungen vor. In der Umsetzungstabelle 2012–2018 wird für das BKA angegeben, dass auf Anforderungen der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, insbesondere jener mit Behinderungen, eingegangen wird. Auch bei dieser Maßnahme stimmt die Umsetzung nicht vollständig mit dem Wortlaut des in der Maßnahme Angestrebten überein (vgl. ebd. 119).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In der Beschreibung der Ausgangslage und den Zielsetzungen werden die Beschäftigungsquote und Unterstützungsmaßnahmen genannt. Beide werden als Maßnahmen aufgegriffen. Zusätzlich finden sich mehrere Maßnahmen zur Schulung, Information und als Unterstützung zur Karriereplanung. Die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen wird auch durch verstärkte Information und Schulungen gefördert.

Entsprechungen in der UN-BRK

Die UN-BRK regelt die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen im privaten und öffentlichen Sektor (vgl. UN-BRK Art. 27 Abs. 1 lit. g). Den Informationen aus dem NAP Behinderung, der Umsetzungstabelle 2012–2018 und den Berichten aus den Staatenberichtsverfahren folgend, erfüllt beziehungsweise übererfüllt der Bund seine Beschäftigungspflicht. Maßnahmen zu Information und Bewusstseinsbildung wären zu verstärken, da dadurch unterschiedliche Anreize für die Anstellung geboten werden.

Synthese

Der Bund erfüllt nicht nur die Beschäftigungspflicht laut Behinderteneinstellungsgesetz, sondern setzt weitere Maßnahmen, um die Beschäftigung zu erhöhen. Zu betonen ist, dass auf Informationen und Schulungen gesetzt wird, um die Zugänglichkeit zu und die Angemessenheit von Arbeitsplätzen zu erhöhen. Dazu ist anzumerken, dass die Wirkung von Informations- und Bewusstseinsbildung erhöht würde, wenn sie als langfristige Aktivitäten geplant wären.

Das Kapitel weist in sich eine starke Kohärenz auf. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass die angegebenen Formen der Umsetzung nicht immer mit den Maßnahmen übereinstimmen. Dadurch ist der Stand der Umsetzung nicht eindeutig nachvollziehbar.

11.1.9 Wichtigste Ergebnisse der Dokumentenanalyse zum Thema Beschäftigung

Zusammenfassend ist für das Kapitel 5. „Beschäftigung“ festzuhalten, dass in den einzelnen Kapiteln die Beschreibungen der Ausgangslage, der Zielsetzungen und der Maßnahmen nicht in allen Fällen durchgehend aufeinander abgestimmt sind. Die Ausarbeitung der Ausgangslage variiert stark, was Kohärenz, Detailliertheit und Nachvollziehbarkeit betrifft. Die Erarbeitung der Ausgangslage bietet die Grundlage, um Handlungsbedarf aufzuzeigen und entsprechende Zielsetzungen und Maßnahmen daraus zu entwickeln. Um die Ausgangslage nachvollziehbar darlegen zu können, müssten statistische Daten eingebunden werden. Teilweise ist das im NAP Behinderung geschehen. Nicht in allen Fällen lassen sich statistische Angaben über den Gesamtprozess der Umsetzung nachverfolgen. Deswegen wird die Nachvollziehbarkeit von Entwicklungen erschwert. Die Verwendung von unterschiedlichen Definitionen von Behinderung stellt außerdem eine Hürde für die Erhebung von Daten dar. Unklarheiten über die jeweilige Ausgangslage und die Wirksamkeit bestehender Maßnahmen

kann mit Evaluationen begegnet werden. Solche waren für dieses Kapitel an mehreren Stellen geplant, wurden jedoch überdurchschnittlich oft nicht umgesetzt.

Besonders eklatant wird in diesem Kapitel die ungenügende und vielfach nicht kohärent nachvollziehbare Form der Darlegung des Standes der Umsetzung von Maßnahmen deutlich. Die vorhandenen Indikatoren können einen Anhaltspunkt zur Umsetzung darstellen, bilden jedoch jeweils nur Teile der Zielsetzungen ab. In den meisten Fällen orientiert sich die Darstellung der Umsetzung nicht an den definierten Indikatoren. Für keinen der Indikatoren ist eine eindeutige Zielformulierung angegeben. Dadurch können zwar Entwicklung (Steigerung oder Senkung) nachvollzogen, genau genommen aber nicht eine Zielerreichung oder ein Erfüllungsgrad abgelesen werden.

Neben der eigentlichen Umsetzung sollte durchgehend auch stärker auf die Effektivität von Maßnahmen geachtet werden, um überprüfen zu können, ob es sich um eine im Sinne der UN-BRK angemessene und mit Blick auf die Zielsetzungen wirksame Maßnahmen handelt. In allen Unterkapiteln konnten lediglich implizite Entsprechungen mit der UN-BRK festgestellt werden.

Explizit wird im Kontext des Übergangs zu inklusiven Modellen der Beschäftigung auf die UN-BRK verwiesen. Es wird angeführt, dass hier Menschen mit Behinderungen bei der Entwicklung einzubinden seien (vgl. BMASK 2012 77-78). Die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen wird im Kapitel 5. „Beschäftigung“ jedoch nur an wenigen Stellen thematisiert. Vorgesehen war diese bei Maßnahme 166 zur Erstellung des Modellprojektes „Inklusive Beschäftigung“ sowie bei Maßnahme 171 zur Weiterentwicklung des Diskriminierungsschutzes. Bei keiner dieser Maßnahmen wurde jedoch eine über Gespräche hinausgehende Form der Beteiligung umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 108, 110). Ein Beschäftigungsbereich, der in den Berichten zu den Staatenberichtsverfahren als nicht UN-BRK konform kritisiert wird, ist die „Beschäftigungstherapie“.

Inhaltlich ist anzumerken, dass mehrheitlich nicht sichergestellt wird, dass Leistungen zur beruflichen Integration beziehungsweise Inklusion Menschen mit Behinderungen unabhängig vom Grad der Behinderung erreichen. Im Kapitel 5.3 „Förderungen zur beruflichen Teilhabe“ wird in den Zielsetzungen mehrfach auf Personen mit hohem Unterstützungsbedarf eingegangen. Anhand der beschriebenen Maßnahmen sowie der dargestellten Umsetzung ist das jedoch nicht im selben Maße ersichtlich (vgl. BMASK 2012 77-78). Zu zentralen Maßnahmen – wie zu inklusiver Beschäftigung – wurden nur wenig Umsetzungsschritte durchgeführt.

11.2 Ergebnisse der Expertinnen beziehungsweise Experteninterviews zum Thema Beschäftigung

Im Anschluss an die Ergebnisse der Dokumentenanalyse von Kapitel 5 „Beschäftigung“ des NAP Behinderung 2012–2020 werden nun die Ergebnisse der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews zu diesem Themenbereich dargestellt. Im Folgenden werden zunächst die durch die Expertinnen beziehungsweise Experten identifizierten zentralen Problemfelder im Bereich „Beschäftigung“ beschrieben, bevor sie mit dem entsprechenden Abschnitt im NAP Behinderung 2012–2020 kontextualisiert werden.

11.2.1 Allgemeine Einschätzungen zu zentralen Problemfeldern

Bei der Gesamteinschätzung der Veränderungen zu Arbeit und Beschäftigung wird in den Interviews zwischen Entwicklungen im Beschäftigungsbereich für erwachsene und für jugendliche Menschen mit Behinderungen unterschieden. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit wird von Experten und Expertinnen aus Sozialpartnerorganisationen, der Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen sowie von ehemals in der Politik tätigen Expertinnen und Experten als zentraler Indikator für die Veränderungen im Beschäftigungsbereich angeführt. In den Interviews wird angegeben, dass Menschen mit Behinderungen und gesundheitlichen Einschränkungen unterdurchschnittlich vom Arbeitsmarktaufschwung profitieren. Die Arbeitslosigkeit sei im Umsetzungszeitraum des NAP Behinderung 2012–2020 zwar allgemein gesunken (Anmerkung: zumindest bis vor der COVID-19 Pandemie), nicht jedoch bei Menschen mit Behinderungen (vgl. I50, P24, S30). Das Fazit zur Entwicklung im Bereich Beschäftigung fällt vor allem in Aussagen von Vertretern oder Vertreterinnen der Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen sowie der Zivilgesellschaft Interviews negativ aus. So zieht etwa I58 folgenden Schluss: „Stagnation sehe ich im Bereich der Beschäftigung, da hat sich wirklich gar nichts verbessert, eigentlich nur verschlechtert“ (I58). Eine ähnliche Einschätzung formuliert ein Vertreter beziehungsweise eine Vertreterin der Zivilgesellschaft:

„In Wahrheit, bei den erwachsenen Menschen mit Behinderungen, den Beschäftigungsbereich betreffend [...] die Ausgangslage hat sich in Wahrheit verschlimmert. Also die Arbeitslosenzahl unter behinderten Erwachsenen ist gestiegen, also kontinuierlich seit Beginn der Wirtschaftskrise 2008.“ (Z42)

Diese negativen Einschätzungen werden auch von Vertretern oder Vertreterinnen der Länder wie auch von den befragten ehemals in der Politik tätigen Expertinnen und Experten geteilt. Als ein Grund für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit sowie der Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen wird ein Zusammenspiel zweier Faktoren gesehen: „[...] weil die wirtschaftliche Entwicklung nicht so gut war und offenbar die Wirtschaft immer noch sagt, ich traue mich über das Thema Menschen mit Behinderung nicht drüber“ (P26).

In Bezug auf die weiter oben beschriebene Differenzierung zwischen Jugendlichen und Erwachsenen räumen einzelne Experten und Expertinnen ein, dass im Bereich der Ausbildung und Beschäftigung für jugendliche Menschen mit Behinderungen sehr wohl positive Veränderungen zu verzeichnen sind. Darüber hinaus werden Erfolge einzelner Teilbereiche und Maßnahmen gesehen, die jedoch nicht zu der Gesamtentwicklung führen, dass Menschen mit Behinderungen besser am Arbeitsmarkt Fuß fassen könnten (vgl. L20, Z42). Darunter fallen etwa Entwicklungen zum Inklusionspaket, zum Netzwerk beruflicher Assistenz („NEBA“), zur Persönlichen Assistenz am Arbeitsplatz (vgl. W33, Z42), zum Projekt „Gesundheitsstraße“ (vgl. V60) sowie zur verstärkten Aufnahme von Menschen mit Behinderungen mit einem Grad der Behinderung von 70 % und mehr in den Bundesdienst (vgl. M11). Des Weiteren werden von Experten oder Expertinnen aus der Zivilgesellschaft und der Ministerien wie auch von Vertreterinnen und Vertretern anderer Verwaltungsstellen folgende Maßnahmen positiv herausgegriffen: Maßnahme Nummer 157, die eine Kooperationsvereinbarung zwischen AMS und Bundessozialamt vorsieht (vgl. P27), Maßnahme Nummer 160, bei der das Heranziehen von integrativen Betrieben bei öffentlichen Vergaben geplant wurde (vgl. Z40), wie auch Maßnahme Nummer 162, zur Fortsetzung der integrativen Berufsausbildung (vgl. P27).

11.2.2 Allgemeine Einschätzungen zur Relevanz des NAP Behinderung 2012–2020 für den Themenbereich Beschäftigung

Die befragten Experten und Expertinnen schätzen die Relevanz des NAP Behinderung für den Bereich Beschäftigung unterschiedlich hoch ein. Seltener beziehen sich Aussagen auf allgemeine Entwicklungen im Bereich der Beschäftigung, öfter werden konkrete Bereiche benannt, die im Folgekapitel vertieft werden.

Bis auf die Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen werden von Vertreter und Vertreterinnen aller übrigen befragten Gruppen zumindest teilweise positive Einschätzungen abgegeben. Inwieweit die durch den NAP Behinderung im Bereich Arbeit und

Beschäftigung geplanten und umgesetzten Maßnahmen einen Orientierungsrahmen geboten haben, wird von den befragten Experten und Expertinnen jedoch unterschiedlich bewertet. Während Experten und Expertinnen aus den Ministerien und der Zivilgesellschaft angeben, dass der NAP Behinderungen als Orientierung im Bereich Beschäftigung fungiert und Zielvorstellungen geboten hat (vgl. M16, Z42), wird von einem Beamten oder einer Beamtin einer anderen Verwaltungsstelle angegeben, dass der NAP Behinderung im Bereich Beschäftigung nicht als Orientierung benötigt wurde. In einem dieser Interviews wird zusätzlich die Kritik ausgesprochen, dass die Indikatoren des Kapitels „Beschäftigung“ unzureichend wären und keine Budgets mit den Maßnahmen verknüpft gewesen seien (vgl. M16).

Das Kapitel Beschäftigung wird in einem Interview als jenes genannt, bei dessen Umsetzung im Vergleich zu anderen Kapiteln des NAP Behinderung am deutlichsten Veränderungen festzustellen seien, wenn sie auch nur einzelne Bereiche betreffen: „(...) in kleineren Bereichen merkt man schon, dass sich da ein bisschen was bewegt hat“ (L16). Von einem Vertreter oder einer Vertreterin der Ministerien wie auch einem Beamten beziehungsweise einer Beamtin einer anderen Verwaltungsstelle wird der Erstellungsprozess des Kapitels Beschäftigung positiv hervorgehoben. Die kooperative Zusammenarbeit, die Gesprächskultur wie auch die Prozessqualität insgesamt werden dabei betont (vgl. M16, P27). Von einem Vertreter oder einer Vertreterin der Ministerien wird darauf hingewiesen, dass die UN-BRK für die Erstellung des Kapitels Beschäftigung eine große Rolle gespielt habe (vgl. M1). Zur Verfügbarkeit von Statistiken bestehen divergierende Meinungen. So betont eben jene Person, dass für den Beschäftigungsbereich detaillierte Statistiken vorliegen würden (vgl. ebd.), während von einem Vertreter oder einer Vertreterin der Zivilgesellschaft auf die unzureichenden Statistiken verwiesen wird (vgl. Z42).

Negative Gesamteinschätzungen zum NAP Behinderung bezogen auf den Bereich Beschäftigung werden von Expertinnen und Experten aus der Zivilgesellschaft, der Länder und von Vertreterinnen und Vertretern anderer Verwaltungsstellen vorgenommen. Hierbei wird kritisiert, dass das Kapitel Beschäftigung einige von der interviewten Person als relevant eingeschätzte Bereiche nicht abdeckt habe. So führt ein Vertreter oder eine Vertreterin der Zivilgesellschaft an, dass Beschäftigung eines der Themen sei, die im NAP Behinderung nicht ausreichend berücksichtigt wurden (vgl. Z45). Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Länder argumentiert, dass das Thema Beschäftigung immer von den gleichen Hauptthemen dominiert wird, die nicht gelöst werden. Dabei nennt sie die Persönliche Assistenz oder die Entlohnung und sozialversicherungsrechtliche Absicherung von Menschen mit Behinderungen in der Tagesstruktur (vgl. L23).

11.2.3 Spezifische Einschätzungen zum Thema Beschäftigung

In den Interviews mit den Experten und Expertinnen werden Aspekte zu allen Subkapiteln des Kapitels Beschäftigung des NAP Behinderung aufgegriffen. Die am häufigsten genannten Themen sind Angebote für Jugendliche mit Behinderungen, Tagesstruktur und Werkstätten, inklusive Beschäftigung sowie das Behinderteneinstellungsgesetz, welche folgend behandelt werden.

Angebote für Jugendliche mit Behinderung und Übergang Schule-Beruf

Wie schon zur allgemeinen Einschätzung der Entwicklungen im Beschäftigungsbereich angeführt, werden Angebote und Veränderungen für jugendliche Menschen mit Behinderungen von den Befragten tendenziell positiver beurteilt als für erwachsene Menschen mit Behinderungen. Maßnahmen im Bereich des Übergangs Schule-Beruf oder zur Förderung der Beschäftigung von Jugendlichen werden von Experten oder Expertinnen aus dem Bereich der Länder, Ministerien, Sozialpartnerorganisationen, Sozialversicherung und ehemals in der Politik tätigen Expertinnen und Experten als gelungen bewertet. Es handelt sich um den Themenbereich des Kapitels „Beschäftigung“, zudem die meisten positiven Entwicklungen genannt wurden.

Als Beispiele für gelingende Projekte und Maßnahmen werden die „NEBA“ Angebote gesamt sowie explizit Jugendcoaching, Ausbildungsfit, Jugendarbeitsassistenz, Berufsausbildungsassistenz und Clearing genannt (vgl. L19, M16). Die „NEBA“ Maßnahmen werden von Vertretern und Vertreterinnen aus den Ministerien und aus der Zivilgesellschaft als best-practice bezeichnet (vgl. M16, Z42). Von den „NEBA“ Maßnahmen werden im NAP Behinderung selbst nur das Jugendcoaching direkt benannt, in der Umsetzungstabelle 2012–2018 werden diese als Umsetzung von Maßnahme 154 „Weiterentwicklung der vom Bundessozialamt umgesetzten Beschäftigungsoffensive für Menschen mit Behinderungen“ sowie unter zwei neu geplanten Maßnahmen („Entwicklung von begleitenden und unterstützenden Maßnahmen am Übergang Schule-Beruf im Zuge der Ausbildung bis 18 zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ausgegrenzter und ausgrenzungsgefährdeter Jugendlicher“ und „Ausbau und Vernetzung der vom Sozialministeriumsservice umgesetzten Unterstützungsmaßnahmen für Menschen mit Behinderungen“) erwähnt (vgl. BMASGK 2019a 100-103). Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Zivilgesellschaft geht auf das Jugendcoaching ein:

„[...] da steht, dass die Maßnahme Jugendcoaching, die speziell für Menschen mit Behinderungen oder Jugendliche mit Behinderungen war, ausgeweitet werden soll, um eine viel breitere Zielgruppe flächendeckend

zu erreichen und dass es ein ausdifferenziertes Angebot geben soll, je nach Beratungsbedarf [...] und das ist sehr gut gelungen aus meiner Sicht und das wird auch durchaus im Europäischen Kontext, in dem wir auch arbeiten, als best-practice Beispiel gesehen.“ (Z42)

Das Jugendcoaching wird als inklusives Angebot bewertet, da dieses nicht nur Jugendliche mit Behinderungen nützen können, sondern die Maßnahme allen Jugendlichen zur Verfügung steht, die Unterstützung benötigen. Ein Beamter beziehungsweise eine Beamtin einer anderen Verwaltungsstelle erklären dazu, dass die Frage nach Behinderungsdefinitionen damit in den Hintergrund rückt und stattdessen der Regel gefolgt werden kann: „„Wer es braucht soll es kriegen“. Ganz ein einfacher, schlichter Zugang, aber aus meiner Sicht der goldrichtige“ (vgl. P28). Die positive Einschätzung des Angebots für jugendliche Menschen mit Behinderungen wird nicht von allen Experten und Expertinnen geteilt. Ein Experte oder einer Expertin aus dem Bereich Wissenschaft oder Monitoring schätzt den Übergang von Schule-Beruf aufgrund der Ausweitung der Angebote als nicht funktionierend ein. Die befragte Person argumentiert, dass die individuellen Bedarfe gerade aufgrund der Ausweitung der Angebote auf eine immer größere Zielgruppe nicht mehr abgedeckt werden können (vgl. W33).

Inklusive Beschäftigung und Durchlässigkeit zum ersten Arbeitsmarkt

Das Thema Beschäftigung für alle Menschen mit Behinderungen unabhängig vom Grad der Behinderung ist ein weiteres mehrfach angesprochenes Thema. Zuerst soll auf die Angebote für jugendliche Menschen mit Behinderungen eingegangen werden. Zwei Vertreter oder Vertreterinnen der Länder kritisieren, dass Menschen mit Behinderungen von der Ausbildungspflicht bis 18 ausgeschlossen sind. So fordern diese Personen, dass die Ausbildungspflicht für alle Jugendlichen zu gelten habe. Die nötige Unterstützung für den Zugang zur Ausbildung müsse bereitgestellt werden (vgl. L17, L19). In einem dieser Interviews wird betont: „Wenn ich sage, ich möchte, dass Menschen mit Behinderungen arbeiten, dann muss ich für alle etwas zur Verfügung stellen“ (L19). Die damit implizierte Absprache des Rechts auf Arbeit wird als Diskriminierung betrachtet (vgl. L19). In diesem Interview wird weiter ausgeführt: „(...) das Thema Arbeit muss für alle gelten und das kommt da viel zu wenig heraus. Und ich meine da nicht Lohn statt Taschengeld, sondern eine wirkliche Arbeit“ (L19).

In Bezug auf die im Rahmen des NAP Behinderung geplante Maßnahme Nr. 155 zur Entwicklung und Evaluierung von Modellen der Durchlässigkeit zum ersten Arbeitsmarkt fällt

das Fazit der Experten und Expertinnen durchwegs negativ aus. Dies kommt auch in dem folgenden Zitat eines Vertreters oder einer Vertreterin der Zivilgesellschaft zur Geltung:

„Es gibt keine Durchlässigkeit, einmal in einer Behindertenwerkstätte, immer in einer Behindertenwerkstätte. Es gibt Versuche mit einer etwas besseren Bezahlung als das Taschengeld, was bisher geleistet wurde aber trotzdem, die Betroffenen können nicht davon leben. Sie haben keine Pensions-, keine Sozialvorsorge und sie sind auch nicht gewerkschaftlich organisiert.“ (Z49)

Als Positivbeispiel für inklusive Beschäftigung wird in einem Interview das Projekt „Spagat“ in Vorarlberg genannt, das schon vor dem NAP Behinderung bestanden hat. Dieses Projekt wird auch in der Beschreibung der Ausgangslage des NAP Behinderung als bestehendes Projekt angeführt (vgl. BMASK 2012 77). Insgesamt wird zur Entwicklung von inklusiven Beschäftigungsmodellen das Fazit angeführt, dass im NAP Behinderung hierzu mit nur zwei Maßnahmen zu wenig geplant war (vgl. L19, M3). Die Maßnahmen zu Modellen der Durchlässigkeit wie auch zu Modellen inklusiver Beschäftigung werden in der Umsetzungstabelle 2012–2018 jedoch beide als nur teilweise umgesetzt angegeben (vgl. BMASGK 2019a 104, 108)

Tagesstruktur und Werkstätten

Ein weiteres häufig adressiertes Themenfeld stellt die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen der Tagesstruktur beziehungsweise Werkstätten dar. Die Entlohnung sowie die sozialversicherungsrechtliche Absicherung sind die mit Abstand am häufigsten vertretenen Forderungen zum Thema Beschäftigung (vgl. L18, L19, L21, L23, S30, S31, W33, W39, Z49).

Von einem Vertreter oder einer Vertreterin der Länder wird die Meinung vertreten, dass die Rahmenbedingungen für Arbeit hinterfragt werden müssten, wenn es um Beschäftigung für Menschen mit Behinderungen in der Tagesstruktur oder Werkstätten geht:

„Würde eher den umgekehrten Weg gehen und sagen, es gibt Menschen, die können und wollen nicht arbeiten, brauchen vielleicht andere Rahmenbedingungen, also das heißt nicht, dass jede Person einen Lohn bekommen muss. Eine Hausfrau bekommt auch keinen Lohn. Also wir müssen nur schauen, dass Menschen in Werkstätten abgesichert sind. Wer

arbeiten möchte und kann, der sollte die Möglichkeit haben, wirklich zu arbeiten und nicht in der Beschäftigungstherapie.“ (L19)

Er oder sie hinterfragt, ob jede Person einen Lohn erhalten muss, unterstreicht allerdings die Notwendigkeit der Absicherung der Menschen in Einrichtungen der Tagesstruktur oder Werkstätten. Ein Experte oder eine Expertin aus der Zivilgesellschaft gibt an, dass Arbeit und Beschäftigung von Grund auf neu gedacht werden sollte:

„Gerade im Arbeitsmarkt Bereich, da würde es mir gut gefallen, wenn man sagt man stellt alles auf den Kopf und wir fangen jetzt ganz neu damit an und stellen uns den arbeitsmarktpolitischen Problemen, die der heutige Arbeitsmarkt hat und nicht den aus den 50er-Jahren, das wäre aus meiner Sicht eine lohnende Aufgabe.“ (Z40)

Er oder sie führt weiter aus:

„[...] dabei ist es einfach notwendig, dass die Menschen irgendein ordentliches Einkommen haben und dann, das heißt ja nicht, dass man nichts arbeitet, aber das man dann zumindest das tut, was Spaß macht, was man kann. Das sind dann vielleicht auch mehr ehrenamtliche Tätigkeiten, aber man muss nicht unbedingt alle in eine Arbeitsmaschine hineinpressen. Aber mit der Ansicht bin ich ein bisschen allein auf weiter Flur. Aber klar ist natürlich, dass all jene, die in der Lage sind zu arbeiten, auch die Möglichkeit haben müssen eine bezahlte Arbeit zu bekommen, von der sie leben können und mit der sie sich auch ein bisschen identifizieren können.“ (Z40)

Behinderteneinstellungsgesetz

In Bezug auf das Behinderteneinstellungsgesetz im Allgemeinen sowie den darin enthaltenen Regelungen zur Beschäftigungspflicht und dem Kündigungsschutz werden vielfältige und zum Teil widersprüchliche Sichtweisen vertreten. So führt ein Beamter beziehungsweise eine Beamtin einer anderen Verwaltungsstelle an, dass das System der Ausgleichssteuer neu gedacht werden sollte. Diese sei nicht hoch genug, um abschreckend zu wirken, jedoch sieht die interviewte Person keine Möglichkeit, eine Erhöhung politisch durchzusetzen, da diese nicht mit den Interessen der Wirtschaft übereinstimmt. Die Person zieht folgenden Schluss:

„Daher [...] muss man gleich Anreize bieten, dass die Wirtschaft wirklich was tut. Und da wäre mein Ansatz zu sagen, jeder muss ein bisschen was zahlen, für jeden Arbeitnehmer, den ich beschäftige, muss ich so ähnlich wie Krankenversicherung, Pensionsversicherung, solche Sachen einen kleinen Beitrag zahlen. Bei 0,3 %, würden wir auf 200 Millionen im Jahr kommen und davon kann ich dann ausreichend Anreize schaffen, für jemanden, der wirklich Menschen mit Behinderung beschäftigt.“ (P26-P28)

Auch ein Vertreter oder eine Vertreterin der Zivilgesellschaft teilt die Einschätzung dem Leitsatz „fördern statt strafen“ (Z45) zu folgen. Als zentrales Problem werden von einem Vertreter oder einer Vertreterin der Sozialpartner die beiden starken und sich widersprechenden Positionen gesehen: Einerseits die Forderung nach einer Erhöhung der Ausgleichssteuer, die bisher keinen geeigneten Anreiz darstellt, andererseits die Seite der Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen, die eine Erhöhung ablehnen und den Kündigungsschutz als Hemmnis betrachten. Die Person teilt die Meinung zum Kündigungsschutz nicht und sieht anstatt dessen andere hinderliche Faktoren für die Einstellung von Menschen mit Behinderung. Aus dieser Sicht seien es vor allem Unkenntnisse über die bestehende Rechtslage – zum Beispiel zu den Detailregelungen des Kündigungsschutzes, welcher erst nach vier Jahren wirksam wird – wie auch zu den vorhandenen Unterstützungs- und Fördermaßnahmen. Außerdem – so diese Person weiters – würden Vorurteile über Menschen mit Behinderungen die Einstellungsbereitschaft erschweren. So würde ihnen eine geringere Leistungsfähigkeit zugeschrieben oder davon ausgegangen, dass Menschen mit Behinderungen häufiger krank wären (vgl. S30). Diese Person sieht ein System von Anreizen und gleichzeitiger Ausgleichsteuer für sinnvoll an: „Ja, es soll Anreize geben, aber sie [die Arbeitgeber] müssen auch ihren Beitrag leisten und Menschen mit Behinderungen einstellen, und wenn es nur mit ein bisschen Druck geht, dann muss man den aufbauen“ (S30).

Ein anderer Vertreter beziehungsweise eine andere Vertreterin der Sozialpartner merkt an, dass trotz der gesetzten Maßnahmen die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen nicht gestiegen ist. Als Beispiel wird die Novelle des Behinderteneinstellungsgesetz 2011 angeführt, im Zuge dessen eine Änderung des Kündigungsschutzes durchgeführt wurde, welche aber keinen Einfluss auf eine Erhöhung der Beschäftigungsquote hatte. Die Person empfiehlt die Zurücknahme dieser Regelung sowie eine signifikante Erhöhung der Ausgleichsteuer auf den jeweils kollektivvertraglich üblichen und branchenspezifischen Mindestlohn (vgl. S31). Auch ein Vertreter oder eine Vertreterin der Länder führt an, dass die Änderungen zum Kündigungsschutz nicht zu einer erhöhtem Einstellungsverhalten geführt haben (vgl. L20).

11.3 Zentrale Ergebnisse zum Thema Beschäftigung

Um die zentralen Evaluationsergebnisse zum Thema „Beschäftigung“ darzustellen, werden zuerst die wichtigsten Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse von Kapitel 5. „Beschäftigung“ des NAP Behinderung 2012–2020 mit den Ergebnissen der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews zusammengeführt. Hierbei stehen jene Ergebnisse im Vordergrund, die sich sowohl aus der Dokumentenanalyse als auch aus den Bewertungen der Expertinnen beziehungsweise Experten ergeben, beziehungsweise bei denen Anknüpfungspunkte bestehen. Abschließend werden dann die von den interviewten Expertinnen und Experten getätigten Empfehlungen sowie die aus der Zusammenführung der Dokumentenanalyse und der Interviews ableitbaren Empfehlungen für den NAP Behinderung 2022–2030 präsentiert.

Als Ergebnis der Dokumentenanalyse wurde festgestellt, dass im Kapitel 5. „Beschäftigung“ des NAP Behinderung keine durchgehende Kohärenz gegeben ist. Die Ausarbeitungen zur Ausgangslage in den einzelnen Kapiteln hinsichtlich der Aspekte Detailliertheit und Nachvollziehbarkeit variieren stark. Darüber hinaus wurde festgehalten, dass statistische Daten erweitert werden sollten. Weiters wurde angemerkt, dass die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen im Kapitel „Beschäftigung“ nur selten thematisiert wurde – und zwar einzig bei Maßnahme Nummer 166 zur Erstellung des Modellprojekts „Inklusive Beschäftigung“ sowie bei Maßnahme Nummer 171 zur Weiterentwicklung des Diskriminierungsschutzes. Bei beiden Maßnahmen wurde über keine Formen der Beteiligung berichtet, welche über Gespräche hinausgegangen sind (vgl. BMASGK 2019a 108, 110). Im Kapitel 5. „Beschäftigung“ des NAP Behinderung werden statistische Daten angeführt, die aufgrund unterschiedlicher Behinderungsdefinitionen und fehlender Differenzierung nach Personengruppen Ergänzungspotenzial aufweisen. Dieses Thema wurde in zwei der Interviews aufgegriffen, und unter anderem von einem Vertreter beziehungsweise einer Vertreterin der Zivilgesellschaft ebenfalls angemerkt, dass die Statistiken erweitert werden müssten (vgl. Z42).

Im Bericht des Behindertenrates zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren wird angeführt, dass im Arbeitsbereich seit dem ersten Staatenbericht 2010 kaum Verbesserungen für Menschen mit Behinderungen festgestellt werden konnten. Dies wird mit dem Hinweis auf den Anstieg der Arbeitslosenrate von Menschen mit Behinderungen in diesem Zeitraum argumentiert (vgl. Behindertenrat 2018 24). Auch die befragten Experten und Expertinnen kommen zu dem Schluss, dass es zu Stagnation im Bereich der Beschäftigung gekom-

men ist (vgl. I58). Während die Arbeitslosigkeit im Umsetzungszeitraum des NAP Behinderung (bis zum Einsetzen der COVID-19 Pandemie) zwar allgemein gesunken sei, nicht aber bei Menschen mit Behinderungen (vgl. I50, S39, P24, Z42).

11.3.1 Übergang Schule-Beruf und Ausbildung

Als Fazit wurde im Rahmen der Dokumentenanalyse festgehalten, dass im Subkapitel „Berufsausbildung“ kaum auf Möglichkeiten für Jugendliche mit hohem Unterstützungsbedarf eingegangen wird. Dabei sei sicherzustellen, dass bestehende Unterstützungsstrukturen nicht nur Jugendliche mit geringem Unterstützungsbedarf erreichen. Auf diesen Aspekt hingewiesen wird im Subkapitel „Förderungen zur beruflichen Teilhabe“ im Kontext der Maßnahme zum Jugendcoaching beschrieben. Hierzu wird in der Umsetzungstabelle 2012–2018 ergänzt, dass das Jugendcoaching vor der Aufnahme in Tagesstruktur oder Werkstatt ausgebaut werden soll (vgl. BMASGK 2019a 109). Unklar bleibt in diesem Zusammenhang, ob dabei auch gezielter nach passenden Alternativen Ausschau gehalten werden soll.

In den Experten- und Expertinneninterviews werden Maßnahmen für Jugendliche tendenziell positiver beurteilt als für erwachsene Menschen mit Behinderungen. Besonders hervorgehoben werden die „NEBA“ Maßnahmen (vgl. L19, M18, Z42). Zur Ausweitung der Zielgruppe bei diesen Maßnahmen gibt es widersprüchliche Meinungen. Einerseits weisen diese eine inklusive Ausrichtung auf, weil sie nicht nur Menschen mit Behinderungen ansprechen (vgl. P28, Z42). Andererseits wird kritisiert, dass durch die Ausweitung der Zielgruppe nicht mehr genügend Ressourcen für diejenigen Jugendlichen zur Verfügung stehen welche einen höheren Unterstützungsbedarf aufweisen (vgl. W33). Hierbei wäre es wesentlich, beide Aspekte in der Weiterentwicklung des Jugendcoachings zu berücksichtigen und zu adressieren.

Ein Kritikpunkt ist, dass Menschen mit Behinderungen von der Ausbildungspflicht ausgeschlossen werden (vgl. L17, L19). Darüber hinaus wird in mehreren Interviews betont, dass die Schnittstelle Bildung und Beschäftigung stärker thematisiert werden müsste und dass ein inklusives Bildungssystem eine Voraussetzung für eine inklusive Beschäftigung darstellt (vgl. M16, W33, Z42).

11.3.2 Inklusive Beschäftigung

Im NAP Behinderung wird die Relevanz inklusiver Modelle zur Beschäftigung angeführt:

„Im Übergang von integrativen zu inklusiven Modellen der Beschäftigung im Sinne der UN-Konvention soll die Maßnahmenpalette des Bundessozialamtes unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen konsolidiert und ausgebaut werden, wobei der Grundsatz des selbstbestimmten Lebens beachtet werden muss, alle Phasen des Erwerbslebens abgedeckt sein sollen und Dienstleistungen unabhängig vom Grad der Behinderung [...] angeboten werden sollen.“
(BMASK 2012 77)

Hinderlich wirken sich, so ist im Bericht des Monitoringausschusses zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren nachzulesen, die überschneidenden Bundes- und Länderkompetenzen, insbesondere bei Maßnahmen für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf, aus (vgl. Monitoringausschuss 2018 25). Gerade der Übergang von Einrichtungen der Tagesstruktur und Werkstätten zum allgemeinen Arbeitsmarkt wird dadurch erschwert (vgl. ebd. 26).

Mehrere der befragten Experten und Expertinnen führen an, dass die Entwicklung von Modellen der Durchlässigkeit und inklusiver Beschäftigung zu wenig Beachtung gefunden haben (vgl. L19, M3, Z49). Die Erhöhung der Durchlässigkeit und die Schaffung von zugänglichen Arbeitsplätzen beziehungsweise der nötigen Unterstützung wird vielfach gefordert (vgl. L18, L21, W39, Z43). Unter den interviewten Experten und Expertinnen besteht Uneinigkeit darüber, ob eine völlige Abkehr von segregierten Beschäftigungsformen angestrebt werden sollte. Während manche die gänzliche Abschaffung der Tagesstrukturen und Werkstätten fordern (vgl. W39), wird in anderen Interviews argumentiert, dass auch spezielle Beschäftigungsformen Mittel zur Förderung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen darstellen können (vgl. Z40, Z42).

11.3.3 Tagesstruktur und Werkstätten

Im NAP Behinderung wird nicht auf das Thema der Entlohnung von Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen der Tagesstruktur beziehungsweise Werkstätten eingegangen. Im zweiten und dritten Staatenbericht Österreichs wird die Situation detaillierter beschrieben und dazu erklärt, dass „in den tagesstrukturierenden Einrichtungen nicht der arbeitsrechtliche, sondern der therapeutische Zweck im Vordergrund“ (BMASGK 2019b 84-85) stehe. Deshalb würden die dort beschäftigten Menschen arbeitsrechtlich keine Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sein und keine Entlohnung erhalten, sondern ein Taschengeld (vgl. ebd.).

Im Rahmen der Dokumentenanalyse wurde festgehalten, dass dieses Thema einer genaueren Beachtung verlangt. So wird in Berichten der Volksanwaltschaft davon ausgegangen, dass tagesstrukturierende Einrichtungen in ihrer gegenwärtigen Form nicht UN-BRK konform sind. Es werden die Empfehlungen abgegeben, sowohl die Beschäftigungssituation in den Einrichtungen zu verbessern, den Übergang zum allgemeinen Arbeitsmarkt verstärkt zu fördern als auch über alternative Formen der Entlohnung zum derzeitigen Taschengeldmodell nachzudenken (vgl. Volksanwaltschaft 2018 29 & Volksanwaltschaft 2019). Dies wird als Entwicklungsthema auch im derzeitigen Regierungsprogramm der türkis-grünen Bundesregierung festgehalten (vgl. Bundesregierung 2019 280).

Erschwerend für Veränderungen im Bereich der Einrichtungen der Tagesstruktur beziehungsweise Werkstätten wirkt sich aus, dass hier Bundes- und Länderkompetenzen ineinandergreifen. Die Sozialversicherung liegt in der Verantwortung des Bundes, Einrichtungen der Tagesstruktur beziehungsweise Werkstätten in jener der Länder (vgl. BMASK 2012 81). In den Experten- und Expertinneninterviews wird eine Entlohnung und sozialversicherungsrechtliche Absicherung für Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen der Tagesstruktur beziehungsweise Werkstätten am häufigsten als Forderung für den Bereich der Beschäftigung genannt (vgl. L18, L19, L21, L23, S30, S31, W33, W39, Z49).

11.3.4 Arbeits- und Erwerbsfähigkeit

Das Thema der Arbeits- beziehungsweise Erwerbsfähigkeit wurde sowohl in den Experten- und Expertinneninterviews als auch in der Dokumentenanalyse aufgegriffen. Im NAP Behinderung wird das Thema im Subkapitel „Betriebliche Gesundheitsförderung und Arbeitnehmerschutz“ behandelt. Dort wird auf das Projekt „Gesundheitsstraße“ hingewiesen, mit dem ein „einheitliches und verbindliches System der Prüfung und Anerkennung der Arbeitsfähigkeit bzw. Erwerbsunfähigkeit etabliert werden soll“ (vgl. BMASK 2012 80). Eine weitere Problematisierung von Arbeitsfähigkeit als Konzept findet sich nicht. Der Behindertenrat gibt im Bericht zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren an, dass die Verfahren zur Beurteilung der Arbeitsfähigkeit ein Problem darstellen, da sie nach wie vor auf dem medizinischen Modell der Behinderung basieren (vgl. Behindertenrat 2018 25). In mehreren Interviews wird von den befragten Experten und Expertinnen angegeben, dass niemand aufgrund seiner Behinderung vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden sollte (vgl. L19). Die Abschaffung des Arbeitsfähigkeitsbegriffes wird von Vertreterinnen und Vertretern der Länder, der Zivilgesellschaft wie auch von ehemals in der Politik tätigen Experten beziehungsweise Expertinnen gefordert oder zumindest angegeben, dass die medizinisch basierten Verfahren hinterfragt werden sollten (vgl. L20, P24, P28, Z45).

11.3.5 Behinderteneinstellungsgesetz

Als Ergebnis der Dokumentenanalyse wurde festgehalten, dass das Kapitel „Behinderteneinstellungsgesetz“ inhaltlich kohärent ist und die Umsetzung der Maßnahmen klar belegt wurde. Dennoch führten die Maßnahmen zu keiner Erhöhung der Beschäftigungsquote. Im zweiten und dritten Staatenbericht werden zukünftig geplante Maßnahmen angeführt, um Anreize für Unternehmen zu schaffen, Menschen mit Behinderungen einzustellen. Neben der Erhöhung der Lohnförderungen werden Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen genannt (vgl. BMASGK 2019b 79-80). Die Novelle zum Behinderteneinstellungsgesetz ist ein zentrales Thema im Subkapitel „Behinderteneinstellungsgesetz“. Die Novelle selbst trat im Jahr 2011 in Kraft und ist Teil der Beschreibung der Ausgangslage. Maßnahme Nummer 173 des NAP Behinderung sieht eine Evaluierung der Novelle vor und wurde laut Umsetzungstabelle 2012–2018 planmäßig umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 110).

In mehreren Interviews mit Experten- und Expertinnen wurde der Schluss gezogen, dass die gesetzten Maßnahmen und rechtlichen Rahmenbedingungen nicht ausreichend Wirkung gezeigt haben. Es wird die Forderung nach einer Verstärkung von Maßnahmen zur Information und Sensibilisierung erhoben (vgl. S30, L20, S31, P26, Z42, Z45). Die Themen Kündigungsschutz und Ausgleichstaxe stellen eine kontroverielle Materie innerhalb der interviewten Expertinnen und Experten dar. Ein Konsens besteht jedoch hinsichtlich der Notwendigkeit eines Ausbaus von Förderungen und Anreizen für Unternehmen, um die Beschäftigungsquote zu erhöhen.

11.4 Empfehlungen zum Thema Beschäftigung

Auf Basis der Dokumentenanalyse sowie der Interviews mit Expertinnen und Experten können für den NAP Behinderung 2022–2020 die folgenden inhaltlichen Empfehlungen formuliert werden. Unstrittig ist, dass Maßnahmen im Bereich der Beschäftigung daran zu messen sind, ob diese einen Beitrag zur Reduktion der Arbeitslosigkeit und zur Anhebung der Beschäftigung von und für Menschen mit Behinderungen beitragen. In allen Bereichen solle zudem auf das Thema Frauen mit Behinderung explizit eingegangen werden.

Empfehlung Beschäftigung 1: Ausbau differenzierter statistischer Daten zur Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen

Zwar sind im Kapitel „Beschäftigung“ des NAP Behinderung vereinzelt Daten angegeben, allerdings wird auf Basis der Dokumentenanalyse festgehalten, dass diese unzureichend vorliegen, um die Ausgangslage zu allen Themenbereichen detailliert darzustellen. Dies betrifft auch jene Bereiche, die in die Zuständigkeit der Länder fallen. So liegen keine vergleichbaren Zahlen zur Anzahl an Menschen mit Behinderungen vor, die in Einrichtungen der Tagesstruktur beziehungsweise Werkstätten beschäftigt sind. Es wird empfohlen, dass der Ausbau statistischer Erhebung für den Bereich Beschäftigung als eigene Maßnahme im NAP Behinderung 2022–2030 definiert wird, und die derart gewonnenen Daten auch gezielt für ein Monitoring des Fortschritts im Bereich der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen verwendet werden.

Zum Thema Jugendliche mit Behinderungen werden die bestehenden Maßnahmen – vor allem die „NEBA“ Maßnahmen – von mehreren Experten und Experten positiv eingeschätzt. Nichtsdestotrotz verlangt der Bereich Übergang Schule-Beruf auch im NAP 2022–2030 eine verstärkte Aufmerksamkeit und gezielte Maßnahmen. Auch wird in mehreren Interviews auf den Zusammenhang zwischen Bildungsbereich und Beschäftigungsbereich eingegangen, der ebenfalls eine stärkere Beachtung finden sollte (vgl. M16, W33, Z42). Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Wissenschaft oder des Monitorings führt dazu wie folgt aus:

„Weil es hilft halt nichts, ich kann hundert Mal sagen, ich öffne den Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen, wenn ich Menschen mit Behinderungen schon Zeit ihres Lebens auf eine Parallelschullaufbahn und Ausbildungs-, und Bildungslaufbahn schicke. Wie soll das funktionieren? Also immerhin steht jetzt drinnen, es soll ein Inklusives Bildungssystem geben und es soll die Beschäftigung verbessert werden. Das ist ja immerhin schon der richtige Weg.“ (W33)

Empfehlung Beschäftigung 2: Evaluierung und Ausbau der arbeitsmarktpolitischen Unterstützungsangebote für Jugendliche mit hohem Unterstützungsbedarf

Mehrfach wurde festgehalten, dass nicht bei allen Maßnahmen ersichtlich ist, ob alle Menschen mit Behinderungen unabhängig vom Grad der Behinderung damit erreicht werden. Es ist bereits lange bekannt, dass sich die Durchlässigkeit zum ersten Arbeitsmarkt als Schwierigkeit herausstellt. Es wird empfohlen durch eine Intensivierung des Jugend-

coachings für Jugendliche mit hohem Unterstützungsbedarf sowie zusätzlicher berufsvorbereitender und begleitender Maßnahmen idealerweise in einem inklusiven Setting sicherzustellen, dass alle Jugendlichen, die arbeiten wollen, auch dazu Gelegenheiten und entsprechende Unterstützung erhalten.

Empfehlung Beschäftigung 3: Forcierung von Anstrengungen zur Herstellung einer sozialversicherungsrechtlichen Absicherung und Entlohnung von Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen der Tagesstruktur beziehungsweise Werkstätten

Dies stellt die am häufigsten genannte Forderung in den Interviews mit Expertinnen und Experten zum Thema Beschäftigung dar.

Empfehlung Beschäftigung 4: Überprüfung der UN-BRK Konformität von Verfahren zur Feststellung von Arbeitsfähigkeit

In den Interviews sprechen sich mehrere der interviewten Personen dafür aus, Verfahren zur Feststellung von Arbeitsfähigkeit entweder gänzlich abzuschaffen oder zumindest diese auf ihre UN-BRK Konformität zu überprüfen. Dies tut auch ein ehemals in der Politik tätiger Experte beziehungsweise Expertin, der oder die sich dafür ausspricht:

„[den] Arbeitsfähigkeitsbegriff abzuschaffen, der sagt, wer nicht 50 % Arbeitsleistung erbringen kann, der hat am allgemeinen Arbeitsmarkt nichts verloren. Das ist eine so diskriminierende Bestimmung, die nicht nur die Menschen in den geschützten Werkstätten diskriminiert, sondern alle schwer und schwerer beeinträchtigten Menschen vom Zugang zum Regel Arbeitsmarkt insofern ausschließt, weil die Unterstützung von Arbeitsmarktservice auf diesem Weg nicht gegeben wird.“ (P24)

Mit Blick auf die UN-BRK wird insbesondere die Ausrichtung der Feststellungsverfahren an einem medizinischen und defizitorientierten Modell von Behinderung kritisiert. Dies bringe, so ein Beamter beziehungsweise eine Beamtin einer anderen Verwaltungsstelle, auch die Schwierigkeit mit sich, dass medizinische Einstufungsverfahren eigentlich wenig bis gar

nichts über die konkrete Eignung einer Person für einen passgenauen Arbeitsplatz aussagen. Als Beispiel führt die Person an:

„(...) wenn ich jetzt einen Rollstuhlfahrer nehme, der eine gute Ausbildung hat, vielleicht sogar einen akademische, der hat medizinisch 100 Prozent Grad der Behinderung. Wenn ich aber jetzt das auf sozusagen auf seine arbeitsmarktpolitische Behinderung umsetze, hat der aus meiner Sicht, wenn man ein paar Stufen weg gibt, einen Grad der Behinderung von 0 Prozent. Das ist jetzt ein extremes Beispiel. Andererseits gibt es Behinderungsformen, die prozentual medizinisch relativ niedrig eingeschätzt werden, aber in der tatsächlichen Erscheinungsform ein großes Problem ausmachen.“ (vgl. P28)

Empfehlung Beschäftigung 5: Schaffung von Modellen der Durchlässigkeit zum ersten Arbeitsmarkt sowie der Inklusiven Beschäftigung

Die Erhöhung der Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt und die Schaffung von zugänglichen Arbeitsplätzen wird von mehreren Experten und Expertinnen als prioritär zu wertendes Ziel für einen NAP Behinderung 2022–2030 angesprochen (vgl. L18, L21, W39, Z43):

„Unser Ziel hat zu sein, dass alle den gleichen Zugang haben. Und wenn man Unterstützung braucht, um diesen Zugang wahrzunehmen, dann muss man schauen, wie man diesen Zugang ermöglicht oder diese Unterstützung bereitstellt. Und das wird dann vielleicht Zeit dauern, das wird dann vielleicht finanzielle, große Anstrengungen brauchen. Das wird Umschichtungen brauchen und dort, wo man sich vielleicht zum einen das Geld spart, hat man dann das Geld für etwas anderes.“ (W39)

Auf die Notwendigkeit einer Durchlässigkeit zum ersten Arbeitsmarkt wird in folgender Interviewpassage besonders deutlich hingewiesen:

„Aber gleichzeitig dieses System der Werkstätten, eigentlich kann man auch kritisieren, dass eben Menschen mit Behinderung da nur beschäftigt werden und niemals versucht wird, sie in den zweiten oder ersten

Arbeitsmarkt zu bringen. Das heißt, da müsste man eigentlich eine Reduktion von Plätzen in diesen Werkstätten anstreben. (...) Eine Alternative wäre zu sagen, man macht einen langfristigen Plan und sagt das Ziel ist, dass wir wirklich einen inklusiven Arbeitsmarkt haben, aber das wird dauern. Für eine Übergangszeit stellen wir zumindest sicher, dass alle Menschen, die einen Platz in einer Beschäftigungstherapiewerkstätte brauchen, den bekommen, das heißt als kurzfristige Maßnahmen erweitern wir die Plätze, aber gleichzeitig und parallel arbeiten wir an dem System und an den Maßnahmen, damit wird diese Werkstätten gar nicht mehr oder in einer extrem verminderten Anzahl brauchen.“ (W39)

Modelle der Durchlässigkeit wie auch die Entwicklung von Modellen zur inklusiven Beschäftigung waren im NAP Behinderung 2012–2020 geplant. Der tatsächliche Stand der Umsetzung über die gesamte Laufzeit des NAP Behinderung wird jedoch als deutlich zu gering bewertet. Hierbei spielt die Beteiligung und Kooperation der Länder eine entscheidende Rolle.

Empfehlung Beschäftigung 6: Weiterentwicklung von Anreizsystemen für Unternehmen zur Förderung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen

Die Veränderungen im Bereich des Kündigungsschutzes haben sich nicht als wirksam zur Erhöhung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen erwiesen (vgl. BMASGK 2019a 110). Insbesondere hinsichtlich von „Strafsystemen“ wie etwa der Ausgleichstaxe bestehen zum Teil massiv divergierende Meinungen unter den befragten Expertinnen und Experten. Weitaus mehr Übereinstimmung weisen die Sichtweisen zur Bedeutung von zusätzlichen Anreizsystemen für Unternehmen auf. Finanziert werden könnten derartige Anreizsysteme durch die derzeit im Diskurs befindliche Idee eines Beschäftigtenbeitrages anstelle der Ausgleichstaxe.

Empfehlung Beschäftigung 7: Verstärkung der Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung von Unternehmen

In mehreren Interviews wird auf die Bedeutung der Förderung von Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung für Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen (vgl. S30, L20, S31, P26, Z42, Z45) eingegangen. Als Positivbeispiel für bewusstseinsbildende Maßnahmen wird die Ö3-Aktion „Ich will und ich kann arbeiten – und ich verdiene eine Chance“ für Lehrlinge mit Behinderung genannt, mit der auch wirtschaftliche Interessen angesprochen wurden (vgl. P26).

Viele der interviewten Personen schlagen vor, das bestehende Maßnahmensystem weiterzuentwickeln und differenziert nach seinen tatsächlichen beschäftigungsfördernden Effekten hin zu untersuchen. Hierbei werden eine Reihe an Empfehlungen geäußert, die jedoch zumeist auf der Ebene von Einzelnennungen verblieben. Noch einmal sei hier auf den Vorschlag eines Vertreters beziehungsweise einer Vertreterin aus der Zivilgesellschaft hingewiesen. Die Person empfiehlt – zum Beispiel im Rahmen einer Klausur – ein Gedankenexperiment durchzuführen, wie sich Menschen mit Behinderungen und arbeitsmarktpolitische Expertinnen und Experten unter den Bedingungen des heutigen Arbeitsmarktes ein Unterstützungsmodell vorstellen würden. Ein Aspekt, der hierbei auch Beachtung finden sollte ist, die Rolle des zweiten Arbeitsmarktes:

Empfehlung Beschäftigung 8: Einleitung eines breiten Diskussionsprozess zum Neu- und Umdenken von Angeboten zur Etablierung eines zweiten Arbeitsmarktes

Ein Vertreter beziehungsweise eine Vertreterin der Zivilgesellschaft sieht in der Forcierung von sozialwirtschaftlichen Unternehmen eine in Österreich stärker zu berücksichtigende Strategie:

„Wenn wir uns aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit anschauen, was in Europa wirkt, dann sind das sozialwirtschaftliche Unternehmen, die alle mindestens 30 % benachteiligte Personengruppen beschäftigen. Und ich weiß nicht, ob Sie das Modell kennen, aber geht es im Wesentlichen um eine gesellschaftspolitische Zielsetzung, wie neue Entscheidungsprozesse mit ökonomischen Mitteln umgesetzt werden. Derartige Unternehmen beschäftigen üblicherweise sehr viele Menschen mit Behinderungen und das wirkt.“ (Z43)

In Bezug auf einen starken zweiten Arbeitsmarkt wird von einer anderen Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter der Zivilgesellschaft auf das Schwedische Modell verwiesen:

„Ich denke mir immer in Schweden funktioniert es eigentlich ganz gut (...) dort hat man wirklich einen gut funktionierenden sekundären Arbeitsmarkt, wo wirklich alle Randgruppen, die Schwierigkeiten bei der Vermittlung haben auch drin sind und das ist ein gesellschaftlich akzeptierter Bereich und das wäre vielleicht bei uns auch unter Umständen überlegenswert. Da gibt es, das ist jetzt nicht unbedingt Konvention, was ich jetzt sage, aber es wäre zumindest überlegenswert, einmal in diese Richtung nachzudenken.“ (Z40)

Demgegenüber stehen Stimmen, die sich für die gänzliche Abschaffung von jedweden Formen segregativer Beschäftigung aussprechen. Gerade, weil dieses Thema so umstritten ist, wird an dieser Stelle empfohlen Möglichkeiten im Zuge der Umsetzung des NAP 2022–2030 moderierte Möglichkeiten zur Diskussion schaffen.

12 NAP Behinderung 2012–2020

Kapitel 6 „Selbstbestimmtes Leben“

In Kapitel 6 des NAP Behinderung 2012–2020 wird die Förderung eines selbstbestimmten Lebens behandelt. Themenbereiche, die Eingang in dieses Kapitel finden, sind Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben, Unterstützungsstrukturen, Pflege und Armutsbekämpfung.

12.1 Ergebnisse der Dokumentenanalyse

Das Kapitel „6. Selbstbestimmtes Leben“ gliedert sich in folgende acht Unterkapitel:

- 6.1 Selbstbestimmtes Leben allgemein
- 6.2 Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben
- 6.3 Persönliche Assistenz
- 6.4 Soziale Dienste
- 6.5 Pflegegeld
- 6.6 Pflegende Angehörige
- 6.7 Sicherung des Lebensstandards und Armutsbekämpfung

Dem Kapitel wurden insgesamt 17 Maßnahmen und fünf Indikatoren zugeordnet. Die am häufigsten vertretenen Maßnahmentypen sind: „2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen (fünf Maßnahmen), 9 Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen“ (vier Maßnahmen) und „6 Forschungsprojekte, Evaluierungen und Studien“ (drei Maßnahmen).

Im einleitenden Text zu Kapitel 6 wird folgender Abschnitt der UN-BRK zitiert:

„Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens anerkennen das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben, und treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen den vollen

Genuss dieses Rechts und ihre volle Einbeziehung in die Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft zu erleichtern [...]“ (UN-BRK Art. 19).

Es wird im NAP Behinderung 2012–2020 auf mehrere Artikel der UN-BRK verwiesen, die für das Kapitel „6. Selbstbestimmtes Leben“ als relevant angesehen werden:

- Artikel 19 „Unabhängige Lebensführung und Inklusion in die Gemeinschaft“
- Artikel 23 „Achtung der Wohnung und der Familie“
- Artikel 28 „Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz“
- Artikel 29 „Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben“

In den Unterkapiteln wird nicht explizit auf Bestimmungen der UN-BRK Bezug genommen. In weiterer Folge wird auf die Beschreibung der Ausgangslage und der Zielsetzungen der einzelnen Unterkapitel, beginnend mit dem Kapitel „6.1 Selbstbestimmtes Leben allgemein“, eingegangen.

12.1.1 Selbstbestimmtes Leben allgemein

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Ausgangslage wird auf bestehende Leistungen zur Förderung eines selbstbestimmten Lebens hingewiesen, wie etwa Pflegegeld, Persönliche Assistenz oder verschiedene soziale Dienstleistungen. Es wird klargestellt, dass trotz dieser Leistungen circa 13.000 Menschen mit Behinderungen in Wohn- und Pflegeeinrichtungen leben, und die Möglichkeit der Selbstvertretung nicht immer gegeben ist. Die Verknüpfung von Wohnform und Unterstützungsleistungen, so die Einschätzung im NAP Behinderung 2012–2020, erfüllt die Idee des selbstbestimmten Lebens nicht. Des Weiteren können vor allem Menschen mit Lernschwierigkeiten oft ihre Lebens- und Wohnform nicht frei wählen.

Es erfolgt der Hinweis, dass selbstbestimmtes Wohnen in den Verantwortungsbereich der Länder fällt. Persönliche Assistenz liegt ebenso in der Kompetenz der Länder und steht deshalb regionsabhängig in unterschiedlicher Form zur Verfügung. Für Menschen mit Behinderungen, die keine Persönliche Assistenz wollen, wird im NAP Behinderung 2012–2020 die Notwendigkeit gesehen, Alternativen anzubieten (vgl. BMASK 2012 85).

Es werden sieben Zielsetzungen genannt (vgl. ebd. 86). Die Zielsetzungen sind als Zielsetzungen formuliert:

- Befähigung zum selbstbestimmten Leben und zur Teilhabe an der Gesellschaft durch Unterstützungsleistungen
- Sicherung der Entscheidungsfähigkeit über Partnerschaft, Ehe und Familiengründung
- Angebotsvielfalt an Unterstützungsleistungen bieten
- Programm der De-Institutionalisierung im Bereich des Wohnens in allen Bundesländern, auch für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf; freie Wahl der passenden Wohnform beziehungsweise Unterstützungsleistungen ermöglichen
- Recht auf Mitsprache und Selbstvertretung für Menschen mit Lernschwierigkeiten durch Unterstützung der Selbstvertretungen fördern
- Unterstützung und Ausbau der „Peer-Beratung“
- Möglichkeiten selbstbestimmten Lebens für Zielgruppen gemeinsam mit Interessensvertretungen entwickeln

In der Ausgangslage und den Zielsetzungen werden wichtige Elemente genannt, die selbstbestimmtes Leben ausmachen. Im Rahmen der Zielsetzungen werden mehr Themen aufgegriffen, als in der Ausgangslage genannt werden. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit der Ausgangslage, bei der die bestehende Situation erhoben wird, steht aus.

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Im hier behandelten Kapitel des NAP Behinderung 2012–2020 wird die Förderung des Prinzips des Selbstbestimmten Lebens beschrieben. Im Bericht der ÖAR wird darauf hingewiesen, dass dieses Prinzip nicht gesetzlich verankert ist. Im BGStG wird die gleichberechtigte Teilhabe als Ziel angegeben. Auch die ÖAR bekräftigt, dass Menschen mit Lernschwierigkeiten oft nicht die Entscheidungsmöglichkeit darüber gegeben wird, wie sie leben möchten. Oft ist die Unterbringung in Heimen ohne Alternative. Diese Wohnformen verstärken die Exklusion von Menschen mit Behinderungen und sind der Selbstbestimmung hinderlich. Aufgrund des zu geringen Betreuungsangebots kann in Heimen oft keine Förderung von Selbstständigkeit stattfinden. Die ÖAR weist darauf hin, dass die Struktur von Heimen zusätzlich Missbrauch und sexuelle Gewalt fördert (vgl. ÖAR 2010 71ff.).

Im ersten Bericht des Monitoringausschusses wird erklärt, dass die Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderungen nicht das Ziel, sondern das Mittel sind, um ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen (vgl. Monitoringausschuss 2012 47). In den Zielsetzungen

dieses Unterkapitels wird mehrfach auf Möglichkeiten zur freien Entscheidungsfindung hingewiesen.

Maßnahmen und Indikatoren

Dieses Unterkapitel, das sieben Zielsetzungen nennt, die teilweise aus mehreren Unterzielen bestehen, enthält nur eine einzige Maßnahme. Diese Maßnahme betrifft das Recht auf Mitsprache und Selbstvertretung. Es werden drei Indikatoren angeführt (vgl. BMASK 2012 86). Die Maßnahme wurde von der für die Priorisierung zuständigen Unterarbeitsgruppe der Begleitgruppe nachträglich als besonders vordringlich gekennzeichnet (vgl. BMASK 2016 22ff.).

Tabelle 44: Maßnahme 188–6.1 Selbstbestimmt Leben allgemein

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 10 Staatliche Förderungen und Zuwendungen		
188 ⁶²	Stärkung der Selbstvertretung von Menschen mit Lernbehinderung durch finanzielle Unterstützung von Pilotprojekten der Selbstvertretungsorganisationen	teilweise

Indikatoren zur Zielerreichung im Bereich „Selbstbestimmt Leben allgemein“:

Anzahl der Heimplätze für Menschen mit Behinderungen

Anzahl der Wohnplätze in selbstbestimmten Wohnformen

Anzahl der unterstützten Selbstvertretungen

Der zweite Teil der Maßnahme (finanzielle Unterstützung von Pilotprojekten der Selbstvertretungsorganisationen) ist als Maßnahme formuliert, der erste Teil (Stärkung der Selbstvertretung) hingegen enthält eine Zielsetzung. Nur auf den dritten Indikator kann durch die

⁶² als prioritär eingestuft

Maßnahme eingewirkt werden. Es wird kein Ziel formuliert und es geht nicht aus der Ausgangslage hervor, inwiefern Selbstvertretungen zuvor unterstützt wurden. Dadurch kann anhand des Indikators keine Zielerreichung erschlossen werden.

Zusätzlich ist anzuführen, dass der angegebene Umsetzungsstand in der Umsetzungstabelle 2012–2018 nur teilweise zur Maßnahme passt. Dort wird auf bereits vor dem NAP Behinderung 2012–2020 unterstützte Aktivitäten des Netzwerks Selbstvertretung Österreich hingewiesen. Diese Information sollte Teil der Ausgangslage sein. Neben dieser Aktivität wird in der Umsetzungstabelle 2012–2018 der Abschluss eines geplanten Werkvertrages zur Unterstützung der Selbstvertretung im Bundesbehindertenbeirat genannt. Dadurch soll die Teilnahme an Sitzungen und die Informationsweitergabe über Entwicklungen im Bereich der Behindertenpolitik für Selbstvertreter und Selbstvertreterinnen ermöglicht werden (vgl. BMASGK 2019a 122).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In der Ausgangslage werden nur Teilaspekte jener Themen aufgegriffen, die in den Zielsetzungen genannt werden. Diese sind Unterstützungsleistungen und Wohnformen. Ausgangslage und Zielsetzungen in Kombination miteinander geben einen kurzen Eindruck über den Status quo, vor allem aber wird nachvollziehbar aufgezeigt, was selbstbestimmtes Leben bedeutet und wie es unterstützt werden kann.

Dem Großteil der Zielsetzungen werden keine Maßnahmen zugeordnet. Die Maßnahme 188 kann nicht unmittelbar auf die, durch die Indikatoren messbaren, Zielsetzungen einwirken. Zudem werden in der Ausgangslage keine Zahlen zu den Indikatoren genannt. Das Potenzial, das durch die Erarbeitung der Ausgangslage und Zielsetzungen dieses Unterkapitels entstanden ist, geht verloren, da keine weiteren Maßnahmen geplant wurden. Die einzige Maßnahme kann nur einen sehr geringen – wenngleich wichtigen – Teil des Kapitels abdecken.

Entsprechungen in der UN-BRK

Zu Entsprechungen der UN-BRK muss bei diesem Unterkapitel zwischen der Ausgangslage und den Zielsetzungen beziehungsweise den Maßnahmen unterschieden werden. In allen Bereichen finden zwar inhaltliche Entsprechungen mit der UN-BRK, jedoch ist die fehlende Einleitung von Umsetzungsschritten nicht UN-BRK konform.

Im Rahmen der Zielsetzungen wird der UN-BRK entsprochen. Es wird die Perspektive vertreten, Menschen mit Behinderungen Selbstbestimmung und Selbstvertretung zu ermöglichen. Das Angebot an Alternativen und Wahlmöglichkeiten – etwa durch die Förderung von gemeindenahen Unterstützungsdiensten – entspricht der UN-BRK (vgl. UN-BRK Art. 19). Die Achtung der Wohnung und der Familie ist in Artikel 23 geregelt (vgl. ebd. Art. 23). Die einzige erfolgte Umsetzung betrifft Artikel 29; „die Bildung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen, die sie auf internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene vertreten“ (ebd. Art. 29 lit. b ii). Damit wird ein wichtiger Schritt zur Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben gesetzt worden.

Nicht erfüllt wird die Verpflichtung der Vertragsstaaten, geeignete Maßnahmen zu treffen, um die UN-BRK umzusetzen (vgl. ebd. Art. 4 Abs. 1). Wenn Missstände erkannt werden, wie in diesem Unterkapitel geschehen, und in der Ausgangslage darauf hingewiesen wird, sollten auch Strategien entwickelt werden, um auf diese zu reagieren.

Synthese

Das behandelte Unterkapitel beginnt mit einer vielversprechend dargestellten Ausgangslage und Zielsetzungen, die zentrale Themen des selbstbestimmten Lebens und der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen umfassen. Jedoch wurde nur eine einzige Maßnahme geplant. Manche Themen, die zu keinen Maßnahmen geführt haben (wie etwa Persönliche Assistenz), werden in späteren Unterkapiteln aufgegriffen. Andere Bereiche – zum Beispiel die Entscheidung über Partnerschaft, Ehe und Familiengründung – werden nicht mehr thematisiert.

Die Vielzahl an Zielsetzungen im Verhältnis zu einer einzigen Maßnahme und die Angabe mehrerer, zum Teil zielloser Indikatoren erwecken nicht den Eindruck, dass gewissenhaft versucht wurde, selbstbestimmtes Leben für Menschen mit Behinderungen zu fördern. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass der Verantwortung, geeignete Strategien zu entwickeln, im NAP Behinderung 2012–2020 nicht nachgekommen wurde. Die in der Ausgangslage angeführten Themen und der bestehende Hinweis auf Handlungsbedarf, aufgrund mangelnder Entsprechung mit dem Prinzip Selbstbestimmtes Leben, werden nicht weiter behandelt. Darunter fällt etwa selbstbestimmtes Wohnen. Im Bericht des Behindertenrates aus dem zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren wird festgehalten, dass keine Pläne zur De-Institutionalisierung bekannt sind (vgl. Behindertenrat 2018 15). Die Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderungen in Heimen werden im Bericht der Volksanwaltschaft kri-

tisiert, sowie ebenso Einschränkungen der Selbstbestimmung verortet (vgl. Volksanwaltschaft 2018 24f.). Die unterschiedlichen Regelungen der Länder führen laut Monitoringausschuss dazu, dass Menschen mit Behinderungen abhängig von ihrem Wohnort ungleich behandelt werden (vgl. Monitoringausschuss 2018 19).

12.1.2 Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Ausgangslage wird erklärt, dass für Menschen mit Behinderungen Barrieren für die Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben, als auch an der Informationsgesellschaft bestehen. Außerdem soll laut NAP Behinderung 2012–2020 überprüft werden, ob Menschen mit Behinderungen beim Zugang zum Geschworenen- oder Schöffenamt benachteiligt werden (vgl. BMASK 2012 87).

Das Unterkapitel „6.2 Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben“ umfasst vier Zielsetzungen, die teilweise als Maßnahmen formuliert sind (vgl. ebd. 87):

- Barrierefreies Angebot an politischer Erwachsenenbildung
- Sicherstellung, dass Schriftstücke von Behörden verständlich sind
- Einbezug von Menschen mit Behinderungen in die Informationsgesellschaft
- Änderung des Geschworenen- und Schöffengesetzes, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen nicht vom Amt eines beziehungsweise einer Geschworenen oder Schöffen beziehungsweise Schöffin ausgeschlossen werden

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Im NAP Behinderung 2012–2020 wird zwar die Information zu politischen Themen und zu Wahlen angesprochen, nicht aber die Ausübung des Wahlrechtes. Menschen mit Behinderungen sind in Österreich wahlberechtigt (vgl. Monitoringausschuss 2012 17). Im Bericht der ÖAR aus dem ersten Staatenberichtsverfahren wird angemerkt, dass Wahlen nicht immer barrierefrei zugänglich sind (vgl. ÖAR 2010 133). Demnach seien Maßnahmen notwendig sind, um politische Bildung, Informationen zu Wahlen und Wahlmaterialien barrierefrei und vor allem in leicht lesbaren Versionen zugänglich zu machen (vgl. ebd. 134).

Maßnahmen und Indikatoren

Es werden drei Maßnahmen, aber keine Indikatoren angegeben. Zwei der Maßnahmen beziehen sich auf barrierefreie Information zu politischem und öffentlichem Leben und zu Wahlprozessen. Die dritte Maßnahme geht auf das Geschworenen- und Schöffengesetz ein. Zwei der Maßnahmen werden in der Umsetzungstabelle 2012–2018 als umgesetzt, eine als teilweise umgesetzt angegeben (vgl. BMASGK 2019a 122-123).

Tabelle 45: Maßnahmen 189-191–6.2 Teilnahme am politischen/öffentlichen Leben

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 6 Forschungsprojekte, Evaluierungen und Studien		
189	Barrierefreie Erwachsenenbildung über das politische und öffentliche Leben und Informationen darüber in Leichter-Lesen-Version	teilweise
190	Angebot an barrierefreier und möglichst verständlicher Information für die Teilnahme an Wahlen in gedruckter und elektronischer Form	ja
Typ 9 Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen		
191	Mögliche Änderung des GSchG, um Menschen mit Behinderungen nicht vom Amt eines Geschworenen oder Schöffen auszuschließen	ja

Die Maßnahmen sind als Maßnahmen formuliert. Der Umsetzungsstand von Maßnahme 189 wird als teilweise umgesetzt angegeben. Es wird darauf hingewiesen, dass es sich um ein Querschnittsthema in der Erwachsenenbildung handelt, wobei im Kapitel zu Erwachsenenbildung (siehe Kapitel 10.1.5.) keine Information dazu angegeben wird. Zur Information zum politischen und öffentlichen Leben wird in diesem Kapitel die Informationswebsite „www.rechtleicht.at“ im Kontext des Umsetzungsstandes zu Maßnahme 189 genannt.

Zu Maßnahme 190 wurden einzelne Aktivitäten umgesetzt und die Zugänglichkeit von Wahlen dadurch positiv beeinflusst. Informationstexte zur Nationalratswahl 2017 wurden in leicht lesbarer Sprache zur Verfügung gestellt und für die Europawahlen 2019 leicht lesbares, und für blinde Wählerinnen und Wähler zugängliches Material geplant. Eine Beratungshotline zu Wahlen unterstützt speziell auch Menschen mit Behinderungen (vgl. ebd. 123).

Die Umsetzungstabelle 2012–2018 führt zu Maßnahme 191 an:

„Lediglich Personen, die infolge ihres körperlichen oder geistigen Zustandes die Pflichten des Amtes nicht erfüllen können, sind gemäß § 2 Z 1 Geschworenen- und Schöffengesetzes 1990 (GSchG) von diesen Ämtern ausgeschlossen [...]. Dass auch Menschen mit Behinderungen an der Rechtsprechung mitwirken können/müssen, ist bereits jetzt gesetzlich normiert und bedarf darüber hinaus keiner expliziten Klarstellung. Eine Änderung des GSchG wird daher in diesem Zusammenhang nicht für notwendig erachtet.“ (ebd. 123)

Damit wird die Zielsetzung als obsolet erklärt, wobei keine über die Ausgangslage hinausgehenden Informationen vorzuliegen scheinen.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Zwei der Themen werden von der Ausgangslage über die Zielsetzungen hin zu den Maßnahmen genannt: Bildung und Information zum politischen und öffentlichen Leben und der Zugang zum Geschworenen- und Schöffen- beziehungsweise Schöffinnenamt. Das Kapitel ist inhaltlich kohärent aufgebaut. Allerdings wird der Einbezug von Menschen mit Behinderungen in die Informationsgesellschaft zwar in Ausgangslage und Zielsetzungen erwähnt, eine Maßnahme kann jedoch nicht eindeutig zugeordnet werden. Zusätzlich geht aus der Ausgangslage nicht eindeutig hervor, was unter Einbezug in die Informationsgesellschaft verstanden wird.

Entsprechungen in der UN-BRK

Das Unterkapitel trägt den gleichen Titel wie Artikel 29 „Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben“ der UN-BRK. In diesem Artikel wird unter anderem der Zugang zu Wahlen und zur Mitgestaltung öffentlicher Angelegenheiten geregelt. Wahlen werden in dem Unterkapitel des NAP Behinderung 2012–2020 aber kaum behandelt. Der einzige aufgegriffene Teil des Artikels sind barrierefreie und leicht zu verstehende Wahlmaterialien (vgl. UN-BRK Art. 29 lit. a i). Zentrale Teile des Artikels 29 gehen also nicht in den NAP Behinderung 2012–2020 ein. Die Mitgestaltung öffentlicher Angelegenheiten wurde bereits im vorhergehenden Kapitel „6.1 Selbstbestimmtes Leben allgemein“ thematisiert, und eine Maßnahme dazu umgesetzt. Das in der Ausgangslage genannte Recht auf Information findet

außerdem Entsprechungen in Artikel 21 „Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Information“ (vgl. ebd. Art. 21).

Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen in politische Entscheidung ist Teil der allgemeinen Verpflichtungen der UN-BRK:

„Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein“ (ebd. Art. 4 Abs. 3).

Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen in politische Prozesse bedeutet – dem Bericht des Monitoringausschusses zum ersten Staatenberichtsverfahren folgend – nicht nur an Wahlen teilzunehmen. Wie an den allgemeinen Verpflichtungen der UN-BRK zu erkennen, geht es vor allem um den Einbezug bei Themen, die Menschen mit Behinderungen betreffen. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass der Zugang von Menschen mit Behinderungen zu politischen Entscheidungen nicht nur bedeutet Maßnahmen zu entwickeln, sondern auch die Partizipation von betroffenen Personen an dieser Entwicklung zu ermöglichen. Der Monitoringausschuss merkt an, dass Menschen mit Behinderungen bei der Erstellung des NAP Behinderung 2012–2020 nicht ausreichend einbezogen wurden (vgl. Monitoringausschuss 2012 17).

Synthese

In dem Unterkapitel werden einige Bereiche genannt, die für die Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben von Relevanz sind. Mit Blick auf Artikel 29 der UN-BRK fällt auf, dass ein großer Themenkomplex, nämlich die Zugänglichkeit von Wahlen, kaum angeschnitten wird. Es wird nur die barrierefreie Information behandelt. Zu den Maßnahmen zu Information wurden Umsetzungsschritte angegeben. Hinzuzufügen ist, dass in der Umsetzungstabelle 2012–2018 nicht darauf eingegangen wird, wie Barrierefreiheit von Informationen zu Wahlen dauerhaft und in Bezug auf alle Wahlen abgesichert wird. Mit den Nationalratswahlen 2017 und den Europawahlen 2019 werden zwei Positivbeispiele angegeben. Der Monitoringausschuss führt im Bericht zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren als

Empfehlung an, dass der Vertragsstaat die barrierefreie Zugänglichkeit von Information und Wahlen garantieren muss (vgl. Monitoringausschuss 2018 28).

Zu dem äußerst komplexen Thema Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben, das hohe Relevanz für Selbst- und Mitbestimmung von Menschen mit Behinderungen hat, finden nur wenige Aspekte in der Ausgangslage Erwähnung. Vor allem fehlen Details dazu, welche Schwierigkeiten für Menschen mit Behinderungen bei der Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben bestehen (vgl. BMASK 2012 87). Ohne detaillierte Kenntnis über die gegenwärtige Situation wird das Setzen zielgerichteter Maßnahmen erschwert.

12.1.3 Persönliche Assistenz

Ausgangslage und Zielsetzungen

Persönliche Assistenz wird im NAP Behinderung 2012–2020 als Möglichkeit für Menschen mit Behinderungen angegeben, ihr Leben „selbstbestimmter und unabhängiger zu gestalten“ (BMASK 2012 88). In der Ausgangslage wird auf die geteilte Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern hingewiesen. Persönliche Assistenz am Arbeitsplatz, in Bundesschulen und beim Studium liegt in der Verantwortung des Bundes. Persönliche Assistenz in anderen Lebensbereichen liegt im Kompetenzbereich der Länder. Dadurch liegen unterschiedliche Regelungen vor, was Zielsetzungen, Berechtigung, Voraussetzungen und Höhe der Förderungen betrifft. Im NAP Behinderung 2012–2020 wird angeführt, dass etwa 1.000 Personen in Österreich Persönliche Assistenz beziehen (vgl. ebd. 88).

Es werden fünf Zielsetzungen angegeben (vgl. ebd. 88). Die folgenden Zielsetzungen können klar von den Maßnahmen abgegrenzt werden:

- Ausbau der Persönlichen Assistenz für alle Arten von Behinderungen auf Bundesebene
- Bundesweite Vereinheitlichung der Persönlichen Assistenz
- Fortführung der Persönlichen Assistenz an Bundesschulen
- Ausbau der persönlichen Assistenz in Pflichtschulen durch die Länder wird „erwartet“ (ebd. 88)
- Faire Arbeitsbedingungen und angemessene Entlohnung für persönliche Assistenten und Assistentinnen schaffen

Bei der Zielsetzung zu Persönlicher Assistenz an Pflichtschulen wird nicht klargestellt, ob die Erwartung an die Länder zu konkreten Umsetzungsschritten führen sollte.

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Die ÖAR unterstreicht die Einschätzung im NAP Behinderung, dass es maßgebliche Unterschiede bei den Regelungen zu Persönlicher Assistenz in den Bundesländern gibt. Im Bericht wird ergänzt, dass ausreichende Finanzierung und ein Rechtsanspruch auf Persönliche Assistenz in allen Lebensbereichen fehlen (vgl. ÖAR 2010 74f.). Außerdem wird kritisch vermerkt, dass Menschen mit Lernschwierigkeiten kaum Zugang zu dieser Leistung haben (vgl. ebd. 75).

Persönliche Assistenz in allen Lebensbereichen sicherzustellen, ist eine grundlegende Maßnahme, um volle Teilhabe zu ermöglichen. Ohne die geeigneten Unterstützungsformen werden Menschen mit Behinderungen, so im Bericht der ÖAR dargestellt, zusätzlich daran gehindert, am kulturellem Leben und an Freizeitaktivitäten teilzuhaben (vgl. ebd. 137). Der Monitoringausschuss führt an, dass die Unterstützung zur Finanzierung der Persönlichen Assistenz nicht einkommens- und vermögenunabhängig gewährt wird. Dadurch erfahren einkommensstärkere Personen einen Nachteil (vgl. Monitoringausschuss 2012 15). Keine Regelung der Bundesländer, so der Bericht des Monitoringausschusses zum ersten Staatenberichtsverfahren, erfülle die Ansprüche der UN-BRK an Persönliche Assistenz (vgl. ebd. 15).

Maßnahmen und Indikatoren

Zu dem Unterkapitel wurden drei Maßnahmen erarbeitet, von denen zwei als umgesetzt beschrieben werden (vgl. BMASGK 2019a 123-124) Es werden keine Indikatoren angegeben (vgl. BMASK 2012 88f.).

Tabelle 46: Maßnahmen 192-194–6.3 Persönliche Assistenz

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 7 Konzepte, Strategien und Richtlinien		
193 ⁶³	Berücksichtigung der Persönlichen Assistenz beim Finanzausgleich	ja

⁶³ als prioritär eingestuft

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
194	Erarbeitung von Richtlinien zum Einsatz persönlicher Assistenz an Bundesschulen	ja
Typ 9 Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen		
192 ⁶⁴	Erarbeitung des Konzeptes für eine bundesweit einheitliche Regelung der Persönlichen Assistenz in allen Lebensbereichen unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen	nein

Der Indikator nimmt Bezug auf Personen, die Persönliche Assistenz beziehen.

Indikator zur Zielerreichung im Bereich „Persönliche Assistenz“:

Zahl der Personen, die geförderte Persönliche Assistenz in Anspruch nehmen

Die Maßnahmen sind alle als Maßnahmen formuliert. Keine der Maßnahmen wirkt explizit auf die im Indikator genannte Zahl ein. In der Ausgangslage wird angegeben, dass etwa 1.000 Personen Persönliche Assistenz in Anspruch nehmen. Der Indikator umfasst kein quantitatives Ziel, in der Umsetzung werden keine aktuellen Daten angegeben.

Die Erarbeitung einer einheitlichen Regelung zu Persönlicher Assistenz wird als Maßnahme 192 angeführt. Dazu gibt es gemäß der vorliegenden Datenlage keine Umsetzungsschritte (vgl. BMASGK 2019a 123). Zu dieser Maßnahme wurde die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen vorgesehen. In der Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 wird diese Maßnahme als teilweise umgesetzt bewertet. So wird eine Arbeitsgruppe mit den Ländern und betroffenen Menschen mit Behinderungen genannt (vgl. BMASK 2016 156). Da Maßnahme 192 in der Umsetzungstabelle 2012–2018 als nicht umgesetzt bewertet wird, wurde die Einschätzung des Umsetzungsstandes anscheinend später revidiert.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Die Maßnahmen des Unterkapitels können nur auf einen Teil der Zielsetzungen einwirken. Die Zielsetzungen sind nicht nur umfassender, sondern nehmen auch deutlich stärker Bezug auf die UN-BRK. Nicht Teil der Maßnahmen ist die Zugänglichkeit der Persönlichen Assistenz

⁶⁴ als prioritär eingestuft

für alle Menschen mit Behinderungen und die Arbeitsbedingungen der persönlichen Assistenten und Assistentinnen, wobei darauf hinzuweisen ist, dass bei der Persönlichen Assistenz am Arbeitsplatz seit 2018/2019 trotz fehlender Maßnahme eine Umsetzung erfolgt ist, und alle Persönlichen Assistenten und Assistenten sozialversicherungsrechtlich angestellt werden und kollektivvertraglich entlohnt werden.

Entsprechungen in der UN-BRK

Ein vielfältiges Angebot an Unterstützungsleistungen ist von grundlegender Bedeutung, um Menschen mit Behinderungen Teilhabe und Selbstbestimmung zu ermöglichen. In den allgemeinen Verpflichtungen der UN-BRK wird geregelt, dass die Vertragsstaaten sich zu Unterstützungsdiensten unterschiedlicher Form verpflichten. Sie übernehmen Verantwortung darüber, Personen, die mit Menschen mit Behinderungen arbeiten, angemessen auszubilden (vgl. UN-BRK Art. 4 Abs. 1 lit. h und i). An dieser Stelle wird Persönliche Assistenz als Mittel zur Teilhabe und Selbstbestimmung in allen Lebensbereichen anerkannt, Persönliche Assistenz am Arbeitsplatz wird im Kapitel „5. Beschäftigung“ zusätzlich behandelt. In Artikel 19 UN-BRK wird geregelt:

„Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens anerkennen das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben, und treffen wirksame geeignete Maßnahmen [...] indem sie unter anderem gewährleisten, dass [...] Menschen mit Behinderungen Zugang zu einer Reihe von gemeindenahen Unterstützungsdiensten haben, zu Hause, in Einrichtungen und sonstiger Art, einschließlich der Persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft und der Inklusion in der Gemeinschaft sowie zur Verhinderung von Isolation und Segregation von der Gemeinschaft notwendig ist.“ (ebd. Art. 19 lit. b)

Persönliche Assistenz ist ein wichtiges Element für die Förderung gleichberechtigter Teilhabe in allen Lebensbereichen. Die Relevanz der Persönlichen Assistenz geht aus Ausgangslage und Zielsetzungen des NAP Behinderung 2012–2020 hervor, allerdings erfassen – wie zuvor schon ausgeführt – die Maßnahmen nur Teile davon.

Synthese

Zu diesem Kapitel ist, ähnlich wie bei „6.1 Selbstbestimmtes Leben allgemein“ festzuhalten, dass eine kritische Auseinandersetzung hinter der Beschreibung der Ausgangslage des NAP Behinderung 2012–2020 zu erkennen ist. Es werden umfassende Zielsetzungen aufgelistet, die mehrheitlich mit den Beschreibungen der Berichte aus den Staatenberichtsverfahren übereinstimmen. Allerdings können die drei Maßnahmen nur auf Teile der Zielsetzungen einwirken. Eine dieser Maßnahmen weist keine Umsetzungsschritte auf.

Für viele Menschen mit Behinderungen ist Persönliche Assistenz essentiell, um unabhängig und selbstbestimmt zu leben, und an der Gesellschaft teilzuhaben. Im Bericht der Volksanwaltschaft wird angeführt, dass Österreich diese Unterstützung nicht ausreichend garantieren kann (vgl. Volksanwaltschaft 2018 26). Diese Einschätzung steht nicht im Widerspruch zum NAP Behinderung 2012–2020. In den Zielsetzungen wird beschrieben, dass Persönliche Assistenz „im Sinne der UN-Konvention grundsätzlich für alle Arten von Behinderungen“ (BMASK 2012 88) angeboten werden muss. Daran kann gezeigt werden, dass in diesem Kapitel Änderungsbedarf aufgegriffen wird, dieser aber nicht zu Maßnahmen führt.

Bei Persönlicher Assistenz überschneiden sich Bundes- und Länderkompetenzen. Umsetzungsschritte in diesem Bereich müssen die Kompetenzverteilung thematisieren und vorab klären, wie damit umzugehen ist. Die Erarbeitung eines Konzeptes dazu wurde nicht umgesetzt. Zu der Maßnahme 192 war die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen geplant, diese wurde ebenfalls nicht umgesetzt. Wie bereits im Kapitel 12.2 zur politischen Teilhabe thematisiert, ist hier zu wiederholen, dass der Einbezug von Menschen mit Behinderungen in politische Prozesse von großer Wichtigkeit ist.

12.1.4 Soziale Dienste

Ausgangslage und Zielsetzungen

Soziale Dienste werden im NAP Behinderung 2012–2020 als Angebot vorgestellt, um Menschen mit Behinderungen und pflegebedürftigen Menschen selbstbestimmtes Wohnen außerhalb von Einrichtungen zu ermöglichen. Solche Dienste fallen in den Kompetenzbereich der Länder. Es wird angegeben, dass aufgrund der demographischen Entwicklung die Kosten für Unterstützungsleistungen steigen und die nachhaltige Finanzierung ein Problem darstellt. Zu den sozialen Diensten, so im NAP Behinderung 2012–2020 erklärt, liegen kaum

statistische Daten vor⁶⁵. Als weiteres Thema dieses Unterkapitels wird auf Angehörige von Menschen mit Demenzerkrankungen eingegangen (vgl. BMASK 2012 89).

In dem Unterkapitel werden drei Zielsetzungen angegeben, wovon sich zwei auf das Thema Pflege fokussieren (vgl. ebd. 89-90):

- Sicherung, Aus- und Aufbau des Angebotes an sozialen Dienstleistungen in der Langzeitpflege durch weitere Unterstützung des Bundes
- Einrichtung einer Pflegedienstleistungsdatenbank gemäß § 5 Pflegefondsgesetz
- Integration der Angehörigen bei der Begleitung von dementiell erkrankten Familienmitgliedern und Nutzung des ehrenamtlichen Potentials von erfahrenen Angehörigen

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Soziale Dienste werden in den Berichten des Monitoringausschusses und der ÖAR nur gering thematisiert, weshalb hier keine ergänzenden Perspektiven dazu angeführt werden. Im ersten Staatenbericht Österreichs findet sich eine erweiterte Beschreibung der Thematik. Dort wird auf die Relevanz finanzieller Entlastung von pflegebedürftigen Personen zur Förderung eines selbstbestimmten Lebens hingewiesen. Darüber hinaus wird erklärt, dass unterschiedliche Institutionen, wie Gemeinden, NGOs, Vereine oder private Unternehmen für soziale Dienste anbieten (vgl. BMASK 2010 27). Sowohl durch unterschiedliche Institutionen als auch durch Unterschiede in den Bundesländern wird deutlich, wie vielfältig das Angebot an sozialen Diensten ist.

Maßnahmen und Indikatoren

Es gibt zwei Maßnahmen, die Pflege zum Thema haben, allerdings werden keine Indikatoren zur Zielerreichung angegeben (vgl. BMASK 2012 90). Beide Maßnahmen werden in der Umsetzungstabelle 2012–2018 als umgesetzt angegeben (vgl. BMASGK 2019a 124-125).

⁶⁵ Hierzu merkt das BMSGPK im Rahmen seiner Stellungnahme zum Zwischenbericht der Evaluierung des NAP Behinderung 2012–2020 Folgendes an: „Diese Feststellung im NAP betreffend Statistik der sozialen Dienste ist mittlerweile überholt, da die Länder gemäß § 3 Pflegedienstleistungsstatistik-Verordnung 2012 Daten zu sieben Angeboten nach darin festgelegten Erhebungsmerkmalen in die Pflegedienstleistungsdatenbank zu melden haben.“

Tabelle 47: Maßnahmen 195-196–6.4 Soziale Dienste

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 1 Arbeitsgruppen und Gremien		
195	Erarbeitung eines Konzeptes zur Überleitung des Pflegefonds-Modells auch über 2014 hinaus in der Arbeitsgruppe „Strukturreform Pflege“	ja
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
196	Einrichtung einer Pflegedienstleistungsdatenbank durch die Statistik Austria	ja

Die Maßnahmen sind als Maßnahmen formuliert. Im Rahmen von Maßnahme 195 wird ein als Zielsetzung genanntes Thema, die finanzielle Absicherung der Unterstützungsleistungen, aufgegriffen. Mit einer Novelle zum Pflegefondsgesetz, so in der Umsetzungstabelle 2012–2018 beschrieben, wird die Dotierung des Pflegefonds geregelt. Darüber hinaus wird mit Maßnahme 196 auf die in der Ausgangslage beschriebene fehlende Datenlage reagiert. Die Umsetzungstabelle 2012–2018 nennt eine Änderung der Pflegedienstleistungsstatistikverordnung. Dadurch wird die Meldeverpflichtung der Länder erweitert (vgl. BMASGK 2019a 125). Durch beide Maßnahmen wurde auf Gesetze beziehungsweise Verordnungen eingewirkt, und dadurch langfristig wirksame Änderungen erzielt.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Zwei der Zielsetzungen finden Eingang in die Maßnahmen. In der Ausgangslage und den Zielsetzungen wird auf die Integration von Angehörigen von an Demenz erkrankten Menschen bei der Pflege eingegangen. Dazu werden keine Maßnahmen angeführt. Warum dieses Thema hier angeschnitten wird, ist nicht nachvollziehbar. Inhaltlich wäre eine Einordnung in Kapitel „6.6 Pflegende Angehörige“ des NAP Behinderung 2012–2020 naheliegender.

Entsprechungen in der UN-BRK

Soziale Dienste unterstützen Menschen mit Behinderungen bei einem selbstbestimmten Leben. Entsprechung findet das Angebot an sozialen Diensten in Artikel 19 der UN-BRK. Wie schon zuvor zitiert, ist dort unter anderem die gemeindenahe Unterstützung zur Teilhabe festgeschrieben (vgl. UN-BRK Art. 19 lit. b). Außerdem ist auf Artikel 26 UN-BRK hinzuweisen:

„Die Vertragsstaaten treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, einschließlich durch die Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen, um Menschen mit Behinderungen in die Lage zu versetzen, ein Höchstmaß an Selbstbestimmung, umfassende körperliche, mentale, soziale und berufliche Fähigkeiten sowie die volle Inklusion in alle Aspekte des Lebens und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu erreichen und zu bewahren“ (ebd. Art. 26 Abs. 1).

In der UN-BRK ist geregelt, dass Unterstützungsleistungen einem Zweck folgen müssen. Wie am vorhergehenden Zitat zu erkennen, geht es darum, die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu fördern. Die Thematisierung von Unterstützungsleistungen (wie sozialen Diensten) sollte im NAP Behinderung 2012–2020 auch die Qualität der Leistungen umfassen. Außerdem sind geeignete Schritte zu setzen, um sicherzustellen, dass die Leistungen im Einklang mit den Ansprüchen der UN-BRK erfolgen, etwa durch angemessene Schulungen von Fachkräften (vgl. ebd. Art. 4 Abs. 1 lit. i).

Synthese

Im Zuge des Kapitels „6.4 Soziale Dienste“ wurden zwei langfristig wirksame Maßnahmen umgesetzt. Sowohl die Finanzierung als auch die statistische Erhebung leisten einen wichtigen Beitrag zur Absicherung von sozialen Dienstleistungen. Nicht behandelt wird hingegen, inwiefern durch das bestehende Angebot der Bedarf von betroffenen Menschen gedeckt werden kann. Im Bericht der Volksanwaltschaft zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren wird von Fällen berichtet, in denen Menschen mit Behinderungen durch die Unterstützungsleistungen, die sie erhalten, nur die nötigsten Bedürfnisse abdecken können (vgl. Volksanwaltschaft 2018 26). Nach dieser Einschätzung sind bestehende Maßnahmen nicht ausreichend, um über die Erfüllung von Grundbedürfnissen hinaus ein unabhängiges und selbstbestimmtes Leben zu führen. Außerdem erfolgt der Hinweis, dass 24-Stunden-Betreuung nicht Persönliche Assistenz ersetzen kann (vgl. ebd.). Im NAP Behinderung 2012–2020 erfolgt keine Auseinandersetzung damit, was soziale Dienste leisten sollen, und wie deren Qualität gesichert wird. Die unterschiedlichen Unterstützungsleistungen werden nicht thematisiert.

12.1.5 Pflegegeld

Ausgangslage und Zielsetzungen

Das Unterkapitel „6.5 Pflegegeld“ schließt thematisch an das vorhergehende Kapitel an und behandelt die finanzielle Unterstützung zur Deckung des pflegebedingten Mehraufwandes. Dadurch sollen pflegebedürftige Menschen unterstützt werden, ein selbstbestimmtes Leben führen zu können. Durch das Pflegegeld wird betroffenen Personen ermöglicht, selbst zu entscheiden, für welche Betreuungsform das Budget verwendet wird. Die Höhe des Pflegegeldes wird durch ein Einstufungsverfahren bestimmt, welches anhand von sieben Stufen unterschieden wird. Im NAP Behinderung 2012–2020 wird angegeben, dass 2012 etwa 436.000 Personen Pflegegeld in Anspruch genommen. Die Entscheidungskompetenz über das Pflegegeld wurde 2012 von den Ländern an den Bund übertragen (vgl. BMASK 2012 90).

Im letzten Abschnitt der Ausgangslage wird ein Pilotprojekt zur Pflegegeldbegutachtung vorgestellt, bei dem Pflegefachkräfte in die Begutachtungsprozesse einbezogen werden. In Folge des Projektes wurde eine Änderung der Einstufungsverordnung durchgeführt, die den Einbezug von diplomierten Pflegefachkräften in die Begutachtung vorsieht (vgl. ebd. 90).

Folgende Zielsetzungen im Unterkapitel „6.5 Pflegegeld“ werden angegeben (vgl. ebd. 91):

- Beobachtung der Entwicklung der Anzahl der Bezieher und Bezieherinnen des Pflegegeldes durch effektives Controlling
- Evaluierung der Begutachtung durch diplomierte Pflegefachkräfte
- Erstellung von barrierefreier Information zum Pflegegeld

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Als Ziel des Pflegegeldes wird in der Ausgangslage die Förderung des selbstbestimmten Lebens genannt. Um das zu ermöglichen, müssen finanzielle Leistungen in ausreichender Höhe erbracht werden. Im Bericht der ÖAR zum ersten Staatenberichtsverfahren wird angegeben, dass keine Valorisierung des Pflegegeldes stattgefunden hat (vgl. ÖAR 2010 12). Der ÖAR folgend ist die Höhe des Pflegegeldes nicht angemessen. Die Deckung aller Grundbedürfnisse ist dadurch nicht gesichert, weshalb viele Menschen mit Behinderungen, vor allem jene mit höheren Pflegegeldstufen, auf das Leben bei ihren Familien oder in Heimen angewiesen sind (vgl. ebd. 73). Wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, über ihre Wohnform entscheiden zu können, widerspricht dies dem Prinzip des

Selbstbestimmten Lebens. Überdies wird im Bericht auf die Einstufungsverfahren hingewiesen, die laut ÖAR medizinischen orientiert sind, und vor allem existentielle Bedürfnisse berücksichtigen (vgl. ebd.). Der Monitoringausschuss weist darauf hin, dass trotz Pflegegeld ein erhöhtes Armutsrisiko von pflegebedürftigen Personen und Menschen mit Behinderungen vorliegt (vgl. Monitoringausschuss 2012 11).

Maßnahmen und Indikatoren

Für dieses Unterkapitel wurden vier Maßnahmen entwickelt und umgesetzt (vgl. BMASGK 126-127). Es sind keine Indikatoren vorzufinden.

Tabelle 48: Maßnahmen 197-200–6.5 Pflegegeld

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 1 Arbeitsgruppen und Gremien		
199	Verstärkte Bemühungen zur Gesundheitsförderung und Prävention für pflegebedürftige Menschen	ja
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
198	Controlling der Entwicklung der Anzahl der Pflegegeldbezieher und -bezieherinnen sowie der Stufenverteilung	ja
200	Erstellung einer Leichter-Lesen-Version von Informationen zum Pflegegeld	ja
Typ 4 Forschungsprojekte, Evaluierungen und Studien		
197	Evaluierung der Pflegegeld-Begutachtung durch diplomierte Pflegefachkräfte	ja

Maßnahme 199 ist als Zielsetzung formuliert. Die Zielsetzungen grenzen sich sprachlich nicht von den Maßnahmen ab. Zu den anderen Maßnahmen dieses Unterkapitels werden in der Umsetzungstabelle 2012–2018 ein mit der Maßnahme kohärenter Umsetzungsstand dargestellt (vgl. BMASGK 2019a 126ff.). Zu Maßnahme 199 wird die Bearbeitung in einer Arbeitsgruppe angegeben. Aus dieser Maßnahme folgend werden kostenlose Hausbesuche durch Gesundheits- und Krankenpflegepersonal für Pflegegeldbezieher und Pflegegeldbezieherinnen ermöglicht. Weiterführend wird über mehrere Seiten auf die „österreichweite Demenzstrategie“ (ebd. 126ff.) eingegangen. Dieser Teil, der als umgesetzt angegebenen Aktivitäten gekennzeichnet ist, deckt sich jedoch nicht völlig mit der Maßnahme, und könnte expliziter in die Formulierung der Maßnahme eingehen.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Abseits der Umsetzung von Maßnahme 199 ist in diesem Unterkapitel, einschließlich der als umgesetzt angegebenen Aktivitäten, Kohärenz gegeben. Die Zielsetzungen ähneln den Formulierungen der Maßnahmen jedoch so stark, dass die Maßnahmen weitestgehend die Zielsetzungen in einem anderen Wortlaut wiederholen.

Entsprechungen in der UN-BRK

Das Pflegegeld ermöglicht Menschen mit Behinderungen, Pflegedienstleistungen zu beziehen. Positiv hervorgehoben werden muss, dass das Pflegegeld Pflegegeldbezieher und Pflegegeldbezieherinnen in die Lage versetzt, selbst über ihre Pflegeleistungen zu bestimmen. Entsprechungen mit der UN-BRK finden sich in Artikel 28, wo das Recht von Menschen mit Behinderungen auf einen angemessenen Lebensstandard geregelt ist (vgl. UN-BRK Art. 28). Das Pflegegeld ermöglicht Leistungen, die in vorhergehenden Kapiteln behandelt wurden.

Synthese

Auf die fehlende Valorisierung des Pflegegeldes wurde, obwohl nicht ursprünglich als Maßnahme geplant, reagiert. Eine in der Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 angeführte, und neu hinzugefügte Maßnahme behandelt das Thema (vgl. BMASK 2016 159f.). Im Rahmen dieser Maßnahme wurde eine Erhöhung des Pflegegeldes um 2 % für 2016 durchgesetzt. Eine Novelle zum Bundespflegegesetz regelt eine jährliche Valorisierung ab dem Jahr 2020 (vgl. BMSGK 2019a 129-130).

Die Kritik, dass die (finanziellen) Unterstützungsleistungen nicht ausreichend sind, um ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen, wird im Bericht der Volksanwaltschaft zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren wiederholt (vgl. Volksanwaltschaft 2018 26). Aus der bestehenden Datenlage zum NAP Behinderung 2012–2020 und seiner Umsetzung kann nicht darauf geschlossen werden, ob die Höhe des Pflegegeldes dem Bedarf entspricht.⁶⁶

⁶⁶ Hierzu merkt das BMSGPK im Rahmen seiner Stellungnahme zum Zwischenbericht der Evaluierung des NAP Behinderung 2012–2020 Folgendes an: „Gemäß § 1 BPGG hat das Pflegegeld den Zweck, in Form eines Beitrages pflegebedingte Mehraufwendungen pauschaliert abzugelten, um pflegebedürftigen Personen soweit wie möglich die notwendige Betreuung und Hilfe zu sichern, sowie die Möglichkeit zu verbessern, ein selbstbestimmtes, bedürfnisorientiertes Leben zu führen.“

An Maßnahme 199 konnte gezeigt werden, dass in der Umsetzung Themen angeschnitten werden, die nicht explizit in der Maßnahme benannt werden. Die Dokumentation der Umsetzung sollte in einem Modus erfolgen, der mit Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen kohärent ist.

12.1.6 Pflgende Angehörige

Ausgangslage und Zielsetzungen

Das Unterkapitel behandelt die Situation von pflegenden Angehörigen. In der Ausgangslage wird auf die Doppelbelastung durch Beruf und Pflege hingewiesen. Weiter heißt es, dass die Rechtsstellung so verändert werden sollte, dass die Situation für betroffene Personen verbessert wird. Es erfolgt der Hinweis, dass weitere Möglichkeiten von Familienhospizkarenz und einer Pflegekarenz bis zu sechs Monaten zwischen BMASK und Sozialpartnern besprochen werden. Ein weiteres Thema der Ausgangslage bezieht sich auf Kinder und Jugendliche, die Angehörige pflegen. In diesem Zusammenhang wurde eine Studie geplant, die Einblick in die Situation von betroffenen Kindern und Jugendliche schaffen soll. Basierend auf den Ergebnissen sollen Angebote entwickelt werden, um Entlastung zu schaffen (vgl. BMASK 2012 91-92).

Die Themen der Ausgangslage führen zu folgenden zwei Zielsetzungen, die wie Maßnahmen formuliert sind (vgl. ebd. 92):

- Prüfung von Teilzeitarbeit und Pflegekarenz für pflegende Angehörige
- Evaluation des Unterstützungsbedarfs für pflegende Kinder und Jugendliche

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Im Bericht der ÖAR wird ebenso auf die hohe Belastung von pflegenden Angehörigen eingegangen. Es wird darauf hingewiesen, dass vor allem Frauen stark betroffen sind. Die Unterstützungsmaßnahmen für pflegende Angehörige werden nicht als ausreichend gesehen (vgl. ÖAR 2010 74). In der Ausgangslage wird auf Möglichkeiten der Karenz eingegangen, nicht aber auf andere Maßnahmen, die unterstützend wirken können. Dazu zählen unter anderem auch Präventionsmaßnahmen zum Gewaltschutz (vgl. ebd. 151).

Maßnahmen und Indikatoren

In dem Unterkapitel kommen drei Maßnahmen vor, die alle als umgesetzt gewertet wurden (vgl. BMASGK 2019a 130-132). Alle davon haben zum Ziel, die bestehende Situation durch eine Studie, Analyse oder Prüfung zu erfassen und daraus Entwicklungsschritte abzuleiten. Es befinden sich keine Indikatoren in diesem Kapitel.

Tabelle 49: Maßnahmen 202-203–6.6 Pflegende Angehörige

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 4 Forschungsprojekte, Evaluierungen und Studien		
202	Analyse von begleitenden Maßnahmen für betreuende Angehörige im Rahmen der Arbeitsgruppe „Strukturreform Pflege“	ja
203	Vergabe und Begleitung einer Studie „Kinder und Jugendliche als pflegende Angehörige in Österreich“	ja
Typ 9 Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen		
201	Prüfung der Möglichkeit eines Rechtsanspruches auf Teilzeitarbeit und Pflegekarenz für pflegende Angehörige in Abstimmung mit den Sozialpartnern	ja

Die Maßnahmen sind als Maßnahmen formuliert, die Zielsetzungen können von diesen jedoch sprachlich nicht abgegrenzt werden. In der Umsetzungstabelle 2012–2018 wird für dieses Unterkapitel bei jeder der Maßnahmen das Budget angegeben, das für die Umsetzung benötigt wurde. Beispielsweise wird zu Maßnahme 201 der Gesamtaufwand für das Pflegekarenzgeld von 2014 bis 2018 aufgelistet (vgl. ebd. 130f.).

Maßnahme 202 führte zu einer Gesetzesnovelle, die kostenlose Unterstützungsgespräche für pflegende Angehörige mit psychischen Belastungen sichert. Damit wird das Unterstützungsangebot erweitert. Als neue Maßnahme wurde eine Studie zur Situation pflegender Angehöriger geplant. Die Studie „Angehörigenpflege in Österreich“ wurde vom Institut für Pflegewissenschaft in Kooperation mit dem Institut für Soziologie der Universität Wien durchgeführt (vgl. ebd. 131f.). Die Studien zu Kindern und Jugendlichen als pflegende Angehörige wurde ebenfalls umgesetzt. In der Umsetzungstabelle 2012–2018 wird eine Folgestudie zur Entwicklung von Unterstützungsmaßnahmen genannt, die 2014 abgeschlossen wurde (vgl. ebd.).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Inhaltliche Kohärenz liegt in allen Bereichen des Kapitels vor. Eine vorangestellte langfristige Planung ist in dem Unterkapitel nicht zu erkennen. Alle Maßnahmen waren für das Jahr 2012 datiert (vgl. BMASK 2012 92). Es wurden allerdings sowohl neue Maßnahmen entwickelt, als auch über den Umsetzungszeitraum der ursprünglichen Maßnahme hinaus gearbeitet.

Entsprechungen in der UN-BRK

Im NAP Behinderung 2012–2020 wird sich deutlich stärker auf Pflege als in der UN-BRK fokussiert. So sind pflegende Angehörige kein zentrales Element der UN-BRK. Allerdings erfolgen Hinweise auf Familien und Betreuungspersonen. Wie bereits zuvor aus dem Bericht der ÖAR zitiert, ist noch einmal auf die Verhinderung von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch hinzuweisen. Vertragsstaaten verpflichten sich dazu, die „Unterstützung für Menschen mit Behinderungen und ihre Familien und Betreuungspersonen [zu] gewährleisten“ (UN-BRK Art. 16 Abs. 2), um Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch zu verhindern. Zwar wird im NAP Behinderung 2012–2020 dieser Teil der UN-BRK nicht direkt aufgegriffen, durch verstärktes Eingehen auf die Situation pflegender Angehöriger wird aber ein Schritt gesetzt der dem Ausbau der Unterstützungsstrukturen dient.

Synthese

Im Bericht des Monitoringausschusses zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren wird angeführt, dass es notwendig sei, Maßnahmen zu setzen, um Gewalt durch Angehörige (oder andere Personen) zu verhindern (vgl. Monitoringausschuss 2018 18). Das ist nur ein Aspekt des umfassenden Themas der pflegenden Angehörigen. Unabhängig davon werden im Rahmen der Maßnahmen und darüber hinaus wichtige Schritte gesetzt, um die Situation von pflegenden Angehörigen zu erschließen und Belastungen zu mindern. Die ursprünglichen Maßnahmen wurden zeitlich an den Anfang des NAP Behinderung 2012–2020 gesetzt und alle bereits umgesetzt. Weitere Aktivitäten wurden in Folge eingeleitet.

12.1.7 Sicherung des Lebensstandards und Armutsbekämpfung

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Ausgangslage wird auf das erhöhte Armutsrisiko von Menschen mit Behinderungen hingewiesen. Beschäftigungschancen werden als effektive Strategie der Armutsbekämpfung begriffen. Außerdem wird die Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) als Unterstützungssystem für Menschen in finanziellen Notlagen genannt. Für Menschen mit Behinderungen gelten die allgemeinen Voraussetzungen für den Bezug der Mindestsicherung. In der Ausgangslage wird die Sozialentschädigung für Opfer und Hinterbliebene genannt und auf deren Wertverlust hingewiesen. Zuletzt wird die Zugänglichkeit von Informationen über Sozialleistungen und Beihilfen behandelt. Gerade für Menschen mit Lernschwierigkeiten wird es als schwierig eingeschätzt, verständliche Informationen dazu zu erhalten (vgl. BMASK 2012 93-94).

Unter Zielsetzungen werden vier Punkte angeführt, wobei der dritte eine Feststellung und keine Zielsetzung ist. Die Zielsetzungen sind von den Maßnahmen nicht klar abzugrenzen (vgl. ebd. 93):

- Angebot an barrierefreier und verständlicher Information und Beratung zu Sozialleistungen
- Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen bei allen Maßnahmen zur Armutsvermeidung und -reduktion
- Menschen mit Behinderungen werden von der BMS überdurchschnittlich profitieren
- Reduktion der Zahl an armutsgefährdeten und sozial ausgegrenzten Personen im Zuge des nationalen Reformprogramms zur Umsetzung der „Europa 2020“ Strategie um 16 % bis 2020 (Darunter fallen unter anderem Maßnahmen zu Qualifizierung und Gesundheitsförderung und eine Arbeitsmarktoffensive)

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

In diesem Unterkapitel des NAP Behinderung 2012–2020 wird das erhöhte Armutsrisiko von Menschen mit Behinderungen aufgegriffen, wobei in der Ausgangslage nur begrenzt auf die Situation betroffener Personen eingegangen wird. So werden etwa keine Gründe für die höhere Armutsgefährdung erörtert. Laut ÖAR sind circa 96.000 Menschen mit Behinderungen in Österreich von Armut betroffen. Im Bericht zum ersten Staatenberichtsverfahren heißt es, dass die Armutsgefährdung und akute Armut von Menschen mit Behinderungen

etwa doppelt so hoch ist als bei der Gesamtbevölkerung. Darüber hinaus sind Frauen deutlich stärker davon betroffen als Männer. Im Unterkapitel „6.7 Sicherung des Lebensstandards und Armutsbekämpfung“ wird nicht auf die Folgen von Armut eingegangen. Durch Armut wird – so die ÖAR – soziale Ausgrenzung verstärkt und die Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe verringert. Es werden vielfältige Gründe für die Armutsgefährdung angeführt: Geringe Geldleistungen, Nachteile beim Zugang zu Bildung, Ausbildung und Arbeit, fehlende Barrierefreiheit und Partizipationsmöglichkeiten (vgl. ÖAR 2010 128f). An der Ergänzung der ÖAR kann gezeigt werden, dass das Thema Armut nicht losgelöst von anderen Themen betrachtet werden kann.

Die BMS wird sowohl in der Ausgangslage als auch im Rahmen der genannten Zielsetzungen beschrieben. Den Einschätzungen der ÖAR zur Folge ist diese für die Überbrückung von finanziellen Notsituationen konzipiert. Für Personen, die aufgrund von fehlenden Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten dauerhaft darauf angewiesen sind, ist die BMS nicht geeignet. Darüber hinaus wird mit dem Einbezug von Menschen mit Behinderungen in die BMS eine Bewertung vorgenommen: So beschreibt die ÖAR, dass sie damit als „Sozialfall“ gelten würden (vgl. ebd. 130f.). Auch im ersten Bericht des Monitoringausschusses wird geschlussfolgert, dass damit das Wohlfahrtsparadigma bestärkt wird. Zum Thema Armut greifen beide Berichte inhaltlich ähnliche Aspekte auf. Der Monitoringausschuss ergänzt, dass es für Menschen mit Behinderungen, die von Armut oder Armutsgefährdung betroffen sind, kaum Möglichkeiten gibt, dem Armutsrisiko zu entkommen (vgl. Monitoringausschuss 2012 11f.).

Maßnahmen und Indikatoren

Im NAP Behinderung 2012–202 wird das Thema Armut und Armutsgefährdung kürzer abgehandelt als in den Berichten zum ersten Staatenberichtsverfahren. Selbst zu genannten Elementen gibt es keine geplanten Umsetzungsschritte. Das Kapitel umfasst eine einzige Maßnahme (vgl. BMASK 2012 93).

Tabelle 50: Maßnahme 204–6.7 Sicherung des Lebensstandards und Armutsbekämpfung

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 9 Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen		
204	Wertsicherung der Rentenleistungen in der Sozialentschädigung	ja

Neben der Maßnahme wird ein Indikator angegeben. Eine inhaltliche Abstimmung zwischen Maßnahme und Indikator liegt nicht vor (vgl. ebd. 93).

Indikator zur Zielerreichung im Bereich „Sicherung des Lebensstandards und Armutsbekämpfung“:

Auf EU-Ebene definierter Mischindikator aus Armutsgefährdung, materieller Deprivation und Erwerbslosenhaushalten (jährliche EU-SILC Erhebung durch Statistik Austria)

Die Maßnahme wird in der Umsetzungstabelle 2012–2018 als umgesetzt bewertet. Die Rentenleistung der Sozialentschädigung wurde wie geplant jährlich angepasst. Auf den Indikator wird in der Umsetzungstabelle 2012–2018 nicht Bezug genommen (vgl. BMASGK 2019a 132).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Wie bereits erwähnt, wird in der Ausgangslage nur in geringem Maße auf die Gründe von Armut eingegangen, wodurch die unmittelbare Erschließung von Zielsetzungen erschwert wird. Keines der Themen wird in Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen aufgegriffen, wie folgend aufgelistet wird (vgl. BMASK 2012 92f.):

- Die Mindestsicherung wird in Ausgangslage und Zielsetzungen genannt, wobei keine eigentliche Zielsetzung formuliert wird und keine Maßnahme folgt.
- Die Zugänglichkeit von Informationen zu Sozialleistungen wird in Ausgangslage und Zielsetzungen angeführt, nicht aber als Maßnahme gesetzt.
- Die Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen bei allgemeinen Maßnahmen zur Armutsreduktion wird nur als Zielsetzung angegeben.
- Die Europa-2020-Strategie wird nur als Zielsetzung aufgegriffen.
- Die einzige Maßnahme bezieht sich auf die Sozialentschädigung, die sonst nur in der Ausgangslage erwähnt wird.

Entsprechungen in der UN-BRK

In dem Kapitel wird kein expliziter Bezug zur UN-BRK hergestellt. Artikel 28 der UN-BRK thematisiert jedoch den angemessenen Lebensstandard und sozialen Schutz. In dem Artikel

werden Maßnahmen wie der Zugang zu Programmen für sozialen Schutz und Armutsbekämpfung und staatliche Förderungen bei behinderungsbedingten Aufwendungen genannt (vgl. UN-BRK Art. 28 Abs. 2 lit. b und c). Sowohl zur Armutsbekämpfung als auch zu staatlichen finanziellen Leistungen wurde in den Berichten zum ersten Staatenberichtsverfahren Kritik geäußert. Aus den vorliegenden Daten ist nicht zu erschließen, ob die Unterstützungsleistungen ausreichend umfassend sind. Darüber hinaus werden nur zwei Leistungen – BMS und Sozialentschädigung – thematisiert. Dadurch, dass es nur eine Maßnahme gibt, fehlen langfristige Strategien zur Senkung des Armutsrisikos und Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards für Menschen mit Behinderungen.

Synthese

Armutsgefährdung und akute Armut von Menschen mit Behinderungen können nicht losgelöst von anderen Themen des NAP Behinderung 2012–2020 betrachtet werden. In der Ausgangslage und den Zielsetzungen erfolgen Verweise auf das Kapitel „5. Beschäftigung“. Darüber hinaus besteht eine enge Verbindung zu Aus- und Weiterbildung, die jedoch nicht aufgegriffen wird. Die Darstellung der Ausgangslage könnte erweitert werden, indem auf in anderen Unterkapiteln erwähnte Leistungen (Persönliche Assistenz, Soziale Dienste oder Pflegegeld) Bezug genommen würde. Durch diese Verbindung könnte vertieft darauf eingegangen werden, ob und welche Leistungen angemessen angeboten werden. Im Bericht des Behindertenrates zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren wird angeführt, dass die Regelungen zu Persönlicher Assistenz das Armutsrisiko erhöhen (vgl. Behindertenrat 2018 16). In diesem Unterkapitel wird nicht darauf eingegangen, dass Frauen stärker armutsgefährdet sind als Männer. Allerdings wird in Kapitel „1.5 Frauen mit Behinderungen“ des NAP Behinderung 2012–2020 in der Beschreibung der Ausgangslage darauf hingewiesen (vgl. BMASK 2012 20f.).

In dem Unterkapitel, das dem Namen nach sowohl Armutsbekämpfung als auch die Sicherung des Lebensstandards behandelt, wird angemessener Lebensstandard kaum thematisiert. Es ist hervorzuheben, dass die BMS im NAP Behinderung 2012–2020 als „Mindeststandard an Leistungen“ (BMASK 2012 92) bezeichnet wird. Ob ein Mindeststandard an finanziellen Leistungen den Ansprüchen der UN-BRK gerecht wird, ist zu hinterfragen. In der UN-BRK wird nicht nur von der Absicherung, sondern von der Möglichkeit der stetigen Verbesserung der Lebensbedingungen bestimmt (vgl. UN-BRK Art. 28 Abs. 1).

12.1.8 Wichtigste Ergebnisse der Dokumentenanalyse zum Thema Selbstbestimmtes Leben

Im Kapitel „6. Selbstbestimmtes Leben“ wird auf vier Artikel der UN-BRK hingewiesen. Davon werden nur Teile behandelt:

- Artikel 19: Persönliche Assistenz und Unterstützungsleistungen werden aufgegriffen; die Möglichkeit, den Aufenthaltsort frei zu wählen wird angeschnitten, jedoch gibt es keine dahingehenden Maßnahmen (vgl. UN-BRK Art. 19).
- Artikel 23: Viele Elemente werden in „6.1 Selbstbestimmtes Leben allgemein“ angesprochen. Daraus resultieren aber kaum Maßnahmen und einige Themen, wie etwa das Recht auf Ehe oder Elternschaft, werden gar nicht aufgegriffen (vgl. ebd. Art. 23 Abs. 1).
- Artikel 28 wird in Kapitel „6.7 Sicherung des Lebensstandards und Armutsbekämpfung“ aufgegriffen, wobei zu dem Thema nur eine einzige Maßnahme entwickelt wurde.
- Artikel 29: Das Thema Teilhabe am politischen Leben wird behandelt, die Schwerpunktsetzung im NAP Behinderung 2012–2020 liegt dabei im Gegensatz zur UN-BRK jedoch nicht auf Wahlen (vgl. ebd. Art. 28).
- Artikel 30 behandelt Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport. Der Artikel wird in dem Kapitel „6. Selbstbestimmtes Leben“ nicht genannt, obwohl eine thematische Verbindung besteht (vor allem bei Persönlicher Assistenz in allen Lebensbereichen).

Im NAP Behinderung 2012–2020 liegt ein anderer Fokus als in der UN-BRK vor. Neun der 17 Maßnahmen des Kapitels behandeln den Themenbereich Pflege. Davon wurden alle Maßnahmen als umgesetzt eingestuft. Manche Themen, die in der UN-BRK vorkommen und zum Teil sogar im NAP Behinderung 2012–2020 angeführt werden – etwa selbstbestimmtes Wohnen – führen zu gar keiner Maßnahmensetzung. Zu anderen umfassenden Themenbereichen, etwa zu den Kapiteln „6.1 Selbstbestimmtes Leben allgemein“ und „6.7 Sicherung des Lebensstandards und Armutsbekämpfung“, wurde nur eine einzige Maßnahme formuliert. Die Diskrepanz zwischen den in der Ausgangslage und in den Zielsetzungen genannten Elementen und Maßnahmen beziehungsweise Umsetzung ist in diesem Kapitel besonders hoch. Es werden Problemlagen erkannt und genannt, diesen wird aber nicht immer mit Maßnahmen begegnet.

12.2 Ergebnisse der Expertinnen- und Experteninterviews zum Thema Selbstbestimmtes Leben

Im Anschluss an die Ergebnisse der Dokumentenanalyse von Kapitel „6. Selbstbestimmtes Leben“ des NAP Behinderung 2012–2020 werden nun die Ergebnisse der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews zu diesem Themenbereich dargestellt. Nach einer kurzen allgemeinen Einschätzung werden dann im Folgenden die durch die Expertinnen beziehungsweise Experten identifizierten zentralen Problemfelder im Bereich Selbstbestimmtes Leben beschrieben, bevor spezifische Einschätzungen der Expertinnen und Experten zum Thema Selbstbestimmtes Leben wiedergegeben werden.

Einführend ist anzumerken, dass das Thema Selbstbestimmtes Leben in 26 der insgesamt 59 Interviews erwähnt wurde. Bezogen auf die Gesamtzahl dieser erhobenen Daten führen zwei Interviews mit Vertretern und Vertreterinnen aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring zu dem Ergebnis, dass – oberflächlich betrachtet – die durch die UN-BRK vorgegebenen Ziele zum Thema Selbstbestimmtes Leben im NAP Behinderung 2012–2020 ausreichend erfasst wurden (vgl. W34, W39). Allerdings trifft dies den beiden interviewten Personen folgend nur auf die Beschreibung der Ausgangslage und den damit verbundenen Zielsetzungen zu (vgl. ebd.). Beide interviewten Personen betonen, dass konkrete Maßnahmen weder geplant, noch umgesetzt wurden (vgl. ebd.). Die Struktur des entsprechenden Kapitels im NAP Behinderung 2012–2020 wird wie folgt beschrieben: „Von Schritt zu Schritt wird es undurchschaubarer, dünner und weniger nachvollziehbar, und es bleibt immer weniger übrig“ (W34).

12.2.1 Allgemeine Einschätzungen zu zentralen Problemfeldern

Die von den Expertinnen beziehungsweise Experten identifizierten zentralen Problemfelder umfassen

- die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern,
- Daten und Statistiken,
- den Ausbau gesetzlicher Regelungen.

Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern betrifft im Bereich des Selbstbestimmten Lebens vor allem zwei Themenblöcke: Die Persönliche Assistenz und die De-Institutionalisierung. Die Zuständigkeit der Länder führt zu unterschiedlichen Modellen, sodass die Lebens- und Unterstützungssituation von Menschen mit Behinderungen abhängig vom jeweiligen Bundesland ist, in dem sie wohnen. Die hauptsächliche Verantwortung der Länder bei den zentralen Themen Persönliche Assistenz (ausgenommen am Arbeitsplatz) und De-Institutionalisierung wird in den durchgeführten Interviews als hinderlich für die Entwicklung dieser Bereiche, sowie für die Umsetzung der im NAP Behinderung 2012–2020 formulierten Ziele wahrgenommen (vgl. I51, M1, Z49). Beispielsweise wird von einem Vertreter oder einer Vertreterin der Länder die länderübergreifende Strategiefindung zur Persönlichen Assistenz als schwierig beschrieben, da von jedem Land eine eigene Strategie verfolgt wird und so kein Konsens zu finden ist: „Da war es auch wieder so, dass jedes Land dann letztlich gesagt hat, da formulieren wir dann unsere Maßnahmen gesondert“ (L17).

Daten und Statistiken

In den erhobenen Interviews wird auch auf fehlende Daten und Statistiken zu einzelnen Themenbereichen des Kapitels „6. Selbstbestimmtes Leben“ hingewiesen. Die Entwicklung eben jener Bereiche im Zeitraum des NAP Behinderung 2012–2020 sei dadurch schwer nachzuzeichnen, da es „kaum Zahlen oder wenig Zahlen dazu“ gäbe (W35). Um dies zu unterstreichen, werden von den interviewten Personen vier der fünf im Kapitel „6. Selbstbestimmtes Leben“ angegebenen Indikatoren genannt, zu denen – den Experten und Expertinnen folgend – keine Daten vorliegen. Drei der erwähnten Indikatoren sind dem Subkapitel „6.1 Selbstbestimmtes Leben allgemein“ zugeordnet und nehmen Bezug auf selbstbestimmte Wohnformen und Selbstvertretungen (vgl. BMASK 2012 86). Eine Person aus der Interessensvertretung formuliert die folgende Kritik:

„Dazu gibt es aber keine Zahlen, weder zur Anzahl der Heimplätze für Menschen mit Behinderungen, noch zur Anzahl von Plätzen in selbstbestimmten Lebensformen. Auch könnte man die Frage nach der Anzahl der unterstützten Selbstvertretungen nicht beantworten.“ (I50)

Diese Einschätzung deckt sich mit der Dokumentation der Zielerreichung des NAP Behinderung 2012–2020: In der Zwischenbilanz des NAP Behinderung 2012–2020 werden zu keinem der drei von I50 genannten Indikatoren (Heimplätze für Menschen mit Behinderungen, An-

zahl der Personen in selbstbestimmten Lebensformen und Anzahl der unterstützten Selbstvertretungen) Zahlen genannt (vgl. BMASK 2016 50). Auch merkt dieselbe Person zur Anzahl der Personen, die Persönliche Assistenz beziehen, das Folgende an: „Wir wissen es nicht, weil das über die Maßnahmen der Behindertenhilfe der Länder läuft“ (I50). Der Argumentation der interviewten Person folgend, erweist sich die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nicht nur bei der Entwicklung der Bereiche Persönliche Assistenz und De-Institutionalisierung sowie für die im NAP Behinderung 2012–2020 formulierten Ziele, sondern auch bei der Dokumentation der Maßnahmenumsetzung als Hindernis. So werden in der Zwischenbilanz zum NAP Behinderung 2012–2020 auch lediglich Zahlen zur Persönlichen Assistenz am Arbeitsplatz genannt, welche in die Zuständigkeit des Bundes fällt (vgl. BMASK 2016 50). Persönliche Assistenz im Wohn- und Freizeitbereich wird ausgespart; hier liegt die Kompetenz in den einzelnen Bundesländern.

Ausbau gesetzlicher Regelungen

Zu zwei der für das Kapitel „6. Selbstbestimmtes Leben“ relevanten Themen wird die Notwendigkeit gesetzlicher Regelungen betont. Einerseits wird von einem Vertreter oder einer Vertreterin der Länder angemerkt, dass es für Persönliche Assistenz und Unterstützungsleistungen einen einheitlichen Rechtsanspruch gegeben müsste (vgl. L18). Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Interessensvertretung führt aus, dass Maßnahmen zur Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben – wie die Barrierefreiheit von Wahlen und Wahlmaterial – gesetzlich geregelt werden müssen (vgl. I50).

12.2.2 Spezifische Einschätzungen zum Thema Selbstbestimmtes Leben

Sicherung des Lebensstandards und Armutsbekämpfung

Die Sicherung des Lebensstandards als Sub Thema des Kapitels „6. Selbstbestimmtes Leben“ wird in zwei Interviews thematisiert. Zunächst wird auf die Situation von Familien mit Kindern mit Behinderungen eingegangen. Von einem Vertreter oder einer Vertreterin aus der Wissenschaft oder dem Monitoring wird kritisiert, dass Familien mit Kindern mit Behinderungen zu wenig Unterstützung erfahren: „Es kann nicht sein, dass Familien dadurch arm werden, dass man ein Kind mit Behinderungen hat.“ (W39) Die Verantwortung werde zu stark auf die Familien übertragen (vgl. ebd.). Die Angehörigen stünden dadurch vor einer Vielzahl von Belastungen:

„Die Angst, dass ich meinen Job aufgeben muss. Die Angst, dass ich arm werde. Die Angst, dass mein Kind dann nicht so versorgt wird, wie ich mir das wünschen würde, wenn ich nicht mehr da bin. Also das wäre vielleicht ein Fokus, der jetzt ganz allgemein, aber doch auch ein wichtiger ist. Dass mein Kind einmal nicht auf Unterhalt klagen muss, bevor das Kind dann Leistungen bekommt.“ (ebd.)

Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Länder bekräftigt die Einschätzung, dass die Unterstützung für Familien mit Kindern mit Behinderungen ausgebaut werden sollte (vgl. L20). Zudem wird im Kontext der Unterstützung von betroffenen Familien kritisiert, dass das Sozialversicherungssystem Menschen mit Behinderungen als mit den Eltern mitzuversichernde Kinder und nicht als erwachsene Personen mit eigenständiger Sozialversicherung definiere (vgl. W39). Hier müssten die zugrundeliegenden Definitionen dringend überarbeitet werden.

Des Weiteren wird in einem Interview mit einem Experten oder einer Expertin der Wissenschaft oder des Monitorings auf die BMS eingegangen. Diese wird im Subkapitel „6.7 Sicherung des Lebensstandards und Armutsbekämpfung“ in der Ausgangslage und den Zielsetzungen angeführt. Im NAP Behinderung 2012–2020 wird darauf hingewiesen, dass Menschen mit Behinderungen von der BMS besonders profitieren würden (vgl. BMASK 2012 92f.). Genau daran wird im bereits zuvor genannten Interview allerdings Kritik geübt, denn die Mindestsicherung oder Sozialhilfe sei nicht dazu geeignet, die Armut von Menschen mit Behinderungen zu bekämpfen:

„Die Sozialhilfe und Mindestsicherung ist irgendwie ein letztes Auffangnetz, das ja auch nicht darauf angelegt ist [...] ein ganzes Leben lang die Einnahmequelle von Menschen mit Behinderungen zu sein. Wenn das die einzige finanzielle Leistung ist, die ich bekomme, weil es da nur ein Vermögen gibt, einen Freibetrag von 4.000 irgendwas Euro, bin ich mein ganzes Leben dazu verdammt, arm zu sein.“ (W39)

Nicht nur die finanzielle Leistung in Form von Sozialhilfe und Mindestsicherung, sondern auch der Vermögensfreibetrag werden als Teil eines Systems beschrieben, welches in letzter Konsequenz den betroffenen Personen kaum Möglichkeiten dazu bietet, der (drohenden) Armut zu entkommen, wie W39 weiter ausführt:

„Und das ist zynisch, weil ich sage, es gibt eine gewisse Gruppe von Menschen [...] die werden ihr ganzes Leben arm sein und haben keine Möglichkeit, das zu ändern. Deswegen diese Mindestsicherungslogik. Und da brauche ich dann kein Kapitel Armutsbekämpfung haben, wenn ich das nicht infrage stelle, dass die Mindestsicherung, die ja für sehr viele Menschen mit Behinderungen eine Realität ist, die sie in Anspruch nehmen müssen, wenn man das nicht anders denkt.“ (ebd.)

Selbstbestimmtes Wohnen und De-Institutionalisierung

Wohnen wird im NAP Behinderung 2012–2020 im Subkapitel „6.1 Selbstbestimmtes Leben allgemein“ behandelt. Hier wird in den Zielsetzungen die Notwendigkeit eines umfassenden Programms zur De-Institutionalisierung in allen Bundesländern genannt (vgl. BMASK 2012 86). Das Erreichen dieses Ziels sowie die Bestrebungen zur De-Institutionalisierung werden den interviewten Experten und Expertinnen folgend nur als begrenzt eingeschätzt. Mehrere interviewte Personen kritisieren, dass weiterhin größere Wohneinheiten für Menschen mit Behinderungen gebaut und finanziell gefördert werden (vgl. I51, I58, W35). Von Beamten beziehungsweise einer Beamtin einer anderen Verwaltungsstelle wird angemerkt, dass eine Entwicklung weg von Großeinrichtungen hin zu mehr Mitbestimmungsrecht der Betroffenen festzustellen ist (vgl. P26). Auch in einem anderen Interview wird eingeräumt, dass versucht werde, stärker individualisiertes und personenzentriertes Wohnen zu planen. Allerdings lägen keine Erhebungen dazu vor, was diesbezüglich tatsächlich umgesetzt wurde. An dieser Stelle wird der Bau von größeren Einheiten als Widerspruch der De-Institutionalisierung (vgl. W35) beziehungsweise die De-Institutionalisierung insgesamt als gescheitert angesehen (vgl. Z49). Zudem werden in einigen Interviews Unterschiede zwischen den Bundesländern wahrgenommen. So wird beispielsweise zu Vorarlberg (im Unterschied zu anderen Bundesländern) berichtet, dass stationäre Plätze reduziert wurden und das Ziel verfolgt wird, keine neuen Wohnheime mehr zu bauen.

Ein Vertreter oder einer Vertreterin aus der Wissenschaft oder dem Monitoring weist auf Eigeninteressen und Machtverhältnisse hin, die sich als hinderlich für Programme zur De-Institutionalisierung erweisen:

„Das wird schwierig werden wegen der ganzen Lobby. Also, weil ja auch jetzt die großen Trägerorganisationen im Bereich der Erwachsenenbehindertenhilfe auf ihren stationären Besitztümern

herumhocken und auch nicht genügend Bewegung [...], und Kontrollverlustängste haben.“ (W35)

Dem gegenüber stehen Interessen der betroffenen Personen und deren Angehörigen. Ihre Wünsche werden von einem Vertreter oder einer Vertreterin der Länder wie folgt beschrieben: „Es gibt niemanden der sagt, ich möchte in einem Wohnheim wohnen. Eigentlich möchten alle mehr Privatheit, mehr Eigenständigkeit.“ (L19)

Neben der grundlegenden Struktur und Größe der Wohnform ist es ebenso zentral, wie diese gestaltet ist. Bei der De-Institutionalisierung geht es für die betroffenen Personen, so in einem Interview mit einem Vertreter oder einer Vertreterin der Länder geäußert, darum, „wirklich auch lernen zu sagen, was man selbst braucht, wie man leben möchte und was man den ganzen Tag tun möchte. Also das hängt ganz stark mit De-Institutionalisierung zusammen“ (L19). Ein weiterer Vertreter oder eine Vertreterin der Länder weist darauf hin, dass Menschen mit Behinderungen – wie alle Menschen – unterschiedliche Vorstellungen und Bedürfnisse vom Wohnen haben und dementsprechend sich unterscheidende, und vor allem individuell gestaltbare Wohnformen präferieren würden. Gerade diese, von den Vorlieben und Interessen der je betroffenen Person abhängigen, Entscheidungsmöglichkeiten zum individuellen Wohnen sieht die interviewte Person bei Menschen mit Behinderungen eingeschränkt: „Menschen mit Behinderungen müssen dann in die Systeme passen“ (L20) und sich an Bestimmungen und Regelungen in strukturell fest vorgegebenen Einrichtungen halten (vgl. ebd.). Exemplarisch wird angeführt, dass Menschen mit Behinderungen in manchen Einrichtungen nicht frei bestimmen können, wann sie telefonieren oder schlafen wollen (vgl. ebd.). Darüber hinaus wird auf die fehlende Möglichkeit zur sexuellen Selbstbestimmung hingewiesen, die in manchen Einrichtungen bestehe. Auch eine weitere interviewte Person weist auf die Wichtigkeit hin, dass Menschen mit Behinderungen diese Bedürfnisse in den bestehenden Wohnformen auch ausleben sollten (vgl. W39). Als weiteren, bislang noch nicht genannten Aspekt kritisiert eine Person aus der Interessensvertretung, dass es nach wie vor Einrichtungen gibt beziehungsweise solche gebaut werden, in denen erwachsenen Menschen und Kinder gemeinsam in einer Einrichtung untergebracht sind und/oder Tagesbetreuung und Beschäftigung im selben Gebäude stattfinden (vgl. I58).

Persönliche Assistenz

Persönliche Assistenz gehört zu den größten, in den Interviews thematisierten Themenblöcken und wird in 18 Interviews genannt. An dieser Stelle ist nochmals anzumerken, dass Persönliche Assistenz am Arbeitsplatz in der Verantwortung des Bundes liegt, während alle

anderen Bereiche (vor allem Wohnen und Freizeit) in die Zuständigkeit der Länder fallen. Dementsprechend treffen die nun folgend angeführten Einschätzungen der interviewten Experten und Expertinnen nicht immer für alle Bundesländer zu. In den meisten Interviews wird allerdings die Einschätzung geteilt, dass die gebotenen Leistungen und der für bestimmte Zielgruppen nicht vorhandene Zugang zur Persönlichen Assistenz als unzureichend zu betrachten ist. Das zur Verfügung stehende Stundenkontingent an Persönlicher Assistenz wird von einem Vertreter oder einer Vertreterin aus Wissenschaft oder Monitoring als oftmals so gering bemessen kritisiert, dass betroffene Personen zum Teil große Einschränkungen in Kauf nehmen müssen. Die logische Folge davon seien Szenen, bei denen die betroffenen Personen „einfach stundenlang im Zimmer hocken und so lange den Urin zurückhalten bis endlich der persönliche Assistent, die persönliche Assistentin kommt, sodass sie aufs Klo gehen können. Das ist ja gesundheitsgefährdend" (W35). Darüber hinaus wird bemängelt, dass die unterschiedlichen Regelungen in den Bundesländern zu einer vom Wohnort abhängigen Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen führen: „Es kann ja nicht sein, dass die Postleitzahl über die Qualität und auch über die Quantität von Unterstützungsleistungen bestimmt“ (W35). Eine solche Situation stelle Menschen mit Behinderungen vor Herausforderungen, die für nicht-behinderte Personen oder Personen mit Behinderungen, die in einem anderen Bundesland leben, nicht gelten:

„Kein Mensch ohne Behinderung muss sich überlegen, wenn er von Oberösterreich nach Wien zieht, oder von Wien ins Burgenland oder woanders hin, kann ich dort mein Leben meistern? Aber ein Mensch mit Behinderung muss schauen, gibt es dort persönliche Assistenz für mich.“
(L20)

Hier schließt die von einigen interviewten Personen formulierte und oben bereits angeführte Forderung nach bundesweit einheitlichen Kriterien – auch die Finanzierung betreffend – an (vgl. I50, S30, S31, W35). Außerdem wird die Vereinheitlichung der Zuständigkeiten für Persönliche Assistenz in allen Lebensbereichen gefordert. Arbeitsassistenz soll von denselben Verantwortungsträgern und Verantwortungsträgerinnen geregelt und übernommen werden wie Wohn- und Freizeitassistenz (vgl. I58, L23, Z42). Begründet wird dies unter anderem wie folgt beschrieben:

„Zwischen persönlicher Assistenz allgemein und persönlicher Assistenz am Arbeitsplatz sehe ich die Frage, wie hat sich die Arbeitswelt verändert oder überhaupt das gesellschaftliche Leben, dass wir in allen Bereichen davon sprechen, dass das Arbeitsleben und das übrige Leben mehr

ineinandergreifen und flexibler werden. Auch das Regierungsprogramm spricht ja wieder von mehr Flexibilität.“ (Z42)

Neben der Forderung nach Vereinheitlichung der Zuständigkeitsbereiche wird in einem Interview die Notwendigkeit eines Rechtsanspruches auf Persönliche Assistenz geäußert:

„Menschen mit Behinderungen dürfen nicht auf Wohlwollen angewiesen sein und sind auch keine Bittsteller, sondern sie haben Rechte und sie haben einen Anspruch auf eine bestimmte Unterstützung. Das ist vielleicht das Wichtigste, österreichweit die gleiche Leistung mit Rechtsanspruch.“ (L18)

Mit Blick auf die unterschiedlichen Modelle in den Bundesländern werden große Unterschiede bei der Qualität, aber auch der Quantität der Persönlichen Assistenz aufgezeigt. Bezugnehmend auf die Quantität wird in einem Interview beispielsweise angegeben, dass in Salzburg 28 Personen Persönliche Assistenz beziehen, während laut Schätzungen der interviewten Person diese von etwa 300 Menschen benötigt werden würde. In Tirol würden mit rund 500 Personen deutlich mehr Menschen mit Behinderungen Persönliche Assistenz beziehen. Trotz der sich maßgeblich unterscheidenden Qualität von Persönlicher Assistenz in den einzelnen Bundesländern, wurden auch Vorbehalte gegenüber einer bundesweiten Vereinheitlichung benannt. Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Länder merkt an, dass eine bundeseinheitliche Regelung womöglich zu einer Verschlechterung der Situation für Menschen mit Behinderungen in jenen Ländern führen könnte, die bereits gut ausgebaute Modelle haben. Es wird die Befürchtung geäußert, dass

„man alle Ländermodelle hernimmt und sagt, auf das können wir uns einigen, maximal. Da werden die Länder, die einfach wenig machen in dem Bereich, die werden da nicht mitfahren können. Weil wir haben ja quasi unbegrenzte Persönliche Assistenz, wenn man gewisse Kriterien erfüllt.“

Dieser Aspekt wird mit einem Hinweis auf die vom Bund (und damit einheitlich) vorgegebenen Regelungen zur Persönlichen Assistenz am Arbeitsplatz untermauert. Dennoch werden von den interviewten Experten und Expertinnen Versuche beschrieben, einheitliche Lösungen oder eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zu erarbeiten. So gab es Arbeitsgruppen, in denen unter Einbezug von betroffenen Menschen Modelle zur Persönlichen Assistenz diskutiert wurden. Diese haben den Expertinnen beziehungsweise Experten folgend jedoch zu keiner Einigung geführt.

Weiter fordern Vertretern und Vertreterinnen der Länder und der Wissenschaft beziehungsweise des Monitorings die Ausweitung der Zielgruppe für die Persönliche Assistenz, etwa hinsichtlich des Einbezugs von Menschen mit Lernschwierigkeiten oder von Personen mit psychischen Erkrankungen (vgl. L16, L18, L21, W35, W38). Die Zielgruppe für Persönliche Assistenz sei aktuell zu eng gefasst, da Menschen mit Lernschwierigkeiten und psychischen Erkrankungen ausgeschlossen sind (vgl. L16, L21). Auch sie sollen ihren Anspruch auf Persönliche Assistenz geltend machen können.

Pflegegeld und pflegende Angehörige

Pflegegeld wird als Thema in sechs Interviews benannt. In zwei Interviews mit Personen aus Wissenschaft oder Monitoring und der Interessens- oder Selbstvertretung wird darauf verwiesen, dass das Pflegegeld zu gering bemessen wird (vgl. I50, W34). I50 weist zudem darauf hin, dass die Valorisierung des Pflegegeldes nicht regelmäßig genug stattfände (vgl. I50). Darüber hinaus kritisiert ein Vertreter oder eine Vertreterin der Wissenschaft oder des Monitorings, dass politisch das Pflegegeld zu stark fokussiert wurde, während Pflegestrukturen in den Hintergrund gerückt seien. Dieser Person folgend bietet das Pflegegeld zwar eine wichtige und unabdingbare Unterstützung für die Familien, verfolgt allerdings nicht das Ziel, Menschen mit Behinderungen unabhängig von ihrer Familie zu leben (vgl. W34). Eine weitere Person argumentiert, dass das Pflegegeld aufgrund des bislang fehlenden präventiven Charakters sowie der aktuell strikten Trennung zwischen Pflege und Gesundheit unbedingt neu konzipiert werden müsse (vgl. W39).

Die Einstufung zum Pflegegeld wird von einem Vertreter oder einer Vertreterin der Zivilgesellschaft als zusätzliche Erschwernis für die betroffenen Menschen und ihre Angehörigen gesehen. Dazu wird im Interview ein Beispiel genannt:

„Da gibt es eine Mutter mit einer schwerbehinderten Tochter. Deren Leben wird heute noch schwergemacht, obwohl die jetzt 36 ist. Die Mutter hat immer für sie gesorgt hat. Und dann müssen immer noch jedes Jahr Diagnosen gestellt werden. [...] Da brauche ich nicht der Familie das Leben schwer machen. Also wir müssen Formen finden, wie wir einfach Lebenssituationen akzeptieren und [Betroffene] erlebt das einfach als Schikane [...]. Also Formen finden, wie man Angehörigen und behinderten Menschen das Leben erleichtert und nicht erschwert.“ (Z43)

Ein weiterer Vertreter oder eine Vertreterin aus der Zivilgesellschaft beschreibt, dass die Einschätzungsverordnung zum Pflegegeld zu sehr auf den Aspekt der Pflege und der Begleitung fokussiert ist und für manche Personengruppen – beispielhaft angeführt werden gehörlose Menschen und Menschen mit psychischer Erkrankung – schwer zu erhalten ist (vgl. Z44).

Auch die Situation von pflegenden Angehörigen wird in einem Interview angesprochen. Dabei wird darauf hingewiesen, dass hierfür umfassendere Maßnahmen nötig wären – und zwar nicht nur für die Gruppe der pflegenden Angehörigen im engeren Sinne, sondern für die betroffenen Familien allgemein (vgl. L19). Zudem wird in diesem Kontext von einer weiteren Person angesprochen, dass die Erhöhung an mobilen Hospiz- und Palliativteams zur Unterstützung der Angehörigen dringend erforderlich wäre (vgl. S31).

Mitsprache und Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben

Eng im Zusammenhang mit dem selbstbestimmten Wohnen und mit hoher Relevanz für das Selbstbestimmte Leben steht das Recht auf Selbstvertretung und Mitsprache. Dieser Themenbereich wird in nur drei der Interviews angesprochen. Von einem Experten oder einer Expertin aus der Interessensvertretung wird berichtet, dass Formen der Selbstorganisation (wie die Peer-Beratung), die sich sehr aktiv für Empowerment oder unterstützte Entscheidungsfindung einsetzen, zwar ausgebaut werden, dies aber keine öffentliche Unterstützung findet. Stattdessen sind solche Unterstützungsangebote von der ehrenamtlichen Eigeninitiative einzelner Personen abhängig: „Also gerade im Behindertenbereich wird da erwartet, dass man die Dinge ehrenamtlich macht, weil die Betroffenen das ja für sich selber machen.“ (I58) Dem gegenüber steht Selbstvertretung, die durch Organisationen oder Institutionen der Behindertenhilfe finanziert und unterstützt wird. Dies ist aus der Sicht derselben interviewten Person nach als besonders kritisch zu betrachten, weil Formen der Selbstvertretung so ihre Unabhängigkeit verlieren würden (vgl. I58).

I58 schätzt die Situation von Menschen mit Behinderungen im politischen Bereich wie folgt ein:

„Es bewegt sich schon etwas. Aber Menschen mit Behinderungen, das bleibt immer ein bisschen Randthema auf allen Ebenen im politischen Bereich. Was sich noch verändert hat, durch diese Selbstbestimmte Leben Initiative, durch die verstärkte Partizipation, Menschen werden besser eingebunden, dass wir schon sichtbarer.“ (I58)

Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Länder teilt diese Einschätzung. Er oder sie beschreibt eine Entwicklung, durch welche die Kommunikation mit und die Einbindung von betroffenen Personen stärker geworden sei. Der NAP Behinderung 2012–2020 habe laut der interviewten Person dazu deutlich beigetragen (vgl. L17).

Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Interessensvertretung geht genauer auf das Subkapitel „6.2 Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben“ des NAP Behinderung 2012–2020 ein, indem er oder sie die Zielsetzungen und deren Umsetzung kritisiert. Er oder sie stellt in Frage, ob die Zielsetzungen dieses Subkapitels tatsächlich die behinderungspolitischen Herausforderungen in diesem Bereich widerspiegeln. Besonders zweifelt er oder sie die als „Hauptmaßnahme in dem Bereich“ (I50) beschriebene Relevanz der Änderung des Geschworenen- und Schöffengesetz (GSchG) an, nach der Menschen mit Behinderungen nicht weiter vom Amt eines beziehungsweise einer Geschworenen oder eines Schöffen beziehungsweise einer Schöffin ausgeschlossen werden dürfen (vgl. ebd.). Die hohe Relevanz dieses Themenbereichs wird mit Blick auf den NAP Behinderung 2012–2020 unterstrichen: Die Änderung des GSchG ist sowohl als Zielsetzung, als auch als eine von nur drei Maßnahmen formuliert (vgl. BMASK 2012 87).

Zur Erreichung einer weiteren Zielsetzung, die darauf eingeht, dass Schriftstücke von Behörden für betroffene Menschen verständlich sein müssen, wird kritisiert:

„So einen Prozess gibt es nicht, es gibt einzelne Leuchtturmprojekte, dass irgendein Bundesland das ein oder andere Gesetz in Leichter Lesen hat [...]. Da sieht man wieder, dass von den Zielsetzungen nichts in den Maßnahmen übriggeblieben ist.“ (I50)

Damit zusammenhängend wird die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für in leicht verständlicher Sprache zugänglichen Schriftstücke von Behörden betont: „Zwischen „Es passiert etwas aus gutem Willen“ und „Es passiert etwas aus Rechtsanspruch heraus“ ist ein riesen Unterschied.“ (I50) Das Vorliegen beziehungsweise Vorhandensein von barrierefreiem Material ohne die dazugehörige gesetzliche Regelung sei nicht ausreichend. Darüber hinaus wird bei der Maßnahme, auf die hier Bezug genommen wird, dass BMI als zuständig angegeben. Die interviewte Person sieht darin einen klaren legislativen Auftrag, der nicht umgesetzt wurde (vgl. ebd.).

12.3 Zentrale Ergebnisse zum Thema Selbstbestimmtes Leben

Im Folgenden werden die Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse und der Interviews zusammengeführt. Auf die Thematisierung des NAP Behinderung 2012–2020 zum Thema Selbstbestimmtes Leben folgen inhaltliche Einschätzung zu zentralen Themenbereichen.

Sowohl aus den Experten- und Expertinneninterviews als auch der Dokumentenanalyse konnte geschlossen werden, dass die Diskrepanz zwischen den in der Ausgangslage und den Zielsetzungen genannten Elementen und den Maßnahmen, beziehungsweise der Umsetzung der Maßnahmen im Kapitel „6. Selbstbestimmtes Leben“ besonders hoch ist. Wie bereits in der Dokumentenanalyse aufgezeigt, werden Problemlagen erkannt und in den einzelnen Subkapiteln angeführt, diesen aber nicht immer mit gezielter Maßnahmenumsetzung begegnet. Im Gegensatz dazu wird in die Beschreibung der Ausgangslage und der der Zielsetzungen – so etwa bei „6.1 Selbstbestimmtes Leben allgemein“ oder „6.3 Persönliche Assistenz“ – umfassend auf die Themen und zentralen Bestimmungen der UN-BRK eingegangen. Zwei Vertreter oder Vertreterinnen der Wissenschaft oder des Monitorings geben an, dass die Erfassung der Ziele zwar mehrheitlich gegeben sei, allerdings wird die Planung und Umsetzung von konkreten Maßnahmen als unzureichend angesehen (vgl. W34, W39). Das Zusammenspiel von Bund- und Länderkompetenzen kann hier eine Begründung liefern. Zumindest wird in einigen der Interviews darauf hingewiesen, dass die Kompetenzverteilung für die Umsetzung von Maßnahmen in gewissen Themenbereichen hinderlich – insbesondere bei solchen, in denen die Kompetenz bei den Ländern liegt, zum Beispiel bei der Persönlichen Assistenz (außer am Arbeitsplatz) oder der De-Institutionalisierung – wirkt (vgl. I51, M1, Z49).

Selbstbestimmtes Wohnen und De-Institutionalisierung

Selbstbestimmtes Wohnen wird im Subkapitel „6.1 Selbstbestimmtes Leben allgemein“ behandelt. Wie die Dokumentenanalyse gezeigt hat, beginnt das Kapitel mit einer umfassenden und vielversprechenden Beschreibung der Ausgangslage und der Zielsetzungen, die zentrale Themen des selbstbestimmten Lebens und der Teilhabe umfassen. So auch zum Beispiel die Notwendigkeit eines umfassenden Programmes der De-Institutionalisierung in allen Bundesländern. Als Teil dieser Zielsetzung wird im NAP Behinderung 2012–2020 darauf hingewiesen, dass gleichzeitig Unterstützungsleistungen geschaffen werden müssen, um selbstbestimmtes Wohnen zu ermöglichen und um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen frei entscheiden können, welche Wohnform und Unterstützungsleistungen für sie passend sind (vgl. BMASK 2012 86). Als einzige Maßnahme wird die Unterstützung

von Pilotprojekten der Selbstvertretungsorganisationen angegeben (vgl. ebd.). Zur De-Institutionalisierung werden keine Maßnahmen gesetzt.

Von zwei Experten oder Expertinnen aus der Zivilgesellschaft sowie der Wissenschaft oder des Monitorings werden zwar Versuche in Richtung De-Institutionalisierung wahrgenommen, diese jedoch als zu wenig wirksam bewertet (vgl. W35, Z49). In drei Interviews wird der Bau weiterer größerer Wohneinheiten für Menschen mit Behinderungen kritisiert (vgl. I51, I58, W35). Die Expertinnen und Experten sprechen sich in den Interviews auch eindeutig für die De-Institutionalisierung aus, wobei sie auch betonen, dass De-Institutionalisierung – im Einklang mit der Zielsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 – bedeuten muss, Selbstbestimmung zu stärken und auf individuelle Vorstellungen und Bedürfnisse der betroffenen Personen einzugehen (vgl. L19, L20). An bestehenden Wohnformen wird kritisiert, dass die Möglichkeit zur Selbstbestimmung oft nicht bestehen würde (vgl. L20, W39).

Wie auch im NAP Behinderung 2012–2020 selbst wird von den Experten und Expertinnen darauf hingewiesen, dass De-Institutionalisierung Rahmenbedingungen benötige. So ergaben sowohl die Dokumentenanalyse als auch die Interviews, dass hierbei die gleichzeitige Stärkung der Selbstvertretungsorganisationen, die dabei unterstützen, dass Menschen mit Behinderungen außerhalb von Einrichtungen leben können, notwendig ist. Darüber hinaus sei die Entwicklung beziehungsweise der Ausbau von umfassend mobilen Leistungen in den Bundesländern notwendig, um Institutionen zu schließen (vgl. Z43).

Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben

Im Subkapitel „6.2 Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben“ wird die Zugänglichkeit von Wahlen, eine zentrale Forderung der UN-BRK (vgl. UN-BRK Art. 29 lit. a), kaum angeschnitten. Sehr wohl aber werden Maßnahmen zu barrierefreier Information und Bildung über das politische und öffentliche Leben als auch zu Wahlen formuliert (vgl. BMASK 2012 87). Wie im entsprechenden Kapitel der Dokumentenanalyse bereits gezeigt, wird nicht darauf eingegangen, wie Barrierefreiheit von Information zu Wahlen dauerhaft und für alle Wahlen abgesichert werden kann. Der Monitoringausschuss führt im Bericht zum zweiten und dritten Staatenberichtsverfahren an, dass die barrierefreie Zugänglichkeit zu Wahlen und zugehöriger Information garantiert werden müsse (vgl. Monitoringausschuss 2018 28).

Nur in drei Interviews wurden Aussagen zur Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben getroffen. Zwei Experten oder Expertinnen geben an, dass Menschen mit Behinderung zwar besser eingebunden seien, aber ihre Anliegen und Forderungen noch immer ein Randthema

auf allen Ebenen im politischen Bereich darstelle (vgl. I58, L17). Eine Person aus der Interessensvertretung weist darauf hin, dass gesetzliche Regelungen zu barrierefreiem Material und behördlichen Schriftstücken nötig seien (vgl. I50).

Persönliche Assistenz

Die Ausgangslage des Unterkapitels „6.3 Persönliche Assistenz“ umfasst eine kritische Auseinandersetzung mit dem Thema der Persönlichen Assistenz. Bereits hier wird auf unterschiedliche Regelungen in den Bundesländern hingewiesen und eine Zielsetzung sowie eine Maßnahme zur bundesweiten Vereinheitlichung der Persönlichen Assistenz formuliert. Diese Maßnahme wurde nicht umgesetzt. Darüber hinaus wird als Zielsetzung angeführt, dass Persönliche Assistenz für alle Arten von Behinderungen angeboten werden sollte, jedoch wurde keine Maßnahme dazu formuliert (vgl. BMASK 2012 88). Auch an diesem Kapitel zeigt sich somit, dass zwar eine fundierte Beschreibung der Ausgangslage und eine Darstellung von Handlungsbedarf erfolgt ist, jedoch zu den beiden genannten Themen kaum Umsetzungsschritte eingeleitet wurden.

In den meisten Experten- und Expertinneninterviews zum Thema Persönliche Assistenz erfolgt die Einschätzung, dass gebotene Leistungen und der auf bestimmte Zielgruppen beschränkte Anspruch der Persönlichen Assistenz unzureichend seien. Es wird sowohl Kritik an den unterschiedlichen Regelungen in den Bundesländern geübt als auch gefordert, bundesweit einheitliche Kriterien zu erarbeiten (vgl. I50, L20, S30, S31, W35). Diese Regelungen sollten Persönlichen Assistenz in allen Lebensbereichen – also sowohl Arbeits- als auch Wohn- und Freizeitassistenz – umfassen (vgl. I58, L23, Z42).

Pflegegeld und Pflegende Angehörige

Als Ergebnis der Dokumentenanalyse konnte festgehalten werden, dass die Höhe des Pflegegeldes einen Kritikpunkt aus den Berichten zu den Staatenberichten – so etwa der Volksanwaltschaft darstellt (vgl. Volksanwaltschaft 2018 26). Die Valorisierung des Pflegegeldes wurde als neue Maßnahme geplant, da ab 2020 eine jährliche Valorisierung stattfindet wie in der Umsetzungstabelle 2012–2018 beschrieben wird (vgl. BMASGK 2019a 129f.). Zusammenfassend lässt sich für das Kapitel „6.6 Pflegende Angehörige“ festhalten, dass wichtige Schritte gesetzt wurden, um die Situation von pflegenden Angehörigen zu erschließen und Belastungen zu mindern.

Zwei der befragten Experten und Expertinnen geben an, dass das Pflegegeld zu gering sei (vgl. I50, W34). Darüber hinaus wird die Meinung ausgedrückt, dass der politische Fokus anstatt auf Pflegestrukturen auf das Pflegegeld gelegt wurde (vgl. W34). Einen weiteren Kritikpunkt aus den Interviews stellen die Einstufungsverfahren dar, die sowohl als zusätzliche Barriere für betroffene Personen betrachtet werden als auch für manche Personengruppen schwierig zu erhalten sei (vgl. Z43, Z44).

Sicherung des Lebensstandards und Armutsbekämpfung

Im Kapitel „6.7 Sicherung des Lebensstandards und Armutsbekämpfung“ wird darauf eingegangen, dass Menschen mit Behinderungen einem überdurchschnittlichen Armutsrisiko ausgesetzt sind. Jedoch wurden weder Gründe für dieses erhöhte Risiko benannt, noch konkrete Maßnahmen dazu geplant. Darüber hinaus wird die Frage nach angemessenem Lebensstandard kaum thematisiert. Die UN-BRK bestimmt nicht nur Absicherung der betroffenen Menschen, sondern auch die Möglichkeit der stetigen Verbesserung der Lebensbedingungen (vgl. UN-BRK Art. 28 Abs. 1). Diesbezüglich ist die BMS für Menschen mit Behinderungen zu hinterfragen, da sie einen Mindeststandard an finanziellen Leistungen darstellt.

Nur zwei der Experten und Expertinnen gehen auf das Thema ein. Von einem Vertreter oder einer Vertreterin der Länder wird die Verantwortung zu sehr bei den Familien selbst gesehen (vgl. L20). Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Wissenschaft oder des Monitorings sieht die BMS kritisch, da diese dazu führe, dass Menschen dauerhaft in Armut leben (vgl. W39). Sie nicht dafür geeignet, um als lebenslanges Einkommen zu fungieren (vgl. ebd.).

12.4 Empfehlungen zum Thema Selbstbestimmtes Leben

Auf Basis der Dokumentenanalyse sowie der Experten- und Expertinneninterviews können für den NAP Behinderung 2022–2030 die folgenden inhaltlichen Empfehlungen formuliert werden. Einige der Empfehlungen sind in ähnlicher Form bereits in den NAP Behinderung 2012–2020 eingeflossen, haben dort jedoch nicht zu formulierten Maßnahmen geführt und dementsprechend auch nicht zu konkreten Umsetzungsaktivitäten. Die detaillierte Ausarbeitung der Ausgangslage und der Zielsetzung einzelner Subkapitel – vor allem „6.1 Selbstbestimmtes Leben allgemein“ und „6.3 Persönliche Assistenz“ – können eine Basis für die Entwicklung weiterer Maßnahmen bieten.

Empfehlung Selbstbestimmtes Leben 1: Planung und Einleitung eines konsequenten Programmes zur De-Institutionalisierung in allen Bundesländern sowie Förderung von Wohnformen und Unterstützungsleistungen nach dem Prinzip des Selbstbestimmten Lebens

De-Institutionalisierung bedeutet den Abbau von Wohneinrichtungen, die Selbstbestimmung nicht aktiv fördern oder dieser sogar hinderlich sind. Ausschlaggebend ist somit nicht nur die Größe der Wohneinheiten (vgl. I51, I58, W35). Wie im NAP Behinderung 2012–2020 bereits festgehalten wurde, müssen Menschen mit Behinderung frei wählen können, wie sie wohnen möchten oder welche Form der Unterstützungsleistungen sie beziehen (vgl. BMASK 2012 86).

Die gegenwärtig noch in großem Ausmaß vorhandenen institutionellen Wohnformen hindern Menschen mit Behinderungen nicht nur am selbstbestimmten Leben, sondern stellen auch einen Risikofaktor für Gewalt und Missbrauch dar. Eine konsequente und erfolgreiche De-Institutionalisierung benötigt Rahmenbedingungen, die selbstbestimmtes Leben und individuell gestaltbares Wohnen möglich machen. Folglich wird empfohlen, ein Programm zur De-Institutionalisierung in allen Bundesländern zu planen und einzuleiten, um Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Deswegen wird weiters empfohlen, Wohnformen und Unterstützungsleistungen, die sich dem Prinzip des Selbstbestimmten Lebens verschrieben haben, finanziell zu fördern.

Empfehlung Selbstbestimmtes Leben 2: Schaffung gesetzlicher Regelungen zu barrierefreierem Zugang zu Wahlen, politischer Information und behördlichen Schriftstücken

Im Rahmen des NAP Behinderung 2012–2020 wurden bereits wichtige Grundsteine für einen barrierefreien Zugang zu Wahlen gelegt. Zu betonen ist aber, dass ein klarer legislatischer Auftrag darin besteht, den barrierefreien Zugang abzusichern. Deshalb wird dringend empfohlen gesetzliche Regelungen zu barrierefreierem Zugang zu Wahlen, politischer Information und behördlichen Schriftstücken zu schaffen, damit das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben (vgl. UN-BRK Art. 29 lit. A ii) vollumfänglich gewährleistet werden kann.

Empfehlung Selbstbestimmtes Leben 3: Bundesweite Vereinheitlichung der Persönlichen Assistenz in allen Lebensbereichen

Die bundesweite Vereinheitlichung der Persönlichen Assistenz wurde bereits im NAP Behinderung 2012–2020 als Zielsetzung formuliert (vgl. BMASK 2012 89), jedoch nicht konsequent umgesetzt. Folglich wird dringend empfohlen, die im Kontext von Persönlicher Assistenz aktuell getrennten Lebensbereiche Arbeit, Wohnen und Freizeit zusammenzuführen und zu vereinheitlichen. Darüber hinaus ist auch über eine Vereinheitlichung der Zuständigkeiten in einem transparenten Prozess zwischen Bund und Ländern zu beraten. Hierzu würde sich die Wiederaufnahme von ehemals eingesetzten Arbeitsgruppen und der damit verbundenen gemeinsamen Diskussion anbieten. Bei der Vereinheitlichung ist es jedoch zudem wichtig zu beachten, dass diese nicht zu einer Schmälerung der Leistungen führt. Vielmehr brauche es Standards, die erfüllt werden müssen. Auf keinen Fall dürfen sich bereits bestehende Leistungen der Länder verschlechtern.

Empfehlung Selbstbestimmtes Leben 4: Ausweitung der Zielgruppe der Persönlichen Assistenz in allen Lebensbereichen

An Empfehlung Selbstbestimmtes 3 anschließend wird empfohlen die Zielgruppe der Persönlichen Assistenz in allen Lebensbereichen zu erweitern. Dementsprechend sollen auch Menschen mit Lernschwierigkeiten oder Personen mit psychischer Erkrankung als Zielgruppe von Persönlicher Assistenz in allen Lebensbereichen berücksichtigt werden.

Empfehlung Selbstbestimmtes Leben 5: Durchführung einer wissenschaftlichen Studie zu Erhebung der Faktoren, die zu einem erhöhten Armutsrisiko von Menschen mit Behinderungen führen

In der Ausgangslage des NAP Behinderung 2012–2020 wird auf das erhöhte Armutsrisiko hingewiesen, auf die Gründe dafür wird hingegen nicht eingegangen. Risikofaktoren, welche den Lebensstandard von Menschen mit Behinderung gefährden und eine erhöhte Armutsgefährdung bedingen, müssen wissenschaftlich erhoben werden, um gezielte Maßnahmen entwickeln zu können. Es wird dringend empfohlen, Menschen mit

Behinderungen in die Entwicklung eines entsprechend Forschungsdesigns, sowie in die Durchführung dieser wissenschaftlichen Erhebungen aktiv miteinzubeziehen.

13 NAP Behinderung 2012–2020

Kapitel 7 „Gesundheit und Rehabilitation“

Kapitel 7 des NAP Behinderung 2012–2020 trägt den Titel „Gesundheit und Rehabilitation“ und behandelt wichtige und grundlegende Aspekte wie zum Beispiel gesetzliche Bestimmungen, Strukturen, Vorgehensweisen und Maßnahmen zur Prävention, Erhaltung und Wiederherstellung von Gesundheit.

13.1 Ergebnisse der Dokumentenanalyse

Die Inhalte sind im NAP Behinderung 2012–2020 in vier Unterkapitel aufgeteilt:

- 7.1 Gesundheit
- 7.2 Prävention
- 7.3 Rehabilitation
- 7.4 Hilfsmittel

Insgesamt enthält das Kapitel „7. Gesundheit und Rehabilitation“ des NAP Behinderung 2012–2020 20 Maßnahmen und einen Indikator (vgl. BMASK 2012). Auffällig ist, dass sich das Ziel der Wiederherstellung von Gesundheit durch präventive und rehabilitative Maßnahmen thematisch durch alle vier Unterkapitel hindurchzieht, obwohl es zwei ausgewiesene Kapitel für die Behandlung der Thematiken gibt.

Vorwegzunehmen ist, dass Gesundheit und Behinderung eine eng verknüpfte Beziehung aufweisen, jedoch Behinderung nicht als Synonym für Krankheit verwendet werden kann. Denn die UN-BRK definiert in der Präambel, Buchstabe e,

„dass das Verständnis von Behinderung sich ständig weiterentwickelt und dass Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigung und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht.“ (UN-BRK Präambel lit. e)

Im NAP Behinderung 2012–2020 wird dementsprechend in Kapitel „1.3 Definition von Behinderung“ festgehalten, dass die „Definition und die Einschätzung von Behinderung [...] das soziale Modell von Behinderung im Sinne der UN-Konvention widerspiegeln“ (BMASK 2012 17) muss. In der Analyse wird ein verstärktes Augenmerk auf das zugrundeliegende Verständnis von Behinderung in der Ausarbeitung von Zielsetzungen, Indikatoren und Maßnahmen geworfen.

In zwei der vier Unterkapitel wird auf unterschiedliche Artikel der UN-BRK Bezug genommen. Kapitel „7.1 Gesundheit“ verweist explizit auf Artikel 25 der UN-BRK, welcher den gleichnamigen Titel trägt. Dort heißt es einleitend:

„Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen das [sic!] erreichbare Höchstmaß an Gesundheit ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu genießen. Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu geschlechtsspezifischen Gesundheitsdiensten, einschließlich gesundheitlicher Rehabilitation, haben.“ (UN-BRK Art. 25)

Im Kapitel „7.3 Rehabilitation“ des NAP Behinderung 2012–2020 wird auf Artikel 26 „Vermittlung von Fähigkeiten und Rehabilitation“ der UN-BRK verwiesen. Dort steht:

„(1) Die Vertragsstaaten treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, einschließlich durch die Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen, um Menschen mit Behinderungen in die Lage zu versetzen, ein Höchstmaß an Selbstbestimmung, umfassende körperliche, mentale, soziale und berufliche Fähigkeiten sowie die volle Inklusion in alle Aspekte des Lebens und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu erreichen und zu bewahren. [...]

(2) Die Vertragsstaaten fördern die Entwicklung der Aus- und Fortbildung für Fachkräfte und Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in Diensten zur Vermittlung von Fähigkeiten und zur Rehabilitation.

(3) Die Vertragsstaaten fördern die Verfügbarkeit, die Kenntnis und die Verwendung unterstützender Geräte und Technologien, die für Menschen

mit Behinderungen bestimmt sind, für die Zwecke der Vermittlung von Fähigkeiten und der Rehabilitation.“ (UN-BRK Art. 26)

13.1.1 Gesundheit

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Ausgangslage des Kapitels „7.1 Gesundheit“ wird beschrieben, dass Menschen mit Behinderungen in Österreich „grundsätzlich den vollen Zugang zu allen Leistungen der Kranken- und Unfallversicherung“ (BMASK 2012 95) haben. Dieser Ansatz folgt dem sogenannten Finalitätsprinzip, welches besagt, dass allen Menschen „unabhängig von Ursache, Ausmaß und Dauer dieses Zustandes“ (ebd.) medizinische Leistungen zur Verfügung stehen, um auftretende Symptome zu behandeln.

Weiters werden in der Beschreibung der Ausgangslage drei Vorkehrungen angeführt, die Sozialversicherungsträger insbesondere für Menschen mit Behinderungen und chronischen Erkrankungen bereits vor dem Inkrafttreten des NAP Behinderung 2012–2020 vorgesehen haben (vgl. ebd. 95):

- Das Versehen aller eCards mit Brailleschrift ab 2010.
- Die Reduktion der Rezeptgebühren für chronisch kranke Personen, welche mit 2 % des jährlichen Nettoeinkommens seit 2008 festgelegt ist.
- Die Befreiung von Rezeptgebühren und Kostenbeteiligung für betroffene Personen, die sogenannte Heilbehelfe verwenden.

Außerdem wird im NAP Behinderung 2012–2020 die Verpflichtung für Vertrags-Gruppenpraxen aus dem Jahr 2001 genannt, welche eine „Sicherstellung eines ‚behindertengerechten‘ Zuganges“ (ebd. 95) vorsieht. Zudem wird darauf verwiesen, dass die Sicherstellung eines barrierefreien Zugangs bei der Vergabe neuer Kassenverträge zu berücksichtigen ist. Demnach erhalten Bewerbende mehr Punkte im Bewerbungsverfahren, wenn sie „verpflichtend zusagen, dass sie sich ernsthaft um einen barrierefreien Zugang zu ihrer Arztpraxis bemühen“ (ebd. 96).

Mit der Beschreibung der Ausgangslage wird auch auf die Barrierefreiheit von Apotheken Bezug genommen. Es wird angemerkt, dass viele Apotheken „in den letzten Jahren durch bauliche Adaptierung barrierefrei gestaltet [wurden], insbesondere durch stufenlose und

breite Eingangsbereiche“ (ebd. 96). Allerdings fehlen Statistiken oder Daten, um die skizzierte Situation zu belegen. Zudem hebt der NAP Behinderung 2012–2020 die Barrierefreiheit für Arzneimittel hervor, welche auf Basis der EU-Humanarzneimittel-Richtlinie von 2005 die Ausstattung mit Brailleschrift auf Verpackungen und Beipackzetteln vorsieht (vgl. ebd. 96).

Als letzter Aspekt wird auf die Situation zu Personalschulungen in Gesundheits- und Betreuungszentren anhand der Situation in Oberösterreich eingegangen (vgl. ebd. 96). Zu den anderen Bundesländern werden keine Angaben gemacht.

Auf Basis der beschriebenen Ausgangslage im Unterkapitel „7.1 Gesundheit“ formuliert der NAP Behinderung 2012–2020 drei Zielsetzungen (vgl. ebd. 96):

- Reduzierung von behinderungsbedingter Arbeitsunfähigkeit durch Beratungs- und Präventionsprogramme wie Rehabilitationsmaßnahmen
- Vermeidung und Beseitigung von Invalidität durch Rehabilitationsmaßnahmen, sodass eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt stattfindet
- Herstellung umfassender Barrierefreiheit im gesamten Gesundheitswesen

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Im Staatenbericht 2010 wird zur Ausgangslage hinzugefügt, dass das Gesundheitsministerium öffentliche Sozialversicherungsträger gesetzlich dazu verpflichtet hat, Leistungsangebote „den Versicherten ohne Unterschiede zur Verfügung“ (BMASK 2010 40) zu stellen. Die ÖAR merkt hierzu an, dass „insbesondere der fehlende Zugang zu [...] Therapieformen“ (ÖAR 2010 110) problematisch sei. Die ÖAR beschrieb auch, dass es österreichweit zu wenige barrierefreie Arztpraxen gäbe (vgl. ebd. 110).

In seinem ersten Bericht führte der Monitoringausschuss relevante Daten zu behinderungsbedingter Arbeitsunfähigkeit an (vgl. Monitoringausschuss 2012 18). Das Datenmaterial bezog sich auf vom AMS 2012 durchgeführte Erhebungen über arbeitslose Personen. Von der Gesamtanzahl arbeitsloser Personen betrug der Anteil von Menschen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen 15,3 % (vgl. ebd.). Davon wurde nochmal circa ein Drittel der im Jahr 2012 als begünstigte Behinderte eingestuft Personen als arbeitsunfähig eingestuft (vgl. ebd.). Der Monitoringausschuss fügte noch hinzu, dass Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen signifikant länger arbeitslos sind als die übrigen 84,7 %

der gesamten Anzahl an arbeitslosen Personen. Hervorzuheben ist, dass Menschen mit Behinderungen „in segregierenden Einrichtungen“ nicht in der Statistik erfasst werden, weil sie offiziell in keinem Arbeitsverhältnis stehen (vgl. ebd. 19). Diese Aussage lässt vermuten, dass der Monitoringausschuss unter „segregierenden Einrichtungen“ Werkstätten und Tagesstrukturen für Menschen mit Behinderungen versteht.

Der Staatenbericht 2010 sprach außerdem „den problematischen Zugang zum Angebot der privaten Personenversicherung“ (BMASK 2010 41) an, welche ausschließlich mit ausgewählten Versicherungsträgern abgeschlossen werden können. In der Praxis sind die individuell vereinbarten Zusatzversicherungen sehr teuer, da die Höhe des Versicherungsbeitrags anhand der vorliegenden Behinderung bemessen werde (vgl. ÖAR 2010 112). Dieser Tatbestand zeigte laut ÖAR, dass „Menschen mit Behinderungen beim Abschluss privater Kranken-, Unfall- und Lebensversicherungen [vielfach] benachteiligt“ (ebd. 112) werden. Ein weiteres Problem bestand im Fehlen einer eigenständigen Sozialversicherung für diejenigen Personen, die in Tagesstrukturen arbeiten:

„Menschen mit Behinderungen, die in Tages- und Beschäftigungseinrichtungen [...] tätig sind, haben keine eigenständige Sozialversicherung [...], da ihre Beschäftigung nicht als Erwerbsarbeit angesehen wird, sondern unter die Sozialhilfeb Bestimmungen der Länder fällt.“ (ÖAR 2010 112)

Der erste Staatenbericht nahm auch Stellung zu Personalschulungen im Gesundheitswesen, die nach wie vor „nicht ausreichend auf notwendige Bedürfnisse zugeschnitten sei[en]“ (BMASK 2010 41). Zum einen fehlte es Fachkräften an Wissen über den Gesundheitszustand vor allem bei „älteren nonverbalen Menschen“ (vgl. ÖAR 2010 111), aber auch bei Menschen mit Lernschwierigkeiten. Zum anderen mangelte es auch an praktischen Kommunikations- und Handlungskompetenzen (vgl. ebd.). Es gab laut ÖAR „fast keine gebärdensprachkompetenten Ärzte und Ärztinnen“ (ebd. 111) in Österreich. Die ÖAR fügte hinzu, dass in der Ausbildung von medizinischem Personal basis- und interventionsgerechte Bildungsmaßnahmen sowie die verpflichtende Arbeit mit Menschen mit Behinderungen fehlte (vgl. ebd. 112).

Es gab keine statistischen Daten über die Gesundheit von Menschen mit Behinderungen und den notwendigen medizinischen oder therapeutischen Bedarf für diese Personengruppe (vgl. ebd. 110).

Maßnahmen und Indikatoren

Das Kapitel „7.1 Gesundheit“ enthält insgesamt sieben Maßnahmen, jedoch keinen Indikator (vgl. BMASK 2012 97). Drei der genannten Maßnahmen (206, 207 und 208) in diesem Kapitel sind nicht als Maßnahmen, sondern als Zielsetzungen formuliert. Die Tabelle verdeutlicht, dass fünf der sieben Maßnahmen priorisiert wurden. Laut der Umsetzungstabelle 2012–2018 ist nur eine von sieben Maßnahmen (208) umgesetzt. Die restlichen sieben Maßnahmen sind nur teilweise umgesetzt.

Tabelle 51: Maßnahmen 205-211–7.1 Gesundheit und Rehabilitation

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
205 ⁶⁷	Einrichtung einer einheitlichen medizinischen Begutachtungsstelle für die Bereiche Pensionsversicherung, Arbeitsmarktservice, Unfallversicherung, Pflegegeld, Behinderung und Sozialhilfe (Gesundheitsstraße)	teilweise
206 ⁶⁸	Ausbau der psychiatrischen Versorgung, insbesondere für Kinder und Jugendliche	teilweise
208	Erhöhung des Angebots an mobilen Hospiz- und Palliativteams und Palliativkonziliardiensten, Hospiz- und Palliativbetten (auch in Heimen) und Tageshospizen	ja
Typ 5 Fort- und Weiterbildung		
210 ⁶⁹	Aus- und Fortbildung sowie Schulung des ärztlichen und des Pflegepersonals betreffend notwendige Bedürfnisse behinderter Menschen	teilweise
211	Gebärdensprachkurse bzw. Ausbildung gebärdensprachkompetenter Ärztinnen und Ärzte, um gehörlosen Menschen vertrauliche Gespräche mit der Ärzteschaft zu ermöglichen	teilweise
Typ 7 Konzepte, Strategien und Richtlinien		
209 ⁷⁰	Ausarbeitung eines Etappenplanes „Barrierefreies Gesundheitswesen 2020“ unter Einbeziehung der Menschen mit Behinderungen	teilweise
Typ 10 Staatliche Förderung und Zuwendung		

⁶⁷ als prioritär eingestuft

⁶⁸ als prioritär eingestuft

⁶⁹ als prioritär eingestuft

⁷⁰ als prioritär eingestuft

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
207 ⁷¹	Öffentliche Unterstützung von Patient-Selbsthilfegruppen, um deren Unabhängigkeit und Peer Counseling zu stärken	teilweise

Ein näherer Blick wird nun auf Maßnahme 208 geworfen. Diese wurde von 2012–2020 über den gesamten Umsetzungszeitraum des NAP Behinderung 2012–2020 terminiert (vgl. BMASK 2012 97). Die Umsetzung wird dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) sowie den Ländern zugeschrieben (vgl. ebd. 97). In der Zwischenbilanz von 2015 wird die Maßnahme 208 bereits als teilweise umgesetzt gewertet (vgl. BMASK 2016 167). Das BMG weist in der Zwischenbilanz darauf hin, dass die Rahmenplanung für die Hospiz- und Palliativversorgung im Österreichischen Strukturplan Gesundheit (ÖSG) verankert ist (vgl. ebd. 137). Der ÖSG ist in Regionale Strukturpläne (RSG) unterteilt, welchen Detailplanungen zu entnehmen sind. In der Zwischenbilanz wird weiters angeführt, dass im Zuge der nächsten Revision Versorgungsbereiche erstmalig in den ÖSG übernommen werden sollen (vgl. BMASK 2016 167). Die angestrebte Aufnahme wird auch in der Umsetzungstabelle 2012–2018 erwähnt. 2017 enthält der ÖSG „erstmalig umfassende Struktur- und Qualitätsvorgaben für die Hospiz- und Palliativversorgung sowohl für Erwachsene als auch für Kinder und Jugendliche“ (BMASGK 2019a 137). In der Umsetzungstabelle 2012–2018 werden statistische Daten zum Thema Hospiz- und Palliativmedizin angeführt, welche sich auf die jährlich erfolgenden Erhebungen des Dachverbandes Hospiz Österreich beziehen (vgl. ebd. 139). Diese Daten „zeigen [laut Umsetzungstabelle] kontinuierliche Zunahmen aller Versorgungsangebote im Zeitraum 2006–2016“ (ebd. 139). Beispielhaft ist anzuführen, dass die mobilen Palliativteams von 26 auf 56 im angeführten Zeitraum aufgestockt wurden. Auf Basis der erläuterten Argumentation wird die Maßnahme 208 in der Umsetzungstabelle 2012–2018 2019 als erfüllt definiert (vgl. BMASGK 2019a 137).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Die beschriebene Ausgangslage wird in den Zielsetzungen und Maßnahmen nur zu einem bestimmten Grad reflektiert: In der Ausgangslage lassen sich keine expliziten Erwähnungen finden, die sich der ersten Zielsetzung „Reduzierung von behinderungsbedingter Arbeitsunfähigkeit durch Beratungs- und Präventionsprogramme wie Rehabilitationsmaßnahmen“ (BMASK 2012 96) zuordnen lassen. Konkrete Daten dazu wurden in der Formulierung der

⁷¹ als prioritär eingestuft

Zielsetzung eingebunden, die jedoch ohne Angabe von Quellen erfolgten (vgl. ebd. 96). Zum Erreichen dieser ersten Zielsetzung ist keine Maßnahme vorzufinden.

Die zweite Zielsetzung forciert die Vermeidung und Beseitigung von Invalidität durch Rehabilitationsmaßnahmen, sodass eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt stattfindet (vgl. BMASK 2012 96). Zur zweiten Zielsetzung sind weder Informationen aus der Beschreibung der Ausgangslage zu entnehmen, noch wurden Umsetzungsmaßnahmen formuliert.

Mit der dritten Zielsetzung wurde die Herstellung umfassender Barrierefreiheit im gesamten Gesundheitswesen angestrebt (vgl. ebd. 96). Was darunter zu verstehen sei wurde in der Ausgangslage anhand mehrerer Beispiele ausgeführt (vgl. ebd.). Die Maßnahmen 209, 210 und 211 können der Zielsetzung von Barrierefreiheit im Gesundheitswesen zugeordnet werden. Hervorzuheben ist, dass dabei Maßnahme 211 „Gebärdensprachkurse bzw. Ausbildung gebärdensprachkompetenter Ärztinnen und Ärzte, um gehörlosen Menschen vertrauliche Gespräche mit der Ärzteschaft zu ermöglichen“ als einzige der sieben Maßnahmen eine durchgehende Kohärenz zwischen der Beschreibung der Ausgangslage, der Zielsetzung und der Formulierung der Maßnahmen aufweist.

Weder in der Beschreibung der Ausgangslage noch den formulierten Zielsetzungen spiegelt sich der Bedarf des Ausbaus psychiatrischer Versorgung von Kindern und Jugendlichen (Maßnahme 206), die Unterstützung von Selbsthilfegruppen mit einem speziellen Fokus auf Peer Counseling (Maßnahme 207) und die Expansion der mobilen Hospiz- und Palliativteam (Maßnahme 208) wieder.

Entsprechungen in der UN-BRK

In Bezug auf das Thema Gesundheit hat sich Österreich, wie auch zu Beginn von Kapitel „7.1 Gesundheit“ festgehalten, zu Folgendem verpflichtet:

„Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen, das [sic!] erreichbare Höchstmaß an Gesundheit ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu genießen. Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu geschlechtsspezifischen Gesundheitsdiensten, einschließlich gesundheitlicher Rehabilitation, haben.“ (UN-BRK Art. 25)

Der NAP Behinderung 2012–2020 nimmt die in Artikel 25 beschriebenen Verpflichtungen direkt als Referenz in der Beschreibung der Ausgangslage in dem Kapitel auf. In Artikel 25, Absatz 1, Buchstabe a wird dies zusätzlich ausgeführt:

„a) stellen die Vertragsparteien Menschen mit Behinderungen eine unentgeltliche oder erschweringliche Gesundheitsversorgung in derselben Bandbreite, von derselben Qualität und auf demselben Standard zur Verfügung wie anderen Menschen, einschließlich sexual- und fortpflanzungsmedizinischer Gesundheitsleistungen und der Gesamtbevölkerung zur Verfügung stehender Programme des öffentlichen Gesundheitswesens;“ (UN-BRK Art. 25 Abs. 1 lit. a)

Menschen mit Behinderungen haben, wie der Ausgangslage zu entnehmen ist, in Österreich „vollen Zugang zu allen Leistungen der Kranken- und Unfallversicherung“ (BMAK 2012 95). Es wurden keinerlei Zielsetzungen oder Maßnahmen in Kapitel „7. Gesundheit und Rehabilitation“ definiert, die auf „geschlechtsspezifische Gesundheitsdienste“ und „sexual- und fortpflanzungsmedizinische Gesundheitsleistungen“ hindeuten.

In der UN-BRK in Artikel 25, Absatz 1, Buchstabe d wird der Umgang mit Menschen mit Behinderungen im Gesundheitswesen vertiefend ausformuliert:

„d) erlegen die Vertragsstaaten den Angehörigen der Gesundheitsberufe die Verpflichtung auf, Menschen mit Behinderungen eine Versorgung von gleicher Qualität wie anderen Menschen angedeihen zu lassen, namentlich auf der Grundlage der freien Einwilligung nach vorheriger Aufklärung, indem sie unter anderem durch Schulungen und den Erlass ethischer Normen für die staatliche und private Gesundheitsversorgung das Bewusstsein für die Menschenrechte, die Würde, die Autonomie und die Erfordernisse von Menschen mit Behinderungen schärfen;“
(UN-BRK Art. 25 Abs. 1 lit. d)

In der Ausgangslage, den Zielsetzungen und Maßnahmen wird die Schulung von medizinischem Fachpersonal detailliert beschrieben (vgl. BMAK 2012 95ff.). Weiters nennt die UN-BRK „den Erlass ethischer Normen für staatliche und private Gesundheitsversorgung“, welcher hingegen nur in der Maßnahme 205 und weder in der Beschreibung der Ausgangslage noch in den Zielsetzungen wiederzufinden ist (vgl. ebd. 97). Die Differenzierung in

staatliche und private Gesundheitsvorsorge führt Buchstabe e unter Absatz 1 des Artikels 25 wie folgt aus:

„e) verbieten die Vertragsstaaten die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in der Krankenversicherung und in der Lebensversicherung, soweit eine solche Versicherung nach innerstaatlichem Recht zulässig ist; solche Versicherungen sind zu fairen und angemessenen Bedingungen anzubieten;“ (UN-BRK Art. 25 Abs. 1 lit. e)

Dieser Artikel steht im Widerspruch zu der, im NAP Behinderung 2012–2020 nicht explizit erörterten Trennung zwischen öffentlichen und privaten Versicherungsleistungen, was jedoch bereits im ersten Staatenbericht als Versäumnis thematisiert wurde (BMASK 2010 41).

Synthese

Die UN-BRK fordert, dass „Menschen mit Behinderungen eine unentgeltliche oder erschwingliche Gesundheitsversorgung“ (UN-BRK Art. 25 lit. a) zusteht. Dies ist in Österreich der Fall, da Menschen mit Behinderungen in die allgemeine Sozialversicherung integriert sind. Im zweiten Bericht zum Staatenprüfverfahren weist der Behindertenrat darauf hin, dass diese Regulierung mit Ende des Jahres 2018 ausläuft und somit die Gefahr einer erneuten Exklusion aus dem Regelsystem bestünde (vgl. Behindertenrat 2018 23). Der Ausschluss von Menschen mit Behinderungen in einem neuen Entwurf divergiert maßgeblich mit dem Allgemeinen Grundsatz der Nichtdiskriminierung (vgl. UN-BRK Art 3 lit. b).

Fünf der sieben Maßnahmen des Kapitels „7.1 Gesundheit“ wurden im NAP Behinderung 2012–2020 priorisiert. Laut der Umsetzungstabelle 2012–2018 wurde jedoch nur die Maßnahme 208 bis 2019 umgesetzt (vgl. BMASGK 2019). Die meisten Maßnahmen (205, 206, 208) sind dem Maßnahmentypen „Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen“ zuzuordnen. Auffällig ist hier, dass die Inhalte dieser drei Maßnahmen weder in der beschriebenen Ausgangslage noch in den Zielsetzungen explizit wiederzufinden sind (vgl. BMASK 2012). Für Maßnahme 207 wird im NAP Behinderung 2012–2020 weder auf die Ausgangslage noch auf Zielsetzungen eingegangen (vgl. ebd. 97). Anhand der Formulierung lässt sich hierbei zumindest ein partizipativer Erarbeitungsprozess vermuten. Die Maßnahme 205 definiert das Ziel, Selbsthilfegruppen durch Peer Counseling zu stärken (vgl. ebd. 97). In der Umsetzungstabelle 2012–2018 wird angeführt, dass in Kooperation mit dem

Fond Gesundes Österreich und der Sozialversicherung „ein Konzept zur öffentlichen Förderung der Selbsthilfe entwickelt“ (BMASGK 2019a 136) wird. Ansonsten lassen sich keine Anhaltspunkte zur geforderten Partizipation im Entstehungsprozess finden.

In der UN-BRK wird in Artikel 25, Absatz 1 ausdrücklich auf die Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Gesundheitsleistungen verwiesen. Jedoch deuten weder die Beschreibung der Ausgangslage noch die Formulierung der Zielsetzungen und Maßnahmen auf Spezialisierungen in Bezug auf geschlechtssensible Gesundheitsdienstleistungen hin. Im Rahmen des ersten Staatenberichtsverfahren erfragte der UN-Behindertenrechtsausschuss, welche speziellen Maßnahmen in den Bundesländern für Frauen mit Behinderungen umgesetzt wurden (vgl. UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2013 3). Im abschließenden Bericht zum ersten Staatenberichtsverfahren geht das BMASK jedoch nicht weiter auf die Thematik ein (vgl. BMASK 2013a). Der Aspekt gendersensibler Leistungen im Gesundheitswesen ist unter Einbezug der Allgemeinen Grundsätze der UN-BRK, Artikel 3, Buchstabe g grundlegend für die Gleichberechtigung von Mann und Frau. Auf den Umstand, dass Frauen oftmals zu wenig Information und Aufklärung erhalten wird auch in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 eingegangen (vgl. UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2016 para. 57).

13.1.2 Prävention

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Beschreibung der Ausgangslage werden die Sozialversicherungsträger als zentrale Instanz für Leistungen im Bereich Gesundheitsförderung und Prävention genannt (vgl. BMASK 2012 97). Im Rahmen von präventiven Leistungen bezeichnete der NAP Behinderung 2012–2020 „ältere behinderte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen“ (ebd. 97) als primäre Zielgruppe. Es wird hervorgehoben, dass die Anzahl an krankheits- und behinderungsbedingten Frühpensionisten beziehungsweise -pensionistinnen im europäischen Vergleich hoch sei (vgl. ebd. 97). Allerdings referenziert der NAP Behinderung 2012–2020 hierzu weder auf Daten noch auf Statistiken, um die Aussage zu belegen. Die Möglichkeit einer Erhöhung des „durchschnittliche[n] Pensionsantrittsalter im Bereich der Invaliditäts-, Berufsunfähigkeits- bzw. Erwerbsunfähigkeitspension um ein Jahr“ (ebd. 97) wird im NAP Behinderung mit einem volkswirtschaftlichen Mehrwert von ca. 300 Mio. € jährlich beziffert. Diese Argumentation wird jedoch nicht mit Quellen belegt. Dem NAP Behinderung 2012–2020

folgend waren die steigenden Antragszahlen auf Frühpension vor allem auf den Anstieg psychischer Behinderungen zurückzuführen (vgl. ebd. 97). Seit 2009 existiere dafür in Österreich das Projekt „Arbeit und Gesundheit“ (ebd. 98), in dessen Rahmen eine Begutachtungsstelle für Arbeitsunfähigkeit mit dem Namen Gesundheitsstraße eingerichtet wurde. An dieser Stelle sei angemerkt, dass die Einrichtung der Gesundheitsstraße als Maßnahme im Unterkapitel „7.1 Gesundheit“ angeführt ist. Zum anderen wurde mit besagtem Projekt ein Beratungsangebot mit dem Namen „Fit2Work“ etabliert, welches sich mit beruflicher Sekundärprävention beschäftigt. Fit2Work wird laut NAP Behinderung 2012–2020 von einer Vielzahl von unterschiedlichen Stakeholdern (AMS, Gebietskrankenkassen, Pensionsversicherung, Allgemeine Unfallversicherung und Bundessozialamt) finanziert und die Umsetzung erfolgt auf regionaler Ebene (vgl. ebd. 98). Zudem wird in der Ausgangslage auf die Arbeitsinspektion verwiesen, die durch Beratung und Kontrolle am Arbeitsplatz zum Erhalt von Gesundheit und Arbeitsfähigkeit beiträgt (vgl. ebd. 98).

Auf Basis der beschriebenen Ausgangslage des Unterkapitels „7.2 Prävention“ werden im NAP Behinderung 2012–2020 drei Zielsetzungen formuliert (vgl. ebd. 98):

- Verdienst des Lebensunterhaltes am allgemeinen Arbeitsmarkt und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit für ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen
- Steigerung und Förderung von Gesundheit für Menschen mit Lernbehinderungen durch spezifische Programme
- Unterstützung und Förderung des Behindertensportes, damit präventiv bei Krankheit vorgebeugt werden kann

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Das BMASK ergänzt im ersten Staatenbericht die Ausgangslage zur Prävention durch die Listung des österreichweiten Projekts „Ausbildung und Information“ in ländlichen Räumen (vgl. BMASK 2010 41).

Zum Thema **Invalidität, Berufsunfähigkeit beziehungsweise Erwerbsunfähigkeit** führt die ÖAR im ersten Bericht an, dass „die Feststellung der Arbeitsunfähigkeit [...] nach rein medizinischen Gesichtspunkten“ (ÖAR 2010 115) erfolgt und soziale Aspekte nicht berücksichtigt werden. Für das Jahr 2009 nennt die ÖAR 30.131 Anträge auf sowie 459.710 Beziehende einer vorzeitigen Arbeitspension, wobei ebenfalls psychische Erkrankungen als Hauptursache für den Anstieg von behinderungsbedingter Arbeitsunfähigkeit ausgemacht werden (vgl. ebd. 115).

Die ÖAR spricht die Vorsorgeuntersuchungen von jungen und älteren Menschen in „segregierenden Einrichtungen“ (ebd. 111) an. Diese war laut ÖAR bei in Institutionen lebenden Menschen kaum gewährleistet. Zudem erfolgten kaum präventive Maßnahmen, um weitere Behinderungen zu vermeiden (vgl. ebd. 111). Die ÖAR hält auch fest, dass aufgrund der Bedingungen von Institutionalisierung oftmals Erkrankungen nicht oder zu spät erkannt werden, „weil der Zugang zu kostspieligen, bewilligungspflichtigen Untersuchungsmethoden erschwert ist“ (ebd. 111).

Maßnahmen und Indikatoren

Das Kapitel „7.2 Prävention“ enthält insgesamt vier Maßnahmen, jedoch keinen Indikator (vgl. BMASK 2012 98f.). Alle genannten Maßnahmen in diesem Kapitel sind als Zielsetzungen und nicht als Maßnahmen formuliert.

Tabelle 52: Maßnahmen 212-215–7.2 Prävention

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
213	Verstärkte Einbeziehung des Sports – und damit auch des Behindertensports – in das Gesundheitssystem	teilweise
215	Betriebliche Gesundheitsförderung	ja
Typ 6 Förderprogramme und (Modell-)Projekte		
212	Vollausbau des Beratungs- und Präventionsprogrammes Fit2Work, eines Programmes für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Behinderungen oder chronischen Erkrankungen und für Unternehmen	ja
214	Erarbeitung und Umsetzung von Gesundheitsprogrammen unter besonderer Berücksichtigung von lernbehinderten Menschen	teilweise

Keine der Maßnahmen in diesem Kapitel wurde priorisiert. Laut der Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden zwei von vier Maßnahmen (212 und 215) umgesetzt, die beiden übrigen nur teilweise umgesetzt.

Ein näherer Blick wird nun auf Maßnahme 212 zum Vollausbau des Beratungs- und Präventionsprogramms Fit2Work geworfen. Die Maßnahme wurde von 2012 bis 2020, also über die gesamte Laufzeit des NAP Behinderung 2012–2020 terminiert (vgl. BMASK 2012 97). Für die Umsetzung waren das BMASK, das AMS sowie die Sozialversicherungsträger zuständig

(vgl. BMASGK 2019a 169). Das Projekt wurde 2009 ins Leben gerufen. Im Rahmen des NAP Behinderung 2012–2020 sollte eine Weiterführung sowie ein Vollausbau stattfinden. Sowohl die Zwischenbilanz 2015 als auch die Umsetzungstabelle 2012–2018 weisen darauf hin, dass Fit2Work flächendeckend in Österreich etabliert wurde (vgl. BMASK 2016 169, vgl. BMASGK 2019a 142). Zudem wurde im September 2013 ein weiteres Projekt initiiert, welches den Fokus auf „Psychische Erkrankung und Invalidität“ (BMASGK 2019a 143) legt.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In der Beschreibung der Ausgangslage zum Kapitel „7.2 Prävention“ wird im NAP Behinderung 2012–2020 ausschließlich auf Invalidität, Berufsunfähigkeit beziehungsweise Erwerbsunfähigkeit aufgrund einer Behinderung eingegangen. Der NAP Behinderung 2012–2020 formuliert hierzu eine Zielsetzung, in welcher der Verdienst des Lebensunterhaltes am allgemeinen Arbeitsmarkt forciert werden sollte (vgl. BMASK 2012 98). In der Zielsetzung wird weiter beschrieben, dass „Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit älterer Beschäftigter“ (BMASK 2012 98) eine hohe Priorität aufweisen. Zur Prävention von Invalidität, Berufsunfähigkeit beziehungsweise Erwerbsunfähigkeit sollten die Maßnahmen 212 sowie 215 beitragen. In den genannten Maßnahmen sind jedoch keine konkreten Bezüge zu der Zielsetzung des eigenständigen Verdienstes am ersten Arbeitsmarkt enthalten, und können somit auch nicht zur Zielerreichung beitragen.

Im NAP Behinderung 2012–2020 wird in der zweiten Zielsetzung die Steigerung und Förderung von Gesundheit für Menschen mit Lernbehinderungen beschrieben. Dieser Zielsetzung kann Maßnahme 214 zugeordnet werden. Jedoch gab es laut der Zwischenbilanz zum NAP Behinderung 2012–2015 keine Umsetzungsaktivitäten durch das BMG (vgl. BMASK 2016 169). Der Umsetzungstabelle 2012–2018 ist zu entnehmen, dass Ende 2015 im Rahmen der Maßnahme 214 die Etablierung der Österreichischen Plattform Gesundheitskompetenz (ÖPGK) vorgenommen wurde (vgl. BMASGK 2019a 143). Der Vorsitz liegt beim BMASGK in Kooperation mit den Sozialversicherungsträgern, den Ländern und weiteren Bundesministerien (vgl. ebd. 143). Die Umsetzung von konkreten Programmen wie in der Maßnahme formuliert wird jedoch nicht beschrieben.

Entsprechungen in der UN-BRK

Im NAP Behinderung 2012–2020 wird in den Ausarbeitungen des Kapitels „7.2 Prävention“ nicht explizit auf einen bestimmten Artikel der UN-BRK eingegangen. Heranzuziehen wäre jedoch Artikel 25, Buchstabe b und c. Diese besagen:

„b) bieten die Vertragsstaaten die Gesundheitsleistungen an, die von Menschen mit Behinderungen speziell wegen ihrer Behinderungen benötigt werden, soweit angebracht, einschließlich Früherkennung und Frühintervention, sowie Leistungen, durch die, auch bei Kindern und älteren Menschen, weitere Behinderungen möglichst gering gehalten oder vermieden werden sollen;
c) bieten die Vertragsstaaten diese Gesundheitsleistungen so gemeindenah wie möglich an, auch in ländlichen Gebieten;“
(UN-BRK Art. 25 lit. b und c)

Die Bestimmungen der UN-BRK weisen auf die Umsetzung von präventiven Maßnahmen und Leistungen hin, die Behinderungen eingrenzen oder vermeiden sollen. Zudem sollen Gesundheitsleistungen gemeindenah und auch in ländlichen Gebieten zugänglich sein. Hier ist darauf zu verweisen, dass zum Beispiel Maßnahme 212 laut BMASK flächendeckend in Österreich etabliert wurde (vgl. BMASK 2016 169; vgl. BMASGK 2019a 142). Die UN-BRK verweist explizit auf die Zielgruppe der Kinder und der älteren Menschen mit Behinderungen. Im NAP Behinderung 2012–2020 wird hingegen in den Beschreibungen der Ausgangslage, der Zielsetzungen und Maßnahmen ausschließlich auf die Zielgruppe älterer Menschen im Arbeitskontext eingegangen.

Synthese

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich das Kapitel „7.2 Prävention“ thematisch überwiegend auf die Prävention von Invalidität, Berufsunfähigkeit beziehungsweise Erwerbsunfähigkeit bezieht. Hervorzuheben ist die Maßnahme 212, in welcher der Auf- und Ausbau des Beratungs- und Präventionsprogrammes Fit2Work behandelt wird (vgl. BMASK 2012 98). Zu dem Programm gehört auch die Begutachtung von Arbeitsfähigkeit. Die sogenannte Gesundheitsstraße ist laut ÖAR lediglich „die Feststellung der Arbeitsunfähigkeit [...] nach rein medizinischen Gesichtspunkten“ (ÖAR 2010 115). Soziale Aspekte würden dabei nicht berücksichtigt. Dies widerspricht jedoch dem sozialen Verständnis von Behinderung im Anschluss an die UN-BRK. In Artikel 26, Absatz 1, Buchstabe a wird explizit bestimmt, dass Leistungen „im frühestmöglichen Stadium einsetzen und auf einer multidisziplinären Bewertung der individuellen Erfordernisse und Stärken beruhen“ sollen (UN-BRK Art. 26 lit. a).

Maßnahme 214 beschäftigte sich mit der Erarbeitung und Umsetzung von Gesundheitsprogrammen für „Menschen mit Lernbehinderungen“ (BMASK 2012 97), wobei hier unklar ist,

ob es sich um präventive oder gesundheitsförderliche Angebote handelt. Der Begriff Lernbehinderung wird im NAP 2012–2020 nicht definiert. Nachdem die ÖPGK „Gesprächsregeln und Regeln zur Gestaltung von Informationsmaterial im Gesundheitswesen, wie z.B. leichte Sprache, teach-back [...] oder „ask me“ 3“ (ebd. 97) fordert, kann vermutet werden, dass unter Menschen mit Lernbehinderungen Menschen mit Lernschwierigkeiten bezeichnet werden⁷². Diese Vermutung lässt sich anhand des zweiten Berichts des Behindertenrats verifizieren. Laut Behindertenrat berücksichtigt die ÖPGK „a specific measure concerning people with learning disabilities“ (Behindertenrat 2018 23).

Abschließend sei darauf verwiesen, dass in Artikel 25, Buchstabe b auch Kinder mit Behinderungen als Zielgruppe für präventive Maßnahmen genannt werden. Dies griff der Monitoringausschuss in seinem zweiten Bericht 2018 wiederholend auf. Menschen mit Behinderungen, die in einem Arbeitsverhältnis stehen, erhalten laut Monitoringausschuss schneller präventive und rehabilitative Gesundheitsdienstleistungen (vgl. Monitoringausschuss 2018 24). Gerade Kinder und Personen im nicht-erwerbsfähigen Alter würden hierbei oftmals benachteiligt (vgl. ebd. 25).

13.1.3 Rehabilitation

Ausgangslage und Zielsetzungen

Im NAP Behinderung 2012–2020 werden in der Beschreibung der Ausgangslage die Sozialversicherungsträger als zentrale Instanzen für Leistungen im Bereich Rehabilitation genannt (vgl. BMASK 2012 99). Weiters wird in der Beschreibung der Ausgangslage ausgeführt, dass die Sozialversicherungsträger ihre Rehabilitationsangebote stetig ausbauen und aktuellen Anforderungen anpassen. Beispielhaft wird hier der „Rehabilitationsplan für die medizinische Rehabilitation 2012“ angeführt, welchen der Hauptverband der Sozialversicherungsträger beim Österreichischen Bundesinstitut für Gesundheitswesen (ÖBIG) in Auftrag gab.

⁷²Menschen mit Lernschwierigkeiten ist ein selbstgewählter Begriff von Menschen, die vormalig als sogenannt geistig behindert bezeichnet wurden. Menschen der DPO People First haben den englischen Term *people with learning disabilities* mit Menschen mit Lernschwierigkeiten übersetzt (vgl. Göthling Schirbort & Theunissen 2006 558). Dadurch, dass Menschen mit Lernschwierigkeiten diesen Term selbstbestimmt gewählt haben und es keine Fremdzuschreibung ist, sollte dieser konsistente Verwendung finden.

Im NAP Behinderung 2012–2020 wird zudem auf die ambulante Rehabilitation eingegangen (vgl. ebd. 99). Hier wird im NAP Behinderung 2012–2020 auf „kardiologische Rehabilitation in Vertragseinrichtungen, die ein vertraglich festgelegtes Anforderungs- und Leistungsprofil erfüllen“ (ebd. 99) müssen, verwiesen. Die Beschreibung der Ausgangslage wird hierbei durch Beispiele ambulanter Rehabilitationsmöglichkeiten wie dem Angebot des oberösterreichischen Fachambulatoriums Linz ergänzt (vgl. ebd. 100). Dieses sechswöchige Rehabilitationsprogramm, welches es seit 2011 gibt, ist auf Menschen mit fehlenden unteren Extremitäten spezialisiert.

Weiters wird im NAP Behinderung 2012–2020 das Budgetbegleitgesetz in der Ausgangslage herangezogen, in welchem 2011 bereits der Grundsatz „Rehabilitation vor Pension“ ausgebaut wurde (vgl. ebd. 100). Diese Pflichtversicherung sichert rechtlich zu, dass der betroffenen Person eine pensionsvermeidende, berufliche Rehabilitation zusteht, sobald die Kriterien für eine absehbare Invaliditäts-, Berufsunfähigkeits- bzw. Erwerbsunfähigkeitspension erfüllt sind. Die Kriterien dazu werden nicht näher ausgeführt.

Im NAP wird abschließend angeführt, dass die Rehabilitation von circa 800 Wachkoma-PatientInnen in Österreich eine „spezifische Herausforderung an das Gesundheits- und Sozialsystem“ (ebd. 100) darstelle. Es wurden jedoch keine weiteren Zahlen und Statistiken zum Gesundheitszustand von Menschen im Wachkoma angeführt, die diese These stützen.

Auf Basis der beschriebenen Ausgangslage des Kapitels „7.3 Rehabilitation“ formuliert der NAP zwei Zielsetzungen (vgl. ebd. 100):

- Ausbau der folgenden Rehabilitationsgebiete: psychiatrische und onkologische Rehabilitationsvorkehrungen
- Verbesserung von Angeboten der Früh- und Langzeitrehabilitation von Wachkomapatienten und -patientinnen sowie Ergänzungen durch ein interdisziplinäres Case Management

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Der erste Staatenbericht betont, dass auf Länderebene freie Wohlfahrtsorganisationen gesetzlich dazu verpflichtet sind, ausschließlich fachliches Personal zu beschäftigen (vgl. BMASK 2010 42). Fort- und Weiterbildungen sowie Supervision seien ebenfalls gesetzlich verpflichtend vorgesehen. Die ÖAR betont in ihrem ersten Bericht zum Staatenprüfverfah-

ren, dass Rehabilitation eine interdisziplinäre Aufgabe sei und sich Bund, Länder, Sozialversicherungsträger sowie das AMS die medizinischen, beruflichen, sozialen und pädagogischen Implementierungsmaßnahmen teilen (vgl. ÖAR 2010 114). Jedoch, so die ÖAR, zeige sich in der die Praxis, dass fast nur medizinische Rehabilitationsmaßnahmen vorgenommen werden (vgl. ebd. 114).

Die ÖAR listet zudem auf welche Rehabilitationsmaßnahmen für Kinder in Österreich vorgesehen sind. Der Bedarf an stationären Kinderrehabilitationseinrichtungen sei groß; die ÖAR schätzte diesen – ohne Angabe von Quellen – bis 2020 auf ca. 185 Betten für stationär betreute Kinder und Jugendliche (vgl. ebd. 118). Dazu forderte die ÖAR die „Schaffung [einer] flächendeckenden, strukturierten Rehabilitation für Kinder und Jugendliche“ (ebd. 118), da es keine eigenen Rehabilitationszentren für Kinder und Jugendliche bis 18 Jahren gab.

Maßnahmen und Indikatoren

Das Kapitel „7.3 Rehabilitation“ enthält insgesamt fünf Maßnahmen und einen Indikator (vgl. BMASK 2012 100f.).

Tabelle 53: Maßnahmen 216-220–7.3 Rehabilitation

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
216	Bedarfserhebung und Ausbau der psychiatrischen Rehabilitation nach Maßgabe des Rehabilitationsplanes 2012	ja
217	Schaffung bedarfsgerechter onkologischer Rehabilitationszentren	ja
218	Ausbau der ambulanten kardiologischen Rehabilitation mit wissenschaftlicher Überprüfung nach Maßgabe des Rehabilitationsplanes 2012	teilweise
219	Bedarfsweiser Ausbau von Remobilisationszentren nach Maßgabe des Rehabilitationsplanes 2012	teilweise
Typ 9 Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen		
220	Legistische Vorkehrungen zur Harmonisierung der derzeit – je nach Ursache der Behinderung und Versichertenstatus unterschiedlichen – Rehabilitationsleistungen	nein

Alle Maßnahmen des Kapitels sind als Maßnahmen formuliert. Keine der fünf Maßnahmen wurde priorisiert. Laut der Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden zwei der fünf Maßnahmen (216 und 217) umgesetzt, zwei weitere Maßnahmen (218 und 219) teilweise umgesetzt, sowie eine Maßnahme (220) nicht umgesetzt.

Kapitel „7.3 Rehabilitation“ enthält einen Indikator, welcher die Länge der Wartezeit auf einen psychiatrischen Rehabilitationsplatz definiert. Auffallend ist hierbei, dass es sich dabei um einen der wenigen Indikatoren handelt bei dem auch eine Zielgröße festgeschrieben ist. Dadurch wird eine intersubjektive Überprüfbarkeit ob das Ziel erreicht wurde wesentlich erleichtert.

Indikator zur Zielerreichung im Bereich „Rehabilitation“

Im Zusammenhang mit stationärer psychiatrischer Rehabilitation ist ein Indikator die Länge der Wartezeit: Das Ziel ist erreicht, wenn es gelungen ist, die Wartezeit unter drei Monate zu verkürzen.

Ein näherer Blick wird nun auf Maßnahme 216 geworfen. Diese definiert die bestehende Bedarfserhebung und den Ausbau von psychiatrischer Rehabilitation (vgl. BMASK 2012 101), welche seit 2012 im Rehabilitationsplan verankert ist (vgl. BMASK 2016 171). Die Maßnahme wurde von 2012 bis 2015 terminiert und wurde vom BMG, dem BMASK und den Sozialversicherungsträgern umgesetzt. Laut Zwischenbericht orientierte sich der ÖSG 2012 am Planungsvorhaben des Rehabilitationsplans 2012 und hat die Anforderungen in Bezug auf „Bedarfs- und Kapazitätsplanung einschließlich Strukturqualitätskriterien“ (ebd. 171) übernommen. Laut Umsetzungstabelle 2012–2018 wurde dieses Planungsvorhaben mit dem ÖSG 2017 weitergeführt, sodass Ende 2018 „86 % der geplanten Betten für psychiatrische Rehabilitation in Betrieb [sind] bzw. eine Betriebsbewilligung vor[liegt]“ (BMASGK 2019a 145).

Eine ähnliche Vorgehensweise kann der Umsetzungsbeschreibung für Maßnahme 217 entnommen werden: Mit derselben Laufzeit von 2012 bis 2015, beschäftigte sich diese Maßnahme mit der „Schaffung bedarfsgerechter onkologischer Rehabilitationszentren“ (BMASK 2012 101). Hier wurde ebenfalls eine Verankerung im Rehabilitationsplan 2012 sowie eine Übernahme in den ÖSG 2012 (vgl. BMASK 2016 171) sowie den ÖSG 2017 vorgenommen (vgl. BMASGK 2019a 145). Zudem verweist das BMASK auf das Krebsrahmenprogramm für

Österreich 2014, welches „operative Ziele zum Auf- und Ausbau der stationären und ambulanten onkologischen Rehabilitation“ (ebd. 145) definiert. Der Umsetzungstabelle 2012–2018 lässt sich entnehmen, dass „89 % der geplanten Betten für onkologische Rehabilitation in Betrieb [sind] bzw. eine Betriebsbewilligung vor[liegt]“ (ebd. 145).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In der Ausgangslage des Kapitels „7.3 Rehabilitation“ werden vorwiegend österreichische Verordnungen und Erlässe sowie Akteure und Akteurinnen im Zuständigkeitsbereich von Rehabilitationsmöglichkeiten beschrieben. Die erste Zielsetzung fokussiert auf psychiatrische und onkologische Rehabilitation. Die Maßnahmen 216 und 217 lassen sich dieser Zielsetzung explizit zuordnen. Allerdings kann der definierte Indikator nur der Maßnahme 216 eindeutig zugeordnet werden. Hinsichtlich einer bestehenden Problematik von Wartezeiten in der psychiatrischen Rehabilitation werden in der Beschreibung der Ausgangslage keine Angaben gemacht.

Die zweite Zielsetzung fokussiert auf die Zielgruppe von Menschen im Wachkoma. Hierbei soll das Angebot an Früh- und Langzeitrehabilitation aufgebaut werden, um das „familiäre bzw. persönliche Umfeld der Wachkoma-Patient/innen zu entlasten“ (ebd. 100). Im NAP Behinderung 2012–2020 wird in der Ausgangslage beschrieben, dass in Österreich circa 800 Personen davon betroffen waren (vgl. ebd. 100). Diesbezüglich wird jedoch keine Maßnahme formuliert, die sich explizit der Umsetzung dieser Zielsetzung widmet.

Entsprechungen in der UN-BRK

In Bezug auf das Thema Rehabilitation hat sich Österreich, wie auch zu Beginn von Kapitel „7.3 Rehabilitation“ festgehalten, zu Folgendem verpflichtet:

„(1) Die Vertragsstaaten treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, einschließlich durch die Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen, um Menschen mit Behinderungen in die Lage zu versetzen, ein Höchstmaß an Selbstbestimmung, umfassende körperliche, mentale, soziale und berufliche Fähigkeiten sowie die volle Inklusion in alle Aspekte des Lebens und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu erreichen und zu bewahren. Zu diesem Zweck organisieren, stärken und erweitern die Vertragsstaaten umfassende Dienste und Programme zur Vermittlung von Fähigkeiten und zur Rehabilitation, insbesondere auf dem

Gebiet der Gesundheit, der Beschäftigung, der Bildung und der Sozialdienste, und zwar so, dass diese Leistungen und Programme

a) im frühestmöglichen Stadium einsetzen und auf einer multidisziplinären Bewertung der individuellen Erfordernisse und Stärken beruhen;

b) die Inklusion in die Gemeinschaft und die Gesellschaft in allen ihren Aspekten sowie die Teilhabe daran unterstützen, freiwillig sind und Menschen mit Behinderungen so gemeindenah wie möglich zur Verfügung stehen, auch in ländlichen Gebieten.“ (UN-BRK Art. 26 Abs. 1 a und b)

In der UN-BRK wird bereits mit der Überschrift „Vermittlung von Fähigkeit und Rehabilitation“ des Artikels 26 deutlich, dass Rehabilitation mit der Vermittlung beziehungsweise dem Erwerb von Fähigkeiten verknüpft ist. Die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen in ihren Fähigkeiten dient dem Erhalt von Selbstbestimmung sowie der vollen Teilhabe und Inklusion auf allen Ebenen. Die UN-BRK hebt hier besonders die Bereiche Gesundheit, Beschäftigung, Bildung und Sozialdienstleistungen hervor. Es wird zudem bestimmt, dass dies durch allumfassende Vorkehrungen in Bezug auf physische, psychische, soziale und berufliche Fähigkeiten zu erreichen ist. In der Beschreibung der Ausgangslage wird zwar ein interdisziplinärer Ansatz dargestellt, jedoch lassen sich sowohl die beschriebenen Zielsetzungen als auch die Maßnahmen ausschließlich der medizinischen Rehabilitation im Bereich Psychiatrie, Onkologie und Kardiologie zuordnen.

Synthese

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der NAP Behinderung 2012–2020 in Kapitel „7.3 Rehabilitation“ den inhaltlichen Fokus auf medizinische Rehabilitation legt. In der Ausgangslage ist beschrieben, dass unter Rehabilitation die Wiederherstellung von Gesundheit beziehungsweise Nicht-Behinderung zu verstehen ist (vgl. BMASK 2012 99). Dabei wird im NAP Behinderung 2012–2020 explizit angeführt, dass sich die Ausarbeitungen in Kapitel „7.3 Rehabilitation“ auf den Artikel 26 der UN-BRK beziehen. Dieser Feststellung muss widersprochen werden. Es besteht eine Diskrepanz zwischen dem Verständnis von Rehabilitation in der UN-BRK und jenem welches im NAP Behinderung 2012–2020 dargelegt wird. Die UN-BRK richtet ihren Fokus ausdrücklich auf den Ausbau und Erhalt von Fähigkeiten sodass Betroffene ein „Höchstmaß an Selbstbestimmung“ sowie „volle Inklusion“ erfahren können (vgl. UN-BRK Art. 26 Abs. 1). Diese Diskrepanz wird auch vom Monitoringausschuss aufgegriffen, welcher kritisch darlegt, dass:

„[d]ie Aufteilung der Kompetenzen zu Krankheitsbehandlung und (Re)Habilitation zwischen Bund und den Bundesländern auf einem primär medizinischen Verständnis von Beeinträchtigung bzw. Behinderungen [basiert], bei dem das Ziel der Heilung im Vordergrund steht.“
(Monitoringausschuss 2012 10)

In Bezug auf die Frage nach Zuständigkeiten führt der Behindertenrat 2018 an, dass Rehabilitationsmaßnahmen ausschließlich auf Länderebene geregelt sind (vgl. Behindertenrat 2018 24). Zudem berichtet der Behindertenrat über den divergierenden Anspruch auf Rehabilitation, der von Behinderungsursache und Versicherungsstatus abhängt. Hierzu ergänzt der Monitoringausschuss, dass auch die Qualität der Rehabilitation vom jeweiligen Sozialversicherungsträger abhängen würde (vgl. Monitoringausschuss 2018 25). Diese Punkte wurden bereits im ersten Staatenbericht 2010 in den Ausführungen zur Rehabilitation beschrieben. Es ist positiv hervorzuheben, dass mit Maßnahme 220 Vorkehrungen im Legislativbereich angestrebt wurden, um eine Harmonisierung der Rehabilitationsdienstleistungen zu erreichen. Laut Umsetzungstabelle 2012–2018 wurde die Maßnahme 220 jedoch nicht umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 146).

13.1.4 Hilfsmittel

Ausgangslage und Zielsetzungen

Im NAP Behinderung 2012–2020 wird beschrieben, dass es in Österreich einen Hilfsmittelkatalog gibt, welcher vom Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger herausgegeben wird (vgl. BMASK 2012 101). Darin angeführte (technische) Hilfsmittel wurden laut NAP Behinderung 2012–2020 komplett beziehungsweise anteilig von den Sozialversicherungsträgern finanziert. Die Finanzierung orientierte sich am Grundsatz, durch welchen die Leistung „ausreichend und zweckgebunden zu sein hat, das Maß des Notwendigen jedoch nicht überschreiten darf“ (ebd. 101). Falls die Sozialversicherungsträger aus gesetzlichen Gründen die Finanzierung nicht vornehmen konnten, konnte eine Finanzierung der Behindertenhilfe des jeweiligen Bundeslandes einspringen. Der NAP Behinderung 2012–2020 beschreibt diese kooperative Kostenteilung als „langjährige Praxis“ (ebd. 101).

Weiters wird im NAP Behinderung 2012–2020 in der Ausgangslage auf die sogenannte Hilfsmittelinfor (vormals Handynet-Österreich) hingewiesen. Diese Internetdatenbank ist ein Informationsangebot des BMASK, welches „unabhängig von Interesseneinflüssen“ (ebd. 100)

über Produkte, Anwendungen, Einsatzbereiche, Bezugsquellen und Preise in Österreich informiert.

Zudem wird die Zielgruppe von Menschen mit Hörbehinderungen hervorgehoben, welche österreichweit aus circa 63.000 Personen besteht (vgl. ebd. 100). Es wird angemerkt, dass diese Zielgruppe sowie deren Angehörige besonders von unterstützenden Hilfsmitteln profitiert, sodass sie ein selbstbestimmtes Leben führen können (vgl. ebd. 100). Nicht transparent wird gemacht, auf welche Quellen sich diese Angaben beziehen. Auch wird nicht näher differenziert welche Hilfsmittel hierbei gemeint seien.

Auf Basis der beschriebenen Ausgangslage im Kapitel „7.4 Hilfsmittel“ sind im NAP Behinderung 2012–2020 vier Zielsetzungen beschrieben (vgl. ebd. 100):

- Schaffung von Transparenz, welche Stellen Hilfsmittel für Menschen mit Behinderungen fördern
- Schaffung einer zentralen Hilfsmittel-Anlaufstelle, um eine transparente und effiziente Finanzierung im Hilfsmittelbereich zu etablieren
- Erhalt von benötigten Hilfsmitteln für Kinder mit Behinderungen
- Fortführung der bestehenden Datenbank (www.hilfsmittelinfo.gv.at), um die Finanzierung von Hilfsmitteln zu ermöglichen

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Im ersten Staatenbericht der österreichischen Bundesregierung 2010 wird durch ein Beispiel aus einem Bundesland erläutert, wie Hilfsmittel im Bildungsbereich eingesetzt werden können (vgl. BMASK 2010 43). Dort wird berichtet, dass das Bundesland Kärnten PC-Anlagen außerhalb des Pflichtschulbereiches zur schulischen Ausbildung in integrativen Settings bereitstellt, sodass eine „optimale Förderung und Vorbereitung für den Schulbetrieb erfolgen kann“ (ebd. 43).

Die ÖAR differenziert in ihrem ersten Bericht zum Staatenprüfverfahren die Zuständigkeiten von Sozialversicherungsträgern sowie den Leistungen des Bundes und der Länder (vgl. ÖAR 2010 117). Dabei fokussieren sich die Sozialversicherungsträger auf „die Behandlung und Rehabilitation nach Krankheitsgeschehen und Unfällen“ (ebd. 117). Die Sozial- und Behindertenhilfen auf Landesebene kommen hingegen für die sogenannte „Eingliederungshilfe von behinderten Menschen in Gesellschaft und Beruf“ (ebd. 117) für zum Zeitpunkt der Geburt bestehenden Behinderungen auf.

Maßnahmen und Indikatoren

Das Kapitel „7.4 Hilfsmittel“ enthält insgesamt vier Maßnahmen, jedoch keinen Indikator (vgl. BMASK 2012 102). Während die Maßnahmen 222 und 224 als Maßnahmen formuliert sind, gleichen Maßnahme 221 und 223 eher Zielsetzungen.

Tabelle 54: Maßnahmen 221-224–7.4 Hilfsmittel

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 1 Arbeitsgruppen und Gremien		
221	Engere und institutionalisierte Zusammenarbeit aller Kostenträger im Hilfsmittelbereich	teilweise
Typ2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
222 ⁷³	Schaffung zentraler Hilfsmittel-Anlaufstellen für Menschen mit Behinderungen, insbesondere auch als optimale Anlaufstelle für behinderte Kinder	teilweise
224	Weiterführung der Internet-Datenbank „Hilfsmittelinfor“ (www.hilfsmittelinfor.gv.at)	nein
Typ 10 Staatliche Förderungen und Zuwendungen		
223 ⁷⁴	Schließung von Lücken bei der Finanzierung der benötigten Hilfsmittel für Menschen mit Behinderungen	teilweise

Zwei Maßnahmen wurden priorisiert. Laut der Umsetzungstabelle 2012–2018 wurde keine der Maßnahmen vollständig umgesetzt. Drei der vier Maßnahmen wurden als teilweise umgesetzt gewertet. Ein näherer Blick wird nun auf Maßnahmen 221 und 222 geworfen. Beide Maßnahmen, die für das Jahr 2015 terminiert waren, wurden als teilweise umgesetzt gewertet. Laut Angaben im NAP Behinderung 2012–2020 fallen diese in den Zuständigkeitsbericht des BMG, BMASK, der Sozialversicherungsträger sowie der Länder (vgl. BMASK 2012 102). Die Maßnahme 221 wurde dem Typen „Arbeitsgruppen und Gremien“ zugeordnet, da die Maßnahme eine „engere und institutionalisierte Zusammenarbeit aller Kostenträger im Hilfsmittelbereich“ (ebd. 102) beabsichtigte. In der Zwischenbilanz bezog sich das BMASK auf das Regierungsprogramm von 2013 bis 2018, in welchem ab 2016 eine zentrale Anlaufstelle für Hilfsmittel vorgesehen war (vgl. BMASK 2016 173). Das BMASK berichtete im ersten Staatenbericht über geplante Gespräche zwischen dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger und dem BMG für 2016 (vgl. ebd. 173). Es wurde darauf verwiesen, dass

⁷³ als prioritär eingestuft

⁷⁴ als prioritär eingestuft

eine zentrale Anlaufstelle für Hilfsmittel bereits in Maßnahme 222 festgehalten und zudem als prioritär eingestuft wurde. Sowohl Maßnahme 221 als auch 222 sind laut Umsetzungstabelle 2012–2018 jedoch nur teilweise umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 146f.). Als Begründung führt das BMASGK misslungene Gespräche mit dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger an (ebd. 147). Weiteres hob das BMASGK hervor, dass es in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Formen und best practice Beispiele der Zusammenarbeit zwischen einzelnen Institutionen über die Finanzierung und Bezuschussung von Hilfsmitteln gibt (vgl. ebd. 147). Das Ziel bliebe bestehen, „eine österreichweit einheitliche institutionalisierte Zusammenarbeit zu etablieren und dadurch ein de-facto One-Stop-Shop Prinzip umzusetzen“ (ebd. 147). Das BMASGK verwies in der Umsetzungstabelle 2012–2018 darauf, dass zum Abbau von bürokratischen Hürden ein Gesamtkonzept ausgearbeitet werden müsse und führt dieses konkret mit einer „standardisierte[n] Weiterleitung und Befassung sämtlicher Stellen mit einem konkreten Ansuchen“ (ebd. 147) aus. Als erster Umsetzungsvorschlag wird „ein vereinheitlichtes, abgestimmtes und gegenseitig anerkanntes Antragsformular“ (ebd. 147) eingebracht. Das Sozialministerium hat bereits eine Novelle zum Bundesbehindertengesetz umgesetzt, welche die „Einbringung der Anträge auf Gewährung einer Förderung aus dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung auch bei den Rehabilitationsträgern“ (ebd. 147) ermöglicht.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Die beschriebene Ausgangslage wird in den Zielsetzungen und Maßnahmen nur zu einem bestimmten Grad aufgegriffen. Auffällig ist bei Kapitel „7.4 Hilfsmittel“ ist, dass Maßnahmen oftmals mehreren Zielsetzungen zugeordnet werden können.

In der Beschreibung der Ausgangslage wird auf die verschiedenen Akteure und Akteurinnen verwiesen, welche im Hilfsmittelbereich agieren (vgl. BMASK 2012 101). Das BMASK formuliert darauf aufbauend die erste Zielsetzung, konsumenten- und konsumentinnenorientierte Transparenz über Zuständigkeitsbereiche und Abläufe zu schaffen (vgl. ebd. 101). Dies wird von Maßnahme 221 aufgegriffen, in welcher eine engere Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure und Akteurinnen geplant ist. Die forcierte Zusammenarbeit fand laut Umsetzungstabelle 2012–2018 jedoch nicht statt (vgl. BMASGK 2019a 147).

Die zweite Zielsetzung knüpft inhaltlich an die erste Zielsetzung an. Es soll eine zentrale Hilfsmittel-Anlaufstelle geschaffen werden, um unter anderem die Finanzierung von Hilfsmitteln effizienter zu machen. Maßnahme 222 kann dieser Zielsetzung zugeordnet werden.

Die Forderung einer zentralen Hilfsmittel-Anlaufstelle nahm die Bundesregierung in ihrem Regierungsprogramm 2013 bis 2018 auf (vgl. BMASGK 2019a 147).

Die dritte Zielsetzung definiert, dass Kinder mit Behinderungen „die für sie nötigen Hilfsmittel im bestmöglichen Ausmaß erhalten“ (BMASK 2012 102) sollen. Weder in der Ausgangslage noch in den Maßnahmen werden Kinder mit Behinderungen als Zielgruppe explizit erwähnt. In der Ausgangslage werden jedoch Personen mit Hörbehinderungen angeführt. Allerdings sind diesbezüglich weder konkrete Zielsetzungen noch Maßnahmen formuliert.

Die vierte und letzte Zielsetzung kann als Konkretisierungsversuch der ersten Zielsetzung betrachtet werden, da der NAP Behinderung 2012–2020 die geplante Weiterarbeit an bestehenden Konzepten wie der Internetdatenbank Hilfsmittelinfo in Maßnahme 224 beschreibt. Diese Maßnahme wurde jedoch nicht umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 147). Der angegebene Link, welcher zur Datenbank führt, ist inaktiv (vgl. BMASK 2012 102).

Entsprechungen in der UN-BRK

Im NAP Behinderung 2012–2020 wird in den Ausarbeitungen des Kapitels „7.4 Hilfsmittel“ nicht explizit auf einen bestimmten Artikel der UN-BRK Bezug genommen. Hier wäre Artikel 4, Absatz 1, Buchstabe h heranzuziehen gewesen. Dieser besagt:

„h) für Menschen mit Behinderungen barrierefreie Informationen über Mobilitätshilfen, Geräte und unterstützende Technologien, einschließlich neuer Technologien, sowie andere Formen von Assistenz, Unterstützungsdiensten und Einrichtungen zur Verfügung zu stellen;“
(UN-BRK Art. 4 Abs. 1 lit. h)

Die genannte Verpflichtung lässt sich in den Ausarbeitungen des Kapitels „7.4 Hilfsmittel“ wiederfinden. Die Planung einer zentralen Hilfsmittel-Anlaufstelle (Maßnahme 222) sowie die Weiterführung der Internetdatendank (Maßnahme 224) zielen auf die Information über „Mobilitätshilfen, Geräte und unterstützende Technologien, einschließlich neuer Technologien“ (UN-BRK Art. 4 Abs. 1 lit. h).

Weiters ist auf Artikel 26, Absatz 3 zu verweisen. Dieser besagt:

„(3) Die Vertragsstaaten fördern die Verfügbarkeit, die Kenntnis und die Verwendung unterstützender Geräte und Technologien, die für Menschen

mit Behinderungen bestimmt sind, für die Zwecke der Vermittlung von Fähigkeiten und der Rehabilitation.“ (UN-BRK Art. 26 Abs. 3)

Die UN-BRK weist darauf hin, dass unterstützende Geräte und Technologien den Zweck erfüllen sollen, Fähigkeiten zu vermitteln und Rehabilitation zu gewährleisten. Wie aus der Analyse hervorgeht, sind die strukturellen Bedingungen zur Beschaffung und Finanzierung von unterstützenden Hilfsmitteln noch nicht ausreichend etabliert (vgl. BMASGK 2019a 147). Die UN-BRK legt den Fokus auf Fähigkeitsvermittlung durch unterstützende Geräte oder Technologien, wohingegen die ausgearbeiteten Maßnahmen des NAP Behinderung 2012–2020 eher auf strukturierende Vorkehrungen in Österreich abzielen (vgl. BMASK 2012 102).

Synthese

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im NAP Behinderung 2012–2020 Kapitel „7.4 Hilfsmittel“ den inhaltlichen Fokus auf die strukturellen Bedingungen für Gesundheits- und Rehabilitationsleistungen in Österreich legt. Bereits in der Beschreibung der Ausgangslage wird im NAP Behinderung 2012–2020 beschrieben, dass die Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Sozialversicherungsträgern aufgeteilt sind (vgl. BMASK 2012 101f.). Die Transparenz dieser Aufteilung erweist sich als Grundproblematik für Menschen mit Behinderungen. Auch der Behindertenrat weist im zweiten Bericht zum Staatenprüfverfahren auf die Aufspaltung von Zuständigkeiten hin (vgl. Behindertenrat 2018 24). Die Volksanwaltschaft beschreibt dazu, dass die Situation nicht nur verwirrend sei, sondern auch dazu neige, rechtliche Lücken im Hinblick auf Menschen mit Behinderungen zu schaffen (vgl. Monitoringausschuss 2018 4). Dies spiegelt sich auch in der Umsetzung der vier Maßnahmen wieder, die mehrheitlich als Zielsetzungen formuliert wurden. Keine der Maßnahmen wurde umgesetzt, drei wurden teilweise und eine Maßnahme (welche als Erweiterung bereits bestehender Strukturen gedacht war) wurde gar nicht umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 147).

Darüber hinaus führt der Behindertenrat die Verbesserung der Services für Kinder und Jugendliche explizit an (vgl. Behindertenrat 2018 23). Der NAP Behinderung 2012–2020 formuliert zwar eine Zielsetzung, die Kinder mit Behinderungen eine bessere Ausstattung ermöglichen soll, jedoch wurden keine konkreten Maßnahmen formuliert. Auch die UN-BRK bestimmt in Artikel 23, Buchstabe b, dass besonders Kindern Hilfsmittel zur Verfügung gestellt werden müssen, um Fähigkeiten bestmöglich zu fördern. Der Monitoringausschuss definiert Kinder auch als Zielgruppe, deren Ansprüche auf Hilfsmittel noch nicht ausreichend sichergestellt sind (vgl. Monitoringausschuss 2018 24).

Abschließend werden die wichtigsten Ergebnisse der Dokumentenanalyse des Kapitels „7. Gesundheit und Rehabilitation“ zusammenfassend dargestellt.

13.1.5 Wichtigste Ergebnisse der Dokumentenanalyse zum Thema Gesundheit und Rehabilitation

Die Darstellung der Ausgangslagen spiegeln über das gesamte Kapitel hinweg die Heterogenität des Gesundheitsbereichs wieder. Es fehlt eine klare Struktur welche im Kapitel „7. Gesundheit und Rehabilitation“, in einer stringenten und umfassenden Weise alle Bereiche des Gesundheitswesens abdeckt. Hierzu würden zählen: Stationäre und ambulante Gesundheitsversorgung, Rehabilitation, Prävention, Gesundheitsförderung (inklusive betrieblicher Gesundheitsförderung und Selbsthilfe) sowie Heilbehelfe und Hilfsmittel. So zeigt die beschriebene Ausgangslage des Kapitels „7.1 Gesundheit“ ein nur ungenügend differenziertes Bild über den Status Quo hinsichtlich der Barrierefreiheit im Gesundheitswesen auf. Es werden dazu nur beispielhafte Ausführungen gemacht, welcher sich vorwiegend auf den Aspekt der physischen Barrierefreiheit beziehen. In Kapitel „7.2 Prävention“ wird in der Beschreibung der Ausgangslage vorwiegend auf die Situation von (älteren) Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen sowie auf die Problematik vorzeitiger Pensionierung aufgrund von beeinträchtigungsbedingter Berufsunfähigkeit eingegangen. Das Kapitel „7.3 Rehabilitation“ widmet sich thematisch den rechtlichen Grundlagen medizinischer Rehabilitationsmaßnahmen. Aus Kapitel „7.4 Hilfsmittel“ geht am deutlichsten hervor, dass in Österreich aufgrund der föderalen Strukturen verschiedene Zuständigkeitsinstanzen im Gesundheitswesen vorliegen, die Betroffenen den Zugang zu Rehabilitationsmaßnahmen erschweren.

Dadurch, dass durchgehend weder Daten noch Statistiken in den Ausgangslagen der vier Kapitel genannt wurden, fällt es schwer konkrete Lücken oder strukturelle Defizite zu identifizieren, welche die Grundlage für die Formulierung von klaren Zielsetzungen und handlungsorientierte Maßnahmen darstellen würden. Dies wird durch die vielfach mangelnde Kohärenz zwischen den Beschreibungen der Ausgangslagen und den Formulierungen der Zielsetzungen deutlich wiedergespiegelt. Beispielhaft kann hier die erste Zielsetzung des Unterkapitels „7.1 Gesundheit“ angeführt werden, welche anstrebt die Arbeitsfähigkeit durch Beratungs- und Präventionsprogramme zu erhalten, um eine behinderungsbedingte Berufsunfähigkeit zu verhindern (vgl. BMASK 2012 96). Allerdings werden dazu im NAP Behinderung 2012–2020 keine durch Quellen belegten Aussagen zum Status Quo in Bezug auf behinderungsbedingte Berufsunfähigkeit getroffen (vgl. ebd. 96). Auch wird darauf aufbauend keine Maßnahme formuliert, um die daraus abgeleitete Zielsetzung auch umzusetzen.

Das Kapitel „7. Gesundheit und Rehabilitation“ gibt nur einen einzigen Indikator an. Dieser definiert das Ziel die Wartezeit auf Maßnahmen zur psychiatrischen Rehabilitation auf unter drei Monate zu verkürzen (vgl. ebd. 100). Positiv kann erwähnt werden, dass es sich dabei um einen der wenigen Indikatoren im NAP Behinderung 2012–2020 handelt, welcher differenziert ausformuliert ist und somit eine intersubjektive Überprüfbarkeit ermöglichen würde. Jedoch kann nur schwer hergeleitet werden, ob die im Indikator genannten Kenngröße durch die Umsetzung der Maßnahme 216 nachhaltig beeinflusst wurde. In der Umsetzungstabelle 2012–2018 wird auf den Indikator nicht eingegangen, und nur angeführt, dass „86 % der geplanten Betten für psychiatrische Rehabilitation in Betrieb [sind] bzw. eine Betriebsbewilligung vor[liegt]“ (BMASGK 2019a 145).

Eine weitere Auffälligkeit stellen die unspezifischen Formulierungen einzelner Maßnahmen dar. Als Beispiel für eine Maßnahmenformulierung, die eigentlich als Zielsetzung formuliert wurde, kann auf Maßnahme 214 verwiesen werden. Diese ist in ihrer Formulierung, wonach die „Erarbeitung und Umsetzung von Gesundheitsprogrammen unter besonderer Berücksichtigung von lernbehinderten Menschen“ (BMASK 2012 99) erfolgen soll, derart unspezifisch und handlungsorientiert, dass sich keine konkreten Aktivitäten unmittelbar daraus ableiten lassen.

In den Formulierungen im NAP Behinderung 2012–2020 zum Kapitel 7. „Gesundheit und Rehabilitation“ wird explizit auf die Artikel 25 und 26 der UN-BRK eingegangen (vgl. BMASK 2012 95 und 99). Jedoch findet ein in Artikel 25 genannter wesentlicher Aspekt, welcher geschlechtsspezifische Gesundheitsdienstleistungen vorsieht keine Erwähnung in dem gesamten Kapitel. Im ersten Staatenbericht verwies das BMASK auf ein frauenspezifisches Gesundheitsforum in Wien (vgl. BMASK 2010 41). Hierzu fragt der UN-Behindertenrechtsausschuss nach, ob und welche Maßnahmen es diesbezüglich in den anderen Bundesländern gibt (vgl. UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2013 3). Die ÖAR weist in ihrem ersten Bericht zum Staatenprüfverfahren darauf hin, dass gerade bei gynäkologischen Leistungen für Frauen mit Behinderungen ein hoher Aufholbedarf bestand (vgl. ÖAR 2010 111).

Im zweiten Bericht zum Staatenprüfverfahren gab der Behindertenrat exemplarisch an, dass die Integration von Menschen mit Behinderungen in die Sozialversicherung periodenabhängig wäre (vgl. Behindertenrat 2018 23). Das bedeutet, dass je nach vorherrschenden Versicherungsregulierungen darüber verhandelt wird, ob Menschen mit Behinderungen in die Sozialversicherung einbezogen werden. Diese Vorgehensweise steht im deutlichen Kontrast zur Bestimmung der UN-BRK in Artikel 3 der Allgemeinen Grundsätze, Buchstabe b.

Hierzu ist in Verweis auf den Monitoringausschuss anzumerken, dass erwerbstätige Menschen mit Behinderungen schneller präventive und rehabilitative Gesundheitsleistungen erhalten (vgl. Monitoringausschuss 2018 24). Gerade Kinder und nicht-erwerbstätige Personen würden hierbei oftmals benachteiligt (vgl. ebd. 25). Personen, die in Werkstätten oder Einrichtungen der Tagesstruktur beschäftigt sind, zählen ebenfalls nicht zu den begünstigten Empfängern und Empfängerinnen von Maßnahmen, die an eine Erwerbstätigkeit geknüpft sind.

Die im NAP Behinderung 2012–2020 in Kapitel „7. Gesundheit und Rehabilitation“ angeführten Maßnahmen entsprechen vielfach nicht dem sozialen Verständnis von Behinderung der UN-BRK. In Artikel 26, Absatz 1, Buchstabe a wird explizit bestimmt, dass Gesundheits- und Rehabilitationsleistungen „im frühestmöglichen Stadium einsetzen und auf einer multidisziplinären Bewertung der individuellen Erfordernisse und Stärken beruhen“ sollen (UN-BRK Art. 26 Abs. 1 lit. a). Dies lässt sich auf den Buchstabe e der Präambel in der UN-BRK zurückführen, wonach

„das Verständnis von Behinderung sich ständig weiterentwickelt und dass Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigung und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht.“ (UN-BRK Präambel lit. e)

13.2 Ergebnisse der Expertinnen- und Experteninterviews zum Thema Gesundheit und Rehabilitation

Im Anschluss an die Ergebnisse der Dokumentenanalyse von Kapitel „7. Gesundheit und Rehabilitation“ des NAP Behinderung 2012–2020 werden nun die Ergebnisse der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews zu diesem Themenbereich dargestellt. Im Folgenden werden zunächst die durch die Expertinnen beziehungsweise Experten identifizierten zentralen Problemfelder im Bereich „Gesundheit und Rehabilitation“ beschrieben, bevor sie mit dem entsprechenden Abschnitt im NAP Behinderung 2012–2020 kontextualisiert werden.

13.2.1 Allgemeine Einschätzung zu zentralen Problemfeldern

Aus der Analyse der Interviews mit den Expertinnen und Experten lassen sich drei zentrale Problemfelder in der Behindertenpolitik identifizieren. Diese sind:

- Zuordnung der Behindertenpolitik im Gesundheitsbereich
- Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Sozialversicherungsträgern
- Bezug zu Bestimmungen der UN-BRK, insbesondere Artikel 25 und 26

Das erste Problemfeld bestehe laut den befragten Experten und Expertinnen in den unterschiedlichen politischen Zielsetzungen im Gesundheitsbereich, die von diversen Akteuren und Akteurinnen im Umsetzungszeitraum des NAP Behinderung 2012–2020 festgelegt wurden (vgl. S31, V60, Z46). Dazu führte ein Vertreter beziehungsweise eine Vertreterin der Sozialversicherungsträger an, dass die Vielfalt an politischen Zielsetzungen für die Umsetzung von Maßnahmen im Gesundheitsbereich als kontraproduktiv zu bewerten sei (vgl. V60). Ein Vertreter beziehungsweise eine Vertreterin der Sozialpartnerschaft veranschaulicht die Herausforderung, Behinderung als Querschnittsthema der Gesundheitspolitik, aber auch der Pflege und Betreuung beziehungsweise des Sozialbereichs zu betrachten. Demnach würden die im NAP Behinderung 2012–2020 festgelegten Zielsetzungen und Maßnahmen aus dem Kapitel „7. Gesundheit und Rehabilitation“ mit der Zuordnung „im Regierungsprogramm divergieren, wo diese allerdings im Kapitel „Pflege und Betreuung“ bearbeitet werden“ (S31). Im NAP Behinderung 2012–2020 wurden die Themen Pflege und Betreuung hingegen in Kapitel „6. Selbstbestimmtes Leben“ bearbeitet. Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Sozialversicherung verortet eine Abhängigkeit zwischen den politischen Zielsetzungen des NAP Behinderung 2012–2020 und jenen des Regierungsprogrammes. Demnach sei es auffällig, dass die jeweils umgesetzten Maßnahmen maßgeblich vom jeweils aktuellen Regierungsprogramm abhängen würden (vgl. V60).

Das zweite Problemfeld im Bereich Gesundheit wird die Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Sozialversicherungsträgern genannt und von mehreren Experten und Expertinnen als problematisch bewertet (vgl. Z46, Z49, V60):

„Also das gehört wirklich im Gesundheitswesen [zu den] Nachteile[n], die sehr individuell sind, [...] aber die Menschen sind auch, was die Versicherungen betrifft, leider sehr unterschiedlich versorgt.“ (Z49)

Beispielhaft argumentiert ein Vertreter beziehungsweise eine Vertreterin der Sozialversicherung, dass die Finanzierung von Heilbehelfen und Hilfsmitteln zu 99,5 % durch die Sozialversicherungen übernommen würden und somit nur ein geringer Bedarf bestehe, bundesweit einheitliche Bestimmungen zu etablieren (vgl. V60). Während blinde Menschen etwa Bewilligungen für optische Hilfsmittel und Brillen bräuchten, benötigen Menschen mit

körperlichen Behinderungen Bewilligungen für Prothesen oder Orthesen (vgl. V60). Die einzige Kategorie, bei welcher Bestimmungen auf Länderebene greifen, wäre die Finanzierung im Rahmen von zum Zeitpunkt der Geburt bestehenden Behinderungen. Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter der Sozialversicherung resümiert:

„Letztlich wurde jedenfalls gesagt, nein, die Länder ziehen sich da komplett aus diesem Bereich zurück, der Bund zieht sich auch zurück [...], alles soll die Sozialversicherung machen. Mein Argument, wir können es nicht, solange es gesetzlich so festgesetzt ist.“ (V60)

Das Zitat verdeutlicht, dass Akteure und Akteurinnen nicht über Zuständigkeitsbereiche hinaus agieren können, solange gesetzliche Rahmenbedingungen eine Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Sozialversicherungsträgern vorgeben. Diese Verteilung führt in der Praxis dazu, dass Umsetzungsmaßnahmen vom individuellen Engagement einzelner Personen abhängen:

„Im Gesundheitsbereich sage ich einmal [ist] alles abhängig [...] von Menschen, von Initiativen, von aktuell handelnden Menschen, weil nichts normiert und nichts strukturell festgehalten ist.“ (Z46)

Als drittes Problemfeld wird der fehlende konsequente Bezug zur UN-BRK genannt. Hierzu führt ein Vertreter beziehungsweise eine Vertreterin aus einem Ministerium an, dass eine konsistente Berücksichtigung der UN-BRK in Bereichen, wo „so viele Länderkompetenzen noch dabei sind, wie [...] Gesundheit und Reha“ (M1) erschwert sei.

13.2.2 Allgemeine Einschätzung zur Relevanz des NAP Behinderung 2012–2020 für den Themenbereich Gesundheit und Rehabilitation

In den folgenden Ausführungen wird betrachtet, welche Relevanz dem NAP Behinderung 2012–2020 den Einschätzungen der befragten Expertinnen und Experten folgend zur Bearbeitung der genannten Problemlagen zugesprochen wird.

Im „Gesundheitsbereich fehlen diese Querschnittssachen [...] komplett“ (Z47). Diese Aussage eines Vertreters oder einer Vertreterin der Zivilgesellschaft fasst zusammen, was mehrere Experten und Expertinnen zur Gesundheitsversorgung anmerken (vgl. L19, S31, W38, Z46, Z49): ein lückenhaftes Bewusstsein von Behinderung im Gesundheitsbereich. Vordergrundig wird dies an den folgenden Themen festgemacht:

- Barrierefreiheit im Gesundheitssystem
- Medizinische Versorgung von Frauen mit Behinderungen
- Alter und Behinderung

Barrierefreiheit im Gesundheitssystem

Wie den Ausarbeitungen des Kapitel X zu entnehmen ist, gilt es, Barrierefreiheit in physische Barrierefreiheit und Barrierefreiheit in der Bewusstseinsbildung zu unterteilen. Hinsichtlich physischer Barrierefreiheit wird formuliert: „Barrierefreiheit bei niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten ist ein großes Problem, was teilweise angegangen wird, teilweise gar nicht.“ (W38). Hier wird attestiert, dass bei der Schaffung von Barrierefreiheit bei niedergelassenen Ärzten und Ärztinnen keine flächendeckende Implementierung stattgefunden habe. In der Beschreibung der Ausgangslage des Kapitels „7.1 Gesundheit“ des NAP Behinderung 2012–2020 wurde bereits 2012 auf eine solche fehlende flächendeckende Umsetzung hingewiesen (vgl. BMASK 2012 96).

Hierbei gehe es laut einiger der befragten Experten und Expertinnen primär um die Gestaltung der finanziellen Rahmenbedingungen. Ein Vertreter beziehungsweise eine Vertreterin aus der Zivilgesellschaft führt dazu an, dass „Arztpraxen im niedergelassenen Bereich [...] angehalten [sind,] barrierefrei alles zu machen, aber immer nach Maßgabe ihren finanziellen Möglichkeiten mit riesen Übergangsfristen“ (Z46). Darüber hinaus merkt dieselbe Person an, dass „man [...] sich ja anschauen [muss,] was geschieht, wenn neu gebaut wird.“ Es wird verdeutlicht, dass nicht nur bei Umgestaltung, sondern auch bei der Schaffung von neuen Strukturen nicht immer auf Barrierefreiheit geachtet würde.

Die Auswirkungen fehlender Barrierefreiheit in der Gesundheitsversorgung werden im folgenden Absatz veranschaulicht:

„Die mangelnde Barrierefreiheit von Arztpraxen oder Therapien, Physio- oder Psychotherapien führt dazu, dass eigentlich für Menschen mit Behinderungen die freie Arztwahl nicht gegeben ist. Das heißt, ich suche meinen Zahnarzt als Rollstuhlfahrer nicht unbedingt nach dem, ob er gut ist oder nicht gut ist oder gute Brücken bauen kann oder nicht, sondern ob er einen Lift hat oder nicht. Das zieht sich eben auch zu den Fachärzten, was dazu führt, dass vermehrt eben Menschen mit Behinderungen ins Spital ausweichen müssen.“ (Z49)

Diese Beschreibung wird auch von einer Vertreterin beziehungsweise Vertreter aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring bekräftigt: „Theoretisch haben wir freie Arztwahl und geben das in die Einrichtungen, aber in der Realität ist das nicht durchführbar“ (W39). Die Person führt weiter aus, dass

„im aktuellen NAP [Behinderung 2012–2020] drin [stehe], mehr Bewusstsein[sbildung] und sogar mehr barrierefreie Praxen für alle niedergelassenen [Ärzte und Ärztinnen]. Okay, das hat man halt nicht erreicht, aber schön, dass es drinsteht und ein Ziel war.“ (W39)

Die befragten Experten und Expertinnen sprechen auch über die Bedeutung von Barrierefreiheit in der Bewusstseinsbildung, wo durchaus auch positive Entwicklungen beschrieben werden:

„Es hat sich sehr viel getan im Bereich der Erwachsenenvertretung, wenn Menschen mit Erwachsenenvertretung im Krankenhaushaus sind. [...] Da [...] hat es immer sehr viele Klagen gegeben, dass eben wenn Menschen aus Behindertenwohnheimen ins Krankenhaus gekommen sind, haben sich Betreuungspersonen oft darüber beklagt, dass die eben nicht ernst genommen werden, dass die Betreuerinnen, die die Patienten kennen und wissen, wie sie Schmerz aushalten, dass die auch nicht ernst genommen werden. Dass man sich nicht die Zeit nimmt, eben zu erfragen, genau wie diese spezielle, vor allen Dingen bei schweren Behinderungen, wie dieser spezielle Mensch reagiert [...] also das war früher echt ein Problem, aber das ist jetzt besser geworden.“ (L18)

Demnach würde nun:

„mehr Wert daraufgelegt, dass die Gesundheitsdienstleister, also die Ärzte, einfach mehr über Behinderung wissen, mehr über Lernschwächen wissen, dass ihnen eingebläut wird, ihr müsst euch überzeugen, dass die Menschen das wirklich gehört haben, dass sie es verstanden haben und einfach nicht nur blind unterschreiben lassen.“ (L18)

Eine Implementierung von bewusstseinsbildenden Maßnahmen bei Ärzten und Ärztinnen erfolgt auch in der Aus- und Weiterbildung. Im NAP Behinderung 2012–2020 wurde hierauf

durch die Maßnahmen 210 und 211 zur Verbesserung der Situation von Bewusstseinsbildung bei Personal im Gesundheitswesen eingegangen.

Medizinische Versorgung von Frauen mit Behinderungen

Als zweite Querschnittsthematik wird die medizinische Versorgung von Frauen mit Behinderungen im Gesundheitsbereich dargestellt. Mehrere Experten und Expertinnen treffen Aussagen über ein unzureichendes Angebot von geschlechtsspezifischer Gesundheitsversorgung sowie ein mangelndes Bewusstsein über geschlechtsspezifische Anliegen im Gesundheitsbereich (vgl. L19, W38, Z47). Ein Experte oder eine Expertin aus Wissenschaft und Monitoring beschreibt, dass „gerade die Gesundheitsversorgung verbessert werden soll, besonders die gynäkologische Versorgung“ (W38). Die befragte Person expliziert weiter: „Gerade das ist ein Beispiel, wo ich merke, dass wir viele Beschwerden haben“ (W38). Konkreter wird diesbezüglich ein Vertreter beziehungsweise eine Vertreterin der Zivilgesellschaft:

„Der ganze Gesundheitsbereich, ja, für Frauen mit Behinderungen, es ist eine wirkliche Katastrophe, sie können sich überhaupt nichts aussuchen. Und sie können sich oftmals noch immer nicht aussuchen, weil die Eltern dafür zu stark sind, wollen sie gebärfähig bleiben oder nicht und diese Dinge. Es ist unglaublich, was für Verletzungen da stattfinden.“ (Z47)

Die Aussagen verdeutlichen, dass Wahlmöglichkeiten in der Gesundheitsversorgung für Frauen mit Behinderungen eingeschränkt sind. Allerdings seien die Mängel im gynäkologischen Bereich am auffälligsten. Hier zeigen sich Experten und Expertinnen besonders über die Selbstbestimmung von Frauen mit Behinderungen bei den Themen Schwangerschaft und Geburt besorgt (vgl. L19, W38, Z47). Weiters gäbe es Verbesserungspotential bei der Ärztedichte beim fachärztlichen Personal in der Gynäkologie, da Frauen mit Behinderungen „gerade im ländlichen Raum [...] teilweise 100 Kilometer und mehr fahren müssen, um zu einer barrierefreien Gynäkologin zu kommen“ (W38). Außerdem sei es „selbst im städtischen Raum schwierig“ für eine „Frau mit Mehrfachbehinderung [einen] Frauenarzt [zu] finde[n]“ (L19).

Wie bereits im Zuge der Dokumentenanalyse festgehalten nennt das Kapitel „7. Gesundheit und Rehabilitation“ Frauen mit Behinderungen nicht als spezifische Zielgruppe. Allerdings werden im Bereich Diskriminierungsschutz in Kapitel „2.4 Schwangerschaft und Geburt“

zwei Zielsetzungen zur Verbesserung der gesundheitlichen Lage von Frauen formuliert. Allgemein kann die Zuordnung des Themas Schwangerschaft und Geburt im NAP Behinderung 2012–2020 zum Kapitel „2. Diskriminierungsschutz“ und nicht zum Kapitel „7. Gesundheit und Rehabilitation“ laut Experten und Expertinnen hinterfragt werden. Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Länder führt diese thematische Zuordnung im NAP als verwirrend für eine praktische Umsetzung an: „Das ist [Kapitel] 2.4 [des NAP Behinderung 2012–2020]. Da [...] weiß ich gar nicht genau, wo wir das verorten können“ (L19). Abschließend ist ausdrücklich darauf zu verweisen, dass das Fehlen von spezifischer Gesundheitsversorgung für Frauen mit Behinderungen nicht mit der UN-BRK konform ist (vgl. UN-BRK Art. 3 lit. g & Art. 25 lit. a).

Alter und Behinderung

Als dritte Querschnittsthematik wird die Notwendigkeit einer intersektionalen Betrachtung von Alter und Behinderung beschrieben. Laut eines Experten beziehungsweise einer Expertin aus Wissenschaft und Monitoring sei die Betrachtung dieser Intersektion unabdingbar, da diese „durch die Alterung der Gesellschaft [...] zusammen[falle]“ (W39). Die Person führt weiter aus:

„Insofern ist die Hochaltrigkeit, wenn man da die Behinderung gleich mitdenken würde [...]. Auch da muss sich eine Gesellschaft verändern. Das kann ja nicht sein, dass das die am stärksten wachsende Bevölkerungsgruppe ist, aber der Plan dafür ist gleich Null. Und wenn man das verbindet, die Anliegen, dann glaube ich, wären wir da schon einen Schritt weiter“ (W39).

Alters- und altersgerechte Maßnahmen werden in Zukunft eine zentrale Rolle für ältere Menschen mit und ohne Behinderungen spielen. Durch das Zusammendenken dieser Maßnahmen ließe sich (politisch) einiges an Synergiepotential erschließen. Im Kapitel „7. Gesundheit und Rehabilitation“ sind keinerlei Maßnahmen und Zielsetzungen zur Gesundheitsversorgung von älteren Personen mit Behinderungen vorzufinden. Gerade im Bereich des alters- und altersgerechten Wohnens könnten Überschneidungen aus dem Bereich der Pflege und Betreuung und der Behindertenpolitik genutzt werden, um barrierefreie Wohn- und Lebensmöglichkeiten für ältere Menschen mit Behinderungen zu schaffen. Beispielhaft führt ein Experte oder eine Expertin aus Wissenschaft und Monitoring das Thema Demenzerkrankungen an, für die auch bauliche und barrierefreie Wohn- und Lebensmöglichkeiten im Alter benötigt würden:

„Das ist das Konzept, ich mache jetzt auch eine demenzfreundliche Umgebung, ist nicht viel anders, als wenn ich sage, ich mache eine behindertenfreundliche Umgebung.“ (W39)

Dass ein intersektorales Denken erforderlich sei, merkt auch ein Vertreter beziehungsweise eine Vertreterin der Sozialpartnerschaft in Bezug auf Maßnahme 208 (Erhöhung des Angebots an mobilen Hospiz- und Palliativteams und Palliativkonsiliardiensten, Hospiz- und Palliativbetten auch in Heimen und Tageshospizen) an, dass diese

„per se nicht nur Menschen mit Behinderung betrifft, sondern [auch] pflegebedürftige Menschen oder sterbenskranke Menschen. Die mobilen Hospiz- und Palliativteams, diese Dienste haben sich wirklich als sehr gut erwiesen.“ (S31)

13.2.3 Spezifische Einschätzung zum Thema Gesundheit und Rehabilitation

Darüber hinaus bewerten die Experten und Expertinnen die drei folgenden spezifischen Bereiche in Rahmen des Kapitels „7. Gesundheit und Rehabilitation“:

- Maßnahmen zur (beruflichen) Rehabilitation und Gesundheitsförderung
- Bereitstellung von Hilfsmitteln
- Psychiatrische Versorgung

Maßnahmen zur (beruflichen) Rehabilitation und Gesundheitsförderung

Das Thema Rehabilitation wird von den Experten und Expertinnen hauptsächlich im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung von Arbeitsfähigkeit angesprochen (vgl. V60, Z42, Z49). Zur aktuellen Situation in Österreich spricht ein Experte beziehungsweise eine Expertin der Sozialversicherungsträger den Bereich beruflicher Rehabilitationsmaßnahmen mit dem bundesweiten Beratungsprogramm Fit2Work an:

„[D]a geht es dann genau um die Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess. Wo man eben versucht, Leuten mit kognitiven oder körperlichen Einschränkungen [...] den Wiedereintritt ins Arbeitsleben durch unterschiedlichste Maßnahmen zu erleichtern.“ (V60)

Das beschriebene Projekt wurde im Umsetzungszeitraum des NAP Behinderung 2012–2020 durch die Maßnahme 212 adressiert. Dazu ist festzuhalten, dass das Programm Fit2Work bereits 2008 im Rahmen des Regierungsprogrammes erstellt wurde (vgl. BMASK 2012 98). Zudem folgt das Programm einer bundesweiten und klar definierten Zuständigkeit durch das BMASK, das Bundessozialamt, dem AMS und den Sozialversicherungsträgern (vgl. BMASK 2012 98). Ein Experte oder eine Expertin der Sozialversicherung zieht ein positives Resümee:

„Und Fit2Work läuft auch, also hat ein großes Budget. Jetzt hat die neue Ausschreibung mit Beginn des Jahres [2020] wieder stattgefunden, hat sich ein bisschen verändert zum Alten, aber das Programm an sich ist super gut aufgestellt.“ (V60)

Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Sozialversicherungsträger hebt weiters hervor, dass sich im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung viel weiterentwickelt hätte, allerdings wären hier Menschen mit Behinderungen stärker in Projektmaßnahmen miteinzubeziehen:

„Der zweite Bereich [ist] die Betriebliche Gesundheitsförderung, da geht es einfach darum, dass man den Betrieb an sich auch insofern gestaltet und sensibilisiert, dass eben auf Menschen mit Behinderungen Rücksicht genommen werden kann. Das ist sehr breit und wenig spezifisch.“ (V60)

Hier verweist die Person auf die Maßnahme 215 zur „betrieblichen Gesundheitsförderung“ (BMASK 2012 99) in Kapitel „7.2 Prävention“ des NAP Behinderung 2012–2020. Die Maßnahme ist jedoch sprachlich wenig konkret formuliert, was eine Umsetzung erschwere beziehungsweise dabei viel Spielraum zulasse.

Die interviewten Experten und Expertinnen berichten auch über verschiedene stationäre Rehabilitationsangebote. Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter der Zivilgesellschaft merkt hierzu an, dass die Qualität der stationären Rehabilitationsmöglichkeiten von dem zahlenden Sozialversicherungsträger abhängt (vgl. V60, Z46). Die Person führt ergänzend aus, dass die Gebietskrankenkassen zwar Rehabilitationsaufenthalte ermöglichen, die Institutionen jedoch nur eine geringe Auswahl an barrierefreien und behinderungsgerechten Heilbehelfen und Hilfsmitteln aufweisen. Demgegenüber „gibt es diejenigen, [die von

der] AUVA versorgt werden, die haben sehr wohl Reha Zentren, die speziell für Rollstuhlfahrer geeignet sind“ (Z49). Die Zuständigkeit der Sozialversicherungsträger ist jedoch vom jeweiligen Behinderungsstatus abhängig.

Wenn sowohl ambulante als auch stationäre Rehabilitationsmaßnahmen zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit ausgeschöpft sind, gab es die Möglichkeit der behinderungsbedingten Berufsunfähigkeit. Diese wurde nach individueller Begutachtung ausgestellt, sodass die Person eine Berufsunfähigkeitspension beziehen kann. Hierzu haben sich die Bedingungen im Laufe der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 erschwert:

„Berufsunfähigkeitspension oder eine Invaliditätspenison zu kriegen, um Klarheit zu haben oder eine existentielle Absicherung, die das Gefühl haben, in der Luft zu hängen, sozusagen, weil sie nochmal medizinische Reha und in weitere Folge berufliche Rehamaßnahmen angehen müssen, in einem Alter, wo es wirklich eigentlich nur mehr Richtung Pension geht. Also da habe ich den Eindruck, dass das wirklich zu Härtefällen geführt hat auch auf der individuellen Ebene.“ (Z42)

Bereitstellung von Heilbehelfen und Hilfsmitteln

Diese Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Sozialversicherungsträgern bei der Versorgung mit Heilbehelfen und Hilfsmitteln würde sich laut einigen Befragten nicht immer als praktikabel herausstellen. Es sei laut Experten und Expertinnen der Sozialversicherung zielführend,

„dass eine zentrale Stelle geschaffen wird, die sich zentral darum kümmert, und wo ich hingehen kann und der Bedürftige relativ friktionsfrei den notwendigen Behelf bekommt.“ (V60)

Im NAP Behinderung 2012–2020 waren in Kapitel „7.4 Hilfsmittel“ hierzu Zielsetzungen zur Schaffung von Transparenz und Information sowie zum Aufbau einer zentralen Hilfsmittelanlaufstelle vorgesehen (Maßnahmen 222 und 224) (BMASK 2012 102). Das Ziel zur Umsetzung einer zentralen Hilfsmittelanlaufstelle „hat letztendlich aber nicht zum Erfolg geführt“ (V60). Die interviewte Person berichtet, dass im Zuge der Umsetzung der Maßnahmen 222 und 224 Umfragen stattgefunden haben und Modellbeispiele für eine weitere Ausarbeitung einer zentralen Hilfsmittelanlaufstelle präsentiert wurden. Das Scheitern der Umsetzung von Maßnahmen 22 und 224 einer zentralen Hilfsmittelanlaufstelle sei laut der Person auf

mangelnde Kooperation zurückzuführen, da die Umsetzungsschritte auf Länderebene nicht akzeptiert beziehungsweise weiterverfolgt wurden (vgl. V60).

Psychische Gesundheit und Behinderung

Als weiterer Bereich wurde von interviewten Experten und Expertinnen die psychische Gesundheit von Menschen mit Behinderungen in Österreich thematisiert. Laut eines Experten beziehungsweise einer Expertin der Zivilgesellschaft ist dies eng mit dem „Thema Stigmatisierung und Sichtbarwerden“ (Z48) verknüpft. „Dies ist ein bereites Thema, das kann man überall [sichtbar] machen“ (ebd.). So würde es im Bereich der psychischen Gesundheit generell einen Bedarf an Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung geben, um die Versorgung durch Psychotherapie, psychologische Angebote und psychiatrische Versorgung zu entstigmatisieren. Eine befragte Interviewperson aus Wissenschaft und Monitoring stellt die derzeitige Praxis der psychiatrischen Versorgung in Wien folgendermaßen dar: Es gäbe demnach

„noch Bezirke [in Wien], die überhaupt keine psychiatrische Versorgung haben. Null. Also weder für die Gesunden noch für die Behinderten. Da brauchst du dich nicht wundern, also das ist ja alles fatal. Und diese Chancen, die sie vergeben in der Kinder- und Jugendpsychiatrie und, und, und. Ich meine die sind ja unzählig.“ (W39)

Zur Entwicklung im „psychiatrischer Bereich ist jetzt [Anmerkung: Anfang 2020] auch ein Vergabeverfahren abgeschlossen worden“ (V60). Hierzu verweist ein Vertreter beziehungsweise eine Vertreterin der Sozialversicherungsträger auf den Rehaplan 2012, welcher 2017 parallel zum NAP Behinderung 2012–2020 in Kraft getreten ist (vgl. V60). Im NAP Behinderung 2012–2020 wird bereits mit der Formulierung der Maßnahme 216 darauf verwiesen, dass sich der „Ausbau der psychiatrischen Rehabilitation am Rehabilitationsplan 2012“ (BMASK 2012 100) zu orientieren habe. Hier findet eine Kopplung von Zielsetzungen im NAP Behinderung 2012–2020 mit anderen politischen Zielen statt. Zum aktuellen Stand des Arbeitsprozesses führt ein Vertreter beziehungsweise eine Vertreterin der Sozialversicherungsträger an, dass „jetzt [...] gerade die Bedarfswahlen vom Rehaplan 2020 [erhoben]“ (V60) werden. Hinsichtlich des Themas des stockenden Ausbaus stationärer psychiatrischer Angebote für Kinder und Jugendliche argumentiert eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter der Sozialversicherung mit der geringen Anzahl an betroffenen Kindern (vgl. V60).

Als eine weitere Problemlage der Versorgung und Betreuung von Menschen mit psychischer Erkrankung führt ein Vertreter oder eine Vertreterin der Sozialversicherung den Mangel an professionellem Fachpersonal an. Hier laufe „irrsinnig viel über Freiwilligenarbeit“, welche „forciert und anständig ausgestattet“(V60) werden sollte.

13.3 Zentrale Ergebnisse zum Thema „Gesundheit und Rehabilitation“

Die meisten der Befunde der Dokumentenanalyse wurden durch die getätigten Aussagen der interviewten Experten- und Expertinneninterviews bekräftigt. Die zentralen Ergebnisse zum Thema „Gesundheit und Rehabilitation“ gliedern sich in die folgenden sechs Bereiche:

- Verständnis von Behinderung im Gesundheitsbereich
- Divergierende Zuständigkeiten
- Fehlende Daten zur Gesundheitssituation von Menschen mit Behinderungen
- Die Bedeutung von Selbsthilfeangeboten
- Präventive Angebote zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit sowie Bedeutung eines differenzierteren Blicks auf die Berufsunfähigkeitspension
- Situation von Frauen mit Behinderungen im Gesundheitsbereich

13.3.1 Verständnis von Behinderung im Gesundheitsbereich

In der Dokumentenanalyse wurde festgestellt, dass Kapitel „7. Gesundheit und Rehabilitation“ im NAP Behinderung 2012–2020 an vielen Stellen begrifflich nicht mit der UN-BRK übereinstimmt. Exemplarisch ist hier auf das Verständnis des Artikels 26 „Vermittlung von Fähigkeiten und Rehabilitation“ der UN-BRK sowohl hinsichtlich des Bezugs auf Interdisziplinarität als auch mit Blick auf die angestrebten Ziele zu verweisen. Dort heißt es:

„Menschen mit Behinderungen in die Lage zu versetzen, ein Höchstmaß an Selbstbestimmung, umfassende körperliche, mentale, soziale und berufliche Fähigkeiten zu erlangen“ (UN-BRK Art. 26 Abs. 1)

Bereitstellung von „Leistungen und Programmen [die] im frühestmöglichen Stadium einsetzen und auf einer multidisziplinären Bewertung der individuellen Erfordernisse und Stärken beruhen“
(UN-BRK Art. 26 Abs. 1 lit. a)

Im Unterschied dazu wird im NAP Behinderung 2012–2020 auf ein tradiertes Verständnis von Rehabilitation rekurriert, welches die Wiederherstellung von Gesundheit beziehungsweise Nicht-Behinderung zum Ziel habe (vgl. BMASK 2012 99). Auf diese Diskrepanz wurde bereits 2012 durch den Monitoringausschuss hingewiesen:

„Die Kompetenzen zu Krankheitsbehandlung und (Re)habilitation [...] basiert auf einem primär medizinischen Verständnis von Beeinträchtigung bzw. Behinderungen, bei dem das Ziel der Heilung im Vordergrund steht“ (Monitoringausschuss 2012 10).

Hierbei wäre es wichtig in der Planung von Maßnahmen im Bereich „Gesundheit und Rehabilitation“ verstärkt Menschen mit Behinderungen einzubeziehen, um dadurch auch ein Umdenken von einem defizitorientierten zum salutogenetischen Modell von Behinderung zu erzielen.

Anfang 2020, so wurde berichtet, wurde durch die nunmehrige Österreichische Gesundheitskasse eine Änderung vollzogen, wonach die Sozialversicherung „unabhängig von angeborener oder erworbener Behinderung zahle“ (V60). Dieser Veränderungsschritt in Richtung der Harmonisierung von Zuständigkeitsbereichen und Leistungen sei „wahrscheinlich auch auf den Nationalen Aktionsplan [Behinderung 2012–2020] zurückzuführen“ (V60). Hier sei in Anzeichen bereits ein Paradigmenwechsel zu verspüren, da

„auch in den letzten Jahren [...] das Thema Gesundheit sehr stark aufgenommen [wurde]. Nicht das Krankheit, sondern das Gesundheit, Gesundheitsförderung, Gesundheitskompetenz auszubauen in dieser Personengruppe.“ (Z46)

Ein solcher Paradigmenwechsel wäre in einem Neuentwurf des NAP 2022–2030 verstärkt und konsequent zu berücksichtigen. Hierfür würde es sich anbieten, wenn Maßnahmen im Bereich der Gesundheitsförderung sowie des Aufbaus von Gesundheitskompetenz von und für Menschen mit Behinderungen verstärkt durch den hierfür gesetzlich zuständigen Fonds Gesundes Österreich gefördert werden würde.

13.3.2 Divergierende Zuständigkeiten

In der Dokumentenanalyse wird beschrieben, dass die strukturellen Bedingungen für Gesundheits- und Rehabilitationsleistungen in Österreich maßgeblich von den jeweils zuständigen Instanzen abhängen. Dabei sind drei verschiedene Akteure und Akteurinnen im Bereich Gesundheit und Rehabilitation von zentraler Bedeutung: Bund, Länder sowie die Sozialversicherungsträger. Laut dem Behindertenrat böte diese Kompetenzaufteilung „einen idealen Nährboden für rechtliche Lücken und Grauzonen“ (vgl. Behindertenrat 2018 24). Dies wurde von fast allen Experten und Expertinnen als problematisch bewertet.

Die Zuständigkeitsbereiche können folgendermaßen zusammengefasst werden: Die Länder befassen sich mit und finanzieren Rehabilitationsmaßnahmen für Behinderungen, die zum Zeitpunkt der Geburt bestehen. Die Sozialversicherungsträger sind hingegen für „erworbene Behinderungen“, die circa 99,5 % der geförderten Unterstützungsmaßnahmen ausmachen, zuständig. Diese Unterscheidung von angeborenen und erworbenen Behinderungen wird jedoch von den Experten und Expertinnen als nicht mehr zeitgemäß bewertet, da Unterstützungsmaßnahmen behinderungs- und ursachenübergreifend angesetzt werden müssten. Die Aufteilung trage viel mehr zu bürokratischen Hürden bei.

13.3.3 Fehlende Daten zur Gesundheitssituation von Menschen mit Behinderungen

„Es gibt zum Beispiel überhaupt keine Daten bzw. keine Gesundheitsdaten von Menschen mit Behinderung“ (L19). Diese Aussage problematisiert die mangelnde Datengrundlage zur Gesundheitsversorgung von Menschen mit Behinderungen. (vgl. L19, Z46, V60). Das folgende Zitat verdeutlicht die sich daraus ergebenden Herausforderungen:

„Wer ist diese Population in Österreich, wie groß ist die, was gibt es da für Daten, was fehlt aber auch da? Was kennen wir über den Gesundheitszustand dieser Personen aus Österreich, was gibt es für Studien in Österreich dazu? Wie schaut es international aus? Und was ergibt sich aus diesen ersten Beobachtungen für ein Versorgungssystem?“ (Z46)

Zur Gesundheitssituation der Allgemeinbevölkerung hingegen liegt eine Vielzahl an statistischem Datenmaterial⁷⁵ auf, die zur Planung von Maßnahmen im Gesundheitsbereich herangezogen werden: jährliche Gesundheitsstatistiken der Statistik Austria, Österreichische Gesundheitsberichte, Jahresbericht der Gesundheit Österreich GmbH oder Berichte zu spezifischen Zielgruppen oder Bundesländern. Jedoch wird hier nicht beziehungsweise nicht ausreichend auf die Gesundheitssituation von Menschen mit Behinderungen eingegangen:

„Wir haben im österreichischen Gesundheitssystem sehr viele Statistiken, die wir benutzen, wenn wir unsere Strukturen in den Bundesländern planen. Aber Statistiken zum Thema Gesundheit bei dieser Personengruppe [Menschen mit Behinderungen] fehlt“ (Z46).

Dieselbe Person führt weiter aus, dass das fehlende Datenmaterial „möglicherweise die Grundlage und die Ursache dafür ist, dass wir keine Indikatoren im Gesundheitsbereich für diese Gruppe haben“ (Z46). Zumindest in Ansätzen wird jedoch über erste positive Entwicklungen zur Verbesserung der statistischen Datenlage von Menschen mit Behinderungen berichtet:

„Für das Jahr 2019 [wurde] eine Studie in Auftrag gegeben, zum Thema Gesundheit und Menschen mit intellektueller Behinderung in Österreich. Und die wird jetzt im ersten Halbjahr [2020] [...] fertig werden. Das ist so wie vor 18 Jahren der erste Frauengesundheitsbericht rauskam. Und darauf bin ich schon stolz, dass wir das mit viel Mühe und dass wir das bei der vorletzten Regierung oder letzten Regierung da den Durchbruch hatten.“ (Z46)

13.3.4 Die Bedeutung von Selbsthilfeangeboten

Im Rahmen der Gesundheitsförderung zeichnet sich eine stetige Weiterentwicklung der Selbsthilfe von Menschen mit Behinderungen ab. **In Österreich existieren circa 1.700 Selbsthilfegruppen, die seit 2018 im Bundesverband Selbsthilfe Österreich (BVSHOE) organisiert sind. Weiters gibt es ausgebaute Dachverbände und Unterstützungsstellen in den Bundesländern.** Im NAP Behinderung 2012–2020 wurde dazu die Maßnahme 207 formuliert, welche die „öffentliche Unterstützung von Patienten-Selbsthilfegruppen“ (BMASK

⁷⁵ Die angeführten Statistiken wurden vom Evaluierungsteam exemplarisch ausgewählt.

2012–2020) fördern soll. Die Maßnahme wurde laut Umsetzungstabelle 2012–2018 vom BMG nur teilweise umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 137). Die befragten Personen betonen, dass die Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung von Selbsthilfeangeboten für Menschen mit Behinderungen sowie deren Angehörige im Sinne einer kollektiven Interessensvertretung und wechselseitiger Unterstützung verstärkt werden müsse. Der aktive Austausch von Betroffenen, als auch deren professionalisierte Form des Peer Counseling seien essentielle Momente, um die psychische Gesundheit und die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen und deren Angehörigen zu stärken. Dieses Verständnis stimmt auch mit der Bestimmung der UN-BRK in Artikel 26 überein. Dort heißt es:

„Die Vertragsstaaten treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, einschließlich durch die Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen, um Menschen mit Behinderungen in die Lage zu versetzen, ein Höchstmaß an Selbstbestimmung, umfassende körperliche, mentale, soziale und berufliche Fähigkeiten sowie die volle Inklusion in alle Aspekte des Lebens und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu erreichen und zu bewahren.“ (UN-BRK Art 26)

13.3.5 Präventive Angebote zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit sowie die Bedeutung eines differenzierteren Blicks auf die Berufsunfähigkeitspension

Im Kapitel „7.2 Prävention“ des NAP Behinderung 2012–2020 wird die Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit durch die Wiederherstellung von Gesundheit behandelt. Hierzu fokussierte Maßnahme 212 die Weiterführung und den Ausbau des existierenden Programmes Fit2Work (vgl. BMASK 2012 98). Dieses Programm wird auch von einigen der befragten Expertinnen und Experten als eine etablierte Maßnahme gewürdigt, die flächendeckend und kostenlos Beratung und Präventionsangebote für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mit Behinderungen und chronischen Erkrankungen anbietet. Auch der niederschwellige Zugang wird herausgestrichen. Einige der befragten Expertinnen und Experten äußern sich ebenfalls positiv darüber, dass die Finanzierung und Budgetierung von Fit2Work für die nächsten Jahre gesichert sei.

Einen differenzierteren Blick würden sich einige Befragte bei der Berufsunfähigkeitspension wünschen, welche lange Zeit vorwiegend älteren Menschen mit Behinderungen und chronischen Erkrankungen offen gestanden und laut Experten und Expertinnen für viele Personen eine existenzielle Absicherung bedeutet hatte. Mit dem Sozialrechts-Änderungsgesetz

von 2012, welches 2014 in Kraft getreten ist, wurden die Zugangsregelungen zur Berufsunfähigkeitspension verschärft und ein gesetzlich normierter Vorrang der beruflichen Rehabilitation vor Pension eingeführt. Dadurch sollte der stetig steigenden Anzahl an Personen, die eine Berufsunfähigkeitspension beantragt haben, entgegengewirkt und gleichzeitig Möglichkeiten der beruflichen Rehabilitation besser ausgeschöpft werden. Diese politische Zielsetzung wurde auch im NAP Behinderung 2012–2020 aufgegriffen. Hierbei würde es laut einigen der befragten Personen gelten, die dafür maßgeblichen und wenig individuellen Spielraum ermöglichenden Entscheidungskriterien zu Gunsten eines die jeweilige Einzelfallsituation in den Blick nehmenden individualisierten Prozesses zu überdenken.

13.3.6 Situation von Frauen mit Behinderungen im Gesundheitsbereich

Im Kapitel „7. Gesundheit und Rehabilitation“ des NAP Behinderung 2012–2020 werden Frauen mit Behinderungen nicht als spezifisch zu adressierende Zielgruppe gendersensibler Gesundheitsdienstleistungen behandelt. Die UN-BRK jedoch weist in Artikel 25, Absatz 1 ausdrücklich auf die Notwendigkeit der Berücksichtigung von geschlechtsspezifischer Gesundheitsdienstleistungen hin. Auch in den Allgemeinen Grundsätze der UN-BRK in Artikel 3, Buchstabe g werden gendersensible Maßnahmen als grundlegende Voraussetzung für die Gleichberechtigung von Mann und Frau hervorgehoben, und seitens des UN-Behindertenrechtsausschuss im Zuge der Allgemeinen Bemerkung Nummer 3 explizit auch in Verbindung zu den Artikeln 25 und 26 gestellt (vgl. UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2016 para. 57). Die erfolgte Zuordnung von Maßnahmen zur Gesundheitsversorgung von Frauen mit Behinderungen, die ausschließlich in Kapitel „1.5 Frauen mit Behinderungen“ im NAP Behinderungen 2012–2020 erfolgt sind, wurde in zahlreichen Interviews mit Expertinnen und Expertinnen als unzureichend bezeichnet.

13.4 Empfehlungen zum Thema Gesundheit und Rehabilitation

Auf Basis der Dokumentenanalyse sowie der Experten- und Expertinneninterviews können für den NAP 2022–2020 die folgenden zentralen Empfehlungen für den Bereich Gesundheit und Rehabilitation formuliert werden.

Empfehlung 1: Erhebung differenzierter statistischer Daten zur Gesundheit von Menschen mit Behinderungen

Im NAP Behinderung 2012–2020 fehlen statistische Grundlagen als wesentliches Fundament einer multiperspektiven Analyse der Ausgangslage. Eine solche sollte möglichst in der ersten Phase des NAP Behinderung 2020–2030 selbst als Maßnahme eingeplant werden um darauf aufbauend differenzierte und datengestützte Zielsetzungen und Maßnahmen im Bereich Gesundheit zu entwickeln. In weiterer Folge sollten im Sinne eines inklusiven Ansatzes dafür schwerpunktmäßig die existierenden Formen der Sammlung gesundheitsbezogener Daten explizit und differenziert auch Daten zur Gesundheitssituation von Menschen mit Behinderungen im Allgemeinen sowie von Frauen mit Behinderungen im Besonderen erheben und in die entsprechenden Berichte einpflegen.

Empfehlung 2: Harmonisierung gesetzlicher Bestimmungen

Im Zuge der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 stellte die Maßnahme 220 die einzige Umsetzungsbestrebung im gesetzlichen Bereich dar. Solche Regelungen waren bis dato von der Ursache der Behinderung und dem Versichertenstatus abhängig (vgl. BMASK 2012 100). Jedoch wurde die Maßnahme 220 als „nicht umgesetzt“ bewertet (vgl. BMASGK 2019a 145). Deshalb gilt es für den NAP Behinderung 2022–2030 zu überprüfen, wieso die angestrebte Harmonisierung nicht erfolgte und dementsprechend adäquate Maßnahmen zu formulieren. Dies ist eng mit der nächsten Empfehlung verknüpft.

Empfehlung 3: Überprüfung und Überarbeitung der divergierenden Umsetzungszuständigkeiten

Die Aufteilung von Kompetenzen zwischen Bund, Ländern und Sozialversicherungsträgern ist gesetzlich reguliert, wird aber von den Experten und Expertinnen als bürokratische Hürde für Menschen mit Behinderungen gewertet. Diese Hürde trägt zu einer mangelnden Transparenz, einer erschwerten Finanzierung von Leistungen sowie zu einer deutlichen Differenz in der Qualität von gesundheitsbezogenen Leistungen bei. Die Kriterien, nach welchen die zuständigen Instanzen ihre Verantwortung übernommen, orientiert sich dabei letztlich an einem medizinischen und defizitorientierten Verständnis von Behinderung. Aus den Interviews mit den Expertinnen und Experten geht hervor, dass seit Anfang 2020 erste Veränderungsbemühungen hin zu einer Harmonisierung der Kompetenzverteilungen wahrzunehmen sind. Für den NAP Behinderung 2022–2030 gilt es weiter zu verfolgen und ver-

mehrt interdisziplinäre Perspektiven in die Vergabe und Finanzierung von Leistungen einfließen zu lassen. Hierzu empfiehlt sich die Erarbeitung von Zielsetzungen, Indikatoren und Maßnahmen, die sich explizit auf die Artikel 25 „Gesundheit“ sowie Artikel 26 „Vermittlung von Fähigkeiten und Rehabilitation“ der UN-BRK beziehen.

Empfehlung 4: Abbildung und Adressierung verschiedener gesundheitlicher Bedarfe von unterschiedlichen Zielgruppen

Der neue NAP 2022–2030 sollte die verschiedenen gesundheitlichen Bedarfe von unterschiedlichen Zielgruppen von Menschen mit Behinderungen differenziert abbilden und in der Form von geeigneten Zielsetzungen und Maßnahmen adressieren. Im Kapitel „7. Gesundheit und Rehabilitation“ des NAP Behinderung 2012–2020 wird vorwiegend auf die Bedarfe von älteren Menschen mit Behinderungen eingegangen und dies wiederum nur einschränkend vor dem Hintergrund berufsbezogener Rehabilitation sowie mobiler Hospiz- und Palliativbetreuung (Maßnahme 208). Teilweise wurden auch Kinder und Jugendliche (Maßnahmen 206 und 222) angesprochen. Hierbei wäre es jedenfalls notwendig, zwischen Kindern und Jugendlichen, erwerbstätigen Personen mit Behinderungen, erwachsenen Menschen mit Behinderungen die in Werkstätten arbeiten, Frauen mit Behinderungen, Menschen mit Lernschwierigkeiten, älteren Menschen mit Behinderungen mit und ohne Pflege- und Betreuungsbedarf sowie Menschen mit psychischen Erkrankungen zu differenzieren, da sich deren Bedarfe deutlich unterscheiden. Die Bedürfnisse und Anliegen von Frauen mit Behinderung im Gesundheitsbereich sind in den NAP 2022–2030 unbedingt mit aufzunehmen.

Empfehlung 5: Partizipation von Menschen mit Behinderungen in der Ausarbeitung und Umsetzung von gesundheitsbezogenen Maßnahmen

Gerade der Gesundheitsbereich würde von Beteiligungsverfahren und Partizipationsprozessen mit Menschen mit Behinderungen im Bereich der Versorgung, Rehabilitation, Prävention und Gesundheitsförderung profitieren, da so sichergestellt werden könnte, dass die jeweiligen zielgruppenorientierten und gesundheitsbezogenen Bedarfe auch berücksichtigt werden können. Dadurch würde auch ein Beitrag zur Bewusstseinsbildung von Berufsgruppen und anderen Akteuren und Akteurinnen geleistet sowie Schritte zur Veränderung hin

zu einem salutogenen Modell von Gesundheit und dem Ansetzen an vorhandenen Kompetenzen von Menschen mit Behinderungen unterstützt.

**Empfehlung 6: Veränderung der Struktur eines Kapitels zu Gesundheit im NAP
Behinderung 2022–2030**

Auf Basis der Dokumentenanalyse empfiehlt sich eine Neubenennung und Veränderung der Struktur eines neuen Kapitels zur Gesundheit im NAP Behinderung 2022–2030. Hierbei wäre zu überlegen, dem in der vorigen Empfehlung angesprochenen Paradigmenwechsel durch einen neuen Titel „Gesundheit von Menschen mit Behinderungen“ Ausdruck zu verleihen. Als Struktur würde sich anbieten entlang von ganzheitlich orientierten Zielen und Maßnahmen die folgenden Bereiche zu bearbeiten: Stationäre und ambulante Gesundheitsversorgung, Rehabilitation, Prävention, Gesundheitsförderung (inklusive betrieblicher Gesundheitsförderung und Selbsthilfe) sowie Heilbehelfe und Hilfsmittel. Ebenso wäre das Thema psychische Gesundheit von Menschen mit Behinderungen dabei in allen Bereichen explizit zu berücksichtigen.

14 NAP Behinderung 2012–2020

Kapitel 8 „Bewusstseinsbildung und Information“

Kapitel 8 des NAP Behinderung 2012–2020 trägt den Titel „Bewusstseinsbildung und Information“. Bei diesen Themen handelt es sich um Querschnittsthemen, dementsprechend finden sich Bezüge dazu auch in anderen Kapiteln (vor allem in den Kapiteln 3. „Barrierefreiheit“ und 4. „Bildung“).

14.1 Ergebnisse der Dokumentenanalyse

Das Kapitel gliedert sich in die folgenden fünf Unterkapitel:

- 8.1 Forschung
- 8.2 Statistik
- 8.3 Berichte
- 8.4 Öffentlichkeitsarbeit und Informationsangebote
- 8.5 Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie Schulungen von Berufsgruppen

Diese Unterkapitel behandeln grundlegende Aspekte der Förderung des Bewusstseins für Menschen mit Behinderungen und deren Rechte. Auffallend ist hierbei, dass es für das namensgebende Thema Bewusstseinsbildung kein eigenes Unterkapitel gibt. Wie auch der entsprechende Artikel der UN-BRK, findet es in Kapitel 8.4 „Öffentlichkeitsarbeit und Informationsangebote“ Erwähnung (vgl. BMASK 2012 107). Bewusstseinsbildung im Sinne der UN-BRK meint vor allem dauerhafte, auf die gesamte Gesellschaft fokussierte Maßnahmen, um das Bewusstsein „für Menschen mit Behinderungen zu schärfen und die Achtung ihrer Rechte und ihrer Würde zu fördern“ (UN-BRK Art. 8 Abs.1 lit. a). Gleichzeitig gehört dazu auch das Bekämpfen von Vorurteilen (vgl. ebd. lit. b).

Das Kapitel 8 „Bewusstseinsbildung und Information“ enthält insgesamt 26 Maßnahmen, jedoch keinen Indikator. Mit jeweils sechs Maßnahmen lassen sich die meisten Maßnahmen den Typen Fort- und Weiterbildungen und Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch

zuordnen. Maßnahmen des Typs Arbeitsgruppen und Gremien, sowie des Typs Prüfung, Überarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen gibt es keine.

In mehreren Unterkapiteln wird explizit auf Artikel der UN-BRK Bezug genommen. Das Kapitel 8.1 „Forschung“ nennt den Artikel 4 Allgemeine Verpflichtungen. Im Kapitel 8.2 „Statistik“ wird auf Artikel 31 „Statistik und Datensammlung“ und in 8.4 „Öffentlichkeitsarbeit und Informationsangebote“, wie bereits erwähnt, auf Artikel 8 „Bewusstseinsbildung“ verwiesen. Die Kapitel 8.3 und 8.5 enthalten keine Verweise auf relevante Bestimmungen der UN-BRK.

In weiterer Folge werden die einzelnen Unterkapitel, der Reihenfolge des NAP Behinderung 2012–2020 folgend, behandelt.

14.1.1 Forschung

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Beschreibung der Ausgangslage wird im NAP Behinderung 2012–2020 die Bedeutung intelligenter, technischer Produkte bei der Unterstützung von Menschen mit Behinderungen betont. Gleichzeitig identifiziert der NAP Behinderung 2012–2020 die Situation im Jahr 2012 als eine, die „noch durch ein Marktversagen gekennzeichnet [ist], da die nötigen Produkte am Markt nicht in ausreichender Form (hinsichtlich Preis, Anzahl und Ausstattung) verfügbar sind“ (BMASK 2012 103). Diese Aussage wird nicht durch Datenmaterial untermauert, auch werden keine Quellen hierzu genannt.

Weiters wird beschrieben, dass an der Universität Linz, der Technischen Universität Wien sowie an der Universität Klagenfurt „die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen und ihre mögliche Unterstützung durch technische Entwicklungen“ (ebd. 103) erforscht werden. Über den aktuellen Stand dieser Forschungen und deren Beitrag zur Entwicklung von Gütern, Dienstleistungen, Geräten und Einrichtungen in universellem Design sowie neuen Technologien wird in der Beschreibung der Ausgangslage nicht Bezug genommen. Auch an dieser Stelle werden keine Quellenangaben zu Forschungsprogrammen gemacht.

Kapitel 8.1 „Forschung“ nennt sechs Zielsetzungen (vgl. ebd. 103-104):

- Fortsetzung der Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen für ältere Menschen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT)
- Fortsetzung der Erforschung der Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen und ihre mögliche Unterstützung durch technische Entwicklungen, sowie Erhaltung der vom BMWF finanzierten Institute „Integriert Studieren“ an der Universität Linz und an der Technischen Universität Wien sowie des „Zentrums für Gebärdensprache und Schwerhörendenkommunikation“ der Universität Klagenfurt
- Untermauerung des Einflusses des Sports auf Gesundheit durch valides Basismaterial
- Umfassende wissenschaftliche Beschäftigung mit Fragen der Pflege- und Betreuungswissenschaft an öffentlichen Universitäten
- Einrichtung eines Lehrstuhls für Disability Studies zur Förderung der Forschung im Behindertenbereich
- Vermehrt spezialisierte Bachelor- und Master-Angebote zur Österreichischen Gebärdensprache

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Im ersten Bericht des Monitoringausschusses ist zu lesen, dass dieser das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung im Jahr 2009 in einem Schreiben aufgefordert hat, die Vorgaben der UN-BRK im Bereich Forschung umzusetzen. Diese beinhalten vor allem die Verpflichtung der Vertragsstaaten, Forschung und Entwicklung für Güter, Dienstleistungen, Einrichtungen in universellem Design und Technologie zu betreiben und zu fördern. Auch soll deren Verfügbarkeit und Nutzung gefördert werden (vgl. UN-BRK Art. 4 Abs. 1 lit. f und g). Laut dem ersten Bericht gab es hierauf keine Reaktion von Seiten des Ministeriums (vgl. Monitoringausschuss 2012 24).

Das Thema Forschung sowie die Förderung selbiger werden im Bericht der ÖAR (heute Behindertenrat) an zwei Stellen aufgegriffen. In Bezug auf die Förderung von barrierefreien Informations- und Kommunikationstechnologien heißt es:

„Geförderte Forschungsprojekte im baulichen Bereich sind nicht bekannt (z.B. automatische Türantriebe, Alarmsysteme und Notrufsysteme nach dem 2-Sinne Prinzip etc.). Vereinzelt gibt es geförderte Forschungsprojekte, wie z.B. die Entwicklung eines Fahrkartenautomaten

an der Donau Uni Krems. Hilfsmittel für blinde und sehbehinderte Menschen sind nur für wenige Menschen leistbar (z.B. Tastatur mit Brailleschrift, große Bildschirme mit hoher Auflösung, auditive Lesegeräte etc.)“ (ÖAR 2010 44).

Hier wird die im NAP Behinderung 2012–2020 problematisierte Marktsituation thematisiert und am Beispiel von kostenintensiven Hilfsmitteln für blinde und sehbehinderte Menschen verdeutlicht. Andererseits weist die ÖAR auf die Wichtigkeit von Forschungsprojekten im baulichen Bereich hin und benennt somit einen wichtigen, vom NAP Behinderung 2012–2020 nicht adressierten Aspekt.

Zusätzlich spricht der Bericht der ÖAR einen anderen Aspekt an, nämlich die Sensibilisierung von Herstellerinnen und Herstellern von Mobilitätshilfen. Während es grundsätzlich Förderungen für die Entwicklung und Forschung von Mobilitätshilfen gibt, handelt es sich laut ÖAR hierbei hauptsächlich um kurzfristig angelegte Projekte (vgl. ebd. 79). Allerdings wird die Situation durch ein Fehlen von finanziellen Förderungen für langfristige Projekte charakterisiert, die für das Erzielen von besseren Ergebnissen im Bereich Grundlagenforschung und klinischer Forschung nötig wären (vgl. ebd. 79).

Maßnahmen und Indikatoren

Das Unterkapitel des NAP Behinderung 2012–2020 zu Forschung enthält zwei Maßnahmen, aber keine Indikatoren. Bei beiden handelt es sich um Maßnahmen des Typs Forschungsprojekte, Evaluierungen und Studien. Die Maßnahmen sind eher wie Zielsetzungen formuliert.

Tabelle 55: Maßnahmen 225-226–8.1 Forschung

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
225	Verstärkte Forschung betreffend die Situation von Menschen mit Lernbehinderungen	teilweise
226	Langzeitstudie über den Einfluss des Sports auf die Gesundheit behinderter Menschen	teilweise

Laut der kumulativen Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden beide Maßnahmen teilweise umgesetzt (vgl. BMSGK 2019a 150). Maßnahme 225 ist unspezifisch formuliert, was zusammen mit dem fehlenden Indikator die Messbarkeit und Bewertung der Umsetzung erschwert.

Exemplarisch sei hier auf Maßnahme 225 „Verstärkte Forschung betreffend die Situation von Menschen mit Lernbehinderungen“ verwiesen, für die der Zeitraum 2013–2020 veranschlagt wurde. Für die Umsetzung waren das BMASK und „andere Bundesministerien“ zuständig (vgl. BMASK 2012 104). Wer diese anderen Bundesministerien sein sollen, lässt der NAP Behinderung 2012–2020 jedoch offen. Den Umsetzungsprozess betreffend heißt es in der Umsetzungstabelle 2012–2018, dass die Forschungsarbeit „Zugang von Frauen mit Behinderungen zu Opferschutz- und Unterstützungseinrichtungen bei Gewalterfahrungen“ des Ludwig-Boltzmann-Instituts für Menschenrechte (Wien) 2013 aus Budgetmitteln des Frauenministeriums anteilig mit 23.311 € finanziert wurde. Zusätzlich wurde das BMASK 2014 mit der Vergabe einer Studie zum Thema „Gewalt und sexueller Missbrauch an Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen“ beauftragt. Die Vergabe der Studie entstammt einem Entschließungsantrag der damaligen Opposition und nicht der Initiative der damaligen Bundesregierung (vgl. Parlament 2013b).⁷⁶

Die in diesem Zusammenhang entstandene Studie „Erfahrungen und Prävention von Gewalt an Menschen mit Behinderungen“ wurde von 2017 bis 2019 durchgeführt (vgl. BMSGK 2019a 150) und 2019 veröffentlicht.

Diese Studien haben zweifelsfrei einen wichtigen Beitrag zum Verständnis und der Erfassung sowie von der Beschäftigung mit Gewalterfahrungen von Menschen mit Behinderungen geleistet. Menschen mit Lernschwierigkeiten bilden jedoch nur eine von mehreren untersuchten Gruppen in diesen Studien (vgl. Ludwig-Boltzmann-Institut für Menschenrechte

⁷⁶ Hierzu merkt das BMSGPK im Rahmen seiner Stellungnahme zum Zwischenbericht der Evaluierung des NAP Behinderung 2012–2020 Folgendes an: „Das Sozialministerium hat auf der Grundlage des Entschließungsantrages 94/A(E), der vom Nationalrat am 20. November 2014 einstimmig angenommen wurde, die Vergabe einer Studie zum Thema „Gewalt und sexueller Missbrauch an Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen“ im Einvernehmen mit der Volksanwaltschaft beauftragt. Die Studie wurde von einer Arbeitsgemeinschaft, bestehend aus dem Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie, der Ludwig-Boltzmann Gesellschaft, Queraum – Kultur- und Sozialforschung sowie HAZISSA – Fachstelle für Prävention, in der Zeit von Jänner 2017 bis Juli 2019 durchgeführt.“

& queraum 2014 8-12, BMASGK 2019a 89). Dies steht im Kontrast zum Anspruch einer verstärkten Forschung über die Situation von Menschen mit Lernschwierigkeiten, wie in Maßnahme 225 formuliert.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Die beschriebene Ausgangslage wird in den Zielsetzungen nur zu einem bestimmten Grad reflektiert. Die Fortsetzung der Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen für ältere Menschen und der Erforschung der Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen unterstreicht die in der Ausgangslage genannte Bedeutung von technischen Hilfsmitteln und Produkten zur Unterstützung des alltäglichen Lebens. Gleiches gilt für ihre mögliche Unterstützung durch technische Entwicklungen. Jedoch werden keine Ziele formuliert, die explizit auf eine Verbesserung der Marktsituation ausgerichtet sind, wie zum Beispiel das Setzen von Anreizen zur verstärkten Entwicklung von kostengünstigen Technologien gemäß UN-BRK Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe g oder die finanzielle Unterstützung von Herstellerinnen und Herstellern. Hier sei insbesondere auf die zu hohen Anschaffungskosten von Hilfsmitteln zu verweisen, die sowohl im NAP Behinderung 2012–2020 als auch von der ÖAR aufgegriffen wurden. Die anderen Zielsetzungen finden in der beschriebenen Ausgangslage keine Entsprechungen.

Generell ist festzustellen, dass alle Zielsetzungen, mit Ausnahme der letzten, als Maßnahmen formuliert sind. Auffällig ist auch, dass das Kapitel 8.1 „Forschung“ sechs Zielsetzungen, jedoch nur zwei Maßnahmen dazu enthält. Maßnahme 225 lässt sich keiner Zielsetzung zuordnen. Maßnahme 226 lässt sich der Zielsetzung Untermauerung des Einflusses des Sports auf Gesundheit durch valides Basismaterial zuordnen. Demnach bleibt unklar, auf welche Weise die Zielsetzungen erreicht werden sollen.

Entsprechungen in der UN-BRK

In Bezug auf Forschung hat sich Österreich, wie auch zu Beginn von Kapitel 8.1 „Forschung“ festgehalten, dazu verpflichtet

„f) Forschung und Entwicklung für Güter, Dienstleistungen, Geräte und Einrichtungen in universellem Design, wie in Artikel 2 definiert, die den besonderen Erfordernissen von Menschen mit Behinderungen mit möglichst geringem Anpassungs- und Kostenaufwand gerecht werden, zu betreiben oder zu fördern, ihre Verfügbarkeit und Nutzung zu fördern und

sich bei der Entwicklung von Normen und Richtlinien für universelles Design einzusetzen; [sowie]

g) Forschung und Entwicklung für neue Technologien, die für Menschen mit Behinderungen geeignet sind, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien, Mobilitätshilfen, Geräten und unterstützenden Technologien, zu betreiben oder zu fördern sowie ihre Verfügbarkeit und Nutzung zu fördern und dabei Technologien zu erschwinglichen Kosten den Vorrang zu geben“
(UN-BRK Art. 4 Abs. 1 lit. f und g).

Im NAP Behinderung 2012–2020 wird auf die Wichtigkeit von technischen Produkten zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen verwiesen und im Speziellen auf die Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen für ältere Menschen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie eingegangen (vgl. BMASK 2012 103-104). Während dies einen wichtigen Teil der sich aus Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe f und g ergebenden Verpflichtungen darstellt, fehlen Bezüge zu Dienstleistungen, Geräten und Einrichtungen im Allgemeinen und solchen in universellem Design im Besonderen. Auch finden sich keine Angaben zur Entwicklung von Normen und Richtlinien für universelles Design.

Wie in der Ausgangslage beschrieben, führen die Universität Linz, die Technische Universität Wien sowie das Zentrum für Gebärdensprache und Schwerhörendenkommunikation der Universität Klagenfurt Forschungen durch. Inwieweit der österreichische Staat diese Forschungen und Entwicklungen sowie deren Verfügbarkeit und Nutzung gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe f und g fördert, lässt der NAP Behinderung 2012–2020 offen.

Neben Artikel 4 findet Forschung auch in Artikel 32 „Internationale Zusammenarbeit“ Erwähnung, wobei die Anerkennung der internationalen Zusammenarbeit für die Verwirklichung der UN-BRK im Vordergrund steht. In diesem Zusammenhang heißt es, dass Maßnahmen ergriffen werden können, um „die Forschungszusammenarbeit und den Zugang zu wissenschaftlichen und technischen Kenntnissen zu erleichtern“ (UN-BRK Art. 32 Abs. 1 lit. c). Dieser Punkt bleibt im NAP Behinderung 2012–2020 unerwähnt; sowohl in Kapitel 8.1 „Forschung“, als auch im entsprechenden Kapitel zu „Entwicklungszusammenarbeit“ (siehe 7.1.10).

Synthese

Für das in Kapitel 8.3 behandelte Thema „Forschung“ lässt sich Folgendes zusammenfassend festhalten: Es scheint ein grundlegendes Bewusstsein für die Wichtigkeit von technischen Hilfsmitteln und Produkten für die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen sowie für deren Entwicklung zu geben. Auch wird die Marktsituation in Bezug auf die Preisregulierung und Verfügbarkeit solcher Hilfsmittel und Produkte kritisch betrachtet. In diesem Zusammenhang verwundert es jedoch, dass es keine Maßnahmen gibt, die auf die Verbesserung dieses Zustandes abzielen. Grundsätzlich fehlen in der Ausgangslage wichtige Aspekte, wie etwa Forschung im Bereich Barrierefreiheit (vgl. ÖAR 2010 44).

Zudem weist das Verhältnis von zwei Maßnahmen zu sechs Zielsetzungen ein starkes Ungleichgewicht auf. Zieht man hierzu noch die mangelnde Kohärenz zwischen den Beschreibungen der Ausgangslage, der Zielsetzungen und der Maßnahmen hinzu, drängt sich das Bild auf, dass es an einer klaren Strategie zur Forschung mit Menschen mit Behinderungen fehlt. Eine solche sollte vordergründig auf das Betreiben und Fördern von Gütern und Dienstleistungen in universellem Design sowie auf neue Technologien fokussieren. Auch sollte deren Verfügbarkeit und Nutzung gefördert werden (vgl. UN-BRK Art. 4 Abs. 1 lit. f und g).

Als Empfehlung für die zukünftige Formulierung der Maßnahmen, auch hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausrichtungen, sei hier zur Orientierung auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe f und g verwiesen. Gleichzeitig dienen diese auch als Anhaltspunkt dafür, welche Aspekte für die Beschreibung einer ausgewogenen Ausgangslage wichtig sind.

14.1.2 Statistik

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Beschreibung der Ausgangslage im NAP Behinderung 2012–2020 wird darauf hingewiesen, dass die EU-Behindertenstrategie 2010–2020 den Bereichen Datenerhebung und Statistik eine hohe Bedeutung beimisst. Auch wird in diesem Zusammenhang die Erweiterung von periodischen Datensammlungen erwähnt, „um über ausreichend Daten über die Situation von Menschen mit Behinderungen auf EU-Ebene und insbesondere in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu verfügen“ (BMASK 2012 104). In diesem Zusammenhang verweist der NAP Behinderung 2012–2020 auf einige EU-Statistiken. Von diesen soll hier exemplarisch die Statistik der Union über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC)

genannt werden, da auf diese im weiteren Verlauf des Kapitels mehrmals Bezug genommen wird. So führte etwa die Statistik Austria eine Sondererhebung über Menschen mit Behinderungen im Zuge der EU-SILC Erhebung von 2006 durch (vgl. ebd. 105). Dazu wurde eine konkrete Maßnahme formuliert.

Über die nationalstaatliche Ebene heißt es in der Ausgangslage, dass Österreich zum Teil über „sehr detaillierte Statistiken und Datensammlungen zum Thema Behinderung“ (ebd. 105) verfüge und es in den Bereichen Beschäftigung und Auszahlungen von Geldleistungen an Menschen mit Behinderungen „eine solide Anzahl valider Daten“ (ebd. 105) gäbe. Jedoch wird diese Aussage nicht auf Quellen gestützt. Auch ist unklar, was eine solide Anzahl valider Daten bedeutet. Zudem wird eine Mikrozensus-Sondererhebung zum Thema Menschen mit Behinderungen der Statistik Austria von 2007–2008 erwähnt. Quellenangaben zu den genannten Erhebungen macht der NAP Behinderung 2012–2020 keine. Es werden keine Daten genannt, welche die Ausgangslage mit Statistiken und Informationen über Menschen mit Behinderungen in Österreich illustrieren könnten. Auch identifiziert die Ausgangslage keinen Handlungsbedarf.

Kapitel 8.2 „Statistik“ nennt drei Zielsetzungen (vgl. ebd. 105):

- Beteiligung an künftigen von der EU durchgeführten Statistik-Prozessen im Behindertenbereich, „da nur dadurch EU-weit vergleichbare Daten über die Situation von Menschen mit Behinderungen gewonnen werden können“ (ebd. 105)
- Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorgaben bei Erhebungen, im Einvernehmen und Absprache mit der Behindertenvertretung, sowie unter Achtung der Würde der betroffenen Menschen mit Behinderungen. Einbezug der Behindertenvertretungen beim Design, Erstellung und Evaluierung der Erhebungsunterlagen, um einen die Menschenwürde achtenden Modus für das Abfragen nach Behinderung entwickeln zu können
- Genderspezifische Erhebung und Auswertung sämtlicher Statistiken

An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass die erstgenannte Zielsetzung in keinem (direkten) Zusammenhang mit der Umsetzung der UN-BRK in Österreich steht. So wird im NAP Behinderung 2012–2020 nicht dargelegt, wie Daten im europäischen Vergleich zur (Verbesserung der) Umsetzung der UN-BRK auf nationalstaatlicher Ebene beitragen können. Dementsprechend wäre die vermehrte Erhebung von Statistiken in Österreich wünschenswert.

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Im ersten Staatenbericht Österreichs wird ebenfalls die EU-SILC Erhebung aufgegriffen und dabei genauer auf diese eingegangen. So ließ das BMASK anlässlich des Behindertenberichts 2008 eine Sonderauswertung der Daten aus der EU-SILC Erhebung von 2006 durchführen (vgl. BMASK 2010 51). In der EU-SILC Erhebung, die Personen mit Behinderungen erst ab 16 Jahren erfasst, wurden auch jene Personen berücksichtigt, „die bei der Befragung angaben, eine subjektiv wahrgenommene Einschränkung bei der Verrichtung alltäglicher Arbeiten zu haben, die schon mindestens 6 Monate andauert“ (ebd. 51). Als Ergänzung zu den „validen Daten“ in den Bereichen „Beschäftigung und Auszahlungen von Geldleistungen“ an Menschen mit Behinderungen wird auf arbeitsmarktbezogene Daten zu Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen verwiesen, die auf der Homepage des BMSGPK zu finden sind.

Der Bericht der ÖAR gibt wichtige Zusatzinformationen über das Sample der EU-SILC Erhebung, welche die Beschreibung der Ausgangslage im NAP Behinderung 2012–2020, nach der es „sehr detaillierte Statistiken und Datensammlungen zum Thema Behinderung“ (BMASK 2012 105) gäbe, kontrastiert. Demnach beziehen sich die Berechnungen „nur auf Personen zwischen 16 und 64 Jahren, die in Haushalten leben; Kinder unter 16 und ältere Personen sowie Menschen mit Behinderungen, die in Einrichtungen leben, sind statistisch nicht erfasst“ (ÖAR 2010 140)⁷⁷. Auf diesen Informationen beruhen die Hochrechnungen, die rund 1,6 Millionen Menschen mit Behinderungen in Österreich ergeben. Folgerichtig stellt die ÖAR fest:

„Der Mangel an aussagekräftigen Daten (z.B. über die Situation von Kindern mit Behinderungen) verhindert bzw. erschwert das begründete Einfordern und Ergreifen von konkreten Maßnahmen zur Verbesserung der

⁷⁷ Hierzu merkt die Statistik Austria im Rahmen ihrer Stellungnahme zum Endbericht der Evaluierung des NAP Behinderung 2012–2020 Folgendes an: „Bei der Erfassung des Merkmales Behinderung nach der Definition „Einschränkung bei Alltagstätigkeiten durch ein gesundheitliches Problem seit mind. einem halben Jahr“ gibt es lediglich eine Altersgrenze nach unten: Personen unter 16 Jahren bekommen in EU-SILC den EU-Verordnungen entsprechend keinen Personenfragebogen und werden in diesem Merkmal nicht erfasst. Hingegen gibt es keine Alterseinschränkung nach oben. Prinzipiell ist also kein Abschneiden bei einem Alter von 64 Jahren nötig. In den EU-SILC Tabellenbänden ist ein Beispiel für eine getrennte Auswertung der Altersgruppen 18-64 Jahre (Tabelle 4.3a+b) und 65+ (Tabelle 4.3c) zu finden (siehe z.B. zuletzt EU-SILC 2019: http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=123283).“

Situation von Menschen mit Behinderungen und stellt ein erhebliches Defizit in der wirksamen Umsetzung der Konvention dar“ (ÖAR 2010 140).

In diesem Kontext weist die ÖAR in der Zwischenbilanz zum NAP Behinderung 2012–2020 zudem darauf hin, „dass nicht nur die nötigen Rahmenbedingungen für die Erhebung von Daten und Erstellung von Studien zur Verfügung zu stellen sind, sondern auch ein ausreichendes Budget, um die Projekte wissenschaftlich seriös durchführen zu können“ (BMASK 2016 239). Weiters spricht die ÖAR davon, dass die „allgemeine und barrierefreie Verbreitung von Daten zur Situation von Menschen mit Behinderungen unter Einhaltung des Datenschutzes [...] ebenfalls nicht gegeben [sei].“ (ebd. 141). Hiermit bezieht sie sich auf eine wichtige Bestimmung der UN-BRK (vgl. Art. 31 Abs. 3).

Die Kritik daran, dass Menschen mit Behinderungen „in Maßnahmen zur Datensammlung weder einbezogen noch damit beauftragt [werden]“ (ebd. 141), unterstreicht die dringende Notwendigkeit der im NAP Behinderung 2012–2020 formulierten Zielsetzungen, Behindertervertretungen in Erhebungsprozesse miteinzubeziehen (vgl. BMASK 2012 105).

Dieses Bild passt auch in die entsprechende Darstellung des Monitoringausschusses, der „[i]nsbesondere die Frage der Erhebung von Daten und Statistiken zu Barrieren, die Menschen mit Behinderungen im Alltag überwinden müssen, sowie die Einbeziehung der Allgemeinbevölkerung – Erhebung der einstellungsbedingten Barrieren insbesondere“ (Monitoringausschuss 2010 24) als ausbaubar wahrnimmt.

Maßnahmen und Indikatoren

Das Unterkapitel zu Statistik enthält vier Maßnahmen, jedoch keine Indikatoren. Bei drei der vier Maßnahmen handelt es sich um Maßnahmen des Typs Forschungsprojekte, Evaluierungen und Studien. Das Unterkapitel enthält eine Maßnahme des Typs Förderprogramme und (Modell-)Projekte. Alle Maßnahmen des Kapitels sind als Maßnahmen formuliert.

Tabelle 56: Maßnahmen 227-230–8.2 Statistik

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 4 Forschungsprojekte, Evaluierungen und Studien		
227	Beteiligung an EU-weiten einheitlichen und systematischen Statistikerhebungen über die Situation von Menschen mit Behinderungen durch Eurostat	teilweise
228	Regelmäßige Auswertung der EU-SILC-Daten betreffend Menschen mit Behinderungen	teilweise
230	Auftrag für eine Erhebung „Menschen mit Behinderungen in Österreich“ anlässlich des zweiten und dritten Staatenberichts Österreichs zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention	ja
Typs 6 Förderprogramme und (Modell-)Projekte		
229	Entwicklung eines geeigneten Modus für das Abfragen nach Behinderungen bei statistischen Erhebungen	ja

Gemäß der Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden Maßnahme 227 und Maßnahme 228 teilweise umgesetzt. Maßnahme 229 und Maßnahme 230 wurden als „umgesetzt“ eingestuft (vgl. BMASGK 2019a 150-152).

An dieser Stelle sei ein Blick auf Maßnahme 228 „Regelmäßige Auswertung der EU-SILC-Daten betreffend Menschen mit Behinderungen“ geworfen: Obwohl die ÖAR in ihrem Bericht von 2010 bereits auf das unvollständige Erhebungssample der EU-SILC Erhebung hingewiesen und dementsprechend den Mangel an aussagekräftigen Daten angemahnt hatte (vgl. ÖAR 2010 140), diente diese weiterhin als Informationsgrundlage über Menschen mit Behinderungen: So basierte der von 2013 bis 2018 jährlich von der Statistik Austria erstellte Bericht zu Armut und Lebensbedingungen weiterhin auf den jeweils aktuellen EU-SILC Daten (vgl. BMASGK 2019a 151).

Weiter stellt sich die Frage, wie es zu der Bewertung der Maßnahme 229 als „umgesetzt“ kam. So wurde die Entwicklung eines geeigneten Modus für das Abfragen nach Behinderungen bei statistischen Erhebungen vom Kompetenzzentrum für Nonprofit-Organisationen und Social Entrepreneurship der Wirtschaftsuniversität Wien, der Österreichischen Plattform für Interdisziplinäre Alternsfragen (ÖPIA) und der Caritas Wien unter Führung der Statistik Austria durchgeführt (vgl. ebd. 151). Jedoch ist keine dieser beteiligten Stakeholder

eine Disabled People“s Organisation (DPO)⁷⁸. Dementsprechend ist es fraglich, inwiefern der Umsetzungsprozess als konform mit Artikel 4 „Allgemeine Verpflichtungen“ Absatz 3 der UN-BRK zu werten ist. Auch wird der Abfragemodus, der in dem beschriebenen Prozess erarbeitet wurde der im NAP Behinderung 2012–2020 festgeschriebenen Zielsetzung des Einbezugs der Behindertenvertretungen nicht gerecht.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

In Kapitel 8.2 „Statistik“ ist eine Kohärenz zwischen den Beschreibungen der Ausgangslage, der Zielsetzungen und der Maßnahmen nur bedingt gegeben. Auf der einen Seite werden die in der Ausgangslage beschriebenen EU-Statistiken, hier vor allem die EU-SILC Erhebung, in den Zielsetzungen aufgegriffen und auch dementsprechende Maßnahmen formuliert (Maßnahmen 227 und 228). Andererseits wurde keine Maßnahme im Hinblick auf die Zielsetzung genderspezifischer Erhebungen und Auswertungen formuliert, zudem macht der NAP Behinderung 2012–2020 in der Ausgangslage keine Hinweise auf einen Handlungsbedarf zu genderspezifischen Daten (vgl. BMASK 2012 104-105). Auch ist es auffallend, dass die erste Zielsetzung im Wortlaut mit Maßnahme 227 fast ident ist. Die zweite Zielsetzung des Unterkapitels, die Notwendigkeit der Erstellung eines geeigneten Modus zur Abfrage von Behinderungen bei statistischen Erhebungen, wird von Maßnahme 229 aufgegriffen.

Der in Maßnahme 230 formulierte Auftrag, anlässlich des zweiten und dritten Staatenberichtsverfahrens eine Erhebung zu Menschen mit Behinderungen in Österreich in Auftrag zu geben, findet weder in der Ausgangslage noch in den Zielsetzungen Entsprechung. Zudem wird der Bedarf an Schutzvorschriften bei der Erhebung von Daten und Informationen in den Zielsetzungen genannt (vgl. ebd. 105). Die Identifizierung eines solchen Handlungsbedarfs wäre jedoch Teil der Ausgangslage.

Entsprechungen in der UN-BRK

Das Kapitel 8.2 „Statistik“ bezieht sich auf Artikel 31 „Statistik und Datensammlung“. Dieser lautet wie folgt:

⁷⁸ Disabled People’s Organisations (DPOs) sind Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen, in denen Menschen mit Behinderungen die Mehrheit des Gesamtpersonals, des Vorstands und der Freiwilligen auf allen Ebenen der Organisation ausmachen (vgl. Disability Rights Fund).

„(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich zur Sammlung geeigneter Informationen, einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten, die ihnen ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung dieses Übereinkommens auszuarbeiten und umzusetzen. Das Verfahren zur Sammlung und Aufbewahrung dieser Informationen muss

a) mit den gesetzlichen Schutzvorschriften, einschließlich der Rechtsvorschriften über den Datenschutz, zur Sicherung der Vertraulichkeit und der Achtung der Privatsphäre von Menschen mit Behinderungen im Einklang stehen;

b) mit den international anerkannten Normen zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und den ethischen Grundsätzen für die Sammlung und Nutzung statistischer Daten im Einklang stehen.

(2) Die im Einklang mit diesem Artikel gesammelten Informationen werden, soweit angebracht, aufgeschlüsselt und dazu verwendet, die Umsetzung der Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen durch die Vertragsstaaten zu beurteilen und die Hindernisse, denen sich Menschen mit Behinderungen bei der Ausübung ihrer Rechte gegenübersehen, zu ermitteln und anzugehen.

(3) Die Vertragsstaaten übernehmen die Verantwortung für die Verbreitung dieser Statistiken und sorgen dafür, dass sie für Menschen mit Behinderungen und andere barrierefrei zugänglich sind“ (UN-BRK Art. 31).

Der NAP Behinderung 2012–2020 trägt vor allem Absatz 1 Rechnung und gibt diesen am Anfang des Kapitels 8.2 „Statistik“ wieder. Auch wird, wie in Absatz 1 Buchstabe a und b festgelegt, auf Schutzvorschriften bei der Erhebung von Daten und Informationen eingegangen. Diese werden im NAP Behinderung 2012–2020 jedoch nicht in der Beschreibung der Ausgangslage, sondern im Teil zu den Zielsetzungen genannt. Unerwähnt bleibt, dass dieselben Bestimmungen auch für die Aufbewahrung der Daten und Informationen gelten (vgl. BMASK 2012 105). Zudem fehlt im NAP Behinderung 2012–2020 der in Absatz 2 festgehaltene Aspekt, wonach die gesammelten Informationen zur Ermittlung und Beurteilung der Umsetzung beziehungsweise des Umsetzungsstandes der UN-BRK verwendet werden sollen. Dasselbe gilt für Artikel 31 Absatz 3, der die Verbreitung und barrierefreie Zugänglichkeit der Statistiken vorsieht.

Dass laut NAP Behinderung 2012–2020 bei „sämtlichen Statistiken [...] auf die genderspezifische Erhebung und Auswertung geachtet werden“ (ebd. 105) soll, ist an dieser Stelle positiv hervorzuheben. Dies unterstreicht die Wichtigkeit der Berücksichtigung genderspezifischer Perspektiven für die Gleichberechtigung von Mann und Frau und trägt den Allgemeinen Grundsätzen der UN-BRK (vgl. UN-BRK Art. 3 lit. g) Rechnung. Der UN-Behindertenrechtsausschuss hat in den „Abschließenden Bemerkungen“ jedoch bemängelt, dass in Österreich, „kaum Daten über Angelegenheiten erfasst werden, die Frauen mit Behinderungen betreffen“ (BMASK 2013a para. 50). Dementsprechend gibt es in diesem Bereich Verbesserungsbedarf.

Synthese

In den Abschließenden Bemerkungen zum ersten Staatenberichtsverfahren bemängelt der UN-Behindertenrechtsausschuss, dass „kaum Daten über Angelegenheiten erfasst werden, die Frauen mit Behinderungen betreffen“ (BMASK 2013a para. 50). In diesem Kontext empfahl der Ausschuss, dass Österreich

„die Erfassung, Analyse und Verbreitung von Daten über Frauen und Mädchen mit Behinderungen systematisieren und den diesbezüglichen Aufbau von Kapazitäten verbessern soll. Er [Anm.: der Staat Österreich] soll geschlechtersensible Indikatoren ausarbeiten, um gesetzliche Entwicklungen, Politikgestaltung und die institutionelle Stärkung des Monitorings zu unterstützen und über die bei der Umsetzung verschiedener Bestimmungen des Übereinkommens erzielten Fortschritte zu berichten.“ (ebd. para. 51)

In dieses Bild passt, dass, obwohl genderspezifische Erhebungen und Statistiken als Ziel im NAP Behinderung 2012–2020 formuliert wurden (vgl. BMASK 2012 105), keine diesbezügliche(n) Maßnahme(n) formuliert wurden. Auch stellte der Monitoringausschuss in seinem Bericht zum zweiten und dritten Staatenbericht 2019 fest, dass Österreich die oben genannte Empfehlung nicht umgesetzt hat (Monitoringausschuss 2018 29). Dementsprechend gäbe es immer noch keine aussagekräftigen Daten für die meisten Lebensbereiche von Menschen mit Behinderungen, vor allem aber über Frauen mit Behinderungen (vgl. ebd. 29).

Im Jahr 2018 hält der Behindertenrat fest, dass es für den Themenbereich Beschäftigung genaue Zahlen gäbe, attestiert aber einen generellen Mangel an Quantität und Qualität der

Daten über Menschen mit Behinderungen – genau wie der Monitoringausschuss (vgl. Behindertenrat 2018 31). Dies betrifft vor allem aktuelle Daten und Statistiken (vgl. ebd. 31).

Neben der ausbaufähigen Datenlage scheinen auch die Rahmenbedingungen für die Erhebung von Daten und Erstellung von Studien als ausbaufähig zu gelten. Gleiches gilt für die Budgetierung: So weist der Behindertenrat, wie bereits 2015 (vgl. BMASK 2015 239), auch im Bericht 2018 auf die Situation hin, dass die wissenschaftliche Qualität von Erhebungen unter der unzureichenden Finanzierung leide (vgl. Behindertenrat 2018 31). Als einen weiteren Anhaltspunkt, der vor allem die Vergleichbarkeit von Daten erschwert, wird die Uneinheitlichkeit der von verschiedenen Institutionen verwendeten Definitionen von Behinderung genannt (vgl. ebd. 31) (siehe hierzu auch 7.1.3).

Ein wichtiger und erwähnenswerter Aspekt ist hier nochmals der Einbezug von Menschen mit Behinderungen in die Forschung. Dieser wird erneut durch die Forderung des Monitoringausschusses unterstrichen, Daten über Menschen mit Behinderungen in Zukunft in enger Zusammenarbeit partizipativ mit den Behindertenorganisationen (DPOs) zu sammeln (vgl. Monitoringausschuss 2018 29). Die Umsetzung der Maßnahme 229, die nicht partizipativ erfolgt ist, unterstreicht nochmals die Wichtigkeit des Einbezugs von Menschen mit Behinderungen.

Auch ist an dieser Stelle darauf zu verweisen, dass der NAP Behinderung 2012–2020 für den Bereich Statistik keinen Handlungsbedarf nennt, die Berichte der ÖAR und des Monitoringausschusses andererseits diverse Defizite benennen.

14.1.3 Berichte

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Beschreibung der Ausgangslage werden relevante Berichte für das Thema Menschen mit Behinderungen in Österreich vorgestellt. Dies sind der „Bericht über die Lage der behinderten Menschen in Österreich“ (nach §13a Bundesbehindertengesetz), der „Frauengesundheitsbericht“ (der behinderungsrelevante Themen enthält) sowie der erste Staatenbericht Österreichs zur UN-Behindertenrechtskonvention.

Es werden Quellen für die genannten Berichte angeführt, jedoch nur die allgemeinen Adressen der Homepages des Sozial- beziehungsweise Gesundheitsministeriums (vgl. BMASK 2012 106).

Kapitel 8.3 „Berichte“ nennt zwei Zielsetzungen (vgl. ebd. 106):

- Fortsetzung der regelmäßigen Herausgabe von offiziellen Berichten der Bundesregierung über die Lage von Menschen mit Behinderungen in Österreich. Zusätzlich ist eine Verschränkung dieser gesetzlichen Berichtspflicht mit den Berichtspflichten gegenüber den UN anzustreben
- Eingehen auf die Behindertenperspektive in einzelnen Ressortberichten (Wirtschaftsbericht, Jugendbericht, Frauenbericht, Studienbericht, Schulbericht etc.) im Sinne des Disability Mainstreamings

Das in der zweiten Zielsetzung genannte Disability Mainstreaming stellt einen wichtigen Pfeiler der UN-BRK (vgl. UN-BRK Präambel lit. g) und dem ihr zugrundeliegenden Verständnis von Behinderung dar: Da Behinderung durch die Wechselwirkung mit Barrieren auf verschiedenen Ebenen entsteht (vgl. ebd. Art. 1), bedarf es auch der Auseinandersetzung mit und dem Abbau von Barrieren auf allen gesellschaftlichen Ebenen, um Gleichberechtigung und volle gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen.

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage des Kapitels 8.3 „Berichte“ liefert lediglich der erste Staatenbericht der österreichischen Regierung. So gibt er an, dass von den Bundesländern jährlich Sozialberichte verfasst werden, die statistisches Datenmaterial über Menschen mit Behinderungen enthalten (vgl. BMASK 2010 52).

Maßnahmen und Indikatoren

Das Unterkapitel zu Berichten enthält drei Maßnahmen, jedoch keine Indikatoren. Bei zwei der drei Maßnahmen handelt es sich um Maßnahmen des Typs Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen. Das Unterkapitel enthält eine Maßnahme des Typs Konzepte, Strategien und Leitlinien (Maßnahme 233). Diese wurde als prioritär eingestuft. Die Maßnahmen sind wie Maßnahmen formuliert.

Tabelle 57: Maßnahmen 231-233–8.3 Berichte

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelinfrastruktur und öffentlichen Stellen		
231	Regelmäßige Erstellung und Veröffentlichung von Behindertenberichten nach dem BBG in Abstimmung mit den Staatenberichten nach der UN-Behindertenrechtskonvention	ja
232	Veröffentlichung der Behindertenberichte nach dem BBG und der Staatenberichte nach UN-Konvention auch in einer LL-Version	teilweise
Typs 7 Konzepte, Strategien und Leitlinien		
233 ⁷⁹	Berücksichtigung der Behindertenperspektive bei Jahresberichten und anderen Publikationen der Bundesministerien	ja

Laut der kumulativen Umsetzungstabelle 2012–2018 wurde Maßnahme 232 teilweise umgesetzt, die Maßnahmen 231 und 233 wurden vollständig umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 152-153).

Die priorisierte Maßnahme 233 Berücksichtigung der Behindertenperspektive bei Jahresberichten und anderen Publikationen der Bundesministerien soll hier näher betrachtet werden. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Maßnahme unspezifisch – wie eine Zielsetzung und nicht wie eine Maßnahme – formuliert ist, da unklar bleibt, auf welche Art und Weise die Berücksichtigung der Behindertenperspektive stattfinden soll. Laut NAP Behinderung 2012–2020 betrifft die Zuständigkeit für die Umsetzung von Maßnahme 233 alle Bundesministerien. Zur Bewertung der Maßnahme als umgesetzt heißt es: „BMASGK, BMDW, BMVRDJ und BMI achten bei Berichten und sonstigen Publikationen im eigenen Bereich darauf, dass die Behindertenperspektive dargestellt wird“ (BMASGK 2018 153). Hierbei sind zwei Aspekte auffallend: Einerseits ist die Darstellung nicht mit der von Maßnahme 233 intendierten Berücksichtigung einer Behindertenperspektive gleichzusetzen. Eine Berücksichtigung beinhaltet den Einbezug und die Beachtung der Sichtweisen von Menschen mit Behinderungen und nicht eine bloße Darstellung. Zudem lässt sich aus der Umsetzungstabelle 2012–2018 nicht entnehmen, ob hier mit einem UN-BRK konformen Modell von Behinderung, das die Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren betont (vgl. UN-BRK Art. 1), operiert wird. Andererseits werden in der Bewertung der Umsetzung nur vier der zwölf Bundesministerien erwähnt. Die Bewertung der Maßnahme als „umgesetzt“ ist an dieser Stelle

⁷⁹ als prioritär eingestuft

nicht vollkommen nachvollziehbar. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund der Priorisierung von Maßnahme 233 kritisch zu sehen.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Das Unterkapitel 8.3 „Berichte“ ist in sich kohärent. Die in der Ausgangslage präsentierten Berichte werden in der ersten Zielsetzung, der regelmäßigen Herausgabe selbiger, widergespiegelt. Auch die Maßnahmen 231 und 232 beziehen sich auf diese Zielsetzung. Die Zielsetzung zu Disability Mainstreaming wird wiederum in Maßnahme 233 aufgegriffen.

Während Disability Mainstreaming für eine allumfassende Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen unerlässlich ist, wird es in der Ausgangslage nicht aufgegriffen. So wird der Eindruck erweckt, in Österreich gäbe es keinen dahingehenden Handlungsbedarf. Wie am Beispiel der vermeintlichen Umsetzung von Maßnahme 233 aufgezeigt, wird die Thematik der Menschen mit Behinderungen immer noch nicht in allen Politikressorts mitgedacht und berücksichtigt.

Entsprechungen in der UN-BRK

Im Unterkapitel 8.3 „Berichte“ gibt es keine Verweise auf Artikel der UN-BRK, obwohl der am 5. Oktober 2010 vom Ministerrat beschlossene erste Staatenbericht Österreichs an den UN-Behindertenrechtsausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen genannt wird (vgl. BMASK 2012 106). Die entsprechende Bestimmung in der UN-BRK – Artikel 35 Bericht der Vertragsstaaten Absatz 1 – lautet:

„Jeder Vertragsstaat legt dem Ausschuss über den Generalsekretär der Vereinten Nationen innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens für den betreffenden Vertragsstaat einen umfassenden Bericht über die Maßnahmen, die er zur Erfüllung seiner Verpflichtungen aus dem Übereinkommen getroffen hat, und über die dabei erzielten Fortschritte vor“ (UN-BRK Art. 35 Abs. 1).

Damit in Zusammenhang steht die Verpflichtung der Vertragsstaaten, für eine weite Verbreitung der Berichte im eigenen Land Sorge zu tragen sowie „den Zugang zu den Vorschlägen und allgemeinen Empfehlungen zu diesen Berichten“ (ebd. Art. 36 Abs. 4) zu erleichtern. Auch diese Bestimmung bleibt im NAP Behinderung 2012–2020 unerwähnt.

Synthese

Zusammenfassend lässt sich in Bezug auf das Thema „Berichte“ Folgendes festhalten: Obwohl das Thema „Berichte“ eine Entsprechung in der UN-BRK hat und diese indirekt über die Nennung des ersten Staatenberichts Rechnung getragen wird, wird der dazugehörige Artikel und die damit einhergehenden Bestimmungen nicht genannt. Auch macht der NAP Behinderung 2012–2020 keine weiteren Angaben zu dem Beitrag dieser Berichte für die Umsetzung der UN-BRK in Österreich. In Bezug auf solche Berichte muss dieser ergänzende Ausführungen und Informationen enthalten, um die Relevanz dieser Berichte zu untermauern.

Gerade in diesem Kontext ist es zielführender, auf die mit den Staatenberichten zusammenhängende Verpflichtung, für eine weite Verbreitung des Staatenberichts im eigenen Land Sorge zu tragen (vgl. UN-BRK Art. 36 Abs. 4), einzugehen. Auf diese Weise lässt sich ein nachvollziehbarer Ausgangspunkt für entsprechende Maßnahmen darstellen.

14.1.4 Öffentlichkeitsarbeit und Informationsangebote

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Beschreibung der Ausgangslage zu diesem Unterkapitel im NAP Behinderung 2012–2020 heißt es, dass das Sozialministerium und das Bundessozialamt (heute: Sozialministeriumservice) „Sachinformationen zur Querschnittsmaterie „Behinderung“ für eine breite Öffentlichkeit durch die Herausgabe einschlägiger Publikationen wie durch die Schriftenreihe „Einblick“ zur Unterstützung von Ratsuchenden sowie über die Website bereit [stellt]“ (BMSK 2012 107). Auch ist die Rede von Zeitschriften, durch die sich „behinderte und nichtbehinderte Menschen über vielfältigste Aspekte des Lebens mit Behinderungen informieren [können]“ (ebd. 107). Diese werden durch Zuschüsse der öffentlichen Hand unterstützt (vgl. ebd. 107).

Die Darstellung der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit und der Informationsangebote für Menschen mit Behinderungen, mit Ausnahme des (damals zur Zeit der Erstellung des NAP Behinderung 2012–2020) BMSK-Bestell-, beziehungsweise Broschürenservice (der auch Downloads anbietet), zielt primär auf Printmedien ab. Angaben zu Angeboten im Fernsehen und Internet gibt es nicht. Auch gibt es keine Daten dazu, wie groß die Reichweite und die Nachfrage nach den genannten Schriftreihen ist. Gleiches gilt auch für die bezuschussten Behindertenzeitschriften. Solche Angaben wären wichtig, um ein aussagekräftiges Bild des

Status Quo zum Informationsangebot darstellen und um Handlungsbedarf benennen zu können.

Kapitel 8.4 „Öffentlichkeitsarbeit und Informationsangebote“ nennt vier Zielsetzungen (vgl. ebd. 107-108):

- Durchführung staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung im Behindertenbereich durch laufende, regelmäßige Aktualisierung der Publikationen und kostenfreie Bereitstellung für eine breite Öffentlichkeit unter Berücksichtigung der budgetären Rahmenbedingungen
- Durchführung zielgerichteter Kampagnen, um die Allgemeinheit für ein bestimmtes behindertenspezifisches Thema aufzuklären beziehungsweise zu sensibilisieren (als Muster soll hier die einmonatige behindertenspezifische Job Kampagne „Meine Chancen – Ihr Nutzen“ dienen). Zudem soll die Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung durch die Behindertenorganisationen weiterhin mit öffentlichen Mitteln unterstützt werden. Hierbei sollen alle Behinderungsformen thematisiert werden und die betroffenen Menschen die nötigen Fachinformationen erhalten
- Bereitstellung eines barrierefreien Zugangs zu Informationen (LL-Versionen und Gebärdensprach-Videos) über die UN-Behindertenrechtskonvention und die Tätigkeit des Monitoringausschusses
- Förderung einer respektvollen und zeitgemäßen Darstellung von Menschen mit Behinderungen in den Medien, insbesondere im öffentlich-rechtlichen Rundfunk (z.B. eine Neuorientierung der ORF-Spendenaktion Licht ins Dunkel)

Auffallend ist, dass die Zielsetzungen, wie auch in den meisten anderen Kapiteln des NAP Behinderung 2012–2020, als Maßnahmen formuliert sind. So können diese nur schwer als Leitlinien der politischen Handlungsweisen dienen.

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Der erste Staatenbericht der österreichischen Bundesregierung ergänzt die im NAP Behinderung 2012–2020 dargelegte Ausgangslage um einige Aspekte. So wird das Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ORF-Gesetz) genannt, nach welchem der ORF „im Rahmen des Programmauftrags durch die Gesamtheit seiner Programme dafür Sorge zu tragen [hat], dass unter anderem die Anliegen behinderter Menschen angemessen berücksichtigt werden (§ 4 Abs. 1 Z 10 ORF-Gesetz – ORF G)“ (BMASK 2010 15). Wichtiger Bestandteil der Berichterstattung ist dabei auch die UN-Konvention über die Rechte von Menschen

mit Behinderungen (vgl. ebd. 15). Dazu in Kontrast steht die Aussage der ÖAR, ihr sei keine Berichterstattung des ORF über die UN-BRK bekannt (vgl. ÖAR 2010 36).

Im ersten Bericht des Monitoringausschusses wird folgendes Bild bezüglich der Bewusstseinsbildung in Österreich gezeichnet:

„Die Bewusstseinsbildung zu einem zeitgemäßen Bild von Menschen mit Behinderungen ist in Österreich sehr schwach. Zwischen der mangelhaften Aufarbeitung des Bildes von Menschen mit Behinderungen, das im Nationalsozialismus geprägt wurde und einer karitativen Vorweihnachts-Sendung fehlt es gänzlich an Bildern und Botschaften, die den Paradigmenwechsel vermitteln.“ (Monitoringausschuss 2012 14)

In dieses Bild passt auch die vom UN-Behindertenrechtsausschuss geäußerte Sorge, „dass in Österreich anscheinend sehr wenige bewusstseinsbildende Kampagnen durchgeführt werden, um negativen und überholten Stereotypen über Personen mit Behinderungen entgegenzuwirken, die Diskriminierung schüren“ (BMASK 2013a para. 21). Zudem stellt dieser in seinen „Abschließenden Bemerkungen“ fest,

„dass innerhalb der gesamten österreichischen Gesellschaft kein umfassendes Verständnis für den Paradigmenwechsel zu bestehen scheint, der durch den Menschenrechtsansatz im Übereinkommen ausgelöst wurde.“ (ebd. para. 21)

Ähnlich sieht es auch die ÖAR, die den Paradigmenwechsel (von Exklusion zu Inklusion) als „kaum wahrnehmbar“ (ÖAR 2010 35) charakterisiert. Von vereinzelt Aktionen abgesehen, seien ihr „keine umfassenden Sensibilisierungsmaßnahmen seit Ratifikation der UN-BRK bekannt, weder über die Medien noch über das Bildungssystem“ (ebd. 35). Als Beispiel für die mediale Darstellung von Menschen mit Behinderungen wird die ORF-Spendenkampagne „Licht ins Dunkel“ genannt, die jährlich in der Vorweihnachtszeit ausgestrahlt wird. Diese auf einem nicht zeitgemäßen und nicht UN-BRK-konformen Bild von Behinderung beruhende Sendung ist „von einem Bild des Mitleids anstatt von Selbstbestimmung und Inklusion geprägt“ (ebd. 36). Demnach bedarf es für die Umsetzung von Artikel 8 Bewusstseinsbildung in Österreich laut ÖAR

„eines weitreichenden gesellschaftlichen Bewusstseinswandels, da es in der Bevölkerung noch immer tief sitzende Vorurteile, falsche Auffassungen

und Ängste gegenüber Behinderung und Menschen mit Behinderungen gibt, über die kaum offen gesprochen wird. Die Meinungen oder Vorurteile und daraus resultierende Praktiken sind nicht erst kürzlich gefasste, sondern z.T. über Jahrhunderte gewachsene Vorstellungen, die vor allem im Nationalsozialismus ihren negativen Höhepunkt erfuhren. Das gesellschaftliche Bild über Menschen mit Behinderungen ist vielfach noch vom Fürsorgegedanken und der Anpassung an Normen anstatt von Rechten und der Anerkennung von Differenz und Vielfalt geprägt“ (ebd. 35).

Als Positivbeispiele für Bewusstseinsbildung und Informationsangebote nennt die ÖAR „pro mente Austria“ sowie „bidok“. Während „pro mente Austria“ Aufklärungs- und Antistigmearbeit mit Betroffenen mit psychischen Behinderungen leistet (vgl. ebd. 35), ist „bidok“ „die digitale Bibliothek und Lernplattform der Universität Innsbruck zu Fragen der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Österreich“ (ebd. 36). Beide Projekte finden im NAP Behinderung 2012–2020 keine Erwähnung.

Maßnahmen und Indikatoren

Das Unterkapitel „Öffentlichkeitsarbeit und Informationsangebote“ enthält sieben Maßnahmen, jedoch keine Indikatoren. Vier der sieben Maßnahmen lassen sich dem Maßnahmentyp Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch zuordnen. Die anderen drei Maßnahmen verteilen sich auf die Typen Bewusstseinsbildung und Information, Staatliche Förderungen und Zuwendungen und Förderprogramme und (Modell-) Projekte. Maßnahme 238 wurde als prioritär eingestuft. Während die Maßnahmen 235, 236, 239 und 240 wie Maßnahmen formuliert sind, trifft dies auf die restlichen Maßnahmen, welche eher wie Zielsetzungen formuliert sind, nicht zu.

Tabelle 58: Maßnahmen 234-240–8.4 Öffentlichkeitsarbeit und Informationsangebote

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Bewusstseinsbildung und Information		
237	Bewusstseinsbildung und Verbreitung von Information über die UN-Behindertenrechtskonvention und die Rechte von Menschen mit Behinderungen, auch in LL-Version	ja
Typ 6 Förderprogramme und (Modell-) Projekte		
240	Erweiterung der Online-Ratgeber für Menschen mit Behinderungen auf staatlichen Websites	ja
Typ 9 Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch		
234	Öffentliches Angebot an behindertenspezifischen Fachinformationen via Internet auf www.sozialministerium.at , http://www.sozialministeriumservice.at und www.help.gv.at	ja
235	Herausgabe und Aktualisierung von behindertenspezifischen Informationsbroschüren und Publikationen sowie Download-Angebot dieser Publikationen im Internet	ja
236	Durchführung von Infoseminaren zum Thema „Barrierefreie Websites“ im Rahmen der Medien Jugend Info des BMWFJ	ja
238 ⁸⁰	Informationskampagne „Menschen mit Behinderungen teilhaben lassen–Österreichs Weg zur Inklusion“ – unter Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen	ja
Typ 10 Staatliche Förderungen und Zuwendungen		
239	Finanzielle Förderung von Informationsveranstaltungen der Behindertenverbände zu behindertenpolitischen Themen	ja

Laut Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden alle sieben Maßnahmen umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 153-156). Ein genauerer Blick wird nun auf Maßnahme 237 und 238 geworfen, da sie im Kontrast zu den Bestimmungen von Artikel 8 Bewusstseinsbildung stehen.

Maßnahme 237 hat die Bewusstseinsbildung und Verbreitung von Information über die UN-Behindertenrechtskonvention und die Rechte von Menschen mit Behinderungen, auch in LL-Version, zum Inhalt. In der Umsetzungstabelle 2012–2018 heißt es dazu, dass das BMASGK über die eigene Homepage sowie im Rahmen eigener Publikationen, die alle auch in LL-Versionen vorhanden sind, über die UN-BRK und deren Umsetzung informiert. Angaben zur Verbreitung von Informationen zur UN-BRK werden gemacht. So verbreite das

⁸⁰ als prioritär eingestuft

BMASGK etwa laufend Informationen über die UN-BRK bei diversen Veranstaltungen (vgl. BMASGK 2019a 154). Zudem habe das Sozialministeriumservice 2015 und 2016 den „Wissenschaftspreis Inklusion durch Naturwissenschaften und Technik“ (WINTEC) verliehen. Die Auswirkungen des Preises auf die Bewusstseinsbildung auf gesellschaftlicher Ebene wurde nicht gemessen, daher kann dazu keine Aussage getroffen werden (vgl. UNBRK Art. 8 Abs. 1).

Zur priorisierten Maßnahme 238 Informationskampagne „Menschen mit Behinderungen teilhaben lassen – Österreichs Weg zur Inklusion“ – unter Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen – gibt die Umsetzungstabelle 2012–2018 wie folgt Auskunft:

„Das BMASGK hat im Jahr 2015 eine umfangreiche, fast sechs Monate dauernde Informationskampagne zum Thema „Barrierefreiheit“ abgewickelt. In den Printmedien wurden von Juli bis Dezember rund 50 Print-Schaltungen durchgeführt, im Fernsehen wurde der TV-Spot 69 Mal (ORF2; ORF III) ausgestrahlt. Auf Radio Klassik Stephansdom sind drei sogenannte Infomercials gelaufen, in denen das Thema „Barrierefreiheit“ aus verschiedenen Perspektiven den Hörerinnen und Hörern erläutert wurde. Das Sozialministerium setzte 2016 diese Kampagnen fort.“
(BMASGK 2019a 155)

Auch wenn Barrierefreiheit zweifelsfrei ein wichtiger Aspekt von Inklusion ist, ist hier nicht klar, ob es sich bei der genannten Informationskampagne zum Thema Barrierefreiheit um jene im Maßnahmentext genannte Kampagne handelt (Maßnahme 238). Im Internet sind zur genannten Kampagne keine Informationen verfügbar.

Der einzige Hinweis auf die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in die genannte Kampagne ist, dass „im Rahmen des steirischen Aktionsplanes Menschen mit Behinderungen und Menschen ohne Behinderungen zu „BotschafterInnen für Inklusion“ ausgebildet [wurden]. Diese Personen führten „Inklusive Seminare“ bei unterschiedlichen Zielgruppen durch“ (ebd. 155). Genauere Informationen, in welcher Form der Einbezug stattfand, ob es sich um eine aktive Miteinbeziehung handelte und was der Inhalt der Seminare darstellte, gibt es nicht.

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Von einer Kohärenz zwischen den Beschreibungen der Ausgangslage, der Zielsetzungen und der Maßnahmen lässt sich in Kapitel „8.4 Öffentlichkeitsarbeit und Informationsangebote“ nur bedingt sprechen. Nur die erste Zielsetzung, die regelmäßige Aktualisierung und kostenfreie Bereitstellung von Publikationen wird in der Ausgangslage aufgegriffen. Sonst lässt sich nur noch in der zweiten Zielsetzung ein weiterer Verweis finden, nämlich in Bezug auf die finanzielle Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit von Behindertenorganisationen mit öffentlichen Mitteln.

Mangelnde Kohärenz zeigt sich zwischen Zielen und Maßnahmen. So greift etwa keine der sieben Maßnahmen die Zielsetzung auf, eine zeitgemäße und respektvolle Darstellung von Menschen mit Behinderungen in den Medien, vor allem im Rahmen von „Licht ins Dunkel“, zu fördern, obwohl im Rahmen der Berichte der Zivilgesellschaft und der unabhängigen Überwachungsmechanismen darauf hingewiesen wurde. Die anderen Maßnahmen haben lose und unkonkrete Bezüge zu den Zielsetzungen. Hier sei beispielhaft Maßnahme 236 und das Ziel der Bereitstellung eines barrierefreien Zugangs zu Informationen genannt. Obwohl hier ein Zusammenhang zwischen Maßnahme und Zielsetzung besteht, ist unersichtlich, wie durch einen eintägigen Workshop zum Thema „Barrierefreie Redaktionsarbeit bzw. Leichter Lesen“ ein barrierefreier Zugang zu Informationen über die UN-BRK geschaffen werden soll (vgl. BMASGK 2019a 154). In dieses Bild passt, dass die Beschreibung der Ausgangslage, wie bereits erwähnt, keine Informationen zum Status Quo enthält und das Kapitel keine Indikatoren aufweist. So lassen sich kaum konkrete, auf die Umsetzung der UN-BRK abzielende effektive Maßnahmen formulieren.

Entsprechungen in der UN-BRK

Wie bereits einleitend angemerkt, findet in 8.4 „Öffentlichkeitsarbeit und Informationsangebote“ der Artikel 8 „Bewusstseinsbildung“ Erwähnung. Hierzu heißt es an der entsprechenden Stelle im NAP Behinderung 2012–2020: „Nach Artikel 8 der UN-Behindertenrechtskonvention ist Österreich verpflichtet, das Bewusstsein für Menschen mit Behinderungen zu schärfen und die Achtung ihrer Rechte und ihrer Würde zu fördern“ (BMASK 2012 107). Die Konventionsbestimmungen bezüglich Bewusstseinsbildung gehen jedoch deutlich weiter. So heißt es in der UN-BRK:

„(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, sofortige, wirksame und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um

- a) in der gesamten Gesellschaft, einschließlich auf der Ebene der Familien, das Bewusstsein für Menschen mit Behinderungen zu schärfen und die Achtung ihrer Rechte und ihrer Würde zu fördern;
- b) Klischees, Vorurteile und schädliche Praktiken gegenüber Menschen mit Behinderungen, einschließlich aufgrund des Geschlechts oder des Alters, in allen Lebensbereichen zu bekämpfen;
- c) das Bewusstsein für die Fähigkeiten und den Beitrag von Menschen mit Behinderungen zu fördern.

(2) Zu den diesbezüglichen Maßnahmen gehören

- a) die Einleitung und dauerhafte Durchführung wirksamer Kampagnen zur Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit mit dem Ziel,
 - i) die Aufgeschlossenheit gegenüber den Rechten von Menschen mit Behinderungen zu erhöhen,
 - ii) eine positive Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen und ein größeres gesellschaftliches Bewusstsein ihnen gegenüber zu fördern,
 - iii) die Anerkennung der Fertigkeiten, Verdienste und Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen und ihres Beitrags zur Arbeitswelt und zum Arbeitsmarkt zu fördern;
- b) die Förderung einer respektvollen Einstellung gegenüber den Rechten von Menschen mit Behinderungen auf allen Ebenen des Bildungssystems, auch bei allen Kindern von früher Kindheit an;
- c) die Aufforderung an alle Medienorgane, Menschen mit Behinderungen in einer dem Zweck dieses Übereinkommens entsprechenden Weise darzustellen;

d) die Förderung von Schulungsprogrammen zur Schärfung des Bewusstseins in Bezug auf Menschen mit Behinderungen und für deren Rechte“ (UN-BRK Art. 8).

Im Vergleich zu den in der UN-BRK formulierten Zielen (vgl. Art. 8 Abs. 1 lit. a-c) zeigt sich, dass die Förderung der Achtung der Rechte und der Würde (vgl. ebd. lit. a) in den Zielsetzungen des NAP Behinderung 2012–2020 keine Erwähnung findet. Dieser Aspekt ist jedoch besonders wichtig. Er unterstreicht, dass hier die unveräußerlichen Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen (vgl. ebd. Präambel lit. a) und nicht der lange vorherrschende Fürsorge- beziehungsweise Wohlfahrtsgedanke die Grundlage des Handelns darstellen soll. Wie auch aus den Maßnahmen ersichtlich wird, verdeutlicht die zweite Zielsetzung (Information durch zielgerichtete Kampagnen, denen eine einmonatige Job Kampagne als Muster dient) nochmals, dass der Fokus des NAP Behinderung 2012–2020 auf kurzfristigen Kampagnen liegt.

Synthese

Der Inhalt des Kapitels 8.4 „Öffentlichkeitsarbeit und Informationsangebote“ reflektiert den Titel mit Fokus auf kurzfristig angelegte Informationskampagnen. Auf diesen – und weniger auf dauerhaften und bewusstseinsbildenden – Kampagnen liegt der Schwerpunkt des Kapitels. Dies zeigt sich daran, dass sich vier von sieben Maßnahmen dem Typ Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch zuordnen lassen. Demgegenüber steht eine Maßnahme des Typs Bewusstseinsbildung. Dies steht im Widerspruch zu dem im Kapitel eingangs genannten Artikel 8 „Bewusstseinsbildung“ der UN-BRK. Dieser spricht von einer „dauerhafte[n] Durchführung wirksamer Kampagnen zur Bewusstseinsbildung“ (UN-BRK Art. 8 Abs. 2 lit. a).

In ihrem Bericht für das zweite Staatenprüfungsverfahren stellt die Volksanwaltschaft die Notwendigkeit weiterer bewusstseinsbildender Maßnahmen fest. Diese seien offenkundig erforderlich, um Vorurteile gegenüber Menschen mit Behinderungen zu bekämpfen, die Gleichberechtigung zu fördern und ein landesweites Bewusstsein in Österreich zu schaffen (vgl. Volksanwaltschaft 2018 8). In diesem Zusammenhang weisen der Monitoringausschuss und der Behindertenrat darauf hin, dass es seit dem letzten Universellen Überprüfungsmechanismus 2015 keine effektiven bewusstseinsbildenden und die Bedeutung und Inhalte der UN-BRK verbreitende Kampagnen gegeben hat (vgl. Monitoringausschuss 2018 11, Behindertenrat 2018 9). Auch stellt ersterer klar, dass es sich bei Bewusstseinsbildung um einen fortlaufenden und umfassenden Prozess handelt (vgl. Monitoringausschuss 2018 11).

Dementsprechend müssen hier sowohl die Zielausrichtung, der Inhalt sowie die Effektivität der im Rahmen des Kapitels 8.4 „gesetzten Maßnahmen kritisch hinterfragt werden. Dies gilt auch vor dem Hintergrund des NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich. In diesem Kontext ist vor allem das Beispiel „Licht ins Dunkel“ augenscheinlich. Die Kritik von vielen Seiten, solche Aktionen müssen „nicht nur ein anderes Bild von Menschen mit Behinderungen zeichnen, sondern müssen sich von einem Berichten-Über zu einem Berichten-Durch wandeln“ (Monitoringausschuss 2010 31), sind schon lange bekannt. Trotzdem kommt sie in der dargestellten Ausgangslage nicht vor. Während die Neuorientierung der Sendung dann in den Zielsetzungen kurz Erwähnung findet, gibt es keine entsprechend formulierten Maßnahmen.

Vergleicht man die im NAP Behinderung 2012–2020 festgelegten Maßnahmen mit den in Artikel 8 Absatz 2a-d als geeignet und wirksam vorgeschlagenen Maßnahmen, zeigt sich ein Unterschied: Keine der Maßnahmen hat explizit die „Förderung einer respektvollen Einstellung gegenüber den Rechten von Menschen mit Behinderungen auf allen Ebenen des Bildungssystems“ (UNBRK Art. 8 Abs. 2 lit. c) oder „die Förderung von Schulungsprogrammen zur Schärfung des Bewusstseins in Bezug auf Menschen mit Behinderungen und für deren Rechte“ (ebd. lit. d) zum Gegenstand. Auch „die Einleitung und dauerhafte Durchführung wirksamer Kampagnen zur Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit“ (ebd. lit. a) kommt nicht vor. So können die Maßnahmen nur bedingt zur Umsetzung der UN-BRK im Bereich Bewusstseinsbildung beitragen. Um dem Anspruch, nachhaltig und umfassend zu einem verbesserten Bewusstsein gegenüber Menschen mit Behinderungen zu führen, gerecht zu werden, müssen sich die Maßnahmen mehr an Artikel 8 Absatz 2 orientieren.

14.1.5 Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie Schulungen von Berufsgruppen

Ausgangslage und Zielsetzungen

In der Beschreibung der Ausgangslage zum Thema Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie Schulungen wird auf unterschiedliche Berufsgruppen, wie etwa Richterinnen und Richter, Lehrerinnen und Lehrer sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Ministerien eingegangen. Für Richterinnen und Richter werden allgemein bewusstseinsbildende und der Sensibilisierung dienende Maßnahmen in Bezug auf die „Diskriminierungsproblematik“ genannt. So gibt es seit 2008 ein dreitägiges Grundrechtsmodul, das als Vorbereitung für das Richteramt verpflichtend ist. Dieses „befasst sich mit Grundrechten im gerichtlichen Berufsalltag,

darunter auch mit Entscheidungen des EGMR zum Themenbereich Diskriminierung“ (BMASK 2012 109). Seit 2008 ist das Antidiskriminierungsrecht zudem Prüfungsstoff für die Richteramtprüfung (vgl. ebd. 109). Angaben zum Ausmaß, in welchem dabei die Rechte von Menschen mit Behinderungen eine Rolle spielen, gibt es keine.

Weiter führt der NAP Behinderung 2012–2020 an, dass es kein flächendeckendes Beratungsangebot für jene gibt, die in ihrem (Arbeits-)Umfeld mit Gewalt an älteren Menschen mit Behinderungen konfrontiert sind. So heißt es dort: „Opferhilfeeinrichtungen, die über Beratungskompetenz verfügen, werden nicht als adäquate Ansprechstellen gesehen und kaum aufgesucht“ (ebd. 109).

In Bezug auf Sportlehrerinnen und Sportlehrer hält der NAP Behinderung 2012–2020 fest, dass der Umgang mit Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen in deren Ausbildung zu kurz kommt. Dies wiederum hat laut NAP Behinderung 2012–2020 zur Folge, „dass Turnlehrer und Turnlehrerinnen häufig bei behinderten Schülern und Schülerinnen eine Befreiung vom Turnunterricht anregen“ (ebd. 109). Für Pädagoginnen und Pädagogen im Allgemeinen wird darauf verwiesen, dass es im Bereich Sonderpädagogik großen Fort- beziehungsweise Weiterbildungsbedarf für die unterschiedlichen Formen von Behinderungen gibt (vgl. ebd. 110).

Während laut NAP Behinderung 2012–2020 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einzelner Bundesministerien wie dem BMASK in ihrer Ausbildung umfangreiche Kenntnis von sozialer und beruflicher Integration, Gleichbehandlung im Arbeitsleben, gesellschaftlicher Teilhabe und Barrierefreiheit erhalten, beinhaltet die menschenrechtliche Aus- und Fortbildung von Exekutivbediensteten keinen spezifischen Fokus auf Menschen mit Behinderungen (vgl. ebd. 109). Es wird nicht näher darauf eingegangen, welche anderen Ministerien ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu behinderungsrelevanten Themen schulen.

Die Ausgangslage des Kapitels 8.5 „Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie Schulungen von Berufsgruppen“ enthält keine Quellenangaben. Sie zeigt einen Überblick über den Status Quo der Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie Schulungen von relevanten Berufsgruppen, der auch Aspekte benennt, bei denen es Verbesserungsbedarf gibt. Dies ist positiv hervorzuheben, da sich so zielgerichtete Maßnahmen formulieren lassen.

Das Kapitel 8.5 „Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie Schulungen von Berufsgruppen“ nennt zwei Zielsetzungen (vgl. ebd. 110):

- Aufbau von Beratungskompetenz zum Thema Gewalt innerhalb von Einrichtungen (im Zusammenhang mit Gewalt an älteren behinderten Menschen). Diese Beratungskompetenz soll für das Vorbringen von Beschwerden aus den unterschiedlichsten Bereichen genutzt werden können
- Schulung zu den Themen Behinderung, Behindertenrechte und Inklusion als Teil fachspezifischer Aus- und Fortbildungen, vor allem für Bundesbedienstete allgemein, Lehrpersonal aller Schulformen, Sportlehrerinnen und Sportlehrern, Gesundheitspersonal, Bedienstete der Exekutive und Bedienstete im Strafvollzug

In Bezug auf die letzte Zielsetzung heißt es zudem: „Aus- und Fortbildungen sollen unter Bedachtnahme auf geschlechtsspezifische Aspekte erfolgen und könnten in Zusammenarbeit mit den Behindertenorganisationen durchgeführt werden“ (ebd. 110).

Maßnahmen und Indikatoren

Das Unterkapitel 8.5 „Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie Schulungen von Berufsgruppen“ enthält zehn Maßnahmen, aber keine Indikatoren. Mit sechs von zehn Maßnahmen lassen sich die meisten Maßnahmen dem Typ Fort- und Weiterbildungen zuordnen. Zwei Maßnahmen entsprechen dem Typ Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch, sowie jeweils eine dem Typ Konzepte, Strategien und Leitlinien und dem Typ Aufbau von Regelstruktur und öffentlichen Stellen. Alle Maßnahmen des Kapitels sind als Maßnahmen formuliert.

Tabelle 59: Maßnahmen 241-250–8.5 Aus-, Fort- und Weiterbildungen sowie Schulungen von Berufsgruppen

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
Typ 2 Aufbau von Regelstruktur und öffentlichen Stellen		
244 ⁸¹	Aufnahme des Themas „Menschen mit Behinderungen“ in die Grundausbildung und in die ressortinterne Weiterbildung aller Bundesbediensteten	teilweise
Typ 5 Fort- und Weiterbildungen		
242	Weiterführung der Aus- und Fortbildungsmaßnahmen im Justizbereich zu den Themen Behinderung und Behindertenrecht	ja
243	Behindertenspezifische Ausbildung der Sportlehrerinnen und Sportlehrer	ja

⁸¹ als prioritär eingestuft

Nr.	Maßnahme	Umsetzung
246	Menschenrechtliche Aus- und Fortbildung von Exekutivbediensteten– Schulungsreihe „A World of Difference“	ja
248	Bundesweite Fortbildungen für die Sparten Hörgeschädigten-, Sehgeschädigten-, Heilstätten- und Körperbehindertenpädagogik	ja
249	Fortbildungsveranstaltungen zum Thema „Inklusion“ für alle Schularten	ja
250	Weiterbildung und Sensibilisierung des AMS-Personals zum Thema Behinderung	ja
Typ 7 Konzepte, Strategien und Leitlinien		
241	Erstellung eines Curriculums für die Fortbildung von Beraterinnen und Beratern zum Thema Gewalt an älteren (behinderten) Menschen, wobei Expertinnen aus dem „Frauenbereich“ bei Entwicklung des Curriculums einzubeziehen sind, sowie Fortbildungsveranstaltungen in allen Bundesländern	ja
Typ 8 Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch		
245	Anlassbezogene ressortinterne Schulungen betreffend serviceorientierter Umgang mit Menschen mit Behinderungen	teilweise
247	Eintägige Veranstaltungen für Justizwachepersonal betreffend „Umgang mit speziellen Gefangenengruppen“– Erkennen von Bedürfnissen verschiedener Gruppen (psychisch auffällige, abhängige Insassen etc.)	ja

Laut Umsetzungstabelle 2012–2018 wurden zwei Maßnahmen teilweise, die restlichen acht Maßnahmen vollständig umgesetzt (vgl. BMASGK 2019a 156-164). Die Maßnahme 244 Aufnahme des Themas „Menschen mit Behinderungen“ in die Grundausbildung und in die ressortinterne Weiterbildung aller Bundesbediensteten wurde als priorisiert eingestuft.

Auf zwei Maßnahmen soll hier näher eingegangen werden: Bei Maßnahme 241 handelt es sich um die Erstellung eines Curriculums für die Fortbildung von Beraterinnen und Beratern zum Thema Gewalt an älteren (behinderten) Menschen. Dabei sollen Expertinnen aus dem „Frauenbereich“ bei der Entwicklung des Curriculums einbezogen werden. Die Maßnahmenformulierung beinhaltet auch Fortbildungsveranstaltungen in allen Bundesländern, was verdeutlicht, dass Maßnahme 241 eigentlich aus zwei getrennten Maßnahmen besteht: nämlich eine zur Erstellung des Curriculums und eine zu den genannten Fortbildungsveranstaltungen. In der Umsetzungstabelle 2012–2018 sind keine Hinweise zur Umsetzung des ersten Teils der Maßnahme (Curriculum) verzeichnet, daher ist nicht nachvollziehbar, warum die Maßnahme als „umgesetzt“ bewertet wurde. Aus der Darstellung des Umsetzungsprozesses wird auch nicht erkenntlich, was die Entwicklung des in der Umsetzungstabelle 2012–2018 genannten Wegweisers zur Gewaltprävention in Betreuungsorganisationen mit einem Curriculum zu tun hat und inwiefern ältere Menschen mit Behinderungen an den

durchgeführten Workshops aktiv beteiligt waren. Dies ist im Hinblick auf die Verpflichtung des aktiven Einbezugs von Menschen mit Behinderungen in die betreffenden (Entscheidungs-) Prozesse (vgl. UN-BRK Art. 4 Abs. 3) kritisch zu sehen.

Zu Maßnahme 242 Weiterführung der Aus- und Fortbildungsmaßnahmen im Justizbereich zu den Themen Behinderung und Behindertenrecht findet sich in der Umsetzungstabelle 2012–2018 kein Verweis auf die Themen Behinderung und Behindertenrecht(e). Es ist stattdessen von einer „mehrtägige[n] Schulung zum Thema „Erwachsenenschutzrecht, Heimaufenthaltsgesetz, Unterbringungsgesetz“ (BMSGK 2019a 157) die Rede. Weiters wird das Modul „Irrsein ist menschlich“ (ebd. 157) des Fortbildungslehrgangs für Familienrichtern und -richter erwähnt, welches 2019 wiederholt stattfand. Das diskriminierende Wording dieses Fortbildungsmoduls ist negativ im Sinne der Bewusstseinsbildung zu werten. Auf diese Weise werden langtradierte Vorstellungen der vermeintlichen Andersartigkeit von Menschen mit Behinderungen bedient, welche klar den allgemeinen Grundsätzen der UN-BRK wie auch der Verpflichtung „Klischees, Vorurteile [...] gegenüber Menschen mit Behinderungen [...] zu bekämpfen“ (UN-BRK Art. 8 Abs. 1 lit. b) entgegenstehen. Es ist fraglich, wie auf diese Weise „ein besseres Verständnis für die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit psychischer Erkrankung und Lernbehinderung geschaffen werden und so der Umgang mit ihnen verbessert werden“ (BMSGK 2019a 157) kann. Die Umsetzungstabelle 2012–2018 nennt zur Maßnahme 242 zusätzlich allgemeine Seminare für Richterinnen und Richter und Staatsanwältinnen Staatsanwälte zu Gleichbehandlungs- und Antidiskriminierungsrecht. Dazu heißt es, dass diese „insbesondere auch Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen behandeln“ (ebd. 157). Auf Inhalt und Ausmaß wird nicht weiter eingegangen.

Ergänzende Perspektiven zur Ausgangslage

Ein relevanter Aspekt, der im NAP Behinderung 2012–2020 nicht erwähnt, jedoch vom ersten Staatenbericht aufgegriffen wird, ist, dass die Trägerinnen und Träger der freien Wohlfahrt durch landesgesetzliche Bestimmungen dafür Sorge zu tragen haben, dass „nur fachlich qualifiziertes Personal zum Einsatz kommt. Fort- und Weiterbildung sowie Supervision ist [hierbei] verpflichtend vorgesehen“ (BMASK 2010 42). Zusätzlich ist erwähnenswert, dass der erste Staatenbericht die Kritik von Behindertenorganisationen wiedergibt, „dass zu wenig Schulungen im Umgang mit Menschen mit verschiedenen Behinderungen für Richter, Polizei, Strafvollzugsbeamte und allen damit im Zusammenhang stehenden Berufsgruppen durchgeführt würden“ (ebd. 23). Zur Justiz gibt die ÖAR in ihrem Bericht an, dass

„[a]usdrückliche gesetzliche Bestimmungen, um das Personal im Justizwesen und Strafvollzug für den Umgang mit Menschen mit Behinderungen zu schulen, fehlen“ (ÖAR 2010 60). Hierauf geht der NAP Behinderung 2012–2020 nicht ein, es wird nur auf die allgemeine, behindertenunspezifische Schulung von Personal im Justizwesen hingewiesen. Weiters heißt es:

„Auch wenn das Thema Gleichbehandlung in den allgemeinen Grundrechtsmodulen der Richteramtsausbildung grundsätzlich behandelt wird, fehlt es an ausreichenden, spezifischen und v.a. verpflichtenden Fortbildungen für amtierende RichterInnen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (ebd. 60).

Diese Stelle verdeutlicht, dass vor allem verpflichtende Bildungsmaßnahmen wichtig wären, auch für jenen Teil des Personals, der sich nicht mehr in Ausbildung befindet. Ein weiterer Bereich, in dem es Bedarf an Aus-, Fort- und Weiterbildung gäbe, der jedoch im NAP Behinderung 2012–2020 nicht erwähnt wird, betrifft Behinderteneinrichtungen, Pflegeheime sowie psychiatrische Einrichtungen. So schreibt die ÖAR in ihrem Bericht: „Faktoren, die zu Gewalt führen, liegen u.a. im gesellschaftlichen Bild über Menschen mit Behinderungen als schwache und nicht gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft sowie in dem meist starken Machtgefälle und Abhängigkeitsverhältnis zwischen TäterInnen und Opfer“ (ÖAR 2010 67). Diese Problematik zieht sich jedoch über Berufsgrenzen hinweg. So wird fortgeführt, dass

„BeraterInnen und PolizistInnen [...] wenig im Umgang mit Menschen mit Behinderungen geschult [sind]. So wird in der Praxis die Glaubwürdigkeit von Opfern mit Behinderungen sehr schnell in Frage gestellt und werden Missbrauchsvorwürfe auf eine z.B. kognitive Beeinträchtigung zurückgeführt“ (ebd. 68).

Gerade unter diesem Aspekt wären auch spezifische Fortbildungen für Exekutivbeamte erforderlich. Mit Blick auf medizinisches Personal weist die ÖAR auf den starken Mangel an „praktischer Kommunikations- und Handlungskompetenz“ (ebd. 111) hin. So gibt es laut ÖAR kaum gebärdensprachkompetente Ärztinnen und Ärzte. Ebenso fehle in der Ausbildung von Ärztinnen und Ärzten sowie von Pflegepersonal „basis- und interventionsgerechte Bildungsunterlagen und die Verpflichtung zum praktischen Arbeiten mit Menschen mit Behinderungen“ (ebd. 112).

Kohärenz von Ausgangslage, Zielsetzungen und Maßnahmen

Fast alle in der Ausgangslage dargestellten Aspekte werden auch in den Zielsetzungen aufgegriffen. So entsprechen die Zielsetzungen dem in der Ausgangslage beschriebenen Bedarf an fachspezifischen Aus- und Fortbildungen für Sportlehrerinnen und Sportlehrern, Lehrerinnen und Lehrern aller Schulformen, Bundesbedienstete und Exekutivbeamte. Richterinnen und Richter werden zwar in der Ausgangslage genannt, aber nicht explizit in den Zielsetzungen. Für Bedienstete im Strafvollzug und Gesundheitspersonal gilt, dass diese Berufsgruppen in den Zielsetzungen, aber nicht in der Ausgangslage vorkommen.

In der Ausgangslage wird das Fehlen eines flächendeckenden Beratungsangebots für Menschen, die in ihrem (Arbeits-)Umfeld mit Gewalt an älteren Menschen mit Behinderungen konfrontiert sind, problematisiert. In den Zielsetzungen ist jedoch nur vom Aufbau von Beratungskompetenz zum Thema Gewalt an älteren Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen die Rede (vgl. BMASK 2012 109-110). Dementsprechend ist unklar, ob hierbei auf den Aufbau der Beratung für von Gewalt betroffenen älteren Menschen abgezielt wird oder ob jene, die in ihrem (Arbeits-)Umfeld mit solcher Gewalt konfrontiert sind, die Zielgruppe darstellen. Auch die Maßnahme 241 zur Fortbildung von Beraterinnen und Beratern zum Thema Gewalt an (älteren) behinderten Menschen gibt darüber keine Auskunft (vgl. BMASGK 2019a 156). Der Frage, warum „Opferhilfeeinrichtungen, die über Beratungskompetenz verfügen, [...] nicht als adäquate Ansprechstellen gesehen und kaum aufgesucht“ (BMASK 2012 109) werden, wird weder im Rahmen der Zielsetzungen noch durch die gesetzten Maßnahmen nachgegangen. Die Maßnahmen 243, 244, 248 und 249 lassen sich den Zielsetzungen direkt zuordnen. Dies ist bei den anderen Maßnahmen nicht möglich. Maßnahme 250 findet weder in der Ausgangslage noch in den Zielsetzungen eine Entsprechung.

Entsprechungen in der UN-BRK

Das Kapitel 8.5 „Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie Schulungen von Berufsgruppen“ verweist auf Artikel 12 Gleiche Anerkennung vor dem Recht und auf Artikel 19 „Selbstbestimmtes Leben und Inklusion in der Gemeinschaft“ (alter Wortlaut im NAP Behinderung 2012–2020 vor Verabschiedung der neuen deutschen Übersetzung 2016: „Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft“). Während dies zweifelsfrei Themenbereiche sind, in denen die UN-BRK Prozesse des Umdenkens angestoßen hat, trifft dies auch auf andere Themen und den ihnen zugeordneten Artikeln zu.

Bestimmungen, die die Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie Schulungen von Berufsgruppen betreffen, lassen sich in der UN-BRK an einigen Stellen finden – etwa in den folgenden Artikeln:

- Artikel 4 Allgemeine Verpflichtungen: „Schulung von Fachkräften und anderem mit Menschen mit Behinderungen arbeitendem Personal auf dem Gebiet der in diesem Übereinkommen [Anm.: der UN-BRK] anerkannten Rechte zu fördern, damit die aufgrund dieser Rechte garantierten Assistenzen und Dienste besser geleistet werden können“ (UNBRK Art. 4 Abs. 1 lit. i).
- Artikel 8 Bewusstseinsbildung: Die „Förderung von Schulungsprogrammen zur Schärfung des Bewusstseins in Bezug auf Menschen mit Behinderungen und für deren Rechte“ (ebd. Art. 8 Abs. 2 lit. d).
- Artikel 24 Bildung: „Schulung von Fachkräften sowie Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen auf allen Ebenen des Bildungswesens“ (ebd. Art. 14 Abs. 4).
- Artikel 26 Vermittlung von Fähigkeiten und Rehabilitation: Förderung der „Entwicklung der Aus- und Fortbildung für Fachkräfte und Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in Diensten zur Vermittlung von Fähigkeiten und zur Rehabilitation“ (ebd. Art. 26 Abs. 2).

Verweise auf diese Stellen der UN-BRK gibt es in Kapitel 8.5 „Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie Schulungen von Berufsgruppen“ nicht, die Berufsgruppen der (Sport-)Lehrerinnen und (Sport-)Lehrern und des Gesundheitspersonals werden aber explizit als wichtige Zielgruppen genannt.

Synthese

Wie eben beschrieben, gibt das Kapitel 8.5 „Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie Schulungen von Berufsgruppen“ die entsprechenden Stellen der UN-BRK nicht wieder. Trotzdem werden bis auf „Fachkräfte und Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in Diensten zur Vermittlung von Fähigkeiten und zur Rehabilitation“ (UN-BRK Art. 26 Abs. 2) alle spezifischen Berufsgruppen genannt. Die Ausgangslage wird in einer differenzierten, Verbesserungspotenzial aufzeigenden Art und Weise dargestellt. Dies ist positiv zu bewerten.

Jedoch machen die ergänzenden Perspektiven deutlich, dass es mehr Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten bedarf, die spezifisch auf das Thema Rechte von Menschen mit Behinderungen ausgerichtet sind. Dieses Thema stellt eines von vielen in allgemeinen Kursen,

Seminaren oder Modulen über Fragen von Grundrechten oder Aspekten des Gleichbehandlungs- und Antidiskriminierungsrechts dar. Nur für die Berufsgruppen der Sportlehrerinnen und Sportlehrer wurden dezidiert behindertenspezifische (Aus-)Bildungsmaßnahmen verabschiedet. Bei den anderen Berufsgruppen ist dies nicht der Fall. In diesem Zusammenhang wären die von der ÖAR angemahnten „spezifischen und v.a. verpflichtenden Fortbildungen für amtierende Richterinnen und Richter über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (ÖAR 2010 60) notwendig.

Zusätzlich ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass Selbstvertreterinnen und Selbstvertreter beziehungsweise Behindertenorganisationen stärker und vor allem aktiv in die Entwicklung sowie in die Durchführung von behinderungsspezifischen Aus-, Fort- und Weiterbildungsaktivitäten einbezogen werden müssen. Hier ist eine Formulierung – wie die des NAP Behinderung 2012–2020 – im Konjunktiv („Diese Aus- und Fortbildungen [...] könnten in Zusammenarbeit mit den Behindertenorganisationen durchgeführt werden“; BMASK 2012 110) nicht ausreichend. Zu keiner der zehn Maßnahmen des Kapitels lassen sich in der Umsetzungstabelle 2012–2018 Hinweise auf den Einbezug von beziehungsweise die Zusammenarbeit mit Behindertenorganisationen finden (vgl. BMASGK 2019a 156-164). Um das Bewusstsein und die Sensibilität für Sprache und gegenüber diskriminierenden und herabwürdigenden Begrifflichkeiten zu erhöhen, sollte die Zusammenarbeit mit Selbstvertreterinnen und Selbstvertretern forciert werden.

Abschließend sollen die wichtigsten Ergebnisse der Dokumentenanalyse bezüglich des Kapitels 8. „Bewusstseinsbildung und Information“ zusammengefasst werden.

14.1.6 Wichtigste Ergebnisse der Dokumentenanalyse zum Thema Bewusstseinsbildung und Information

Die Darstellung der Ausgangslagen zeigt über das gesamte Kapitel hinweg eine große Heterogenität. So zeigt die Ausgangslage des Unterkapitels 8.5 „Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie Schulungen von Berufsgruppen“ ein differenziertes Bild des Status Quo. Das Benennen von Defiziten – etwa eine Unterrepräsentation des Themas Behinderung in der Ausbildung von Sportlehrerinnen und Sportlehrern – erleichtert auch die Formulierung einer entsprechenden Maßnahme 243 Behindertenspezifische Ausbildung der Sportlehrerinnen und Sportlehrer. So kann auch das Ziel, Schulungen zu den Themen Behinderung, Behindertenrechte und Inklusion als Teil fachspezifischer Aus- und Fortbildungen für Sportlehrerinnen und Sportlehrer zu etablieren, erreicht werden (diese Maßnahme und Zielsetzung wird wei-

ter unten noch einmal aufgegriffen). Im Unterkapitel 8.1 „Forschung“ zeigt sich ein zweigeteiltes Bild: Einerseits wird Handlungsbedarf zur Marktsituation von Unterstützungsprodukten genannt, andererseits gibt es keine Hinweise darauf, wo, aus welcher Perspektive und zu welchen Themen das vielschichtige Phänomen Behinderung erforscht wird. In den anderen Kapiteln wird kein Handlungsbedarf benannt. Auch werden keine Quellen in den Ausgangslagen genannt.

Weiters hat sich gezeigt, dass die Übereinstimmung der Kapitel mit der UN-BRK im Kontext des Themas Bewusstseinsbildung und Information ausgebaut werden kann. So gibt es für das namensgebende Thema Bewusstseinsbildung kein eigenes Unterkapitel, der entsprechende Artikel der UN-BRK findet nur kurz in Kapitel 8.4 „Öffentlichkeitsarbeit und Informationsangebote“ Erwähnung. Folglich können die Zielsetzungen und die zu ihrer Erreichung formulierten Maßnahmen kaum dem Anspruch der UN-BRK gerecht werden. Dies ist auch insofern verwunderlich, als dass die jeweiligen Artikel der UN-BRK Handlungsanleitungen und Hilfestellungen zu möglichen Maßnahmen liefern. So ist etwa die Rede von „Forschung und Entwicklung für Güter, Dienstleistungen, Geräte und Einrichtungen in universellem Design“ (UN-BRK Art. 4 Abs. 1 lit. f), oder in Bezug auf Statistik von der Verpflichtung, Daten und Statistiken zu verbreiten und barrierefrei zugänglich zu machen (vgl. ebd. Art. 31 Abs. 3). Zu diesen Bestimmungen finden sich im NAP Behinderung 2012–2020 keine entsprechenden Maßnahmen, obwohl diese Aspekte teilweise in der Beschreibung der Ausgangslagen thematisiert und als verbesserungswürdig beschrieben werden. Während die UN-BRK im Kontext von Bewusstseinsbildung Maßnahmen wie die „dauerhafte Durchführung wirksamer Kampagnen zur Bewusstseinsbildung“ (ebd. Art. 8 Abs. 2. lit. a) vorsieht, sind vier von sieben Maßnahmen des entsprechenden Unterkapitels Maßnahmen des Typs Öffentlichkeitsarbeit und fachlicher Austausch.

Hier wird ersichtlich, dass das Verständnis der UN-BRK von Bewusstseinsbildung ganzheitlicher ist als jenes des NAP Behinderung 2012–2020. So fokussiert die UN-BRK einerseits auf die Vermittlung positiver Bilder und Darstellungen von Menschen mit Behinderungen, andererseits aber auch darauf, negativen Vorstellungen und Stereotypen entgegenzutreten und diese zu bekämpfen. Demgegenüber zielt der NAP Behinderung 2012–2020 vor allem allgemein auf „die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen“ (BMASK 2012 107) durch öffentliche Akteurinnen und Akteure ab.

Zudem sieht die UN-BRK die Durchführung dauerhafter und wirksamer Kampagnen vor, während der Fokus in Kapitel „8.4 Öffentlichkeitsarbeit und Informationsangebote“ des

NAP Behinderung 2012–2020 vor allem auf kurzfristigen, der Information dienenden Maßnahmen liegt. Ähnlich verhält es sich mit den Zielsetzungen. Auch hier gibt die UN-BRK Hinweise, etwa wenn es im Kontext von Bewusstseinsbildung darum gehen soll, „das Bewusstsein für die Fähigkeiten und den Beitrag von Menschen mit Behinderungen zu fördern“ (ebd. Art. 8 Abs. 1 lit. c).

14.2 Ergebnisse der Expertinnen- und Experteninterviews zum Thema Bewusstseinsbildung und Information

Im Anschluss an die Ergebnisse der Dokumentenanalyse von Kapitel 8. „Bewusstseinsbildung und Information“ des NAP Behinderung 2012–2020 werden nun die Ergebnisse der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews zu diesem Themenbereich dargestellt. Im Folgenden werden dann die durch die Expertinnen und Experten identifizierten zentralen Problemfelder im Bereich „Bewusstseinsbildung und Information“ beschrieben, bevor sie mit dem entsprechenden Abschnitt im NAP Behinderung 2012–2020 kontextualisiert werden.

14.2.1 Allgemeine Einschätzungen zu zentralen Problemfeldern

Die von den Expertinnen beziehungsweise Experten identifizierten zentralen Problemfelder umfassen

- Mangelndes gesellschaftliches Bewusstsein für das Thema Behinderung
- Mangelhafte beziehungsweise fehlende Daten und Statistiken
- Ungeklärte Grundsatzfragen
- Problematische mediale Darstellung von Menschen mit Behinderungen

Mangelndes gesellschaftliches Bewusstsein für das Thema Behinderung

Das mangelnde gesellschaftliche Bewusstsein für das Thema Behinderung wird von Vertreterinnen beziehungsweise Vertretern aller interviewten Gruppen als Problemfeld identifiziert. Zudem ist es das am häufigsten genannte Problemfeld im Themenbereich „Bewusstseinsbildung und Information“. Laut Vertreterinnen beziehungsweise Vertretern von Wissenschaft und Monitoring, Zivilgesellschaft, Interessensvertretungen von Menschen mit Be-

hinderungen und von der Sozialpartnerschaft bestehe ein grundlegend mangelndes Bewusstsein für die Gleichberechtigung und die Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen (vgl. I58, S31, W33, W39, Z44). Eine entscheidende Rolle hierfür komme den Medien zu, da diese einen starken Einfluss darauf haben, ob und, wenn ja, wie Menschen mit Behinderungen als Zielgruppe für die breite Masse dargestellt werden. Dies zeige sich etwa am Beispiel der ORF-Sendung „Licht ins Dunkel“, die aufgrund ihres enormen Bekanntheitsgrades in Österreich maßgeblich zum Bild von Menschen mit Behinderungen in der Öffentlichkeit beitragen würde. Die Form der Darstellung sowie die Funktion der Sendung selbst werden allerdings von vielen befragten Expertinnen beziehungsweise Experten mitunter vehement kritisiert. Einen solchen Kritikpunkt bringt eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter von Wissenschaft und Monitoring ein. So sei zu hinterfragen, warum politische Entscheidungsträgerinnen beziehungsweise Entscheidungsträger die Sendung als notwendig betrachteten und dabei als Argument anführen, dass es „Aufgaben gibt, die der Staat nicht übernehmen kann. [...] Diese Sichtweise hat nachhaltig negative Wirkung“ (W33). Dieselbe Person verweist darauf, dass

„ein Sozialstaat das übernehmen kann und übernehmen muss. Es ist unsere Aufgabe als Sozialstaat, dass Menschen mit Behinderungen gleichwertig behandelt werden, weil wir alle die gleichen Rechte haben. Und man kann nicht einfach sagen, jetzt sammeln wir bei Licht ins Dunkel Geld, damit sich die Person X einen Rollstuhl leisten kann, den wir als Sozialstaat nicht zur Verfügung stellen wollen“ (ebd.).

Sendungen wie „Licht ins Dunkel“ erfüllen aber nicht nur die Funktion Geld zu sammeln, sondern würden auch maßgeblich auf die Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen in der Öffentlichkeit einwirken. Sofern mediale Darstellungen eher auf Mitleid gegenüber Menschen mit Behinderungen abzielen, bleibe – so eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter aus Wissenschaft und Monitoring – der Status Quo aufrecht, dass das „Bewusstsein für die Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen noch nicht verinnerlicht ist, und dass den Belangen von Menschen mit Behinderungen nicht mit der gleichen Ernsthaftigkeit begegnet wird“ (W39).

Die bislang nicht durchgängig erreichte Verinnerlichung der Menschenrechte und der Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen zeige sich, derselben Person folgend, mitunter darin, dass „immer diese Angst [bestehe], für eine kleine Gruppe von Menschen mit Behinderungen dann zu viel umstellen oder verändern zu müssen, etwa wenn es um Barrierefreiheit im öffentlichen Raum geht“ (ebd.). Die Forderung nach Barrierefreiheit

– so die Argumentation im angeführten Zitat – würde tendenziell als angstbesetzt wahrgenommen, sowie der Nutzen dafür durch die angeblich geringe Menge an profitierenden Personen relativiert. Dementsprechend lässt sich das Ziel, das zukünftig im Kontext von Bewusstseinsbildung und Information verfolgt werden müsse klar aus dieser Aussage ableiten: Menschen mit Behinderungen müssen in der breiten Öffentlichkeit als gleichberechtigte Trägerinnen und Träger von (Menschen-)Rechten anerkannt werden. Mediale Darstellungen können dazu maßgeblich beitragen. Bezugnehmend auf das im Zitat angespielte Beispiel bedeutet dies, dass Barrierefreiheit eben nicht als „Bürde“, sondern auch als der nicht-behinderten Mehrheitsgesellschaft zugutekommend interpretiert werden könne, wie eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter eines Ministeriums anmerkt (vgl. M10). Einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter einer Interessensvertretung von Menschen mit Behinderungen nach sei die Sicht auf Menschen mit Behinderungen aufgrund des immer noch vorherrschenden medizinischen Modells stark defizitorientiert (vgl. I58). Damit verbunden ist die Sorge, dass Menschen auf der Grundlage kategorialer Zuschreibungen von Beeinträchtigungen bewertet und hierarchisch geordnet werden. Dies wiederum führe dazu, dass denjenigen Gruppen von Menschen mit Behinderungen, die ohne beziehungsweise mit einer schwachen Lobby ausgestattet sind, weniger Unterstützungsberechtigung beigemessen werde (vgl. ebd.).

Neben dem Bewusstsein für das Thema Behinderung im Allgemeinen wurde von den Expertinnen beziehungsweise Experten auch das Bewusstsein für die unterschiedlichen Bedarfe von Menschen mit Behinderungen im Speziellen als mangelhaft eingeschätzt (vgl. L20, M10, W33, W39, Z44, Z45, Z49). Dies sei einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter der Zivilgesellschaft folgend vor allem auf die ausbaufähige „Daten- und Statistiklage in Österreich zu Menschen mit Behinderungen [zurückzuführen], da man nicht einmal exakt weiß, wie viele Betroffene es gibt“ (Z45). Folglich sei es schwer, die den individuellen Beeinträchtigungen entsprechenden Bedarfe zu identifizieren (vgl. W39, Z45). Weiters hänge das mangelnde Bewusstsein über die Bedarfe von Menschen mit Behinderungen auch mit der geringen Sichtbarkeit von Menschen mit Behinderungen in der Öffentlichkeit zusammen, wie eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter der Zivilgesellschaft feststellt (vgl. Z49). Einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter eines Ministeriums folgend würde dies vor allem auf Menschen mit nicht oder weniger sichtbaren Beeinträchtigungen zutreffen (vgl. M10). In weiterer Folge würden die Bedarfe von Menschen mit Behinderungen unterschiedlich wahrgenommen und anerkannt (vgl. Z44).

Mangelndes Bewusstsein in der Öffentlichkeit bestehe auch bei dem Thema Behinderung als selbstverständlicher Teilaspekt gesellschaftlicher Diversität (vgl. L16, L20, M10, P29,

W33). Einer Ländervertreterin beziehungsweise einem Ländervertreter nach wirke sich die fehlende Akzeptanz für Menschen mit Behinderungen als gleichberechtigter Teil der Gesellschaft vor allem negativ auf Menschen mit Lernschwierigkeiten aus (vgl. L10). Dieser Wahrnehmung liege ein hierarchisierender Leistungsgedanke zugrunde: Während „es bei Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen, für blinde Menschen oder Menschen im Rollstuhl mehr das Bewusstsein gibt, dass diese auch eine Leistung, etwa im Sinne von Arbeit, erbringen können“ (ebd.), würde diese Fähigkeit Menschen mit Lernschwierigkeiten abgesprochen (vgl. ebd.). Ähnlich verhalte es sich bei der „Ursache“ der Behinderung. Menschen mit einer so genannten „erworbenen“ Beeinträchtigung, etwa durch einen Unfall, würden heroisiert. Bei ihnen stünde tendenziell im Vordergrund, was sie „trotz“ ihrer Beeinträchtigung alles schaffen können (vgl. L16). Vor allem aber würde mit ihnen ganz anders umgegangen, da „das Bild vorherrscht, dass sie ja schon was zur Gesellschaft beigetragen haben, und deshalb auch was von der Gesellschaft zurückbekommen sollten“ (W33). Dem gegenüber steht der im Datenmaterial zitierte, vor allem aber auch in der UN-BRK festgeschriebene Grundsatz, dass alle Menschen mit Behinderungen – vollkommen unabhängig von der Art der Beeinträchtigung – Qualitäten und Fähigkeiten besitzen, mit denen sie einen wertvollen Beitrag zum Gemeinwohl leisten (vgl. Z49; vgl. UN-BRK Präambel lit. m).

Die bereits genannten Aspekte würden in der Folge auch dazu führen, dass der Fürsorgegedanke Menschen mit Behinderungen gegenüber immer noch vorherrschend sei (vgl. L16, S31, W33, Z43). So liege der Fokus im Umgang mit Menschen mit Behinderungen und deren Belangen immer noch deutlich auf deren vermeintlicher Hilfsbedürftigkeit (vgl. Z43). „Wenn von Menschen mit Behinderungen die Rede ist, stellt man sich immer schnell schwerst- kranke Menschen vor, die nicht selbstständig leben können. Da gibt es ganz komische Vorstellungen in der Gesellschaft“ (S31), stellt eine Expertin beziehungsweise ein Experte der Sozialpartnerinnen beziehungsweise Sozialpartner fest. Auch eine Ländervertreterin beziehungsweise ein Ländervertreter identifiziert die Annahme, Menschen mit Behinderungen könnten nicht selbstbestimmt leben, als eine in der Mehrheitsgesellschaft immer noch deutlich vorherrschende Vorstellung (vgl. L16).

Mangelhafte beziehungsweise fehlende Daten und Statistiken

Neben dem sehr gering ausgeprägten Bewusstsein für das Thema Behinderung in der öffentlichen Wahrnehmung wurden die mangelhaften beziehungsweise fehlenden Daten und Statistiken zu Menschen mit Behinderungen in Österreich von den interviewten Expertinnen beziehungsweise Experten als zentrales Problemfeld identifiziert (vgl. I50, I58, M1,

W34, Z44, Z45, Z47). So gäbe es – der Bewertung vieler der interviewten Expertinnen und Experten nach – keine Daten zur genauen Anzahl von Menschen mit Behinderungen in Österreich (vgl. W34, Z45, Z47). Laut einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter der Zivilgesellschaft

„gibt es tatsächlich keine valide Grundzahl, wie viele Menschen mit Behinderungen es in Österreich gibt. Da gibt es eine Zahl, über die sich auch streiten lässt, die zwischen 10 und 15 oder 20 Prozent liegt. Die Bandbreite ist da sehr groß“ (Z45).

Neben der fehlenden Anzahl an Personen mit Behinderungen ganz allgemein gäbe es Vertreterinnen beziehungsweise Vertretern von Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen folgend

„weder genauen Daten zu der Anzahl von Heimplätzen für Menschen mit Behinderungen, zu der Anzahl der Wohnplätze in selbstbestimmten Lebensformen noch zu der Anzahl der unterstützten Selbstvertretungen“ (I50).

Eine Expertin beziehungsweise ein Experte aus Wissenschaft und Monitoring ist der Meinung, dass dies auch auf die Anzahl von Menschen mit Behinderungen zutrifft, die in Einrichtungen leben (vgl. W34). Auch seien keine Daten zum Ausmaß des barrierefreien beziehungsweise nicht barrierefreien Wohnbestands in Österreich vorhanden (vgl. ebd.). Eine Ausnahme zum mangelhaften Datenbestand würden die Bereiche „Pflege“ und „Arbeitsmarkt“ darstellen, für welche die Datenlage von einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter der Zivilgesellschaft als durchaus positiv eingeschätzt wird (vgl. Z45).

Dass die Daten und Statistiken zu Menschen mit Behinderungen mangelhaft seien, lässt sich interviewten Expertinnen und Experten folgend auf unterschiedliche Gründe zurückführen. Ein Grund sei laut einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter einer Interessensvertretung von Menschen mit Behinderungen die Herangehensweise bei den Datenerhebungen. Diese berücksichtige die Lebensrealitäten von vielen Menschen mit Behinderungen in Österreich nicht in vollem Umfang:

„Es werden jene Menschen gezählt, die in Heimen für Menschen mit Behinderungen leben, aber das ist nur eine Teilmenge. Viele Menschen wohnen auch in Pensionistinnenheimen, und das obwohl sie erst 45 Jahre

alt sind. Es müsste dann auch berücksichtigt werden, dass in manchen Bundesländern Menschen mit Behinderungen in Institutionen leben, die keine Maßnahme der Behindertenhilfe sind, sondern der Gesundheitsförderung. Alles rund um Psychiatrien zum Beispiel, oder im Rahmen des Maßnahmenvollzugs. Daher gibt es einfach keine validen Gesamtzahlen“ (I50).

Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter der Zivilgesellschaft kritisiert, dass auch die Erhebungsmethoden teilweise nicht barrierefrei seien – etwa, wenn die Datenerhebung per Telefon durchgeführt wird (vgl. Z47). Dieselbe Person argumentiert zudem, dass umfassendere, die Gesamtzahl von Menschen mit Behinderungen erfassende Erhebungen möglich wären. Man habe auch bereits „die entsprechenden Verordnungen geschaffen. Die Statistik Austria könnte solche Erhebungen durchführen, aber sie brauchen den Auftrag. Und diesen Auftrag bekommt die Statistik Austria vom Sozialministerium nicht“ (ebd.). Sich auf die Erstellung des NAP Behinderung 2012–2020 beziehend, merkt eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter eines Ministeriums an, dass es an Statistiken zu Menschen mit Behinderungen „relativ wenig gegeben [hat]. Bei der Statistik Austria hat es jedoch eine Erhebung aus dem Jahr 2008 gegeben und auf dieser haben wir aufgebaut.“ (M1)

Neben dem fehlenden Wissen über die genaue Anzahl der Menschen mit Behinderungen und deren Bedarfe, würden die mangelhaften Daten und Statistiken zu dieser Personengruppe einer Expertin beziehungsweise einem Experten aus Wissenschaft und Monitoring folgend auch die Erstellung von Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich erschweren (vgl. W34). Ebenfalls dadurch behindert würden die Erstellung von Indikatoren und das Erfolgsmonitoring von Maßnahmen (vgl. I50, Z47). Ganz allgemein wirke sich diese Situation auch nachteilig auf die Qualität der politischen Auseinandersetzung mit den Lebenswelten von Menschen mit Behinderungen in Österreich aus (vgl. W34).

Ungeklärte Grundsatzfragen zum Thema Menschen mit Behinderungen

Für Vertreterinnen beziehungsweise Vertreter von Wissenschaft und Monitoring, Zivilgesellschaft, Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen und Ländern gäbe es immer noch einige Grundsatzfragen zum Thema Menschen mit Behinderungen, bei denen im Sinne der öffentlichen Wahrnehmung Aufklärung betrieben werden müsse (vgl. I57, L17, W33, W39, Z44, Z49). So gäbe es einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter von

Wissenschaft und Monitoring nach in der Mehrheitsgesellschaft immer noch große Unklarheiten über die Inhalte der UN-BRK, „was die UN-BRK will, und was sie nicht will“ (W33). Eine Expertin beziehungsweise ein Experte aus der Zivilgesellschaft schätzt das Bewusstsein darüber, „was die UN-Behindertenkonvention fordert und was ihrer Ziele sind, [als] sehr, sehr unterentwickelt“ (Z49) ein.

Neben diesen allgemeinen Fragen gäbe es besonderen Klärungsbedarf bei den Begrifflichkeiten Inklusion und Barrierefreiheit. So sieht es eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter von Wissenschaft und Monitoring als etwas

„Grundsätzliches bei der Bewusstseinsbildung [an], dass einmal klargemacht werden sollte, was mit Inklusion gemeint ist. Nämlich nicht nur Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft reinzuholen, sondern dass Inklusion alle Menschen betrifft, egal ob mit oder ohne Behinderungen. So könnte man auch diese unglückseligen Spielereien, die teilweise bewussten Verdrehungen von Begrifflichkeiten, vor allem bei den Begriffen Integration und Inklusion beenden“ (W33).

Während auch eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter der Zivilgesellschaft der Ansicht ist, dass das Wissen über die Unterschiede zwischen diesen beiden Begriffen in weiten Teil der Mehrheitsgesellschaft noch sehr ausbaufähig ist (vgl. Z44), betont eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter einer Interessensvertretung von Menschen mit Behinderungen, dass es sich hierbei um einen sich langsam vollziehenden Paradigmenwechsel handle (vgl. I57). Solche Veränderungen des Verständnisses kämen nur „sehr, sehr langsam in den Köpfen der Menschen an“ (ebd.).

Trotz einer leichten Tendenz zur Verbesserung, gäbe es laut einer Expertin beziehungsweise einem Experten aus Wissenschaft und Monitoring nach wie vor viele „Wissenslücken“ (W39) beim Thema Barrierefreiheit. Während es mittlerweile ein gesteigertes Bewusstsein für bauliche Barrierefreiheit gäbe (vgl. L17, W39), würde dies zum Beispiel nicht auf die kommunikative Barrierefreiheit zutreffen (vgl. L17). Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter eines Ministeriums sieht hier einerseits die Politik in der Verantwortung, andererseits auch Potenzial für mehr Verständnis seitens der Mehrheitsgesellschaft, da „Barrierefreiheit einen Mehrwert für die ganze Gesellschaft darstellt“ (M10).

Mediale Darstellung von Menschen mit Behinderungen

Abschließend wird nun auf die mediale Darstellung von Menschen mit Behinderungen eingegangen, die von Vertreterinnen beziehungsweise Vertretern von Wissenschaft und Monitoring, Zivilgesellschaft, Ländern, eines Ministeriums und von einer Politikerin beziehungsweise einem Politiker als problematisch eingeschätzt wird (vgl. L16, M4, P29, W33, W35, Z49). So stellen die interviewten Expertinnen beziehungsweise Experten fest, dass Menschen mit Behinderungen in den (Massen-)Medien in Österreich grundsätzlich zu wenig sichtbar seien (vgl. M4, W35, Z49). Sofern Menschen mit Behinderungen in den (Massen-)Medien allerdings doch aufscheinen, würden sie einer Ländervertreterin beziehungsweise einem Ländervertreter folgend meistens auf eine sehr paternalistische Art und Weise dargestellt (vgl. L16). Dieser Argumentation schließen auch weitere interviewte Personen an: Die Darstellung von Menschen mit Behinderungen in den Medien reproduziere den in der Mehrheitsgesellschaft nach wie vor verbreiteten Fürsorgegedanken Menschen mit Behinderungen gegenüber (vgl. W35). Zudem weist eine Expertin beziehungsweise ein Experte aus einem Ministerium darauf hin, dass das Thema Menschen mit Behinderungen zu wenig in öffentlichen Debatten vertreten sei – es komme vordergründig in der „karitativen Weihnachtsecke“ (M4) vor. Diese „Licht ins Dunkel Mentalität“ (L16) Menschen mit Behinderungen gegenüber entspreche nicht dem

„Konzept des selbstbestimmten Menschen, der die gleichen Rechte hat wie alle anderen. Das ist irgendwie noch nicht vollständig angekommen in den Köpfen der Menschen. Da könnte man noch wesentlich mehr machen“ (ebd.).

Wie bereits thematisiert, entsprechen derartige Darstellungen nicht dem Prinzip der Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen (vgl. W33). Durch den karitativen Fokus in der medialen „Präsentation“ von Menschen mit Behinderungen (vgl. L16, M4, W33, W35) würden – einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter von Wissenschaft und Monitoring folgend – auch die menschenrechtlichen Verpflichtungen des Staates gegenüber Menschen mit Behinderungen in den Hintergrund rücken (vgl. W33). Stattdessen würde ein paternalistisches, Menschen mit Behinderungen gegenüber gönnerhaftes Bild erzeugt (vgl. L16). Neben dieser menschenwürdigen, nicht der UN-BRK entsprechenden Darstellung von Menschen mit Behinderungen hält es eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter von Wissenschaft und Monitoring auch für

„eine Tragödie, dass die Selbstvertretungsorganisationen zehn Monate im Jahr daran arbeiten, dass sich das Bild von Menschen mit Behinderungen ändert, und dann findet zwei Monate Licht ins Dunkel statt und macht alles zunichte. [...] Man muss sich bemühen, sie nicht immer als diese um Fürsorge und Unterstützung heischenden armen Menschen mit Behinderungen darzustellen, sondern zu sagen, das sind Menschen mit Rechten, denen die Rechte entzogen werden. Und das ist Bewusstseinsbildung“ (W33).

14.2.2 Allgemeine Einschätzung zur Relevanz des NAP Behinderung 2012–2020 für den Themenbereich Bewusstseinsbildung und Information

Im Folgenden soll nun dargestellt werden, inwiefern der NAP Behinderung 2012–2020 den Einschätzungen der interviewten Expertinnen und Experten nach die eben skizzierten Problemfelder abgebildet hat. Zudem soll analysiert werden, inwieweit der NAP Behinderung 2012–2020 bei der Auseinandersetzung mit diesen Problemfeldern für relevant erachtet wurde. Hierfür wird ein Blick auf die Bewertung der Maßnahmen, sowie auf die Einschätzung der Entwicklungen während der Laufzeit des NAP Behinderung 2012–2020 durch die Expertinnen und Experten geworfen.

Eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter eines Ministeriums ist der Ansicht, dass „das Kapitel 8. [Anm.: Kapitel zu „Bewusstseinsbildung und Information“] die Querschnittsmaterien, die alle Ressorts betreffen, gut abbildet. Das ist wertvoll, dass es dieses Kapitel zur Ergänzung gibt“ (M1). Die Einschätzung, dass es sich bei „Bewusstseinsbildung und Information“ lediglich um eine Ergänzung handle, teilen nicht alle interviewten Personen. Konträr zur soeben angeführten Argumentation hält es eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter von Wissenschaft und Monitoring zum Beispiel für sehr wichtig,

„dass man Bewusstseinsbildung insofern ernster nimmt, weil es in der Konvention als Artikel 8 mit Recht auch ganz vorne ist. Im NAP ist sie unglücklicherweise ganz hinten. Aber das hängt eben auch wieder mit dem Stellenwert der Bewusstseinsbildung zusammen“ (W33).

Die Ansicht, dass das Thema Bewusstseinsbildung im NAP Behinderung 2012–2020 einen geringen Platz einnimmt, teilt auch eine andere Vertreterin beziehungsweise ein anderer Vertreter von Wissenschaft und Monitoring (vgl. W35).

Von diesen beiden allgemein gehaltenen Aussagen zum Stellenwert des Themas „Bewusstseinsbildung und Information“ im NAP Behinderung 2012–2020 abgesehen, wurden von den interviewten Expertinnen beziehungsweise Experten keine weiteren diesbezüglichen Einschätzungen abgegeben. Jedoch spiegeln die folgenden Bewertungen des Kapitels 8. „Bewusstseinsbildung und Information“ auch diverse Aspekte der zentralen Problemfelder wieder.

Der Einschätzung einer Vertreterin beziehungsweise eines Vertreters einer Interessensvertretung von Menschen mit Behinderungen folgend, kommt im Kapitel 8 „Bewusstseinsbildung und Information“ des NAP Behinderung 2012–2020 das soziale Modell von Behinderung zu kurz (vgl. I58). Diese Einschätzung deckt sich mit dem als zentralem Problemfeld identifizierten mangelnden gesellschaftlichen Bewusstsein für das Thema Behinderung. Vertreterinnen beziehungsweise Vertreter von Wissenschaft und Monitoring sowie der Zivilgesellschaft bewerten die Daten- und Statistikgrundlage des NAP Behinderung 2012–2020 als unzureichend (vgl. W34, Z44, Z45). Ohne eine fundierte Grundlage sei jedoch auch die Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 schwierig, wie eine Expertin beziehungsweise ein Experte aus Wissenschaft und Monitoring unterstreicht: „Wenn man einen erfolgreichen NAP machen und wirksame Maßnahmen formulieren will, braucht man erst einmal die grundlegenden Daten“ (W34). In diesem Zusammenhang wird auch von einer Erfahrung während der Erstellung des NAP 2012–2020 berichtet, bei der es um die Frage ging

„wie man die Mikrozensushebung adaptieren kann, damit jene Daten gesammelt werden können, die man braucht, um die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen in Österreich angemessen bewerten und auf dieser Basis verändern zu können. Das ist aber vollständig gescheitert, da die Verantwortlichen argumentiert haben, dass wenn man jetzt anfängt, das neue Mikrozensusssystem zu ergänzen, die Daten nicht mehr vergleichbar sind“ (W34).

Der Mangel an grundlegenden Daten und Statistiken zu Menschen mit Behinderungen erschwert den Einschätzungen von Vertreterinnen beziehungsweise Vertretern der Zivilgesellschaft, Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen und eines Ministeriums folgend auch das Entwerfen von Zielsetzungen (vgl. I50, M9, Z43, Z44):

„Wenn es keine Grundzahlen gibt ist es schwer, ein Ziel zu formulieren. Man kann auch nicht verlässlich bewerten, ob sich etwas zum Besseren

entwickelt hat. Man kann keinen angemessenen Indikator entwickeln.“
(150)

Eine zivilgesellschaftliche Expertin beziehungsweise ein zivilgesellschaftlicher Experte merkt zudem an, dass die Zielsetzungen im Bereich „Bewusstseinsbildung und Information“ deutlich ambitionierter sein müssten und vor allem eine klarere Formulierung der Ziele beinhalten sollten (vgl. Z43).

Obwohl die interviewten Expertinnen und Experten nicht explizit bestimmte Maßnahmen des Kapitels „Bewusstseinsbildung und Information“ im NAP Behinderung 2012–2020 benennen und auf diese eingehen, sehen sie allgemeinen Verbesserungsbedarf (vgl. L16, M9, W34, Z40, Z42, Z43, Z44). So müssten Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung nachhaltig und langfristig angelegt werden (vgl. M9, Z40, Z42):

„Es braucht ein durchgehendes Programm, das über ein paar Jahre läuft. Nicht irgendwelche fünf Fernsehspots, die dann eingestellt werden, wenn das Geld aus ist. Und jede Person, die die mal gesehen hat, vergisst sie auch genauso schnell wieder“ (Z40).

Es müssten deutlich mehr Anstrengungen unternommen werden als lediglich Fernsehspots zu zeigen und Informationsbroschüren zu verbreiten, damit die „Frage nach dem Umgang mit Menschen mit Behinderungen, nach der Anerkennung ihrer Bedürfnisse in die Köpfe der Menschen vordringt“ (Z44). Auch eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter eines Ministeriums ist der Ansicht, dass die Maßnahmen im NAP Behinderung 2012–2020 nicht langfristig genug gedacht sind: „Alles, was mit Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung zu tun hat, muss langfristig angelegt sein. Da geht es um eine Veränderung von Normen und Werten“ (M9). Erwähnenswert ist in diesem Kontext auch die Einschätzung einer Vertreterin beziehungsweise eines Vertreters von Wissenschaft und Monitoring, wonach die Sensibilisierung für die Belange und Rechte von Menschen mit Behinderungen

„die Vorbereitung für die Erstellung eines Aktionsplans sein sollte, damit man weiß, worauf dabei zu achten ist. Nur es ist kein Nationaler Aktionsplan, zu sagen, unser Schwerpunkt ist die Sensibilisierung. Die Sensibilisierung muss auch schon davor stattfinden“ (W34).

Zudem wird auch angemerkt, dass es wichtig sei, die Maßnahmen im Bereich Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung konkreter zu formulieren sowie den Umsetzungsprozess

transparenter und nachvollziehbarer zu dokumentieren (vgl. ebd.). Beim NAP Behinderung 2012–2020 wisse man lediglich, dass „Sensibilisierungsschulungen gemacht worden sind. Wie diese abgelaufen sind, was dabei rausgekommen ist und was das für Konsequenzen hat, ist dabei nicht klar“ (ebd.). Während eine Ländervertreterin beziehungsweise ein Ländervertreter kritisiert, dass der NAP Behinderung 2012–2020 zum Thema „Bewusstseinsbildung und Information“ keine Maßnahmen enthält, für deren Umsetzung auch Länder zuständig sind (vgl. L16), ist einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter der Zivilgesellschaft ganz generell keine einzige Maßnahme zu diesem Thema bekannt (vgl. Z43).

Im Bereich Bewusstseinsbildung habe es – interviewten Expertinnen und Experten folgend – hauptsächlich positive Entwicklungen gegeben (vgl. I57, L17, M2, M10, S31, W39, Z45). Vertreterinnen beziehungsweise Vertreter von Wissenschaft und Monitoring sowie von der Zivilgesellschaft sind der Ansicht, dass der NAP Behinderung 2012–2020 zu einer verstärkten Auseinandersetzung mit dem Thema Behinderung beigetragen habe (vgl. W39, Z45). Dazu im Kontrast steht die Einschätzung anderer Expertinnen beziehungsweise Experten. Diese sehen zwar auch ein langsam wachsendes Bewusstsein für Begrifflichkeiten, so etwa für die Unterschiede zwischen Integration und Inklusion (vgl. I57) oder für die Bandbreite von Barrierefreiheit (vgl. L17), setzen diese aber nicht mit dem NAP Behinderung 2012–2020 in Verbindung (vgl. I57, L17). Auch das Erkennen von Nachholbedarf im Bereich Leichter Lesen (vgl. M10), sowie die stärkere Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in Statistiken (vgl. M2) wird als positive Entwicklung bewertet, wenngleich auch diese Aspekte nicht auf den NAP Behinderung 2012–2020 zurückgeführt werden (vgl. M2, M10).

14.3 Zentrale Ergebnisse zum Thema Bewusstseinsbildung und Information

Um die zentralen Evaluationsergebnisse zum Thema „Bewusstseinsbildung und Information“ darzustellen, werden zuerst die wichtigsten Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse von Kapitel 8. „Bewusstseinsbildung und Information“ des NAP Behinderung 2012–2020 mit den Ergebnissen der durchgeführten Interviews zusammengeführt. Hierbei stehen jene Ergebnisse im Vordergrund, die sich sowohl aus der Dokumentenanalyse als auch aus den Bewertungen der Expertinnen beziehungsweise Experten ergeben, oder aber bei denen Anknüpfungspunkte bestehen. Aus der Zusammenführung der Dokumentenanalyse und der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews lassen sich folgende Ergebnisse darstellen:

Ansätze zur Datenerhebung zu Menschen mit Behinderungen entsprechen nicht der Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen

Wie die Dokumentenanalyse deutlich gemacht hat, entsprechen die Ansätze zur Datenerhebung zu Menschen mit Behinderungen nicht der Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen. So werden im Rahmen der EU-SILC Erhebung etwa keine Daten zu Menschen mit Behinderungen unter 16 und über 64 Jahren erhoben⁸². Außerdem werden jene Personen, die in Einrichtungen leben, nicht erfasst. Zudem wirken sich mangelnde Ressourcen auf die Quantität und Qualität der erhobenen Daten aus (vgl. I50, I58, Z47). Einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter einer Interessensvertretung von Menschen mit Behinderungen folgend, bilden die gesammelten Daten nur eine „Teilmenge“ (I50) der Menschen mit Behinderungen ab, die in Österreich leben. Diese nicht ausreichenden Erhebungsansätze seien auf mangelndes Bewusstsein über die Lebenssituationen von Menschen mit Behinderungen im Allgemeinen, sowie auf den nicht ausreichenden Einbezug von Menschen mit Behinderungen in die Entwicklung und Durchführung von Datenerhebungen im Speziellen zurückzuführen.

Kapitel „Bewusstseinsbildung und Information“ des NAP Behinderung 2012–2020 orientiert sich zu wenig an Artikel 8 UN-BRK Bewusstseinsbildung

⁸² Hierzu merkt die Statistik Austria im Rahmen ihrer Stellungnahme zum Endbericht der Evaluierung des NAP Behinderung 2012–2020 Folgendes an: „Es ist richtig, dass es in der jährlichen Kernerhebung von EU-SILC keine Informationen über Gesundheit oder Behinderung für unter 16-jährige gibt. Im Modul des Jahres 2017 wurden aber in EU-SILC die Themen Gesundheit und Kindergesundheit in den Fokus genommen. Zur Gesundheit von Kindern unter 16 Jahren wurde die Auskunftsperson für den Kinderfragebogen zum allgemeinen Gesundheitszustand und (dauerhaften) gesundheitlichen Einschränkungen jedes einzelnen Kindes befragt. Auswertungen wurden u.a. in einem Artikel in den Statistischen Nachrichten (03/2019) veröffentlicht: http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&dDocName=120488). Ab dem Jahr 2021, in dem die neue europäische Rahmenverordnung und Ausführungsverordnungen für EU-SILC in Kraft treten, wird Kindergesundheit alle 3 Jahre (zuerst 2021, dann 2024, 2027...) in einem Modul thematisiert und die Variable „RCH020: LIMITATION IN ACTIVITIES BECAUSE OF HEALTH PROBLEMS (CHILD)“ für unter 16-Jährige erhoben.“

In der Zusammenführung der Ergebnisse der Dokumentenanalyse und der Expertinnen- beziehungsweise Experteninterviews wird deutlich, dass sich das Kapitel „Bewusstseinsbildung und Information“ des NAP Behinderung 2012–2020 zu wenig an Artikel 8 UN-BRK Bewusstseinsbildung orientiert. So gibt es etwa für das namensgebende Thema „Bewusstseinsbildung“ kein eigenes Unterkapitel, auf den entsprechenden Artikel der UN-BRK wird nur kurz in 8.4 „Öffentlichkeitsarbeit und Informationsangebote“ verwiesen. Auch werden die Zielsetzungen und Maßnahmen des NAP Behinderung 2012–2020 nicht dem umfassenden Verständnis der UN-BRK gerecht. So sind die Maßnahmen nicht dauerhaft angelegt (vgl. UN-BRK Art. 8 Abs. 2 lit. a) und entsprechen auch nicht den in der UN-BRK genannten Zielen von Bewusstseinsbildung. Beispielhaft genannt sei hier die „positive Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen und ein größeres gesellschaftliches Bewusstsein ihnen gegenüber zu fördern“ (ebd. Art. 8 Abs. 2 lit. a ii), beziehungsweise „die Anerkennung der Fertigkeiten, Verdienste und Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen und ihres Beitrags zur Arbeitswelt und zum Arbeitsmarkt zu fördern“ (ebd. Art. 8 Abs. 2 lit. a iii).

Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung sind nicht nachhaltig und langfristig angelegt

Wie die Dokumentenanalyse zum Kapitel 8. „Bewusstseinsbildung und Information“ des NAP Behinderung 2012–2020 gezeigt hat, sind die Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung nicht durchgehend nachhaltig und langfristig angelegt. Damit stehen sie im Gegensatz zum Anspruch der UN-BRK, wirksame Kampagnen dauerhaft durchzuführen (vgl. UN-BRK Art. 8 Abs. 2 lit. a). Auch wenn die interviewten Expertinnen und Experten keine Maßnahmen explizit benennen oder vorschlagen, weisen sie auf Verbesserungsbedarf im NAP Behinderung 2012–2020 hin und unterstreichen, dass bewusstseinsbildende Maßnahmen nachhaltig und langfristig angelegt sein müssen (vgl. M9, Z40, Z42).

Verbesserungsbedarf bei der medialen Darstellung von Menschen mit Behinderungen

Das Bild, welches in den (Massen-)Medien von Menschen mit Behinderungen gezeichnet wird, widerspricht in den meisten Fällen einer respektvollen Darstellung von Menschen mit Behinderungen, die auf dem Prinzip der Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen beruht (vgl. W33). Dass es Verbesserungsbedarf bei der medialen Präsentation von

Menschen mit Behinderungen gibt, haben sowohl die Dokumentenanalyse als auch die Analyse der Interviews mit den Expertinnen beziehungsweise Experten gezeigt. Verbesserungsbedarf besteht vor allem hinsichtlich der meist paternalistischen Darstellungen und dem damit verbundenen Fürsorgegedanken. Solche Darstellungen entsprechen weder den Bestimmungen der UN-BRK im Allgemeinen, noch jenen von Artikel 8 UN-BRK Bewusstseinsbildung im Speziellen.

14.4 Empfehlungen zum Thema Bewusstseinsbildung und Information

Abschließend werden die von den interviewten Expertinnen beziehungsweise Experten getätigten Empfehlungen, sowie die aus der Zusammenführung der Dokumentenanalyse und der Interviews ableitbaren Empfehlungen für den NAP Behinderung 2022–2030 präsentiert.

14.4.1 Empfehlungen der Expertinnen und Experten

Nun folgend werden inhaltliche Empfehlungen dargestellt, die sich aus den Einschätzungen der Expertinnen und Experten zum Thema Bewusstseinsbildung und Information im NAP Behinderung 2012–2020 ableiten lassen, oder aber von den Expertinnen und Experten explizit als Empfehlungen genannt wurden.

Empfehlung Bewusstseinsbildung und Information 1: Umsetzung von langfristig angelegten Kampagnen zum Thema Menschen mit Behinderungen mit einem Fokus auf Selbstermächtigung

Menschen mit Behinderungen sind in den Medien in Österreich kaum sichtbar, zudem spiegelt die Art und Weise der Darstellung von Menschen mit Behinderungen den noch immer in vielen Teilen der Mehrheitsgesellschaft vorherrschenden Fürsorgegedanken wieder. Deswegen ist es laut Vertreterinnen beziehungsweise Vertretern von Wissenschaft und Forschung, Zivilgesellschaft sowie einer Person aus einer anderen Verwaltungsstelle ausschlaggebend, dass mehr langfristig Kampagnen zum Thema Menschen mit Behinderungen durchgeführt werden (vgl. L16, P28, W35, Z42, Z43). Diese sollen Menschen mit Behinderungen auf eine würdevolle und selbstermächtigende Art in den Vordergrund stellen (vgl. P28, W35), dauerhaft angelegt sein (vgl. P28, Z43) und – im Sinne von „Berichten-Durch statt

Berichten-Über“ – Menschen mit Behinderungen für beziehungsweise über sich selber sprechen lassen (vgl. L16).

Empfehlung Bewusstseinsbildung und Information 2: Durchführung behindertenspezifischer statistischer Erhebungen und Forschungen unter aktivem Einbezug von Menschen mit Behinderungen

Genauere Daten und Statistiken zu Menschen mit Behinderungen sind für eine erfolgreiche Umsetzung der UN-BRK durch den NAP Behinderung 2022–2030 von grundlegender Bedeutung: Sie dienen a) der Abbildung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen in Österreich und liefern dadurch die unabdingbar notwendige Grundlage zur Formulierung von Zielsetzungen und entsprechenden Maßnahmen. Außerdem sind diese Informationen b) für die Bewertung der Umsetzung der Verpflichtungen der Vertragsstaaten der UN-BRK unerlässlich (vgl. UN-BRK Art. 31 Abs. 2). Um zu gewährleisten, dass Daten und Statistiken zu Menschen mit Behinderungen aussagekräftig sind und deren Lebensrealität widerspiegeln, wird empfohlen, Menschen mit Behinderungen aktiv in die Entwicklung und Durchführung der Datenerhebungen einzubeziehen. Dies wird für alle Themenbereiche des NAP Behinderung 2022–2030 empfohlen, um in den jeweiligen Ausgangslagen besser die Lebensrealitäten von Menschen mit Behinderungen in Österreich abbilden zu können. Gleiches gilt für die Forschung: Nur wenn Forschung über Menschen mit Behinderungen von und mit Menschen mit Behinderungen stattfindet, kann diese auch jene Fragen beantworten, die für die Rechte und die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen in Österreich relevant sind.

Empfehlung Bewusstseinsbildung und Information 3: Bereitstellung von mehr Ressourcen für nachhaltige bewusstseinsbildende Maßnahmen

Um nachhaltige bewusstseinsbildende Maßnahmen erfolgreich durchführen zu können, bedarf es mehr Ressourcen (vgl. M7, W35, Z40). Dies ist vor allem notwendig, damit bewusstseinsbildende Maßnahmen wie Informationskampagnen über einen längeren Zeitraum hinweg laufen (vgl. Z40) beziehungsweise in größerer Regelmäßigkeit durchgeführt werden können. Zusätzliche Ressourcen sollten zudem auch dazu verwendet werden, die Wirksam-

keit von solchen Maßnahmen professionell bewerten zu lassen, um das Bewusstsein gegenüber Menschen mit Behinderungen und deren Rechte noch wirksamer und nachhaltiger stärken zu können (vgl. ebd.).

Empfehlung Bewusstseinsbildung und Information 4: Umsetzung von verpflichtenden Sensibilisierungsmaßnahmen mit Fokus auf Rechte von Menschen mit Behinderungen für bestimmte Berufsgruppen

Um das Bewusstsein für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu stärken, werden verpflichtende Sensibilisierungsmaßnahmen für bestimmte Berufsgruppen – etwa für Bundesbedienstete, pädagogisches Personal, Gesundheitspersonal, Exekutiv- und Vollzugsbedienstete – dringend empfohlen. Nur so lässt sich sicherstellen, dass in den jeweiligen Aus- und Fortbildungen mit explizit fachspezifischen Bezügen auf das Thema Menschen mit Behinderungen eingegangen wird (vgl. I55, L20). Wichtig ist hierbei, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen nicht als ein Thema unter vielen behandelt werden, sondern alleinstehend (z.B. in Form eines eigenen Moduls) und mit Rücksicht auf die fachspezifischen Hintergründe der jeweiligen Zielgruppe fokussiert werden. Zudem ist es unerlässlich, dass die Entwicklung und Durchführung solche Maßnahmen in enger Zusammenarbeit mit Organisationen von Menschen mit Behinderungen durchgeführt werden und auf intersektionale Aspekte von Diskriminierung und Ungleichbehandlung eingehen.

14.4.2 Empfehlungen aus Zusammenführung der Dokumentenanalyse und der Interviews

Aus der Zusammenführung der Ergebnisse der Dokumentenanalyse und der Interviews lassen sich für die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 zum Thema „Bewusstseinsbildung und Information“ folgende Empfehlungen ableiten:

**Empfehlung Bewusstseinsbildung und Information 5: Stärkere Ausrichtung des Kapitels „Bewusstseinsbildung und Information“ an Artikel 8 UN-BRK
Bewusstseinsbildung**

Um die UN-BRK mittels dem NAP Behinderung 2022–2030 erfolgreich umzusetzen ist es unerlässlich, dass sich das Kapitel „Bewusstseinsbildung und Information“ stärker an Artikel 8 UN-BRK Bewusstseinsbildung ausrichtet. Grundlegend bedeutet dies, dass alle Bestimmungen von Artikel 8 Bewusstseinsbildung – mit den entsprechenden Quellenverweisen – wiedergegeben und mit Maßnahmen und Indikatoren versehen im NAP Behinderung 2022–2030 aufgegriffen werden. Um dies zu erreichen, sollte sich das Kapitel an den in Absatz 2 beispielhaft als geeignet und wirksam genannten Maßnahmen orientieren (vgl. UN-BRK Art. 8 Abs. 2 lit. a-d), um erfolgreich zur Umsetzung der UN-BRK im Bereich Bewusstseinsbildung beitragen zu können. So ließe sich eine Rückbindung an die UN-BRK, eine Formulierung von mit der UN-BRK konformen Zielsetzungen sowie die Erstellung entsprechender Maßnahmen gewährleisten. Zudem sollte ein Kapitel zum Thema „Bewusstseinsbildung und Information“ auch ein entsprechendes Unterkapitel zu Bewusstseinsbildung beinhalten.

Empfehlung Bewusstseinsbildung und Information 6: Berücksichtigung intersektionaler Perspektiven bei Forschungen, statistischen Erhebungen und Aus-, Fort- und Weiterbildungsaktivitäten

Um den unterschiedlichen Dimensionen von Diskriminierung und Ungleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen Rechnung zu tragen, wird empfohlen, intersektionale Perspektiven bei Forschungen, statistischen Erhebungen sowie bei der Planung und Durchführung von Aus-, Fort- und Weiterbildungsaktivitäten zu berücksichtigen. Hierzu zählen unter anderem die Dimensionen Geschlecht, sexuelle Identität, Alter, Migrations- beziehungsweise Fluchthintergrund.

Empfehlung Bewusstseinsbildung und Information 7: Entwicklung und Durchführung dauerhafter Kampagnen zur Bewusstseinsbildung unter aktivem Einbezug von Menschen mit Behinderungen

Da es sich bei der Bewusstseinsbildung um den „wohl am aller schwersten umzusetzenden Artikel in der Konvention“ (W33) handelt, ist es ausschlaggebend, dauerhafte Kampagnen zur Bewusstseinsbildung zum Thema Menschen mit Behinderungen zu entwickeln und durchzuführen (vgl. UN-BRK Art. 8 Abs. 2). Dem zentralen Grundsatz der Partizipation von Menschen mit Behinderungen in sie betreffende Prozesse folgend (vgl. ebd. Art. 4 Abs. 3),

müssen Menschen mit Behinderungen und deren Organisationen aktiv in die Entwicklung und Durchführung solcher Kampagnen einbezogen werden. Nur so lässt sich ein zeitgemäßes Bild von Menschen mit Behinderungen vermitteln, welches die Anliegen und Sichtweisen von Menschen mit Behinderungen angemessen berücksichtigt.

15 Intersektionale Empfehlungen

Dieses Zusatzkapitel zum Evaluationsbericht des NAP Behinderung 2012–2020 gliedert sich in drei Abschnitte. Mit diesen sollen auf intersektionale Bereiche und Materien eingegangen werden, welche aus Sicht des Evaluationsteams sowie einiger der befragten Expertinnen und Experten in der Ausarbeitung und Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 zu kurz gekommen sind, beziehungsweise die zum Zeitpunkt der Erstellung des NAP Behinderung 2012–2020 noch nicht absehbar waren. Teil 1 (Kapitel 15.1) bietet eine ergänzende Perspektive zur Berücksichtigung der Situation von Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen inklusive diesbezüglich formulierter Empfehlungen für den NAP Behinderung 2022–2030. Teil 2 (Kapitel 15.2) fokussiert weitere Bereiche zu Schnittstellen und Querschnittsmaterien in der Behindertenpolitik, welche für den NAP 2022–2030 verstärkt Berücksichtigung finden sollten. Teil 3 (Kapitel 15.3) präsentiert die Ergebnisse und abgeleiteten Empfehlungen einer kurzfristig am Ende der Evaluation durchgeführten Erhebung zum Thema Krisenmanagement am Beispiel der COVID-19-Pandemie und ihren Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen sowie die sie unterstützenden Organisationen.

15.1 Migrantinnen beziehungsweise Migranten mit Behinderungen

In Anlehnung an die UN-BRK sollte in der nationalen Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 berücksichtigt werden, dass die gesellschaftliche Teilhabe von Migrantinnen beziehungsweise Migranten mit Behinderungen durch eine Vielzahl komplexer Faktoren beeinträchtigt wird. Die individuellen Fähigkeiten von Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen überschneiden sich mit unterschiedlichen strukturellen Barrieren und gesellschaftlichen Einstellungen, was zu Vulnerabilität und Marginalisierung führen kann. Die Umsetzung der UN-BRK sollte die Messlatte für alle Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen höher legen und alle Menschen mit Behinderungen als Inhaberinnen und Inhaber von Rechten, als Menschen mit der Fähigkeit, ihre eigenen Entscheidungen in Angelegenheiten, die sie betreffen, zu betrachten. Migrantinnen beziehungsweise Migranten mit Behinderungen bleiben jedoch oftmals in ihren Communities versteckt und sind somit gesellschaftlich unsichtbar. Sie haben möglicherweise aufgrund von Stigmatisierung und Diskriminierung sowie anderen Barrieren keinen Zugang zu den gleichen Unterstützungsange-

boten oder Partizipationsmöglichkeiten wie andere, was sich aus der Überlagerung unterschiedlicher Bedürfnisse ergibt, die einander mitunter ausschließen beziehungsweise fehlende Korrespondenz aufweisen. Die Ausgangslage im NAP Behinderung 2012–2020 zu diesem Thema ist allerdings sehr knapp beschrieben und identifiziert keinen Handlungsbedarf. Der Fokus der Unterstützungsmechanismen liegt vorwiegend auf Maßnahmen, die zur nachhaltigen Integration führen sollen.

Empfehlung Migration und Behinderung 1: Re-Fokussierung von Maßnahmen als Unterstützungsmechanismen zur Steigerung des Integrationserfolgs

Die Unterstützungsmechanismen sollten jedoch die Integration von nach Österreich eingewanderten Menschen mit Behinderungen nicht in den Vordergrund stellen. Sie sollten als Maßnahmen mehr auf die Steigerung des Integrationserfolgs abzielen. Dieser Ansatz sollte als richtungsweisendes Instrument für progressive Reformen dienen. Diese Reformen sollen das Leben, die Grundrechte und das individuell gestaltete Wohlergehen von Migrantinnen beziehungsweise Migranten mit Behinderungen verbessern und keinesfalls ein Instrument für die Integration darstellen, wie folgendes Zitat der Zielsetzung zum Ausdruck bringt:

„Wenn die Unterstützungsmaßnahmen frühzeitig einsetzen und konsequent weitergeführt werden, besteht eine positive Prognose auf dauerhafte Integration dieser nach Österreich eingewanderten Menschen.“ (BMASK 2012 24)

Es sollte hingegen ein menschenrechtbasierter Ansatz gewählt werden, bei dem das Leben der Menschen an erster Stelle steht.

15.1.1 Soziale und wirtschaftliche Partizipation

Die soziale und wirtschaftliche Partizipation von Migrantinnen beziehungsweise Migranten mit Behinderungen ist ein weiteres Thema, das berücksichtigt und mit den richtigen Umsetzungsschritten unterstützt werden muss. Wie im NAP „Integration“ festgehalten ist, gilt in Österreich die Arbeitssuche als wichtiger Schritt zur Integration (vgl. BMEIA 2019 20). Einen Arbeitsplatz zu bekommen, ist dementsprechend nicht nur die Voraussetzung für gelingende Integration, sondern auch für soziale und wirtschaftliche Teilhabe. Dies gilt verstärkt für Menschen mit Behinderungen (vgl. WHO 2013 16).

Empfehlung Migration und Behinderung 2: Staatliche Sicherstellung des Zugangs zu angemessener, erschwinglicher Unterstützung und Ausrüstung für Beschäftigung und Bildung

Die Migrantinnen beziehungsweise Migranten mit Behinderungen stellen oft hohe Erwartungen an sich selbst und werden gleichzeitig mit denselben Erwartungen, innerhalb kurzer Zeit nach ihrer Ankunft Arbeit zu finden, von außen konfrontiert. Dies kann frustrierend sein, wenn Qualifikationen und Erfahrungen in Österreich nicht anerkannt werden oder wenn die Sprachkenntnisse vorerst nicht ausreichen und weiterentwickelt werden müssen. Viele Menschen nehmen unter solchen Umständen jede angebotene beziehungsweise verfügbare Stelle an. Einige wiederum haben Schwierigkeiten, überhaupt eine Stelle zu finden. In solchen Situationen sollten die Migrantinnen beziehungsweise Migranten mit Behinderungen uneingeschränkter Zugriff auf staatlich finanzierte Dienstleistungen haben, um ihre soziale und wirtschaftliche Teilhabe ohne Verlust von Fähigkeiten zu ermöglichen, welche sonst in Dequalifizierung münden. Der Zugang zu angemessener, erschwinglicher Unterstützung und Ausrüstung ist eine Voraussetzung für den Erhalt von Beschäftigung und Bildung und dieser Zugang sollte vom Staat gesichert werden. In Übereinstimmung mit Artikel 27 „Beschäftigung“ der UN-BRK sollte es klar erläuterte Regelungen für die Bereiche der Beschäftigungs- und Sozialversicherungspolitik geben, die Migrantinnen beziehungsweise Migranten mit Behinderungen betreffen (vgl. UN-BRK Art. 27).

Dahingehend sind wichtige Schritte noch ausständig, welche es zu unternehmen gilt, um die Situation von Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen zu verbessern. Allen voran sollte der NAP Behinderung 2022–2030 die Rechte dieser Personengruppe schützen und Freiheit und Teilhabe fördern. Hierbei muss die Migrationspolitik eine Reihe von Faktoren sorgfältig abwägen, darunter die Notwendigkeit des Schutzes der Ressourcen der Gemeinschaft sowie die Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit für alle. In ähnlicher Weise muss auch die Bereitstellung von Sozialhilfeansprüchen abgewogen werden, um Anreize für Produktivität und Beschäftigung zu schaffen, und nicht zu Benachteiligung beziehungsweise Diskriminierung zu führen.

15.1.2 Klarstellung der Terminologie

Ein weiteres Problem stellt im NAP Behinderung 2012–2020 die variierende und unspezifische Terminologie dar. Die Abwesenheit einer einheitlichen Begriffsklärung der Bezeich-

nung für „Migrantinnen und Migranten“ (BMASK 2012 23) führt zur Bezugnahme auf verschiedene Personengruppen, aber auch zu unterschiedlichen Auffassungen. Der Begriff „Migrantinnen und Migranten“ bezieht sich auf Menschen mit Migrationshintergrund, einige davon besitzen allerdings die österreichische Staatsbürgerschaft und haben mitunter gar keine eigene Migrationserfahrung. Dieses Vorgehen könnte Verwirrungen schaffen besonders wenn die österreichische Staatsbürgerschaft als Unterscheidungsmerkmal herangezogen wird, um spezifische Ressourcen oder Rechte zu erhalten.

Empfehlung Migration und Behinderung 3: Überarbeitung und Präzisierung der Terminologie, um Stigmatisierungen und Marginalisierungen zu vermeiden

Insbesondere die Verwendung des Begriffs “behinderte schutzbedürftige Fremde” oder “hilfs- und schutzbedürftige Fremde” (ebd. 23) als Bezugsgruppe kann eine negativ behaftete Vorstellung vermitteln. In dieser werden Migrantinnen beziehungsweise Migranten mit Behinderungen als eine überwältigende Belastung für die nationalen Ressourcen missverstanden. Migrantinnen und Migranten beziehungsweise Ausländerinnen und Ausländer mit Behinderungen werden so dargestellt, als wären sie nicht in der Lage, einen positiven Beitrag zum sozialen und wirtschaftlichen Leben beizutragen.

Alle Menschen mit Behinderungen können als diejenigen stigmatisiert werden, die die regelmäßige Unterstützung und staatliche Mittel brauchen und somit eine Belastung für die Gesellschaft darstellen (UNDDR 2013). So kann eine diffuse Terminologie zu Missverständnissen führen, die alle Menschen mit Behinderungen, unabhängig von ihrer Nationalität oder ihrem (Migrations-) Hintergrund betreffen.

15.1.3 Flüchtlinge und Asylwerbende mit Behinderungen

Im Zusammenhang mit Vertreibung und Flucht bestimmt Artikel 11 „Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen“ der UN-BRK, Menschen mit Behinderungen in Risikosituationen oder humanitären Notsituationen Schutz zu bieten (vgl. UN-BRK Art. 11). Während Österreich Migrantinnen beziehungsweise Migranten mit Behinderungen im NAP Behinderung 2012–2020 einen gesonderten Abschnitt widmet, wird der Zielgruppe von Flüchtlingen und Vertriebenen mit Behinderung keine Aufmerksamkeit geschenkt. Die Praxis zeigt auch, dass Menschen mit Behinderungen in der Vergangenheit von humanitären Dienstleistenden häufig übersehen und vernachlässigt wurden (vgl. BMASK 2016 195).

Als wesentliches Indiz dafür kann die nicht erhobene und damit unbekannte Zahl der Flüchtlinge mit Behinderungen unter Asylwerbenden genannt werden. Es werden weder auf föderaler noch auf regionaler Ebene Zahlen und Daten diesbezüglich erhoben (vgl. BMASK 2016 196). Folglich fehlt es auch an einheitlichen Verfahren zur Identifizierung der Personen, die Bedarf an einem besonderen Schutz hätten. Für Menschen mit Behinderungen führt dies dazu, dass es keinen systematischen Ansatz gibt, um festzustellen, ob eine Person eine Beeinträchtigung hat, oder um welche Art von Beeinträchtigung es sich handelt. Um den Bedürfnissen dieser Menschen auf entsprechende Weise gerecht werden zu können, bedarf es allerdings zunächst einer genauen Erhebung der Bedarfe. So sollten detaillierte Informationen gesammelt werden, um die Anzahl der Menschen mit Behinderungen innerhalb der Gruppe der Geflüchteten und Asylwerbenden zu dokumentieren. Die Vielfalt dieser Gruppe sollte im in Übereinstimmung mit der UN-BRK anerkannt und verstanden werden. Folglich kann weder ein homogener Ansatz noch eine einzelne Strategie den Bedürfnissen einer solch vielfältigen Gruppe entsprechen. Zudem erfordert die Förderung der Rechte dieser Menschen eine Verpflichtung zur Reformierung der bestehenden Regelungen, anstatt Bedürfnisse der Gruppe in die gegebenen Strukturen anzupassen.

Besonders in den Bereichen der Migrations- und Sozialversicherungspolitik, welche Flüchtlinge und Migrantinnen beziehungsweise Migranten mit Behinderungen betreffen, sollte sich Österreich im Rahmen des Umsetzungsvorhabens des NAP Behinderung 2022–2030 zu Veränderungen verpflichten. Es darf nicht vergessen werden, dass Flüchtlinge mit Behinderungen aufgrund ihrer vulnerablen Situation zu den Hochrisikogruppen zählen. Flüchtlinge und Asylwerbende mit Behinderungen stellen eine unsichtbare Gruppe von Menschen dar, die gezwungen sind, ihre Länder aufgrund stark benachteiligten Situationen zu verlassen (vgl. UNHCR 2018 39). Daher sollte ein besonderes Augenmerk auf die Menschen gelegt werden, die vertrieben werden und extreme Ereignisse wie Kriege, politische Konflikte, Verfolgung und Folter erlebten, da diese Erfahrungen zu lang- und kurzfristigen Traumata führen können. Die Definition der UN-BRK bezüglich Menschen mit Behinderungen schließt traumatisierte Menschen als zu dieser Gruppe gehörend ein (UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities and the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families 2017). Das Versäumnis frühzeitig zu handeln, kann schwere, sogar irreversible Behinderungen mit sich bringen, und sich darüber hinaus als Barriere für eine selbstbestimmte Lebensführung erweisen. Aus diesem Grund sollten alle erforderlichen Schritte unternommen werden, damit Behinderungen so früh wie möglich erkannt werden können.

Des Weiteren gestalten sich in der Praxis Anträge auf Staatsbürgerinnenschaft und Staatsbürgerschaft oder auf Asyl, sowie die damit zusammenhängenden Verfahren für Menschen mit Behinderungen sehr komplex und problematisch. So können Flüchtlinge mit Lernschwierigkeiten Probleme haben, Interviews vorzubereiten oder sich die notwendigen Informationen zu beschaffen, um die Glaubwürdigkeit ihrer Ansprüche zu belegen. Flüchtlinge mit Sinnes- oder Körperbeeinträchtigungen wiederum benötigen unter Umständen Unterstützung bei der Kommunikation und Überwindung architektonischer Barrieren. Der NAP Behinderung 2012–2020 legt zwar eine Flexibilität für Asylsuchende mit Behinderungen nahe, beschränkt diese allerdings auf den Deutschnachweis und gewährt dies wiederum lediglich Menschen mit spezifischen Behinderungen (vgl. BMASK 2012 24). Wie auch im Bericht des Monitoringausschusses zum ersten Staatenberichtsverfahren bereits angemerkt wurde, ist die Beantragung der österreichischen Staatsbürgerschaft beziehungsweise Staatsbürgerinnenschaft für Migrantinnen beziehungsweise Migranten mit Behinderungen problematisch und die Regelungen dafür diffus (vgl. Monitoringausschuss 2013 21). Die Komplexität und das breite Spektrum von Behinderungen, sowie deren Auswirkungen sollten jedoch ohne Ausnahme berücksichtigt werden, um diesen Prozess für solche Personengruppen zu erleichtern. Jeder Fall sollte in seinem spezifischen Kontext betrachtet werden und Menschen sollten je nach Bedarfslage und individuellen Bedingungen angemessene Flexibilität und Unterstützung erhalten.

Empfehlung Migration und Behinderung 4: Forcierung gezielter Vernetzungen zwischen humanitären Organisationen und Behindertenorganisationen auf nationaler und internationaler Ebene

Auch dem sozialen Zusammenhang zwischen der Aufnahmegemeinschaft und den Menschen mit Behinderungen und Fluchthintergrund sollte Bedeutung beigemessen werden. Ein weiteres Ziel der Regierung sollte es demnach sein, das Engagement von Behindertenorganisationen und humanitären Organisationen in Fragen zu Flucht mit Behinderung zu verstärken. Es sollte Bestrebungen geben, um den Kontakt dieser Menschen mit den Behindertenorganisationen des Landes intentional zu fördern (vgl. Pearce 2013). Dies versetzt die betroffenen Menschen wiederum in die Lage, ihre Anliegen in und von solchen Organisationen vertreten zu wissen. Es sollte darauf abgezielt werden, humanitäre Organisationen und Behindertenorganisationen auf nationaler und internationaler Ebene mit Menschen mit Behinderungen und Fluchthintergrund in ihrer Arbeit zusammenzubringen.

Letztlich sollten die nationalen Vorschriften und Pläne an internationale Erfahrungen und Bestimmungen angepasst werden. Die Vernachlässigung bei den Umsetzungs- und Überwachungsprozessen des NAP Behinderung 2012–2020 hat im internationalen Kontext dazu geführt, dass die Aufmerksamkeit auf dieses Thema gelenkt wurde. Der UNHCR hat infolge der 2010 verabschiedeten „Schlussfolgerung zu Flüchtlingen mit Behinderungen und anderen Menschen mit Behinderungen, die vom UNHCR geschützt und unterstützt werden“ (UNHCR 2010) versichert, soziale Inklusion für Flüchtlinge oder Asylsuchende mit Behinderungen zu fördern (vgl. ebd.). Der „Leitfaden zur Arbeit mit Menschen mit Behinderungen bei Zwangsvertreibungen“ (vgl. UNHCR 2019) beschreibt Schlüsselaktionen, die zur Förderung des Zugangs und der Eingliederung von Flüchtlingen oder Asylwerbern oder Asylwerberinnen mit Behinderungen befolgt werden müssen. Es ist wichtig, solche Empfehlungen zu beachten und internationale Erfahrungen bei der nationalen Planung zu berücksichtigen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Kapitel „1.7 Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen“ von der Klarheit der Terminologie, den weiteren detaillierten Maßnahmen für die Zielsetzungen, der Kohärenz zwischen der Ausgangslage, den Zielsetzungen und entsprechenden Maßnahmen, sowie den Bezügen zur UN-BRK stark profitieren würde. Abgesehen davon bilden die Berichte der Zivilgesellschaft oder des Monitoringausschusses, sowie die Berichte der internationalen Organisationen wichtige Informationsquellen, die bei der weiteren Planung berücksichtigt werden müssen.

15.2 Berücksichtigung weiterer Schnittstellen und Querschnittsmaterien in der Behindertenpolitik

Das nachfolgende Kapitel stellt einen Überblick über relevante Verträge Österreichs mit den Vereinten Nationen bereit, die Schnittstellen mit den Rechten von Menschen mit Behinderungen aufweisen. Hierbei handelt es sich um Konventionen, die die Republik Österreich unterzeichnet und ratifiziert hat und die dementsprechend Verfahren unterliegen, die mit der UN-BRK vergleichbar sind. Menschen mit Behinderungen werden in den ausgewählten Konventionen entweder direkt benannt oder kommen als Zielgruppe in den Staatenberichten explizit vor. Im Anschluss an diesen Überblick erfolgt eine Auflistung weiterer Dokumente und Verträge zunächst auf europäischer und dann auf nationaler Ebene.

15.2.1 Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) der Vereinten Nationen

Die Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (BGBl. Nr. 443/1982) der UN (CEDAW) wurde von der Republik Österreich 1980 unterzeichnet und 1982 ratifiziert; die Ratifizierung des dazugehörige Fakultativprotokolls folgte im Jahr 2000 (vgl. BKA 2009). Mit dem spezifischen Fokus auf Frauen richtet sich die CEDAW in allen ihren Artikeln auch an Frauen mit Behinderungen. Explizit benannt wird diese Zielgruppe in der CEDAW jedoch nicht.

Ähnlich dem Staatenberichtsverfahren im Kontext der UN-BRK wird auch die Umsetzung der CEDAW in regelmäßigen Abständen durch die UN überprüft. Die „Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau sind in Folge des 9. Staatenberichts Österreichs im Jahr 2019 erschienen und enthalten mit den Abschnitten 40 und 41 explizite Passagen, die sich auf Frauen mit Behinderungen beziehen. Darin heißt es, dass

„Frauen und Mädchen mit Behinderungen sowie Mütter von Kindern mit Behinderungen weiterhin Formen der intersektionalen Diskriminierung ausgesetzt sind, häufig an spezielle Beschäftigungsangebote verwiesen werden, aufgezwungenen medizinischen Behandlungen und Einweisungen ausgesetzt sind sowie unzureichend vor geschlechtsspezifischer Gewalt geschützt werden. Das Komitee stellt mit Bedenken fest, dass Frauen mit Behinderungen, die Beschwerde über Diskriminierung einreichen, häufig zu Vermittlungszwecken an das Sozialministeriumservice verwiesen werden.“ (CEDAW-Komitee 2019, para 22)

In weiterer Folge wird empfohlen, dass Österreich als Vertragsstaat

„(a) gewährleistet, dass alle Frauen und Mädchen mit Behinderungen Zugang zum offenen Arbeitsmarkt erhalten, ihre freie und informierte Zustimmung erteilen und somit entscheiden können, wo und mit wem sie leben möchten, sowie Zugang zu allen Diensten für Opfer geschlechterbasierter Gewalt haben;
(b) sicherstellt, dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen in allen politischen Maßnahmen und Programmen für Geschlechtergleichstellung hinsichtlich sämtlicher Aspekte ihres Lebens und auf gleichberechtigter Basis mit anderen Frauen und Männern Berücksichtigung finden, und die

Anwendung temporärer Sondermaßnahmen zur Berücksichtigung ihrer speziellen Situation in Erwägung zieht;

(c) konkrete Maßnahmen zur Förderung der sportlichen Betätigung von Frauen und Mädchen mit Behinderungen verabschiedet, unter anderem durch den Abbau diskriminierender Stereotype und Vorurteile sowie durch eine Stärkung des öffentlichen Bewusstseins über den Nutzen sportlicher Aktivität.“ (ebd.)

Inhaltliche Überschneidungen zu den Ergebnissen der Staatenberichtsverfahren samt abschließender Bemerkungen im Kontext der UN-BRK und damit zusammenhängend auch zu dieser Evaluationsstudie sind dementsprechend vorhanden. Eine Berücksichtigung der CEDAW und den damit zusammenhängenden Dokumenten im Zuge der Entwicklung des NAP Behinderung 2022–2030 wird dringend empfohlen.

15.2.2 Übereinkommen über die Rechte des Kindes (KRK) der Vereinten Nationen

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen (BGBI. Nr. 7, 1993) (Kinderrechtskonvention bzw. KRK) wurde von der Republik Österreich 1990 unterzeichnet und im Juni 1992 ratifiziert. Zwei Fakultativprotokolle (jenes zum Thema Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornographie sowie jenes gegen die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten) wurden von Österreich ratifiziert. Das dritte Fakultativprotokoll, das die Möglichkeit einer individuellen Beschwerde an den UN-Kinderrechtsausschuss ermöglicht, wurde nicht ratifiziert (<https://unicef.at/kinderrechte-oesterreich/kinderrechte/>). Auch die KRK ist an alle Kinder gerichtet und schließt dementsprechend auch Kinder mit Behinderungen ein. Explizit benannt werden sie als Zielgruppe im Artikel 23 (vgl. KRK Art. 23).

Ähnlich dem Staatenberichtsverfahren im Kontext der UN-BRK wird auch die Umsetzung der KRK in regelmäßigen Abständen durch die UN überprüft. Die „Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Austria“ (UN, Committee on the Rights of the Child 2020) sind erst vor wenigen Monaten – im März 2020 – erschienen. Der Abschnitt G ist explizit der Situation von Kindern mit Behinderungen gewidmet (vgl. ebd. 7ff.). Dort wird die Einrichtung inklusiver Modellregionen, wie im NAP Behinderung 2012–2020 vorgesehen, begrüßt – allerdings in Erweiterung auf alle Bundesländer. Ernsthafte Bedenken äußert das UN-Kinderrechtskomitee jedoch in folgenden Aspekten:

„(a) The State party still lacks a comprehensive plan in all Länder for the deinstitutionalization of children with disabilities;
(b) The accessibility of public buildings, public transport and places such as schools and playgrounds remains insufficient;
(c) Service providers disagree regarding responsibility for coverage of costs, with serious impacts on the rights of children with disabilities;
(d) Children with disabilities are at times portrayed in the media as objects of charity rather than as rights holders.“ (Committee on the Rights of the Child 2020 7f.)

In weiterer Folge wird empfohlen, dass Österreich als Vertragsstaat die folgenden Maßnahmen ergreift:

„(a) Develop the National Action Plan on Disability 2021–2030 in a participatory way, and formulate as part of it a coherent strategy for the deinstitutionalization and prevention of separation of children with disabilities from their families with a clear time frame and a mechanism for its effective implementation and monitoring;
(b) Ensure that children with disabilities have effective access to public services and spaces and improve the physical accessibility of all public and private buildings, spaces and means of transport in all Länder;
(c) Consider merging disability and child and youth welfare policies and assistance into one system;
(d) Undertake awareness-raising campaigns aimed at the media, government officials, the public and families to combat the stigmatization of and prejudice against children with disabilities and promote a positive image of such children.“ (ebd.)

In diesem Abschnitt werden klare Empfehlungen ausgesprochen, die sich unmittelbar auf die Entwicklung des NAP Behinderung 2022–2030 beziehen (vgl. ebd. lit. a): Dieser soll partizipativ entwickelt werden. Außerdem wird eine kohärente Strategie zur De-Institutionalisierung und zur Prävention der Trennung von Kindern mit Behinderungen von ihren Eltern gefordert. Bei der Implementierung eben jener Strategie muss ein verpflichtend einzuhaltender zeitlicher Rahmen definiert, sowie Mechanismen für die Implementierung und das Monitoring ausgearbeitet werden. Inhaltliche Überschneidungen zum aktuell noch laufenden NAP Behinderung 2012–2020 und damit zum vorliegenden Evaluationsgegenstand sind

deutlich vorhanden, wie auch im Abschnitt zu Kindern mit Behinderungen gezeigt wurde (siehe Kapitel 7.1.4). Die Abschnitte c bis d beziehen sich dahingehend nicht unmittelbar auf den NAP Behinderung 2012–2020, sollten in der Entwicklung des NAP Behinderung 2021–2030 desselben allerdings aufgrund ihrer betonten Relevanz ebenfalls unbedingt Berücksichtigung finden.

15.2.3 Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT) der Vereinten Nationen

Das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (BGBl. Nr. 492, 1987) (Anti-Folterkonvention) der Vereinten Nationen wurde von der Republik Österreich 1985 unterzeichnet und 1987 ratifiziert; das dazugehörige Fakultativprotokoll wurde 2003 unterschrieben und 2012 ratifiziert.

Die Anti-Folterkonvention enthält keine spezifischen Bestimmungen zu Menschen mit Behinderungen, ist in ihren Konsequenzen jedoch von unmittelbarer Bedeutung. Dies trifft insbesondere auf diejenigen Menschen mit Behinderungen zu, die in psychiatrischen Kliniken oder Justizvollzugsanstalten, aber auch in Einrichtungen der Behindertenhilfe oder in Pflegeheimen untergebracht sind bzw. werden. Die gerade auch im Kontext von Menschen mit Behinderungen höchst relevante Volksanwaltschaft ist mit dem Mandat der Kontrolle betraut („OPCAT-Kommissionen“, siehe <https://volksanwaltschaft.gv.at/praeventive-menschenrechtskontrolle/kommissionen#index-lead>).

Der letzte zusammengeführte dritte und vierte Staatenbericht stammt aus dem Jahr 2002. Entgegen der anderen bereits angeführten UN-Konventionen CEDAW und KRK wurden hierfür keine Abschließenden Bemerkungen veröffentlicht (BKA 2020b). Allerdings findet sich auf Website des BKA die Gesamtliste aller aktuellen Empfehlungen, die internationale Monitoring-Gremien der UN oder des Europarats an Österreich gerichtet haben (vgl. BKA 2017b). Darin sind unter anderem die folgenden Empfehlungen im Kontext von Menschen mit Behinderungen relevant:

„Alle Vorfälle, bei denen Maßnahmen getroffen werden, um eine in einer psychiatrischen oder sozialen Wohlfahrtseinrichtung untergebrachte Person physisch oder medikamentös zu beschränken, sollten sorgfältig in speziellen Registern erfasst werden und unabhängiger Überwachung unterliegen. Der Ausschuss empfiehlt, dass freiheitsbeschränkende Mittel

nur als letzten Ausweg anzuwenden, um die Gefahr von Schaden für die Person oder für andere zu verhindern, und nur wenn alle anderen angemessenen Optionen diese Gefahr nicht zufriedenstellend eindämmen könnten.“ (BKA 2017b 26)

Weiters wird empfohlen, dass Österreich als Vertragsstaat

„a) allen Personen mit Freiheitsentzug, insbesondere jenen mit psychischen Erkrankungen, geeignete medizinische und psychische Betreuung bieten [sollte];
b) sicherstellen [soll], dass alle Fälle von Misshandlung oder Vernachlässigung unverzüglich und unvoreingenommen untersucht werden, und falls diese nachgewiesen werden, sollten die Täter strafrechtlich verfolgt und entsprechend bestraft werden;
c) bei der Aufnahme umfangreiche ärztliche Untersuchungen sicher[zu]stellen und die Geheimhaltung und Vertraulichkeit der medizinischen Informationen [zu] garantieren [sind]. Vollzugsbeamte sollten bei medizinischen Untersuchungen von Personen nicht anwesend sein, ausgenommen auf Ersuchen des Arztes.“ (ebd. 20)

Die Bestimmungen der sowie die Empfehlungen zur Anti-Folterkonvention spiegeln sich im Kapitel „2.6 Rechtsschutz bei Freiheitsbeschränkungen“ des NAP Behinderung 2012–2020 wieder und sind dementsprechend auch Gegenstand des vorliegenden Evaluierungsberichtes. Allerdings ist eine deutlich verstärkte Berücksichtigung der Anti-Folterkonvention sowie die Zusammenarbeit mit den ihr zugeordneten Gremien und hier insbesondere der Volksanwaltschaft für die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 dringend zu empfehlen.

15.2.4 Sustainable Development Goals – Agenda 2030 der Vereinten Nationen

Der UN-Aktionsplan "Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung" – auch bekannt als Sustainable Development Goals (SDGs) beziehungsweise Agenda 2030 – wurde von der UN 2015 beschlossen. Auf die darin enthaltenen 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung samt ihrer Subziele ist bis 2030 auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene hinzuwirken. Der Auftrag zur kohärenten und verpflichtenden Umsetzung der SDGs erfolgte per Ministerratsbeschluss vom 12. Januar 2016. Die vollständige Auflistung der SDGs kann auf der Website des BKA eingesehen werden; die angeführten

Informationen sowie die nachfolgenden Zitate zu den Zielen samt ihrer Subziele entstammen dieser Quelle (BKA 2020a). Für den Kontext Behinderung insbesondere in Österreich besonders relevant sind die folgenden definierten Ziele:

- „Ziel 1: Armut in allen ihren Formen und überall beenden.“ Die Intersektion von Armut und Behinderung stellt – auch in Österreich – ein wissenschaftlich vielfach aufgearbeitetes Thema dar. Im NAP Behinderung 2012–2020 wird diesem Aspekt das Unterkapitel „6.7 Sicherstellung des Lebensstandards und Armutsbekämpfung“ gewidmet. Bei der Entwicklung des NAP Behinderung 2022–2030 sollte es im Sinne der und im Einklang mit den SGDs unbedingt weiterführende und vertiefende Berücksichtigung finden.
- „Ziel 3: Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern.“ Dieses Ziel wird im NAP Behinderung 2012–2020 im Abschnitt zu „7. Gesundheit und Rehabilitation“ aufgegriffen; im NAP Behinderung 2022–2030 sollte es dementsprechend unbedingt weiterhin im Fokus stehen.
- „Ziel 4: Inklusive, gleichberechtigte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten lebenslangen Lernens für alle fördern.“ Dieses Ziel wird ausführlich im Kapitel zu Bildung (siehe Kapitel 10) diskutiert.
- „Ziel 5: Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen.“ Dieses Ziel wird im NAP Behinderung 2012–2020 im Abschnitt „1.5 Frauen mit Behinderungen“ aufgegriffen. Bei der Entwicklung des NAP Behinderung 2022–2030 sollte es im Einklang mit den SGDs zwingend weiterführend behandelt werden.
- „Ziel 8: Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern.“ Hier wird im Subziel 8.5. explizit benannt, dass „bis 2030 produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle Frauen und Männer, einschließlich junger Menschen und Menschen mit Behinderungen, sowie gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit“ (ebd.) erreicht werden soll. Dies wird im NAP Behinderung 2012–2020 im Kapitel „5. Beschäftigung“ verhandelt; bei der Entwicklung des NAP Behinderung 2022–2030 sollte dieser Aspekt im Einklang mit den SGDs unbedingt weiterführend Berücksichtigung finden.
- „Ziel 10: Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern.“ Im Subziel 10.2. wird explizit gefordert, dass „alle Menschen unabhängig von Alter, Geschlecht, Behinderung, Rasse [sic!], Ethnizität, Herkunft, Religion oder wirtschaftlichem oder sonstigem Status zu Selbstbestimmung [zu] befähigen [sind] und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion [zu] fördern [ist].“ Dieser Aspekt ist

anschlussfähig an das Kapitel „3. Selbstbestimmtes Leben“ im NAP Behinderung 2012–2020. Es sollte im NAP Behinderung 2022–2030 im Sinne der SDGs weiterhin bearbeitet werden.

- „Ziel 11: Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten.“ Das Subziel 11.2. fordert den Zugang zu „sicheren, bezahlbaren, zugänglichen und nachhaltigen Verkehrssystemen für alle“ sowie die Verbesserung der Sicherheit im Straßenverkehr, und zwar „insbesondere durch den Ausbau des öffentlichen Verkehrs, mit besonderem Augenmerk auf den Bedürfnissen von Menschen in prekären Situationen, Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen“. Im Subziel 11.7 wird gefordert, „den allgemeinen Zugang zu sicheren, inklusiven und zugänglichen Grünflächen und öffentlichen Räumen [zu] gewährleisten, insbesondere für Frauen und Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen“. Diese Aspekte spiegeln sich im aktuell laufenden NAP Behinderung 2012–2020 in den Kapiteln „3. Barrierefreiheit“ sowie „6. Selbstbestimmtes Leben“ wieder; sie sollten explizit auch in der Entwicklung des NAP Behinderung 2022–2030 Berücksichtigung finden.
- „Ziel 16: Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen“. In diesem Ziel werden Menschen mit Behinderungen zwar nicht explizit benannt, die hier formulierten Subziele sind aber allesamt von enormer Bedeutung für diese Zielgruppe und sollten dementsprechend bei der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 unbedingt berücksichtigt werden. Im NAP Behinderung 2012–2020 werden die hier geforderten Themenbereiche insbesondere im Kapitel „2. Diskriminierungsschutz“ behandelt.

Ein Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung der SDGs findet sich auf der bereits genannten Website des BKA unter dem Titel „Beiträge der Bundesministerien zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung durch Österreich. Darstellung 2016.“ (BKA 2017a). Darin enthalten ist auch ein sehr kurzer Abschnitt zu Menschen mit Behinderungen im Kapitel 2a – Querschnittsthemen, der im Wesentlichen auf den NAP Behinderung 2012–2020 sowie auf die Einrichtung des Bundesbehindertenbeirats verweist (vgl. BKA 2017a 45).

15.2.5 Weitere Dokumente und Verträge auf europäischer und auf nationaler Ebene

Wie bereits einleitend erwähnt, erfolgt nun eine Auflistung weiterer Dokumente und Verträge zunächst auf europäischer und dann auf nationaler Ebene. Diese Auswahl ist keineswegs als vollständig zu betrachten. Sie soll aber als Anregung zur vertieften Auseinandersetzung bei der Entwicklung des NAP Behinderung 2022–2030 dienen.

Auf europäischer Ebene relevant für den Kontext Menschen mit Behinderungen ist die im Vertrag von Lissabon 2009 grundlegende Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die in Österreich rechtsverbindliche Gültigkeit besitzt. Menschen mit Behinderungen als Zielgruppe werden hier an mehreren Stellen explizit benannt. Die Charta kann hier vollständig eingesehen werden: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf

Ebenfalls Beachtung finden sollte die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) samt ihren Zusatzprotokollen, der Österreich 1958 beigetreten ist und die seit 1964 Verfassungsrang besitzt. Die EMRK kann hier vollständig eingesehen werden: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_DEU.pdf

Auf nationaler Ebene hinsichtlich der Entwicklung des NAP Behinderung 2022–2030 Beachtung finden sollten die Berichte des Österreichischen Rechnungshofes und hier insbesondere der bereits im Kapitel 10 genannte Bericht „Inklusiver Unterricht: Was leistet Österreichs Schulsystem?“ (RHÖ 2019).

Ebenso äußerst relevant für den Kontext Behinderung sind die Prüfberichte der Volksanwaltschaft. Diese sind unter <https://volksanwaltschaft.gv.at/berichte-und-pruefergebnisse> vollständig einsehbar.

15.3 Krisenmanagement im Kontext Behinderung am Beispiel der COVID-19-Pandemie

Im Zuge der Finalisierung des Evaluationsauftrags und der Zusammenstellung des Abschlussberichts kam es zu einer Zäsur im Alltag durch den Ausbruch der COVID-19-Pandemie. Für das Projektteam bedeutete das eine veränderte Arbeitsweise; Arbeitstreffen verlagerten sich in den virtuellen Raum, die Frequenz von E-Mails zur Koordination nahm zu. Gleichzeitig wurde das gesellschaftliche, aber natürlich auch wissenschaftliche Interesse an

den Auswirkungen einer derartigen Krisensituation auf den Alltag von Menschen mit Behinderungen geweckt und die Notwendigkeit erkannt, diese auch in die Evaluation zu integrieren. Gerade auch vor dem Hintergrund hoher Finanzierungszusagen der Bundesregierung zur Abfederung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und dem in den Interviews häufig genannten Befund, dass politische Maßnahmen im Kontext von Menschen mit Behinderungen auch ein bestimmtes Fenster an Möglichkeiten (auch was die finanzielle Situation betrifft) erfordern, erschien es notwendig auch Empfehlungen im Lichte der aktuellen Situation einzuordnen und damit sicherzustellen, dass die aktuelle Situation nicht zu Rückschritten führt.

Erste Medienberichte im Zuge des Auftretens der COVID-19-Pandemie deuteten darauf hin, dass Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung der Krankheit dazu führten, dass bestimmte Gruppen besonders stark oder noch weiter in ihrer Lebensgestaltung als bereits vor der Krise eingeschränkt wurden. Es lag für das Projektteam also nahe, umgehend zu handeln, die Beforschung der aktuellen Situation und ihrer Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen zu einem Teil der Evaluation zu machen und davon abzuleitende Empfehlungen für die Gestaltung des NAP Behinderung 2022–2030 hinsichtlich des Krisenmanagements zu generieren. Da die Gültigkeitsperiode des NAP Behinderung 2012–2020 schon im Vorfeld der Krise um ein Jahr verlängert wurde, bietet es sich an auch aktuell abzuleitende Ergebnisse und Tendenzen in die Neugestaltung des NAP Behinderung 2022–2030 einzubinden.

Im Zuge der Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie durch die Bundesregierung war die frühe Abschottung institutioneller Einrichtungen von zentralem Interesse: Alten- und Pflegeeinrichtungen, aber auch Institutionen der Behindertenhilfe. Orte, an denen viele Menschen zusammenleben, laufende Personalwechsel stattfinden und Besucherinnen und Besucher verkehren. Längere Zeit herrschte, aufgrund der Neuartigkeit der Erfahrung und des Unwissens bezüglich Details zum Krankheitserreger, Unklarheit bezüglich genauer Infektionswege und Definitionen der Risikogruppe. Einrichtungen der Behindertenhilfe wurden jedenfalls geschlossen (Tagesstrukturen, soweit möglich) beziehungsweise abgeschottet. Überlegungen zu flächendeckenden Testungen beinhalteten nicht nur Personen mit spezifischen Vorerkrankungen, sondern auch die Gruppe der Menschen mit Behinderungen (vgl. Q4, Q5). Dies ist insofern bemerkenswert, da diese Gruppe eine sehr heterogen zusammengesetzte ist. Sie umfasst unterschiedliche Altersgruppen, unterschiedliche Formen der Behinderung und deren Ausprägung, berührt aber auch unterschiedlichste institutionelle Kontexte.

15.3.1 Methodisches Vorgehen und Beschreibung des Datensatzes

Um mehr über die aktuelle Situation zu erfahren, wurde ein Fragebogen generiert. Der Fragebogen wurde am 7. April 2020 über Verteiler des österreichischen Behindertenrats sowie des Dachverbands Wiener Sozialeinrichtungen – bei denen wir uns ausdrücklich für die Unterstützung bedanken – an deren Mitgliedsorganisationen ausgesandt. Somit konnte ein Großteil der zentralen Trägerorganisationen der Behindertenhilfe in Österreich erreicht werden. Der Fragebogen umfasste elf Fragen zum Hintergrund der jeweiligen Einrichtung und dem Umgang mit der aktuellen Situation mit dem folgenden Titel „Sonderumfrage zur Versorgungs- und Unterstützungssituation von Menschen mit Behinderungen in Zeiten von COVID-19 im Rahmen der Evaluation des Nationalen Aktionsplans Behinderung“. Die Fragen sind im Folgenden aufgelistet:

Demographische Abfrage:

- Q1. In welchem Bundesland befindet sich Ihre Organisation?
- Q2. In welchen Bereichen bietet Ihre Organisation Angebote für Menschen mit Behinderung?
- Q3. Wie viele Personen werden von Ihrer Organisation unterstützt?

Fragen zur offenen Beantwortung:

- Q4. Wie stellt sich die Versorgungs- und Unterstützungssituation der von ihrer Organisation unterstützten Personen derzeit dar?
- Q5. Wo befinden sich die von Ihrer Organisation unterstützten Personen derzeit überwiegend?
- Q6. Wie beurteilen sie die Versorgung mit relevanten Informationen rund um COVID-19-Pandemie durch relevante Behörden und öffentliche Stellen? Gibt es genug zielgruppenspezifisch aufbereitete Informationen?
- Q7. Welche konkreten Bedarfe haben Sie und Ihre Organisation derzeit zur Aufrechterhaltung einer qualitativen Versorgungs- und Unterstützungssituation?
- Q8. Wie beurteilen Sie das derzeitige Krisenmanagement und inwiefern wird dabei auf die von Ihnen beschriebenen Bedarfe von Menschen mit Behinderungen eingegangen?
- Q9. Was sind für Sie und Ihre Organisation in der derzeitigen Situation die größten Herausforderungen und was die größten Lernerfahrungen?

- Q10. Was wäre zukünftig wichtig zu berücksichtigen, um in einer vergleichbaren Situation besser vorbereitet zu sein?
- (Q11. Was ich sonst noch sagen möchte: ...)

Bis Ende April konnten insgesamt 53 Eingänge verzeichnet werden. Die folgenden Auszüge aus der automatisierten quantitativen Analyse durch das Tool Survey Monkey geben Aufschluss über die Zusammensetzung des Datensatzes:

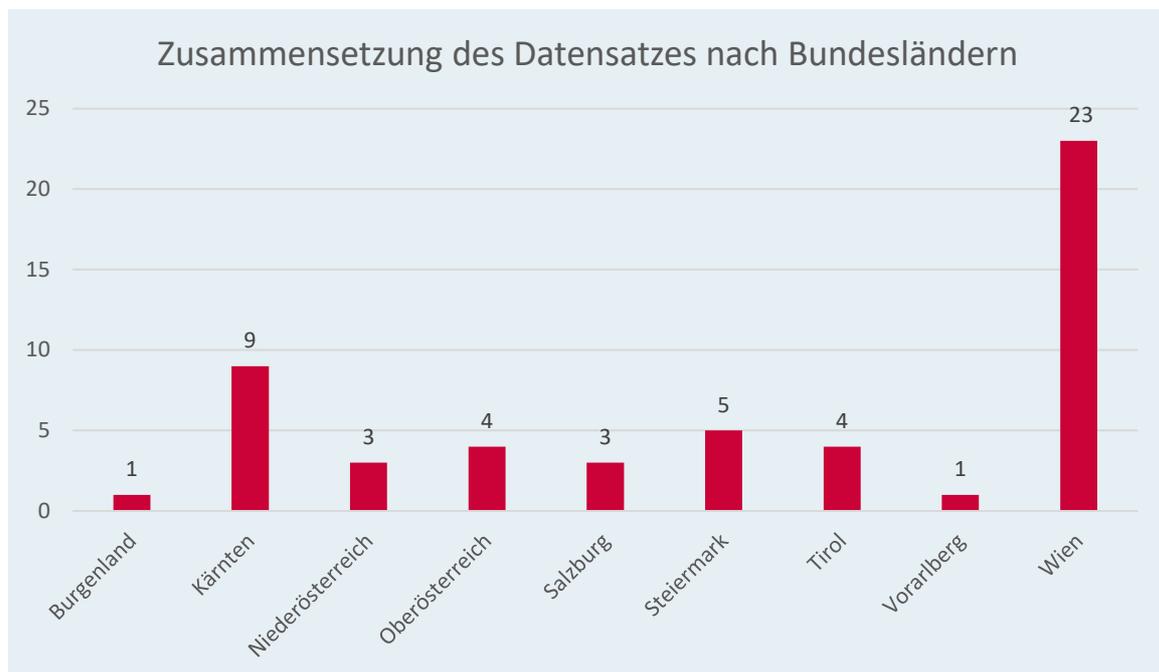


Abbildung 4: Verteilung der Antworten über die Bundesländer

Es gingen Antworten aus jedem Bundesland ein. Die meisten der abgegebenen Antworten beziehen sich auf Wien (23 Antworten)⁸³, aus Kärnten gingen neun Antworten ein, während aus dem Burgenland und aus Vorarlberg nur jeweils eine Rückmeldung verzeichnet werden konnte.

⁸³ Die Häufung ist durch die zusätzliche Aussendung des Dachverbands der Wiener Sozialeinrichtungen zu erklären. Weitere regional tätige Dachverbände in anderen Bundesländern haben, auf die Aufforderung den Fragebogen zu versenden, nicht reagiert.

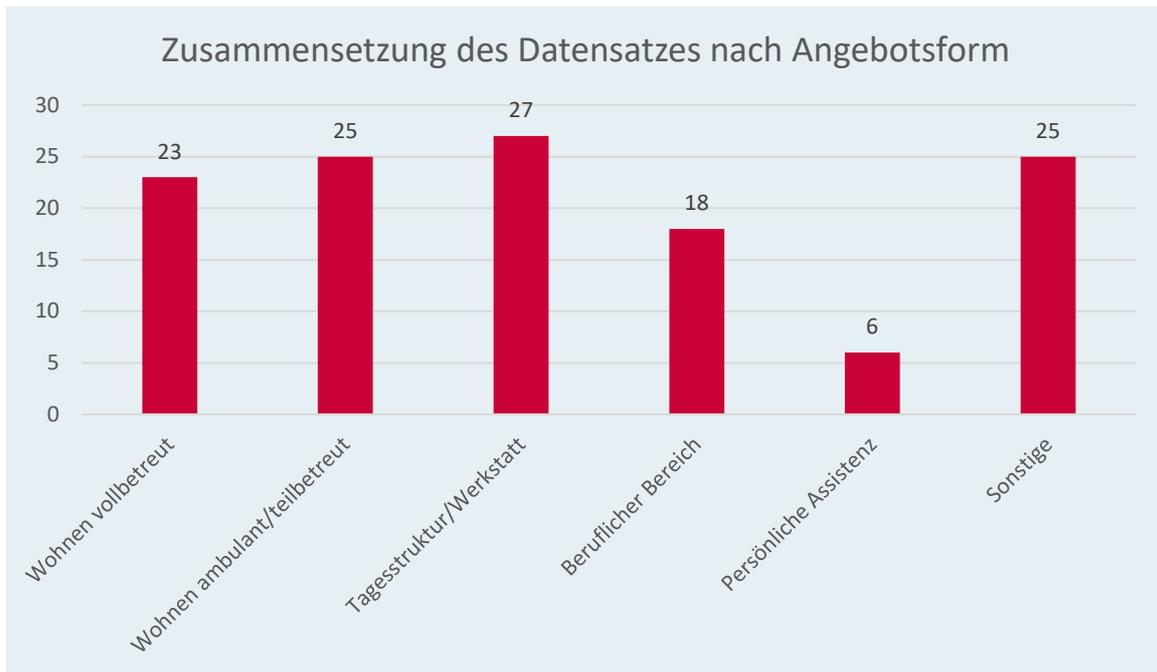


Abbildung 5: Bereiche des Angebots

Die eingegangenen Antworten umfassen Rückmeldungen aus unterschiedlichen Angebotsformen: Von vollbetreutem Wohnen, über Tagesstrukturen bis zur Persönlichen Assistenz. Angebote im Bereich der Tagesstruktur machten neben der Rubrik „Sonstiges“ die häufigste der von den beteiligten Organisationen angebotene Form der Unterstützung aus. Unter „Sonstiges“ wurden genannt: Unterschiedliche Angebote zu Beratung und Information (unter anderem Peer-Beratung, Sozialberatung und Rechtsberatung), Gruppenangebote, Freizeit- und Sportangebote, Mobilität/Fahrtendienst, Interessensvertretung und Selbsthilfe (vgl. Q2)

Auch hinsichtlich der Verteilung von Einrichtungsgrößen variierten die eingegangenen Antworten und reichte von eher kleineren Trägerorganisationen die weniger als 50 Personen unterstützen bis hin zu Organisationen, die über 500 Personen unterstützen. In etwa zwei Drittel der Rückmeldungen gingen von eher größeren Organisationen (101-500 beziehungsweise mehr als 500 unterstützte Personen) ein.

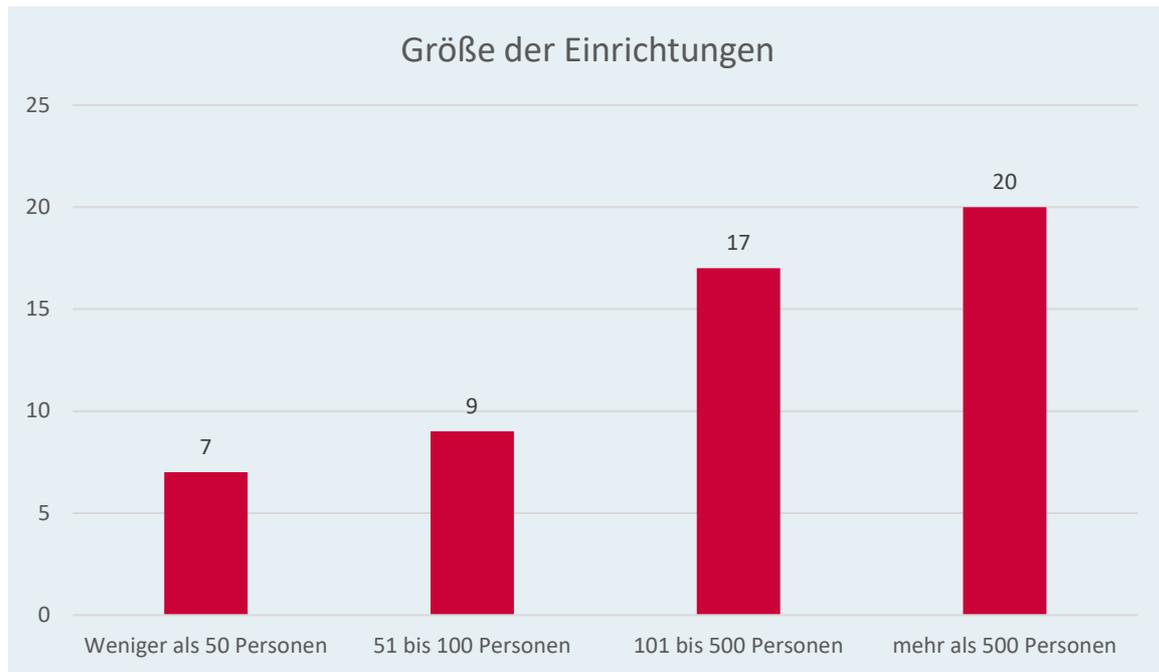


Abbildung 6: Anzahl der Personen, die die Einrichtung nutzen

Die hohe und rasche Beteiligung an der Fragebogenerhebung deutet auf ein hohes Maß an Engagement und Bereitschaft zum Austausch hin. Daraufhin beschloss das Projektteam unter Einbindung von Studierenden aus dem Bachelorseminar des Studiengangs Inklusive Pädagogik (Fokus Beeinträchtigung) im Lehramtsstudium der Sekundarstufe der Universität Wien die Ergebnisse der Befragung in Interviewsettings zu vertiefen. Drei Studierende erklärten sich bereit an der Datensammlung im Rahmen einer qualitativen Befragung mitzuwirken. Zunächst wurde dazu der vorliegende Datensatz einer ersten groben thematischen Analyse unterzogen, und davon ausgehend weiterführende Fragen formuliert. Diese fokussierten im Wesentlichen auf die Vertiefung der bereits gestellten Fragen. Folgende Fragen dienten als grober Interviewleitfaden:

- Bitte beschreiben Sie kurz welche Erfahrungen Sie in den letzten Wochen in Bezug auf das Krisenmanagement und Menschen mit Behinderungen gemacht haben.
- Wie wurde im Krisenmanagement auf Menschen mit Behinderungen eingegangen?
- Wie wurde mit Informationen versorgt? (Welche Informationen? In welchem Umfang? Wie wurden diese Informationen aufbereitet?)

- Welche Unterstützung wurde geboten? (Wer trägt hier die Verantwortung? Wer ist davon betroffen?)
- Wie nahmen Sie diesen Aspekt im öffentlichen/medialen Kontext wahr?
- Wurde in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich reagiert?
- Welche Schlüsse ziehen Sie daraus? Was haben Sie daraus gelernt?
- Welche Implikationen ergeben sich für die österreichische Behindertenpolitik?
- Gibt es sonst noch etwas, das Sie beschäftigt und Sie uns sagen möchten?

So wurde Anfang Mai 2020 eine Einladung sowohl über den Verteiler des Behindertenrats als auch über den für die Durchführung der Experten- und Expertinneninterviews für den NAP Behinderung 2012–2020 erstellten Verteiler versendet. Darin wurden interessierte Personen zur Teilnahme an einer von zwei Fokusgruppen beziehungsweise der Option zu einem Einzelinterview eingeladen. Die folgenden qualitativen Erhebungen konnten schließlich durchgeführt werden:

- Gruppendiskussion (G) mit 8 Personen, welche sich aus folgenden Personengruppen zusammensetzten: Interessens- bzw. Selbstvertretung (2), Länder (1), Beamter oder Beamtin aus einer anderen Verwaltungsstelle (1), Zivilgesellschaft (4)
- 3 Einzelinterviews (I1-I3): Interessens- und Selbstvertretung (I1), Interessens- und Selbstvertretung (I2), Betroffenen- und Interessensvertretung (I3)

15.3.2 Begleitende Anmerkungen zur Forschung

Aufgrund des engen Zeitrahmens zur Erhebung konnten keinerlei Entwicklungen im Zuge der schrittweisen Öffnung erhoben werden, was allerdings definitiv relevant gewesen wäre. Es gilt außerdem zu beachten, dass im kurzen Erhebungszeitraum nicht alle Personen, welche sich für ein Interview bereit erklärt hätten, miteinbezogen werden konnten. Auch hier kam es zu Einschränkungen aufgrund zeitlicher und personeller Engpässe im Projektteam. Ebenso gilt es anzumerken, dass die enge zeitliche Taktung nur eine erste schwerpunktmäßige Analyse ermöglichte. Weiterführende Erhebungen unter wissenschaftlicher Begleitung wären jedenfalls zu empfehlen. Aufgrund der sich in den Schulen vor allem in den letzten Wochen laufend ändernden Vorgaben wurde ein Gruppeninterview mit Experten und Expertinnen aus den Bereichen Bildung und Ausbildung nicht in den Datensatz aufgenommen,

da hier weiterführende Analysen notwendig sind und erst erfolgen, selbes gilt für Einschätzungen der internationalen Lage und Gesprächen mit Experten und Expertinnen dazu.

15.3.3 Thematische Auswertung des Datenmaterials

Ausgehend von der groben thematischen Sichtung der zentralen Ergebnisse aus den gesammelten Fragebögen, folgte im Sinne eines Mixed-Methods Ansatzes eine thematische Inhaltsanalyse unter Einbeziehung der Interviewdaten. Zentrale Kategorien werden im Folgenden dargestellt und erläutert.

Unmittelbare Auswirkungen und Entwicklungen der COVID-19-Pandemie

Bei den befragten Einrichtungen wurden – wie auch in allen anderen gesellschaftlichen Bereichen – soweit dies möglich war viele Agenden in das sogenannte Home-Office verlegt. Im Kontext der direkten Pflege beziehungsweise der Unterstützungs- oder Betreuungsarbeit kam es dabei zu Herausforderungen. Der Vielfalt der befragten Einrichtungen geschuldet, handelt es sich dabei um unterschiedlichste Angebote im voll- oder teilbetreuten Wohnbereich, beruflichen Coaching, Freizeitangeboten oder sonstigen Unterstützungsbereichen – und damit unterschiedlichen Herausforderungen und Erfahrungen. Viele der befragten Personen berichten, dass Kontakte zwischen Personen, sei es in Selbstvertretung, als Kunden und Kundinnen oder Klienten und Klientinnen, wo dies möglich war telefonisch oder online, durch Videokonferenzen oder ähnliches stattfanden. In anderen Fällen wurden Dienstpläne angepasst, um Personalwechsel zu minimieren, beziehungsweise Betreuungsbedarfe zu decken. Die Umstellung auf telefonischen oder online Kontakt betrifft genauso Krisenintervention als auch psychologische Betreuung. Die Berichte darüber, inwiefern telefonische beziehungsweise virtuelle Kontaktformen den persönlichen Kontakt ersetzen können, variieren: Zum Teil wird von sehr positiven Erfahrungen gesprochen, andere befragte Personen sehen die Lebensqualität von Menschen mit Behinderungen, mit denen sie arbeiten, hingegen als stark beeinträchtigt. Als schwerwiegende Auswirkungen auf die Personen wird die Isolation, im Besonderen bei COVID-19 Verdachtsfällen, als auch der fehlende persönliche Kontakt zu Angehörigen oder Freunden und Freundinnen (Abschottung der Einrichtungen) bei gleichzeitiger Belastung durch die Krisensituation genannt (vgl. Q4, Q7, Q9).

Mehrere Antworten deuten darauf hin, dass viele der Einrichtungen von der Situation massiv überrascht waren, und lange Zeit weder Krisenpläne noch konkrete Handlungsanweisungen vorlagen. Einige berichten, dass es zu umgehenden Auswirkungen beispielsweise

durch Kündigungen von Menschen mit Behinderungen kam (vgl. Q9, Q10). Des Weiteren sahen sich kleinere von Spenden abhängige Einrichtungen in ihrer Existenz bedroht (vgl. Q9).

Mehrere befragte Personen geben an, dass der persönliche Kontakt aufrechterhalten wurde, wenn die Unterstützung der Personen diesen unbedingt erforderlich machte. Krisenintervention- und Notbetrieb konnten im Bedarfsfall ermöglicht werden, die Einbindung oder Hilfestellung durch Angehörige, die mitunter notwendig wurde, wurde an mehreren Stellen im Fragebogen markiert (vgl. Q4, Q5).

Eine klare und strukturierte Vorgehensweise und zeitgerechte Versorgung mit Informationen zur Vorgehensweise im Falle einer derartigen Krise wird an mehreren Stellen im Fragebogen als Bedarf formuliert. Die am häufigsten genannten Bedarfe zu Beginn beziehungsweise während der Pandemie betreffen Schutzmaterialien wie Desinfektionsmittel, Mund-Nasen-Schutzmasken sowie Informationen über Verfügbarkeit, Notwendigkeit und Umfang von Testungen. Darüber hinaus wird vor allem der Wunsch nach weniger bürokratischer Unterstützung (beispielsweise finanzielle Hilfestellungen) deutlich. Sowohl im Gruppeninterview als auch in den Fragebögen wird angegeben, dass Schutzausrüstung beziehungsweise -materialien und -vorkehrungen anfangs nicht selbstverständlich für die Einrichtungen der Behindertenhilfe zur Verfügung gestellt wurden (vgl. G, Q7).

Die befragten Personen führen als unmittelbare Auswirkung der Krisensituation an, dass Menschen mit Behinderungen zu wenig Beachtung gefunden hätten. Die Versorgung mit Schutzausrüstung oder Bereitstellung finanzieller Mittel, um die Unterstützung und den Personenschutz zu gewährleisten, haben gefehlt (vgl. I2). Auch zu Testungen in Einrichtungen von Menschen mit Behinderungen wird kritisiert, dass diese nicht selbstverständlich von den Ländern angeordnet und durchgeführt wurden (vgl. G). Bei den Behörden wird im Umgang mit dem Krisenmanagement Überforderung wahrgenommen (vgl. ebd.).

Eine Sondersituation ergab sich nach Meinung mehrerer befragter Personen vor allem hinsichtlich des Angebots der Persönlichen Assistenz. Hier gab es längere Zeit keine klaren Regelungen, auch nicht bezüglich der Planung von Dienstzeiten und Verfügbarkeit von Schutzausrüstung (vgl. I1, Q7).

In den Interviews wird aufgezeigt, zu welchen Problemen es im Verlauf der Krise kam. Dies wird anhand von Beispielen von Einzelpersonen oder Organisationen, aber auch Personen-

gruppen erläutert. Exemplarisch nennt ein Experte oder eine Expertin die Ausgangsbeschränkungen: Für Menschen, die auf barrierefreie öffentliche Verkehrsmittel angewiesen sind, bedeuten die Ausgangsbeschränkungen beziehungsweise Regulative zur Nutzung des öffentlichen Verkehrs eine stärkere Einschränkung des Bewegungsradius, als für Menschen, die andere Optionen – wie Fahrrad fahren, oder die Möglichkeit längere Strecken zu Fuß zu gehen oder mit dem eigenen PKW zu fahren – nutzen können (vgl. I1). Deutlich wird, dass alle Beschränkungen und Verordnungen Auswirkungen auf das Leben von Menschen mit Behinderungen hatten, die Tragweite allerdings eine breite Varianz aufweist.

Weiters wird angeführt, dass die Lockerungen der Maßnahmen für Hochrisikopersonen im Gegensatz zu anderen Personen nicht nur eine Erleichterung bringen, sondern gleichzeitig auch eine stärkere Gefährdung (vgl. ebd.). Nicht nur für Menschen mit Behinderungen, sondern auch für ihre Angehörigen bedeutete die Krisensituation die Konfrontation mit neuen Herausforderungen. Die teilweise plötzliche Schließung von Betreuungseinrichtungen, Tagesstrukturen oder Werkstätten, haben dazu geführt, dass Angehörige diese Angebote teilweise ersetzen mussten (vgl. G, I1). Ausgefallene Strukturen und zusätzliche Betreuungsaufgaben wurden vermehrt von Frauen übernommen, die dadurch mehr belastet wurden (vgl. I1). Auch Frauen mit Behinderungen werden als Personengruppe angegeben, die in der Krisensituation unter der Mehrfachbelastung von Lohnarbeit und Betreuungstätigkeiten als auch der zusätzlichen Barrieren besonders belastet sind (vgl. I1).

Darüber hinaus wird von den befragten Personen darauf hingewiesen, dass sich Einschränkungen bei der Gesundheitsversorgung auf Menschen mit Behinderungen stärker auswirken, sofern ein stärkerer Bedarf an Hilfsmitteln oder Gesundheitsleistungen besteht (vgl. G, I1). Eine befragte Person führt an, dass Bestimmungen in Krankenhäusern zu isolierten Stationen und dem Verbot von Begleitpersonen eine besondere Herausforderung für Personen darstellen, die auf Hilfestellungen durch Dritte angewiesen sind (vgl. G).

In einem der Einzelinterviews wird von einem Experten oder Expertin darauf hingewiesen, dass Menschen mit psychischen Erkrankungen nicht gewusst haben, wo sie Hilfe finden können. Selbsthilfegruppen wurden ausgesetzt, und auch der Besuch bei einem Psychotherapeuten oder einer Psychotherapeutin war nicht mehr möglich. Der Experte oder die Expertin meint, dass für diese Personengruppe der persönliche Kontakt zu anderen von enorm hoher Bedeutung ist, und dieser durch Ausgangsbeschränkungen nicht mehr möglich war (vgl. I3). Die Betroffenenengruppe, die von der Organisation des Experten oder der Expertin betreut wird, sind Personen über 50 Jahre - viele der Betroffenen gehören somit zur Risikogruppe. Aus diesem Grund gestaltete es sich schwierig den Kontakt zu den Betroffenen zu

halten, weil teilweise die technische Ausrüstung fehlte und Telefongespräche nicht den bevorzugten Kanal zur Kontaktaufnahme darstellten. Einige Personen der Zielgruppe wohnen auch alleine und waren dadurch wochenlang von anderen Personen abgeschieden. Sie mussten ihren Alltag ohne Hilfestellungen gestalten, was teilweise dramatische Folgen auf ihre psychische Gesundheit hatte:

„(...) es kommt dann der Zeitpunkt, wo man nichts mehr machen möchte, weil man träge wird und plötzlich wieder komplett wirre Gedanken hat. Die Maschinerie, die man sonst mit einer guten Tagesstruktur unter Kontrolle hat, ist weg.“ (I3)

Verfügbarkeit und Zielgruppenorientierung von Informationen

Die Versorgung mit Informationen und Verfügbarkeit von adäquat gestaltetem Informationsmaterial zum Thema COVID-19-Pandemie, dazugehörigen Schutzmaßnahmen und Hygienevorschriften beziehungsweise jeweils gültigen gesetzlichen Verordnungen, wird unterschiedlich bewertet: Ein Teil der Befragten gab an, dass ausreichend Informationen vorhanden gewesen seien, und diese auch für spezifische Gruppen aufbereitet waren beziehungsweise von den Einrichtungen selbst aufbereitet wurden. Ein anderer Teil vertrat die gegenteilige Sichtweise, nämlich, dass Informationen durchgehend fehlten. Im Antwortverhalten lassen sich dabei keine regionalen Tendenzen erkennen. Ein Antwortbeispiel auf die Frage Q6 lautete: „Es gab zu keiner Zeit der Epidemie auf die Zielgruppe der Menschen mit Behinderung zugeschnittene Informationen von offizieller Stelle.“

In den Interviews wird eine deutlich kritischere Einschätzung der Informationen für Menschen mit Behinderungen vorgenommen. Menschen mit Behinderungen, egal mit welchem Grad an Behinderung, wurden laut Experten und Expertinnen zu allerletzt informiert und mitbedacht (vgl. I2). Vor allem für spezielle Gruppen aufbereitete Materialien seien lange zu wenig beziehungsweise gar nicht vorhanden gewesen. Viele vorhandene Informationen seien von betroffenen Gruppen (zum Beispiel der Selbstvertretung) selbst aufbereitet worden. Mehrfach wurde darauf verwiesen, dass zum Beispiel für Menschen mit psychischer Beeinträchtigung kein beziehungsweise wenig geeignetes Material zur Verfügung gestanden habe. Mitunter seien auch hier Organisationen eigenständig dieser Aufgabe nachgekommen, und haben Informationen zum Teil aus anderen Sprachen übersetzt und aufbereitet (vgl. I2). „Wir sind komplett vergessen worden, also die Selbsthilfe ist komplett vergessen worden.“ (I3), so schildert dies ein Experte oder eine Expertin aus dem Bereich der

Menschen mit psychischer Erkrankung. Teilweise nahmen Vertreter oder Vertreterinnen eigenständig Kontakt mit dem Sozialministerium auf, wie eine befragte Person beschrieb: „Ich habe dann auch einen Brief ans Sozialministerium und an das Gesundheitsministerium gemailt, weil (...) auf uns komplett vergessen wurde“ (I3). Außer einem Verweis auf das Bundesgesetzblatt vom 30. April führte dies zu keiner Rückmeldung. Von offizieller Seite kamen – weder vom Bund, von der Landesbehörde, Bezirksbehörde oder der Gemeinde – Informationen, die für die Betroffenen- und Interessenvertretung relevant gewesen wären. Niemand habe sich für die Personengruppe der Menschen mit psychischer Erkrankung zuständig gefühlt (vgl. I3).

Eine weitere spezifische Gruppe, auf welche im Verlauf der Erhebungen referenziert wurde, sind gehörlose Menschen beziehungsweise Personen, welche Gebärdensprache nutzen. Von mehreren Befragten wird auf die fehlende Untertitelung für die gebärdensprachige Community bei Informationssondersendungen wie etwa den täglichen Pressekonferenzen der Bundesregierung berichtet. Auch andere Formen der barrierefreien Aufbereitung und Zugänglichmachung von Informationen fehlten weitestgehend. So seien auch keine Informationsmaterialien in Brailleschrift zur Verfügung gestellt worden (vgl. G). Darüber hinaus wird berichtet, dass allgemeine Informationsstellen – wie die Corona-Hotline 1450 – nicht mit den Anliegen von Menschen mit Behinderung vertraut gewesen seien, und bei spezifischen Fragestellungen, etwa zu Persönlicher Assistenz, weder Hilfestellung oder Rückmeldung anbieten, noch an andere kompetente Stellen verweisen konnten (vgl. G).

Krisenmanagement für spezifische Zielgruppen und Wahrnehmung des Themas in der Öffentlichkeit

In den Antworten auf den Fragebogen wird deutlich, dass die Befragten zwischen einer Bewertung des Krisenmanagements im Allgemeinen sowie des Krisenmanagements in Bezug auf Menschen mit Behinderungen unterscheiden. Das Krisenmanagement und das Vorgehen der Regierung im Allgemeinen werden von den meisten befragten Personen positiv bewertet. In Bezug auf das Krisenmanagement für Menschen mit Behinderungen werden von den Befragten unterschiedliche Meinungen vertreten (vgl. Q7, Q8). Positive Einzelnennungen betreffen etwa das Krisenmanagement in Kärnten, in Wien oder die MA40 (Berufsrettung) in Wien oder den FSW (wobei hier von anderen interviewten Personen Kritik geäußert wird). Besonders deutliche Kritik wird an der Tatsache ausgesprochen, dass Menschen mit Behinderung in den Krisenstäben fehlen. Ein diesbezüglicher parlamentarischer Antrag wurde abgelehnt. Zusätzlich wird angemerkt, dass auf die Situation von Menschen mit Behinderungen kaum öffentlichkeitswirksam eingegangen wurde.

Auch in der Vertiefung im Rahmen des Gruppeninterviews herrschte die einhellige Meinung vor, dass Menschen mit Behinderungen und deren Interessen im Zuge des Krisenmanagements erst sehr spät wahrgenommen wurden (vgl. G). Die Bedarfe und Anliegen von Menschen mit Behinderungen fanden also anfangs keine Beachtung im Krisenmanagement, ebenso wenig wurden Menschen mit Behinderungen in relevante Entscheidungsprozesse miteinbezogen (vgl. ebd.). Ein Experte oder eine Expertin berichtete im Interview: „Es ist einfach nicht möglich gewesen, in die Strukturen adäquat hinein zu kommen.“ (G) Als Grund dafür wird vermutet, dass bei den Entscheidungsträgern und Entscheidungsträgerinnen in den Krisenstäben das Bewusstsein für Inklusion und für die Rechte von Menschen mit Behinderung gefehlt habe (vgl. ebd.). Dies wird von den befragten Experten und Expertinnen keinesfalls als Phänomen gesehen, dass nur in der Krise auftritt. „Es ist eigentlich immer so, dass das Thema Behinderung ein Randthema ist (...) im Zuge dieser Krise wird alles was vorher schon da war, noch viel deutlicher (...) Und das war da auch der Fall“ (ebd.). Eine weitere Person schließt sich dieser Einschätzung an:

„Ich muss ständig das Thema Behinderung thematisieren. Ständig und ununterbrochen, sonst wird es einfach nicht gehört. Das ist ein gesellschaftliches Faszinosum in meinen Augen, dass das so ignoriert wird. Weil (...) da sind ja sehr viele Menschen davon betroffen. Trotzdem wird es gerne übersehen“ (G).

Die fehlende Repräsentation von Menschen mit Behinderungen in den Krisenstäben wird von den befragten Personen als das eigentliche Kernproblem festgemacht. Dies betrifft, wie vorher erwähnt, aber nicht nur die Krisenstäbe. Insgesamt wird eine zu niedrige Präsenz von Menschen mit Behinderungen in politischen Entscheidungsgremien kritisiert. Dadurch sei es kaum möglich deren Anliegen angemessen zu berücksichtigen und Interessen durchsetzen zu können (vgl. ebd.). Eine Bringschuld wird auch bei politischen Entscheidungsträgern und Entscheidungsträgerinnen festgemacht, sich proaktiver mit den Rechten von Menschen mit Behinderungen und der UN-BRK auseinanderzusetzen. Dies sei nicht ausschließlich die Aufgabe von Menschen mit Behinderungen (vgl. ebd.).

Die interviewten Personen berichteten, dass auch die mediale Berichterstattung erst zeitverzögert Menschen mit Behinderungen zum Thema gemacht habe (vgl. G). Dass Menschen mit Behinderungen überhaupt mediale Erwähnung fanden, wird darin verortet gesehen, dass vor allem der Behindertenrat und der Monitoringausschuss sehr viel Einsatz und Nachdruck gezeigt haben, um Berichterstattungen zu erwirken (vgl. G, I1). Dies fiel aus der Sicht einer Interviewperson auch mit den Planungen zum 5. Mai (Europäischer Protesttag zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen) zusammen, da für diesen Tag bereits ein Sendeschwerpunkt geplant gewesen war. Die Bemühungen des öffentlich-rechtlichen Fernsehens werden von den Experten und Expertinnen positiv anerkannt, müssen jedoch noch weiter ausgebaut werden (vgl. G): „Es sollte einfach normal sein, Menschen mit Behinderungen genauso zu zeigen wie andere auch“ (G6). Außerdem, so eine weitere Person im Gruppeninterview, sei nicht nur relevant, dass Menschen mit Behinderungen gezeigt werden, sondern wie sie gezeigt werden. So sollten etwa nicht immer die gleichen Personen medial präsent sein, sondern auch Menschen mit Lernschwierigkeiten mit ihren Unterstützern und Unterstützerinnen vorkommen (vgl. G).

In einem der Einzelinterviews wird mehrfach erwähnt, dass die Gruppe der psychisch Erkrankten komplett vergessen und nicht wahrgenommen wurde. Auch in den Medien fand man dazu so gut wie keine Berichte (vgl. I3). „Ein paarmal ist geschrieben worden, dass durch die Isolation psychische Probleme auftreten können, aber das sind ja Menschen, die vorher nicht betroffen waren.“ (I3). In diesem Kontext wurde laut Aussagen eines Experten oder einer Expertin auch zu wenig darauf geachtet, dass bei bestimmten Krankheiten beziehungsweise Behinderungen ein erhöhtes Risiko vorhanden ist, an Depressionen zu erkranken. Hier bedürfe es zusätzlicher Vorkehrungen um diese Personengruppe nicht zu übersehen (vgl. G). Eine befragte Person ergänzt, dass die durch die Krisensituation ausgelösten oder verstärkten Ängste es möglicherweise noch schwieriger für diese Menschen

machen, auf sich aufmerksam zu machen (vgl. G). In einem der Einzelinterviews wird zusätzlich darauf hingewiesen, dass für Menschen mit psychischer Erkrankung durch die Krisenverordnungen und Beschränkungen zusätzliche Herausforderungen entstehen (vgl. I1).

Generell zeigte sich und wird auf das Paradox verwiesen, dass Personen mit Behinderung als Risikogruppe einerseits von zentralem Interesse waren, über sie und ihre Bedarfe aber eigentlich nicht gesprochen wurde:

„Auffallend ist, dass zwar Menschen mit Behinderungen unter dem Begriff „Risikogruppe“ einbezogen werden, aber die spezifischen Herausforderungen von Menschen mit Behinderungen in der öffentlichen Berichterstattung der Medien und im Blickwinkel der von der Politik kommunizierten Maßnahmen kaum vorkommen.“ (Q6)

Verantwortlichkeiten und Engagement

Sowohl im Gruppeninterview als auch einem der Einzelinterviews wird angegeben, dass Personen aus der Selbstvertretung oder andere wichtige Akteure oder Akteurinnen aus der Behindertenhilfe dafür ausschlaggebend waren, dass die unmittelbaren Anliegen von Menschen mit Behinderungen in der Krise – wenngleich verspätet – Beachtung gefunden haben (vgl. G, I1). Selbstvertreter und Selbstvertreterinnen waren darum bemüht, in den Krisenstäben partizipieren zu können, und auf ihre Anliegen aufmerksam zu machen (vgl. I1, Q11). Darüber hinaus wird davon berichtet, dass Einzelpersonen, Einrichtungen und Organisationen selbst, mitunter bei unklarer Finanzierung Verantwortung dafür übernommen haben, Schutzmaterialien bereitzustellen und zu verteilen (vgl. ebd.). Mehrere Experten oder Expertinnen führen an, dass viele Organisationen schnell reagiert und die notwendigen Vorkehrungen getroffen haben, anstatt auf staatliche Richtlinien zu warten (vgl. G, I2). Ein Experte oder eine Expertin merkte kritisch an, dass die Beachtung der Rechte und Forderungen von Menschen mit Behinderungen stark vom Engagement von Einzelpersonen abhängig sei:

„Und das ist eigentlich erschreckend ernüchternd, wenn man bedenkt, was wir alle die letzten Jahre, seit 2006 oder seit 2008, wo wir die UN-BRK ratifiziert haben, alles zu diesem Thema versucht haben zu diskutieren und Einstellungs- und Verhaltensänderungen zu bekommen.“ (G)

Aus einem anderen Einzelinterview geht hervor, dass weder in Bund, Länder, Bezirksbehörden noch Gemeinden Ansprechpersonen für Menschen mit psychischer Erkrankung zuständig waren. Der Obmann oder die Obfrau dieser Interessensvertretung musste hierbei aktiv werden (vgl. I3). „Ich habe mich dann erkundigt und hab herumtelefoniert, es hat mich einer zum anderen gesendet. Keiner hat sich für uns zuständig gefühlt.“ (I3).

Die Einsatzbereitschaft der Mitarbeitenden („furchtlose Mitarbeiterinnen, die trotzdem zu Klientinnen fahren...“ (Q7)) beziehungsweise das schnelle Agieren der Einrichtungen an sich wird an mehreren Stellen im Fragebogen hervorgehoben (vgl. Q7, Q11). Allerdings wird auch die problematische Situation, die sich durch die hohe psychische Belastung für die Mitarbeitenden ergibt, verwiesen. Zu den vielfältigen Herausforderungen der Krisensituation kommt, dass Interventionen oder ähnliche Angebote mitunter eingestellt wurden. Außerdem wirkten sich Sorgen aufgrund finanzieller Unsicherheiten, etwa bedingt durch Kurzarbeit und die Schließung von Einrichtungen, zusätzlich belastend aus (vgl. Q9). Auch auf den Faktor zeitlicher Planungssicherheit wird eingegangen, da Dienstpläne sich laufend ändern können und dies eine Auswirkung auf das Privatleben der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen habe.

In den Daten zeigen sich auch einige Hinweise, die Unterschiede in der Handhabung zwischen den Bundesländern deutlich machen: Die föderale Organisation der Struktur, als eines der großen Probleme der österreichischen Behindertenhilfe, wirke sich demnach insbesondere in Krisensituationen negativ aus (vgl. G.). Von den befragten Personen werden hierbei zwischen den Bundesländern große Unterschiede beim Krisenmanagement beschrieben: So sind nur bei manchen Ländern Menschen mit Behinderungen in den Krisenstäben vertreten (vgl. G.). Auch gibt es in manchen Bundesländern keine Ansprechpersonen für Menschen mit Behinderungen, wo man sich bei spezifischen Bedarfen hinwenden könnte (vgl. I1).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass vor allem zu Beginn der Krise keine einheitlichen Informationen seitens des Bundes beziehungsweise der Länder an Behinderteneinrichtungen ausgegeben wurden. Die erhobenen Daten lassen allerdings erkennen, dass es sehr auf die jeweilige Einrichtung ankommt, wie gut oder schlecht diese durch die Krise kommt, da vor allem das Know-How der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und die Arbeitsweise und Infrastruktur vor der COVID-19-Pandemie in diesem Kontext eine wichtige Rolle spielen. So war für Einrichtungen, die bereits vor der Krise über eine gut ausgebaute digitale Infrastruktur verfügten, die Umstellung auf Home-Office während des Lockdowns eine weniger große Herausforderung als für Einrichtungen, die sich eine solche erst zulegen, auf

neue Arbeitsweisen umstellen, sowie die von ihnen unterstützten Personen daran gewöhnen mussten (vgl. u.a. I2, Q9).

Viele Organisationen haben in den letzten Monaten in vielen Bereichen ein hohes Maß an Eigeninitiative gezeigt und sind zumeist von sich aus an die Krisenstäbe herangetreten, um ihre Vorschläge und Meinungen einzubringen. Es zeigt sich, dass Handlungsabläufe zum Ziel haben, das Beste für die jeweils zu unterstützenden Personen zu tun. Dabei bewegen sich viele Organisationen aber im rechtlichen Graubereich. Um sich selbst und das eigene Handeln abzusichern, berichten einige Organisationen davon, ihr Vorgehen proaktiv an die jeweiligen Landesregierungen beziehungsweise Sozialabteilungen kommuniziert zu haben. Vielfach erfolge darauf allerdings keine Rückmeldung. Während dies einige als Zustimmung zu ihrem Vorgehen deuten (vgl. G, I2), wünschen sich andere Organisationen eine klarere Form der Rückmeldungen (vgl. I2).

Übergänge in die Krise und aus der Krise: Perspektiven Pre- und Post-Lock-Down

In vielen der Antworten zum Fragebogen wird als oberstes deklariertes Ziel genannt weiterhin sich nicht anzustecken. Neben unmittelbaren Auswirkungen der Krisensituation wie finanziellen Sorgen und direkten Auswirkungen für die Gruppe von Menschen mit Behinderungen, die zum Beispiel von Kündigungen betroffen sein können (Q9), führte diese in einigen Institutionen auch dazu, Ideen zur Erstellung von Krisenplänen zu entwerfen. Beispielsweise geben einige Organisationen an zu planen, selbst Vorräte an Hygienematerialien anzuschaffen. Auf Basis der erhobenen Daten lässt sich ein hohes Maß an Unsicherheit darüber feststellen, wie es nach der Lockerung der Maßnahmen weitergehen wird. Einzelne Einrichtungen geben an, dass die Nutzer und Nutzerinnen der Angebote nur schwer erreichbar waren. Die Lockerung von Maßnahmen beziehungsweise die Öffnung müsse nun genauso wie der Lockdown begleitet werden.

So wird von einigen befragten Personen im beim wieder Hochfahren und Rückkehr in die Normalität die größte Herausforderung gesehen. In der Krise hat sich in der Bevölkerung eine große Unsicherheit breitgemacht. Dies betrifft – so in den Fragebögen und Interviews angeführt – Menschen mit Behinderungen im besonderen Maße. Einige Befragte geben an, dass nun zum Teil noch härter für die Rechte von Menschen mit Behinderungen gekämpft werden müsse. Die Auswirkungen der Krise würden auch dazu führen, dass bestimmte Unterstützungsleistungen, wie beispielsweise die Unterstützung bei der Suche von Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderungen noch bedeutsamer werden. Als erschwerender Faktor komme hinzu, dass aufgrund fehlender Impfstoffe und Medikamente, eigentlich noch

nicht gesagt werden kann, wie sich die Situation weiter entwickeln wird. Hinsichtlich der Wiederaufnahme des regulären Betriebs fehle es nach wie vor an Vorgaben oder Informationen. Organisationen fühlen sich auch hierbei wieder auf sich alleine gestellt und sind gefordert eigenständige Vorgehensweisen dafür zu erarbeiten (vgl. I2).

Beschäftigung

Wie in dieser Evaluation im Kapitel zu Beschäftigung (siehe Kapitel 11) bereits festgehalten wurde, ist die Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderung im Umsetzungszeitraum des NAP Behinderung 2012–2020 gestiegen. Für den Bereich Arbeit und Beschäftigung werden im Gruppeninterview negative Folgen befürchtet. Zwei der Experten oder Expertinnen merken an, dass bei Krisen am Arbeitsmarkt generell die Tendenz besteht, dass Menschen mit Behinderungen eher ihren Arbeitsplatz verlieren und danach auch nicht wiedereingestellt werden. Selbst in Phasen eines konjunkturellen Anstiegs zeigen sich Beschäftigungseffekte bei Menschen mit Behinderung langsamer als bei anderen Personen (vgl. G, Q9). Zum Zeitpunkt der Interviews seien die Arbeitslosenzahlen bei Menschen mit Behinderungen zwar etwas geringer angestiegen als die allgemeinen Arbeitslosenzahlen, dies sei allerdings damit zu begründen, dass sie bereits auf einem höheren Niveau waren (vgl. I1). Eine Interviewperson berichtet aus ihrem eigenen Tätigkeitsbereich, dass viele Menschen mit Behinderungen in der COVID-19-Pandemie als erstes ihre Arbeit verloren hätten und nicht in Kurzarbeit geschickt worden wären (vgl. G). Durch die Krise würden Berufsintegrationsmaßnahmen erschwert, weil die Firmen geschlossen sind und vielfach abzuwägen sei, ob die Vermittlung ein zu hohes Gesundheitsrisiko für die betroffene Person darstelle (vgl. G).

Die Erfahrungen aus der Krise würden es notwendig machen, Inklusion neu zu denken und bestehende Angebote zu hinterfragen. So wird von einem Experten oder einer Expertin berichtet, dass bei manchen Menschen mit Behinderungen, die in Tagesstruktur oder Werkstätten tätig waren, weniger Stresssymptome aufgetreten sind, als die Einrichtungen geschlossen wurden. Die Person merkt an, dass es schwierig sein könnte, diese Menschen beim Wiedereröffnen der Tagesstruktur oder Werkstätte dazu zu motivieren, wieder dort hin zurück zu kehren. Die Interviewperson empfiehlt, aufgrund dieser Krisenerfahrung zu reflektieren, ob die angebotenen Beschäftigungsformen überhaupt geeignet seien (vgl. G). Auch wird angeführt, andere Zugänge zu Arbeit zu fördern. Eine Person schildert ihre Beobachtung, dass viele Menschen, so auch Menschen mit Behinderungen, in der Krisenzeit stärker auf Kreativität zurückgegriffen haben. Die befragte Person stellt deutlich klar, dass aus dieser Beobachtung nicht geschlossen werden sollte, Menschen mit Behinderungen in kreative Angebote zu drängen, aber dass deutlich wird, wie eine Beschäftigung, in der Sinn

empfundener wird, sich positiv auswirken kann. Es zeige sich dadurch auch Notwendigkeit eines Umdenkens im Arbeitsbereich, um Menschen zu ermöglichen, mehr Sinn in ihrer Arbeit zu erleben (vgl. G).

COVID-19-Pandemie, Behinderung und Schule

Eine befragte Person berichtet von der Überlegung in einem Ministerium, Schüler und Schülerinnen mit SPF für dieses Schuljahr von der Schule zu befreien. Dies wurde zwar nicht durchgesetzt, aber: „Die Tendenz, diese auszuschließen, das ist das, wo wir extrem wachsam sein müssen, sie wieder abzuschließen in ihre eigenen Welten, das wollen wir nicht zulassen“ (G). Ein weiterer Experte oder Expertin erwähnt, dass in zwei Fällen ärztliche Attests von Volksschulkindern mit Behinderungen verlangt wurden, die bestätigen, dass diese nicht zur Risikogruppe gehören. Ohne ärztliche Bestätigung hätten die Schulen diese Kinder nach der Wiedereröffnung nicht am Unterricht teilnehmen lassen. Dies stelle eine Form der Ungleichbehandlung und Diskriminierung dar, da dies von Kindern ohne Behinderung nicht verlangt worden sei (vgl. I2).

Auch hinsichtlich der Situation von Schülern und Schülerinnen mit SPF wurde medial kaum berichtet. Bei der Umstellung auf e-Learning sei zu wenig auf Menschen mit Behinderungen eingegangen worden: „Man geht davon aus, dass die das auch beherrschen können, oder auch nicht, das ist eigentlich relativ egal“ (G). E-Learning in der angebotenen Form, so die befragten Experten und Expertinnen, sei nicht für alle Menschen zugänglich. Dabei wurde nicht bedacht, abzusichern, dass die notwendigen Geräte und Strukturen für Schüler und Schülerinnen beziehungsweise deren Familien zur Verfügung stehen. Darüber hinaus sei die Zugänglichkeit, Verständlichkeit oder Barrierefreiheit der online verfügbaren Lern- und Unterrichtsmaterialien darauf zu wenig thematisiert worden (vgl. G). Auf einige Kinder mit Behinderungen wirke sich der fehlende soziale Kontakt, so die Experten und Expertinnen, noch stärker aus. In der Krise werde hierbei wiederum deutlich, dass Unterstützungsstrukturen für pädagogisches Personal und Eltern ausgebaut werden müsste (vgl. I1). Durch die gesetzten Maßnahmen im Bildungsbereich wurde die Exklusion in den Schulen, so die Einschätzung der Experten und Expertinnen im Gruppeninterview, durch fehlende geeignete, barrierefreie Unterstützungsmaßnahmen und geeigneten pädagogischen Angebote noch verstärkt. Entsprechend sei es notwendig, zukünftig noch stärker in Richtung Inklusion zu arbeiten (vgl. G).

Auswirkungen der Maßnahme auf die Arbeit in Einrichtungen der Behindertenhilfe und Unterstützung durch Persönliche Assistenz

Die Situation in Behinderteneinrichtungen wird von mehreren befragten Experten und Expertinnen kritisch beurteilt. Sowohl die Besuchsverbote als auch die Ausgangsbeschränkungen werden als extreme Einschränkungen beschrieben. Betroffenen Personen wurde es häufig nicht selbst überlassen zu entscheiden, ob sie selbst ein Risiko eingehen wollen. Teilweise sei es sogar zu expliziten Verboten gekommen, die Wohneinrichtungen zu verlassen. Dies sei einem „Einsperren dieser Personen“ gleichgekommen (vgl. G, I1). Eine befragte Person sieht es als notwendig an, zu hinterfragen, wie weit persönliche Einschränkungen gehen dürfen, und wo sie nicht mehr zu rechtfertigen sind. Sie führt weiter aus, dass Vorfälle wie völlige Ausgangssperren bis hin zum Abmontieren der Türschnallen massive Einschränkungen in die Grund- und Freiheitsrechte darstellen würden, und unbedingt aufgearbeitet werden müssen. Die Person kommt zu dem Schluss:

„Und das sind halt Dinge, die dringend aufgearbeitet werden müssen, für die Zukunft. Um zu erkennen, wo es prinzipielle Probleme gibt, wo es wirklich gravierende strukturelle Mängel gibt, gerade in Institutionen. Für mich ist diese ganze Geschichte ein Beweis dafür, dass Institutionen nicht funktionieren.“ (I1)

Betont wird, dass Einrichtungen das Risiko von Erkrankungen verstärken würden. Im Gegensatz dazu hätte – so die interviewte Person – das System der Persönlichen Assistenz gut funktioniert. So kam den Institutionen zu Beginn der Krise anfänglich mehr Beachtung zu als Menschen, die durch Persönliche Assistenz oder Angehörige unterstützt werden (vgl. I1, Q8). Das Krisenmanagement habe dabei „zu sehr den Fokus auf Krankeneinrichtungen und stationäre Wohn- und Pflegeheime und zu wenig auf Versorgungsstrukturen von Menschen mit Behinderungen und chronischen Erkrankungen im eigenen Zuhause“ gesetzt (Q10).

In einem weiteren Interview wird angegeben, dass sich im Laufe der Krise Probleme der Regelungen der Persönlichen Assistenz gezeigt haben. So müsse der Schutz von Assistenten und Assistentinnen als auch der Bezieher und Bezieherinnen von Persönlicher Assistenz abgesichert werden. Das bedeutet vor allem die Versorgung mit Schutzmaterialien von offizieller Seite, die im Vergleich zu Institutionen der Behindertenhilfe oder medizinischen Einrichtungen deutlich schlechter gegeben war (vgl. G, I1). Auch hier war das Engagement von den Organisationen selbst ausschlaggebend für eine zufriedenstellende Versorgung, die diese Aufgabe übernommen haben und die notwendige Ausrüstung und Materialien zum Teil zum Selbstkostenpreis verteilt haben (vgl. I1, Q7).

Darüber hinaus habe sich – so eine befragte Person – in der Krise das Dilemma verstärkt, dass die finanziellen Mittel, die für die Persönliche Assistenz zur Verfügung gestellt werden, nicht ausreichend sind, um alle Assistenten und Assistentinnen vollversichert zu beschäftigen. Dadurch sind Personen, die zum Schutz der Bezieher oder Bezieherinnen der Persönlichen Assistenz, aus Selbstschutz oder aus dem geringeren Assistenzbedarf aufgrund der veränderten Lebenssituation ihre Arbeit nicht fortsetzen konnten, in eine unsichere Situation geraten (vgl. I1).

15.3.4 Lernerfahrungen aus der COVID-19-Krise

Im Folgenden werden zusammenfassend die zentralen Lernerfahrungen erläutert:

Partizipation von Menschen mit Behinderungen an politischen Prozessen

Die Krise habe, so eine Interviewperson, Probleme oder Herausforderungen, die bereits vor der Krise bestanden haben, deutlicher hervortreten lassen und verstärkt (vgl. G). Von mehreren Personen wird bekräftigt, dass die Partizipation von Menschen mit Behinderungen bei wichtigen Entscheidungen, die sich unmittelbar auf sie auswirken, nicht ausreichend gegeben ist (vgl. G, I2, Q10). Eine Interviewperson fordert daher die:

„Beachtung der berechtigten Forderungen und Ansprüche von Menschen mit Behinderungen. Nicht nur zu Krisenzeiten. Dann ist es in der Gesellschaft verankert [...]. Ich glaube, die sogenannte Corona Krise hat etwas zu Tage gebracht, die Rolle, das Bewusstsein Menschen mit Behinderungen gegenüber, wo es seit Jahren Defizite gibt [...]. Ein Problem, dass immer herrscht, dass die Belange von Menschen mit Behinderung, insbesondere die UN-BRK, sie durchzusetzen in normalen Zeiten unter Anführungszeichen, wenig Stellenwert hat.“ (G)

Verstärkung der Exklusion von Menschen mit Behinderungen in Krisenzeiten

Wie im Zuge der Analyse gezeigt werden konnte, sehen einige Experten und Expertinnen Menschen mit Behinderungen durch die aktuelle Situation (weiter) benachteiligt und ausgegrenzt werden. Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie isolieren viele

Menschen mit Behinderungen und wirken sich demnach auch negativ auf Bestrebungen in Richtung Inklusion aus. Die Krise bürge so die Gefahr, Entwicklungen der letzten Jahre nichtig zu machen. Im Rahmen des Gruppeninterviews wurde dies folgendermaßen beschrieben:

„Eine Folge der Krise ist, dass Menschen mit Behinderungen relativ schnell wieder in ihre Räume, in ihre Sondereinrichtungen, in ihre Sonderbehandlung zurückgeschickt wurden. Das heißt, Inklusion insgesamt ist durch diese Krise extrem gefährdet.“ (G)

Anhand des Beispiels der Schule zeige sich, wie schnell Tendenzen aufkämen, es sei in Krisenzeiten gerechtfertigt oder sogar im Sinne der Schüler und Schülerinnen zu separieren, sobald Probleme auftauchen: „Eigentlich ist das ein Reflex, der aber so tief drin sitzt in der Gesellschaft, und an dem müssen wir arbeiten.“ (G)

Darüber hinaus wird von mehreren Experten und Expertinnen empfohlen, der Frage nachzugehen, wie Inklusion trotz der bestehenden Gefährdung mancher Gruppen gelebt werden kann:

„Man muss wirklich neue Wege denken (...) da muss man Inklusion neu denken, dass ist ein Grenzgang zwischen Schutzbedürfnis und Recht auf Sicherheit hin zu Inklusion. Man kann nicht, nur weil es sich um eine vulnerable Zielgruppe handelt, die Leute nur mehr separieren, das geht nicht.“ (G)

15.3.5 Empfehlungen für den NAP Behinderung 2022–2030

Aus den bisherigen Erfahrungen zu den Auswirkungen von Krisensituationen auf den Lebensalltag von Menschen mit Behinderungen lassen sich nachfolgende Empfehlungen ableiten, die Eingang in zukünftige Überlegungen zur Gestaltung des NAP Behinderung 2022–2030 finden sollten.

Empfehlung Krisenmanagement 1: Planung und Durchführung weiterführender (wissenschaftlicher) Erhebung der Entwicklungen rund um COVID-19

Wie bereits beschrieben, ist die Erhebung zu Auswirkungen der Entwicklungen rund um den weltweiten Ausbruch von COVID-19 auf die Situation von Menschen mit Behinderungen in Österreich nicht als abgeschlossen zu betrachten. Es ergeht daher die Empfehlung, die Situation weiterführend und tiefergehender zu evaluieren. Besonders aktuelle, sich ergebende Lockerungen der Maßnahmen, und wie diese sich in den unterschiedlichen Lebensbereichen auf Menschen mit Behinderungen auswirken, gilt es in jedem Fall mitzubedenken. Wird davon ausgegangen, dass getroffene Maßnahmen Menschen mit Behinderungen in besonderem Maße betroffen haben, bedarf es auch eines guten Managements in der Rückführung zu Alltagsagenden. Damit gewährleistet werden kann, dass Menschen mit Behinderungen auch wieder zu ihrem Alltag zurückkehren, beziehungsweise sich ihre Situation nach Möglichkeit sogar verbessert.

Empfehlung Krisenmanagement 2: Berücksichtigung des Themas Krisenmanagement im NAP 2022–2030

Ausgehend von den Erfahrungen rund um die COVID-19-Pandemie und der Erkenntnis, dass es auch in Zukunft zu ähnlichen massiven globalen Einschnitten in die Alltagsgestaltung aufgrund von Pandemien oder sonstigen Katastrophen (beispielsweise aufgrund von Klima, Kriegshandlungen, Fluchtbewegungen, etc.) kommen kann, ergeht die Empfehlung, aktuelle Erkenntnisse in die Planung von Maßnahmen zum Thema Krisenmanagement in den NAP Behinderung 2022–2030 einzubinden.

Empfehlung Krisenmanagement 3: Beachtung der relevanten Artikel der UN-BRK in Bezug auf Krisenmanagement

Insbesondere geht aus den Interviews als auch den Fragebögen hervor, dass Artikel 11 „Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen“ der UN-BRK Eingang in den NAP Behinderung 2022–2030 nehmen sollte. Im NAP Behinderung 2012–2020 wurde dieser Artikel nicht behandelt. Artikel 11 „Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen“ lautet wie folgt:

„Die Vertragsstaaten ergreifen im Einklang mit ihren Verpflichtungen nach dem Völkerrecht, einschließlich des humanitären Völkerrechts und der internationalen Menschenrechtsnormen, alle erforderlichen Maßnahmen, um in Gefahrensituationen, einschließlich bewaffneter Konflikte,

humanitärer Notlagen und Naturkatastrophen, den Schutz und die Sicherheit von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten.“
(UN-BRK Art. 11)

Darüber hinaus konnte aus den Interviews entnommen werden, dass Artikel 10 „Recht auf Leben“ vor dem Hintergrund der medizinischen Engpässe in anderen europäischen Ländern – insbesondere des Triage-Konzepts als Entscheidung darüber, welcher Person Behandlungen zukommen – im Zuge der COVID-19-Pandemie erhöhte Präsenz erhielt (vgl. I1). Dem Artikel zufolge sind Vertragsstaaten dazu verpflichtet „den wirksamen Genuss dieses Rechts durch Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen zu gewährleisten“ (UN-BRK Art. 10). Die Sicherstellung dieses Rechtes muss als Umsetzung der UN-BRK von Österreich auch in Krisenzeiten bewerkstelligt werden.

Empfehlung Krisenmanagement 4: Regelmäßige Evaluation des NAP Behinderung 2022–2030

Es ist davon auszugehen, dass in Anbetracht der beträchtlichen finanziellen Belastung des Bundeshaushalts durch die COVID-19-Pandemie auch Maßnahmen zur Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen, obgleich unbedingt notwendig, in den nächsten Jahren nicht die oberste politische Priorität darstellen werden. Die COVID-19-Pandemie trifft das Feld unmittelbar im Prozess der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030. Es ist darauf zu achten, dass dies sich nicht hinderlich auf den Prozess auswirkt, notwendige strukturelle Veränderungen in Richtung Inklusion von Menschen mit Behinderungen einzuleiten. Es wird daher empfohlen, dem NAP Behinderung 2022–2030 eine dynamische Komponente zu verleihen und unbedingt, spätestens jedoch nach einem Zeitraum von zwei Jahren, eine wissenschaftlich gestützte Zwischenevaluation vorzunehmen. So kann aufgrund der derzeitigen Lage: „noch nicht endgültig gesagt werden, was für die nächsten zehn Jahre gilt“ (G).

In einer solchen Zwischenevaluation sollte auch deutlich nachgezeichnet werden, welche Auswirkungen die Krise auf das durch die Ratifizierung der UN-BRK deklarierte Ziel der Umsetzung von Inklusion genommen hat (vgl. G). Dies hat insbesondere auch jene Bereiche zu betreffen, in denen sich, wie in diesem Kapitel nachgezeichnet wurde, intensive Einschnitte ergeben beziehungsweise gezeigt haben. Bereiche wie Bildung, Arbeit, Teilhabe am öffentlichen Leben sowie die Partizipation von Menschen mit Behinderungen an Entscheidungsprozessen allgemein sind unmittelbar davon betroffen. Nachdem die tatsächlichen Folgen

der Krise aktuell noch nicht vollständig abgeschätzt werden können, müsse hier eine Neubewertung einzelner Themen im Folgejahr nach dieser Krise unbedingt stattfinden. Es wird argumentiert, dass der NAP Behinderung 2022–2030 diese Veränderungen unbedingt aufzugreifen habe (vgl. ebd.).

Empfehlung Krisenmanagement 5: Präventives, unbürokratisches und holistisches Krisenmanagement

In Vorbereitung auf mögliche weitere Krisensituationen bedarf es eines akkordierten Plans zur Krisenbewältigung. Ein Plan sollte in Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern entwickelt werden, um Kommunikationsprobleme und Koordinierungsbedarfe von vornherein möglichst gering zu halten. Bürokratische Hürden sollten dabei auf ein Minimum reduziert werden, um umgehende und unkomplizierte Unterstützung zu ermöglichen. Es bedarf einer besser strukturierten Vorgehensweise zur Versorgung aller Menschen mit Behinderungen in Krisenzeiten. Diese Maßnahmen müssen sich auf alle Bereiche des Lebens beziehen (wie beispielsweise Arbeit, Wohnen, Freizeit), alle unterschiedlichen Lebens- und Unterstützungsstrukturen (wie beispielsweise vollbetreutes Wohnen oder ambulante Unterstützung als auch Persönliche Assistenz) und wirklich ALLE Menschen mit Behinderungen umfassen, um zu vermeiden, dass einzelne Personen vergessen werden (wie etwa am Beispiel von Menschen mit psychischen Erkrankungen und gehörlosen Menschen in diesem Kapitel gezeigt werden konnte). Nach der Krise sollten die gesammelten und weiterführend erhobenen Erfahrungen (siehe Empfehlung 1) zusammengetragen und für die Entwicklung eines Plans zum Krisenmanagement genutzt werden. Ein solcher Prozess der (Neu-)Entwicklung von Krisen- und Notfallplänen hat unter partizipativer Einbindung stattzufinden (siehe Empfehlung 7). Außerdem habe sich in der Krisensituation gezeigt, dass die Bürokratie einfacher werden müsse und die notwendige Versorgung mit den von den befragten Personen angegebenen notwendigen Schutzmaterialien und -ausrüstungen sichergestellt werden müsse.

Empfehlung Krisenmanagement 6: Aufarbeitung der Auswirkungen des Krisenmanagements rund um COVID-19 auf Inklusion und Exklusion

Die befragten Experten und Expertinnen geben die Befürchtung an, dass die Krise einschneidende gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen haben könnte. Es wird deshalb als umso

wichtiger gesehen, berechnigte Anliegen und Forderungen von Menschen mit Behinderungen nicht zu übersehen und nicht hinten an zu stellen (vgl. G, I1). Die Auswirkungen der Krise sollten nach weiteren Erhebungen und eingehender Analyse (siehe Empfehlung 1) also dazu genutzt werden, die Auswirkungen auf Inklusion und Exklusion zu evaluieren. Es ist zu empfehlen, dies als potentiellen Ausgang dafür zu nutzen, Angebote der Behindertenhilfe zu hinterfragen und neu zu denken. Zudem sollte es zur Aufarbeitung von potentiellen Menschenrechtsverletzungen im Zuge der Krise wie beispielsweise Freiheitsbeschränkung kommen.

Großeinrichtung und institutionalisierte Einrichtungen waren im Verlauf der COVID-19-Pandemie besonders gefährdet. Dies sollte als Ausgang genutzt werden, De-Institutionalisierungsbestrebungen voranzutreiben. Die Unterbringung von Menschen mit Behinderungen in derartigen Einrichtungen ist bereits seit vielen Jahren Thema und sollte im Zuge aktueller Diskussionen weiter vertieft werden. Die Aufarbeitung dieser Erfahrung – die nicht nur die gesundheitliche Gefährdung umfasst, sondern auch die Auswirkungen auf die Selbstbestimmung von betroffenen Personen in diesen Einrichtungen – sollte in die Diskussion über einen Prozess der De-Institutionalisierung, der bereits im NAP Behinderung 2012–2020 angedacht war und als Empfehlung 1 zum Kapitel Selbstbestimmtes Leben (siehe Kapitel 12) angegeben wurde, aufgenommen werden.

Auch bezüglich medialer Präsenz und Versorgung mit Informationen sollte die Aufarbeitung der COVID-19-Pandemie nicht ohne Folgen bleiben. Es gilt Kommunikationsstrategien zu evaluieren und hinsichtlich Barrierefreiheit maßgeblich zu verbessern. Die Präsenz von Menschen mit Behinderungen sollte integraler Teil der Berichterstattung werden.

Empfehlung Krisenmanagement 7: Institutionalisierung eines partizipativen Krisenmanagements

Um die Ausarbeitung geeigneter Maßnahmen im Falle einer Krise zu gewährleisten, gilt es im Zuge partizipativer Prozesse sowohl die Planung für zukünftige Maßnahmen als auch die Zusammenstellung des Krisenstabs neu zu gestalten. Menschen mit Behinderungen sollten hierbei eine zentrale Rolle spielen. Diese Prozesse sollten dementsprechend partizipativ gestaltet werden.

Empfehlung Krisenmanagement 8: Aufarbeitung der Grenzen digitaler Alternativen für Menschen mit Behinderungen und Verbesserung der digitalen Infrastruktur für den Sozial- und Bildungsbereich

Wie in den vorangehenden Abschnitten bereits beschrieben wurde, hat es sich bewährt, wenn Organisationen bereits vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie über eine gut ausgebaute digitale Infrastruktur verfügten. Diverse Aufgaben, bei denen es aufgrund der Distanz zu keinen qualitativen Benachteiligungen kommt, können auch in der Zeit nach der Krise weiterhin digital durchgeführt werden, und auf diese Weise beispielsweise auch Ressourcen gespart werden. Viele Tätigkeiten, vor allem jene, für die es kaum oder nur wenig zufriedenstellende kontaktlose Alternativen gibt, sollten jedoch so bald es wieder erlaubt und möglich ist persönlich durchgeführt werden (vgl. I2). Als Lernerfahrung kann aus dieser Krise gezogen werden, dass Organisationen im Sozial- und Bildungsbereich zukünftig mit einer guten digitalen Infrastruktur ausgestattet werden sollten, die allen teilhabenden Personen eine gute Möglichkeit der Vernetzung auf Distanz ermöglicht. Wichtig ist hierbei auch, dass alle Personen bereits vorab eine Einschulung bekommen wie sie mit diesen Technologien arbeiten können, um diese im Bedarfsfall auch gut nutzen zu können.

16 Würdigung und kritische Einschätzung der Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 aus Sicht der befragten Akteurinnen und Akteure

Im Rahmen dieses Kapitels soll insbesondere auf die leitenden Fragestellungen der vorliegenden Evaluation eingegangen werden, und zwar ob durch die Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 die wichtigsten behindertenpolitischen Herausforderungen bewältigt sowie die Lebenssituation der Menschen mit Behinderungen in Österreich verbessert werden konnte. Wie in allen Kapiteln der Darstellung der Ergebnisse der Interviews mit den Expertinnen und Experten wird hierbei darauf eingegangen, in welchen Bereichen sich Unterschiede in der Bewertung des NAP Behinderung 2012–2020 ergeben haben. Wenn in diesem Kapitel Einschätzungen zu den Auswirkungen wiedergegeben sowie auf diese beeinflussenden Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren Bezug genommen wird, dann ist wichtig darauf hinzuweisen, dass es sich dabei stets um die subjektiven Einschätzungen der befragten Akteurinnen und Akteure handelt, und nicht um intersubjektiv nachvollziehbare Fakten auf der Grundlage vorhandener Daten zu den Auswirkungen. Letzteres war, so ist ebenfalls wichtig zu erwähnen, auch nicht der Auftrag der vorliegenden Evaluation und hätte auf der Grundlage, der zu den einzelnen Themenbereichen nur sporadisch und unsystematisch vorliegenden Daten, unter den gegebenen Rahmenbedingungen auch nicht ansatzweise geleistet werden können.

Im Rahmen dieses Kapitels werden zunächst allgemeine Einschätzungen zu den Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 wiedergegeben, bevor auf Sichtweisen eingegangen wird, welche Auswirkungen der NAP Behinderung 2012–2020 auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen in Österreich hatte. Im Anschluss werden die Perspektiven der befragten Expertinnen und Experten zu Auswirkungen im gesetzlichen Bereich erläutert, sowie in einer verdichteten Art und Weise auf Entwicklungen entlang der als zentral erachteten behindertenpolitischen Herausforderungen eingegangen. Daran schließt eine Darstellung unterschiedlicher Sichtweisen auf die Auswirkungen des NAP Behinderung

2012–2020 auf der Verwaltungsebene an. Dabei wird sowohl auf Entwicklungen im Bereich der Zusammenarbeit zwischen den Ministerien, als auch zwischen Bund und Ländern Bezug genommen. Das Kapitel schließt mit dem Versuch einer Kontextualisierung des NAP Behinderung 2012–2020 als politisches Textdokument.

16.1 Einschätzungen der allgemeinen Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020

Wenn die befragten Expertinnen und Experten Aussagen zu den allgemeinen Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 getätigt haben, wird als positivstes Resümee von Vertreterinnen und Vertretern fast aller befragten Gruppen auf ein zumindest in einschlägigen Kreisen verändertes Bewusstsein über die Rechte von Menschen mit Behinderungen hingewiesen:

„Also auf jeden Fall hat er die Diskussionsgrundlage verändert. Man kann heute als Mensch mit Behinderung mit dem NAP und mit den Forderungen und den Zielsetzungen des NAPs diskutieren. Man braucht nicht mehr diskutieren, ob eine Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erstrebenswert ist oder nicht.“ (W33)

„Wenn ich etwas Positives sagen kann, und jetzt keinen einzelnen Schritt herausgreife, sondern die gesamte Zeit des NAPs, dann hat der NAP gebracht, dass das Wort Inklusion heute nicht mehr so ein Fremdwort ist wie vor 8 Jahren. Vor 8 Jahren haben die Leute den Unterschied zwischen Inklusion und Integration wirklich nicht verstanden. [...] Verstehen heute auch noch nicht alle, aber schon wesentlich mehr glaube ich. Wir wissen einfach heute, es ist kein gradueller Unterscheid, es ist ein Paradigmenwechsel. Also wir diskutieren schon darüber, vielleicht braucht sowas auch sehr lang. So langsam kommt es aber in den Köpfen der Menschen an.“ (I57)

„Auf der obersten Verwaltungsebene glaube ich gibt es niemanden mehr, oder nur wenige, die sagen könnten, nein die Behindertenrechtskonvention kennen wir nicht oder dass sie keine Bedeutung für uns oder die Politik hat.“ (P24)

Diese Veränderung, so wird ebenfalls quer über alle Gruppen hinweg argumentiert, muss jedoch in einem größeren Kontext gesehen und bewertet werden, wozu nicht allein der NAP Behinderung 2012–2020 gerechnet werden kann. Wie bereits im Kapitel 3 dieses Berichts zum NAP Behinderung 2012–2020 als Strategie zur Umsetzung der UN-BRK angeführt, muss der NAP Behinderung 2012–2020 daher immer in Verbindung und im Verhältnis zu diesem Menschenrechtsabkommen gesehen werden:

„Ich glaube man kann nicht beim NAP anfangen, sondern man muss bei der Konvention anfangen. Österreich hat die Konvention in diesem fehlenden Bewusstsein unterschrieben. Ich kann mich noch gut erinnern, dass quasi die öffentliche [...] Meinung im politischen System eher so war, dass wir schon alles tun. Also das nur als deklarativen Akt zu sehen [...]. Dann hat es eine Staatenprüfung gegeben, daran kann ich mich noch gut erinnern [...] da hat man dann eine Ernüchterung gemerkt, weil es einfach eine unglaublich kritische Rückmeldung in vielen Bereichen gegeben hat. [...] Diese Entwicklung, diese, wenn man so will, Schärfung der Sinne dafür, dass man wirklich Aufholarbeit leisten muss, das hat sich erst entwickelt.“
(P27)

Neben der UN-BRK wurde diese „Schärfung der Sinne“ und die daraus initiierten Diskussionen, getätigten Aktionen und erzielten Wirkungen in der Zeit der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 auch durch neu erlassene europäische Richtlinien, insbesondere im Bereich der Barrierefreiheit, beeinflusst. Diesen ist aus der Sicht zahlreicher Expertinnen und Experten auch teilweise ein bedeutsamerer, den Diskurs prägender Einfluss zugekommen, als dem NAP Behinderung 2012–2020 selbst:

„Es gibt immer mehr Instrumente. Nur der NAP alleine hat vielleicht nicht so viel bewirkt, aber es sind viele Instrumente und Prozesse. Die Richtlinien der Europäischen Union, zum Beispiel die Webseitenrichtlinie, die noch umgesetzt werden muss, aber diskutiert wurde [...]. Dasselbe gilt für die europäische Barrierefreiheitsrichtlinie, die jetzt erst vor kurzem beschlossen wurde, wo die vollständige Umsetzung auch bis zum Jahr 2025 erst passiert. Aber der Diskussionsprozess hat im Jahre 2015 begonnen. Und ich glaube diese Diskussionen waren oft stärker im Vordergrund, als die Diskussionen über den NAP.“ (I57)

Viele Expertinnen und Experten diskutierten in den Interviews zum Teil kontrovers darüber ob und wie bestimmte Dokumente, Abkommen oder Richtlinien kausal oder nicht die Umsetzung einzelner Maßnahmen angeleitet haben sowie welche Rolle der NAP Behinderung 2012–2020 dabei gespielt hat. Häufig wird auch angemerkt, dass viele Maßnahmen auch ohne den NAP Behinderung 2012–2020 umgesetzt worden wären. Grundsätzlich überwiegt dabei die Einschätzung, dass die Konvention zumindest als Argumentationshilfe für die Zivilgesellschaft und Interessensvertretung hier einen maßgeblicheren, da „rechtlich verbindlicheren“ (W38) Einfluss hatte:

„Es wäre eine Überbewertung des NAPs, wenn man sagt diese und jene Maßnahmen in der Behindertenpolitik sind ursächlich auf den NAP zurückzuführen. So ist es natürlich nicht. Maßnahmen im Bereich der Behindertenpolitik sind immer auf mehrere Ursachen zurückzuführen. Was stimmt ist, dass der NAP genauso wie die Konvention – die Konvention aber in einem viel höheren Ausmaß – als Rechtfertigung herangezogen werden kann oder als Dokument auf das ich mich beziehen kann. Also die Argumentation würde dann lauten: Maßnahme XY würde ein Recht umsetzen, das in der Konvention beschrieben ist und übrigens steht das auch als Maßnahme im NAP.“ (I50)

Das strategisch bedeutsamste Ergebnis des NAP Behinderung 2012–2020 ist, so wiederum Vertreterinnen und Vertreter aus den meisten der befragten Gruppen, dass ein „Referenzdokument mit Ausbaupotential“ (Z42) geschaffen wurde, in dem zumindest die größten „inhaltlichen Pflöcke“ (Z47) als Orientierung stiftende Leitlinien eingeschlagen wurden. Auf diese Bereiche konnte und wurde in Debatten und Aushandlungsprozessen zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft und Interessensvertretungen sowie der öffentlichen Verwaltung (Ministerien und Länder) dann gezielt verwiesen:

„Ich möchte jetzt nicht sagen, dass der NAP gar keine Auswirkungen gehabt hat, und so wie die Konventionen selbst, sehe ich ihn als Argumentationshilfe um ein bisschen Druck zu erzeugen. Wenn man sagt, man fordert jetzt zum Beispiel den Ausbau der persönlichen Assistenz, [...] und wenn man dann mit den Landespolitikern und Beamten verhandelt, man dann schon sagen kann, ja aber bitte das ist auch eine Maßnahme die im Nationalen Aktionsplan festgelegt ist. Also es ist sozusagen als Argumentationshilfe vielleicht dann dort durchaus hilfreich.“ (I51)

„Ich glaube, dass schon auch was gut daran ist, da hat man sich trotzdem einmal gesagt, internationale Behindertenpolitik ist wichtig. Und darauf kann man immer wieder referenzieren als NGO, wenn man das Außenministerium daran erinnert. Und das macht etwas.“ (Z41)

Doch auch innerhalb des Verwaltungsapparates und der Ministerien selbst dient und dient der NAP Behinderung 2012–2020 als Argumentationshilfe sowohl zur finanziellen Absicherung und Bedeckung von (wiederkehrenden) Maßnahmen als auch bei der anstehenden Erstellung von Gesetzesnovellen:

„Das habe ich mir immer so im Hintergrund gedacht, dass dadurch, dass das da drinnen steht, in einem Dokument auf nationaler Ebene, auf das man sich dann immer wieder berufen kann, man es auch hausintern leichter hat. Dass man sagen kann, das steht im NAP. Das wurde dann und dann vereinbart, deswegen müssen wir das immer wieder machen und vielleicht dadurch auch so ein bisschen einen budgetären Druck erzeugen, dass das halt auch immer wieder finanziert wird. Das man nicht immer wieder neu kämpfen muss um das Thema Geld.“ (M3)

„Also ich muss sagen so bei der Erstellung von Novellen [...], und auch sonst im politischen Bereich nehmen wir schon auch Bezug auf den NAP, [...] also das hat schon einen Einfluss auf die Maßnahmen, die bei zukünftigen Novellierungen anstehen [...]. Also für uns ist das schon sehr hilfreich.“ (M8)

Einigkeit besteht auch dahingehend, dass die „UN Konvention in Österreich immer noch ein Ziel und noch kein erreichter Meilenstein“ (P28) ist. Auch wurde teilweise darauf verwiesen, dass im Zeitraum der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 aufgrund gesellschaftspolitischer Entwicklungen das Thema „Menschenrechte teilweise auch ein bisschen schief angesehen“ (Z47) wurde.

16.2 Auswirkungen auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen

Unter Bezugnahme auf die Subfragestellung nach den direkten und unmittelbaren Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 auf die Lebenssituationen und Lebensrealitäten von Menschen mit Behinderungen, fällt die Gesamteinschätzung insbesondere durch Vertreterinnen und Vertreter des Bereichs Wissenschaft und Monitoring, der Zivilgesellschaft und vor allem der Interessensvertretung eindeutig negativ aus. Hierzu eine Aussage, welche den Grundtenor vieler Befragten wiedergibt:

„Ich bin schon lange genug in der Situation behindert zu sein. Selber habe ich von diesen 70 % [Anm.: umgesetzte Maßnahmen] nichts gemerkt, und ich glaube viele von meinen Kollegen haben auch nichts davon gemerkt [...]. Wenn man sich vorstellt was in der Konvention alles drinnen steht [...] dann müsste das natürlich auch bei den Betroffenen irgendwo spürbar ankommen, aber spürbar ist meines Erachtens noch nichts angekommen.“ (Z40)

Während, wie oben angeführt, der NAP Behinderung 2012–2020 hinsichtlich seiner Funktion als Argumentationshilfe vielfach positiv bewertet wurde, wird mit Blick auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen kritisch angemerkt, dass erst recht wieder „die einzelnen Interessenvertretungen aktiv werden, Termine mit den Ministerien vereinbaren und Dinge teilweise massiv einfordern mussten“ (I58).

In Bezug auf Auswirkungen auf die Partizipation und die Zusammenarbeit zwischen Menschen mit Behinderungen und der öffentlichen Verwaltung, sowohl auf der Ebene der Ministerien als auch der Länder, wird vielfach angemerkt, dass die „Diskussion und Auseinandersetzung mit den Selbst- und Interessensvertreterinnen und Vertretern der Ressorts selbstverständlicher geworden ist“ (W39). Dies obwohl auch Vertreterinnen und Vertretern der Ministerien die Erstellung des NAP Behinderung 2012–2020 als „nicht idealen Prozess, mit definitiv zu wenig Partizipation“ (M1) beschrieben haben. Doch gerade aufgrund der diesbezüglich im Rahmen der Begleitgruppe geführten Diskussionen und Debatten wurde bei allen Beteiligten zumindest ein ernstgemeinter Reflexionsprozess über die Notwendigkeit, aber auch die Herausforderungen von Partizipation und Einbeziehung ausgelöst. Dies wurde insbesondere von Vertreterinnen und Vertretern aus den Ministerien und den Bundesländern angemerkt:

„Ich denke mir, dass durch den NAP Behinderung sichtbar geworden ist, dass Menschen mit Behinderung eine große Unterstützung brauchen, im Sinne eines kommunikativen Prozesses. Ich sehe den NAP Behinderung hier als Vehikel.“ (M2)

„Verändert hat sich, durch die Selbstbestimmt Leben Initiativen und die verstärkte Partizipation, dass Menschen besser eingebunden werden, das wird schon sichtbarer. Dass man weiß, man muss einen Prozess aufsetzen um zu schauen wie kann man die Betroffenen da wirklich hören, mit ihnen in Kommunikation treten. Also da sind schon positive Aspekte zu erkennen, die auch im Zusammenhang mit dem NAP stehen.“ (L17)

Dass gerade hierbei jedoch vielfach noch nicht mit Formen eines paternalistischen Denkens gebrochen werden konnte, beziehungsweise Menschen mit Behinderungen nach wie vor nicht durchgehend als „Trägerinnen und Träger von Rechten“ (W39) gesehen werden, wird von einigen Vertreterinnen und Vertretern aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring hierbei kritisch ergänzt:

„Also das sind so Dinge wo ich mir denke, wie wir miteinander umgehen in der NAP Begleitgruppe spiegelt schon auch wieder, dass es nach wie vor ganz viele Menschen gibt, und in dem Fall eben Menschen mit Lernschwierigkeiten, die außen vor gelassen werden. So nach dem Motto, wir erklären denen das nachher schon und wir werden ihnen helfen. Also dieses, wir werden ihnen helfen, dieses immer noch sehr hierarchische oder paternalistische Denken einer Hilfe zur Selbstbestimmung, wo halt immer mehr Hilfe als Selbstbestimmung drinnen ist, das ist glaube ich nach wie vor ganz relevant.“ (W33)

16.3 Auswirkungen auf Veränderungen auf gesetzlicher Ebene sowie Beitrag zur Bewältigung der größten behindertenpolitischen Herausforderungen

Die Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 in Bezug auf die unmittelbare Beeinflussung von Gesetzwerdungsprozessen wird von einem Großteil der befragten Expertinnen und Experten als verhältnismäßig unbedeutend eingeschätzt: „Natürlich wurden Gesetze

gemacht, jedes Jahr werden Gesetze gemacht. Aber nicht spezifisch wegen des NAP“ (P26). Wenn dem NAP Behinderung 2012–2020 überhaupt eine Wirkung auf der gesetzlichen Ebene zugesprochen wurde, dann eher auf einer „indirekten Ebene“ (M1), vermittelt über ein „verstärktes Bewusstsein für das Thema Behinderung“ (ebd.). Aus der Sicht mehrerer befragter Expertinnen und Experten wird die Reform des Erwachsenenschutzgesetzes als „einzige direkte Rechtsfolge der Konvention“ (W36), und somit über Umwegen auch des NAP Behinderung 2012–2020 gesehen.

Insbesondere Vertreterinnen und Vertreter aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring treffen hinsichtlich gesetzlicher Veränderungen eine negative Gesamteinschätzung. Beschlossene Gesetze innerhalb des Umsetzungszeitraumes des NAP Behinderung 2012–2020 seien „immerhin Minientwicklungen“ (W33) gewesen. Diese hätten „ihrem Wesen nach jedoch immer noch den Charakter von Fürsorgegesetzen ohne emanzipatorischen Anspruch“ (W36). In diesen Gesetzen würde „Menschen mit Behinderungen ein bestimmter Platz und eine bestimmte Leistung zugewiesen, welche noch dazu durch Finanzierungsvorbehalte limitiert“ (ebd.) seien.

Verbesserungen werden im Bereich des „Diskriminierungsschutzes im Rahmen des Behindertengleichstellungsrecht“ (W38) wahrgenommen. Kritisiert wird jedoch außerdem, dass im NAP Behinderung 2012–2020 „einfach bestehende Arbeitsabläufe und Prozesse in Ministerien abgebildet“ worden seien (W38), aber eine „kontinuierliche Auf- und Abarbeitung des Nationalen Aktionsplans innerhalb der einzelnen Ministerien“ (W37) so nicht wahrgenommen worden wäre. Dadurch, so wird ergänzt, seien „zwar Dinge passiert, die da drinnen stehen, aber es hatte trotzdem keine Wirkung“ (ebd.). Aus der Sicht einer Vertreterin beziehungsweise eines Vertreters eines Bundeslandes läge dies unter anderem auch daran, dass sich der NAP Behinderung 2012–2020 „auf so einer oberflächlichen Ebene bewegt [...], dass es extrem schwierig wird, tatsächlich Wirkungen festzustellen“ (L15).

Diese Gesamteinschätzung spiegelt sich auch in den Sichtweisen der befragten Expertinnen und Experten wieder. So ist zu erwähnen, dass knapp die Hälfte der interviewten Akteurinnen und Akteure die Frage, ob sie eine konkrete, besonders gelungene Maßnahme des NAP Behinderung 2012–2020 nennen könnten, verneinten. Mit Blick auf die praktische Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020, und somit auf die Frage „ob sich in Österreich 2020 strukturell im Bereich der Politik für Menschen mit Behinderung und den Lebensbedingungen für Menschen mit Behinderungen fundamentale Änderungen ergeben haben“ (P24), fällt der Befund aus der Sichtweise einer ehemals in der Politik tätigen Expertin beziehungsweise eines Experten „etwas ernüchternd aus“ (ebd.).

Während eine ausführliche Darstellung der Einschätzungen der befragten Expertinnen und Experten in den einzelnen, den Themenbereichen des NAP Behinderung 2012–2020 zugeordneten Kapiteln nachgelesen werden kann, soll an dieser Stelle eine knappe und überblicksartige Gesamteinschätzung vorgenommen werden. Positive Entwicklungen werden im Bereich Barrierefreiheit verortet, wobei die getroffenen Einschätzungen hier zwischen großen und eher graduellen Veränderungen schwanken, sowie die Auswirkungen in einzelnen Bereichen jeweils unterschiedlich bewertet werden. Die höchsten Übereinstimmungen der Bewertungen gibt es mit Blick auf Entwicklungen im Bereich der digitalen Barrierefreiheit bei vom Bund geführten Websites, sowie hinsichtlich des Zugangs zu Gütern und Dienstleistungen. Hierzu wird jedoch, wie bereits angeführt, den einschlägigen europäischen Richtlinien insgesamt ein höheres Gewicht zugesprochen als dem NAP Behinderung 2012–2020 selbst. Ebenso über alle Gruppen hinweg werden positive Entwicklungen im Bereich der persönlichen Mobilität, sowie der Barrierefreiheit von Bundesgebäuden verortet und gewürdigt. Als nach wie vor nicht zufriedenstellend gelöst, und hier auch gegenläufig zu getroffenen Einschätzungen seitens einzelner Ministerien, werden von Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft und der Interessensvertretung nach wie vor mangelnde einheitliche und verbindliche Richtlinien zur Barrierefreiheit im Bereich der Baurechtsverordnungen kritisiert. Hier gäbe es nach wie vor einen „Wildwuchs in den unterschiedlichen [...] Bundesländern“ (Z49). Auf diese „Ausnahmeregelungen“ sei bereits kritisch im Rahmen der ersten Staatenprüfung im Jahr 2013 hingewiesen worden, deren Aufarbeitung aber immer noch ausständig ist. Als besonders symbolträchtiges Beispiel wird auf den Neubau des Wiener Flughafens verwiesen, bei dem man „einfach vergessen habe, diesen architektonisch barrierefrei zu machen“ (Z49).

Mit Blick auf die – quer über alle Gruppen – als die „zwei wichtigsten Säulen für Teilhabe“ (P24) beschriebenen Themen „Gleichstellung im Bildungsbereich und der Gleichstellung im Arbeitsmarkt“ habe sich „vergleichsweise wenig geändert [beziehungsweise haben] in den letzten 10 Jahren sogar Rückschritte“ (ebd.) stattgefunden, „die weder dem NAP und schon gar nicht der UN-Konvention entsprechen“ (I51). Einhellig ist die Meinung der Interviewpersonen, dass in Bezug auf den Bildungsbereich unter der türkis-blauen Regierungskoalition „eine Retroentwicklung eingesetzt“ (P26) habe, die „wäre sie durchgehalten worden katastrophale Auswirkungen“ (ebd.) für das Thema Inklusion gehabt hätte. Positive Teileinschätzungen liegen zu den Bereichen inklusive Modellregionen sowie Pädagoginnen und Pädagogen-Bildung Neu vor, auf welche im Bildungskapitel sowie in dem beigefügten Exkurs bereits ausführlich eingegangen wurde. Entwicklungen in diesem Bereich seien aber wieder zurückgefahren sowie ohnehin bereits als massiv unterdotiert bezeichnete Ressourcen

noch stärker reduziert worden. Dadurch haben auch viele eingangs „engagierte und kompetente Personen das Feld wieder verlassen“ (Z46). Diese Entwicklungen wieder „hochzufahren“ (M4) wird von einigen Personen als eine der größten Herausforderungen der kommenden Jahre beschrieben.

Die negativen Entwicklungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik für Menschen mit Behinderungen werden teilweise auch einer schlechten wirtschaftlichen Entwicklung zugesprochen, wobei sich haltende negative Einstellungen gegenüber Menschen mit Behinderungen auch als Ausdruck einer „schlechten Informationspolitik“ (P 6) gewertet werden. Von einzelnen Akteurinnen und Akteuren aus dem Bereich der Zivilgesellschaft und der Sozialpartnerschaft werden strukturelle Veränderungen in der Förderlandschaft für Jugendliche, und hier insbesondere die Einführung des Jugendcoachings, als positive Entwicklungen beschrieben. Diese hätten eine „unmittelbare Auswirkung auf Jugendliche mit Behinderungen [gehabt, da dadurch die] Erreichbarkeit in manchen Regionen verbessert“ (Z42) werden konnte. Als weitere positive Entwicklung, welche zumindest mittelbar dem NAP Behinderung 2012–2020 zugerechnet wurde, nannten Vertreterinnen und Vertreter von Ministerien, den Bundesländern sowie der Zivilgesellschaft die Einführung des „Inklusionspaket von 2017, wodurch es mehr Geld für berufliche Inklusion und Verbesserungen im Bereich des Diskriminierungsschutzes gegeben“ (M1) habe. Für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten beziehungsweise Tageseinrichtungen wurde zumindest die „Hausaufgabe“ (P24) des Einbezugs in die Unfallversicherung umgesetzt, während sich die Ausgangssituation hinsichtlich der beabsichtigten sozialversicherungsrechtlichen Absicherung (Maßnahme 179) nach wie vor nicht geändert hat. Ebenso nicht angegangen wurde die als besonders vordringlich eingestufte Maßnahme 155 zur Entwicklung und Evaluierung von inklusiven Modellen der Durchlässigkeit zum ersten Arbeitsmarkt. Während auf diesem Gebiet durchaus Entwicklungen auf der „regionalen Ebene“ (Z42) stattgefunden haben, sei auf „struktureller Ebene wenig passiert“ (ebd.).

Eindeutig negativ fällt das Fazit mit Blick auf den Themenblock der De-Institutionalisierung aus. Während die Existenz dieses Sub-Kapitels im NAP Behinderung 2012–2020 von einigen Personen aus der Interessensvertretung, trotz der fehlenden Beteiligung der Bundesländer zum Zeitpunkt der Erstellung, zumindest als wichtiger symbolischer Akt gesehen wurde, habe eine De-Institutionalisierung im Prozess der Umsetzung „dann aber schlichtweg nicht stattgefunden“ (Z49). So konnte innerhalb des Umsetzungszeitraumes des NAP Behinderung 2012–2020 beispielsweise nicht einmal geklärt werden, wie die eigentliche Ist-Situation aussehe, zum Beispiel hinsichtlich der Anzahl an „Heimplätzen für Menschen mit Behinderungen in Österreich“ (I50) beziehungsweise eines „Aussortierens des Finanzgeflechts

von Bund und Ländern“ (ebd.). In der gleichen durchwegs negativen Tonart werden die Entwicklungen im Bereich der bundesweiten Vereinheitlichung der Persönlichen Assistenz sowie der strukturellen Unterstützung von Interessensvertretung eingeschätzt. In beiden Bereichen habe es, so Vertreterinnen und Vertreter aus den Bereichen Wissenschaft und Monitoring, Zivilgesellschaft, Interessensvertretung und teilweise auch der Bundesländer, „bundesseitig nicht wirklich eine Unterstützung gegeben“ (I58). Auch seien Entwicklungen den Verdiensten engagierter Einzelpersonen oder Gruppierungen zuzuschreiben (vgl. ebd.). Bezüglich des Einflusses des NAP Behinderung 2012–2020 auf die Valorisierung des Pflegegeldes ab 01.01.2020 (diese wurde 2016 rückwirkend als zusätzliche Maßnahme in den NAP Behinderung 2012–2020 aufgenommen) gehen die Meinungen der befragten Expertinnen und Experten auseinander. Während Vertreterinnen und Vertreter aus der öffentlichen Verwaltung und der Ministerien dies als positive Entwicklung beschreiben, kritisieren Personen der Interessensvertretung, dass die beschlossene Valorisierung mehr mit der bevorstehenden Nationalratswahl, als mit dem NAP Behinderung 2012–2020 zu tun gehabt habe. Mit Blick auf den Umsetzungszeitraum des NAP Behinderung 2012–2020 wird das Pflegegeld grundsätzlich als zu gering eingeschätzt.

Ein weiteres, als behindertenpolitische Herausforderung eingeschätztes Thema stellt die Gesundheitsvorsorge für Menschen mit Behinderungen dar, wobei es sich auch hier wiederum um ein Thema handelt, welches stark durch „den Föderalismus dominiert ist und in dem die Zuständigkeiten in die Verantwortlichkeiten des Gesundheitsministeriums, der Sozialversicherung und der Länder“ (M1) fallen. Hierzu würden im NAP Behinderung 2012–2020 auch „nur allgemeine Vorhaben stehen, aber Konkretes vollständig fehlen“ (W38). Dies führt aus der Sicht der Zivilgesellschaft, der Interessensvertretung sowie dem Bereich Wissenschaft und Monitoring zu einem „katastrophalen Zustand“ (Z47). Ein von mehreren Personen genanntes Beispiel ist der Bereich der gynäkologischen Versorgung von Frauen mit Behinderungen, wo Frauen „im ländlichen Raum teilweise 100 km und mehr fahren müssen, um zu einer barrierefreien Gynäkologin“ (W38) zu gelangen. Auch wird auf das fast durchgängige Fehlen von „spezifischen Angeboten im Bereich der Gesundheitsförderung und Gesundheitskompetenz für Menschen mit Behinderungen“ (Z46) hingewiesen.

Als „Stiefkind“ (L16) wird nach wie vor das Thema der Bewusstseinsbildung bewertet, was sich unter anderem auch dadurch ausdrückt, dass das entsprechende Kapitel im NAP Behinderung 2012–2020 letztgerichtet ist. Dabei, so zahlreiche Stimmen mit ähnlichem Wortlaut, stellt die Bewusstseinsbildung selbst „so viele Jahren nach der Ratifikation immer noch eines der größten Probleme dar“ (W33). Durch den NAP Behinderung 2012–2020 initiierte beziehungsweise beeinflusste Maßnahmen im Bereich der Bewusstseinsbildung werden

hierbei als quantitativ nicht ausreichend, auf die Problemlagen einzelner Behinderungsgruppen nicht ausreichend eingehend und vor allem zu wenig auf Kontinuität ausgerichtet bewertet.

Zum Thema Förderung der Gebärdensprache werden von Vertreterinnen und Vertretern der Interessensvertretung zumindest in einzelnen Bereichen graduelle Verbesserungen beschrieben, so zum Beispiel anhand des „GESTU-Projektes an der Technischen Universität Wien [...] wodurch Studierende im Rahmen ihres Studiums Gebärdensprachen-Dolmetschung in Anspruch nehmen können“ (I56). Nach wie vor ungelöst sei demgegenüber der seinerzeit, mit der Anerkennung der Gebärdensprache in der Bundesverfassung im Artikel 8 festgehaltene Zusatz: „Das Nähere bestimmen die Gesetze“ (I55). Dadurch habe für gehörlose Menschen niemals wirklich eine signifikante Erleichterung stattgefunden, und gerade mit Blick auf ihre Möglichkeiten zur unbürokratischen Durchsetzung ihrer Interessen, waren und sind sie „in der Verwaltung extrem benachteiligt“ (I56). Die diesbezüglich im NAP Behinderung 2012–2020 festgelegte Maßnahme Nummer 64 - zur Durchforstung der Verfahrensgesetze in Bezug auf Regelungen für die Kostenübernahme für die Gebärdensprachen-Dolmetschung - sei viel zu vage gehalten gewesen und als Prozess „nie wirklich durchgeführt worden“ (I50).

Ebenso als „relativ schwach [werden] die Punkte Kinder mit Behinderungen, Frauen mit Behinderungen sowie ältere Menschen“ (M1) eingeschätzt. Hierbei spiegelt sich, so eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring auch ein Versäumnis aus „der European Disability Strategy [wieder], in der Frauen und Kinder auch fast komplett“ (W33) fehlen. Diese hatte für die inhaltliche Gestaltung des NAP Behinderung 2012–2020 zumindest im Ansatz als Leitlinie fungiert. Aus der Sicht mehrerer befragter Expertinnen und Experten aus den Bereichen Wissenschaft und Forschung, Zivilgesellschaft und Interessensvertretung sollte ein „intersektionaler Blick alle Gesetze durchdringen“ (W36). Gerade anhand des Themas Frauen und Behinderungen zeige sich, wie stark das Thema Doppel- und Mehrfachdiskriminierung sowohl am „Arbeitsmarkt, in Bezug auf die Einkommenssituation, im Bildungsbereich und natürlich besonders beim Thema Gewalt“ (Z42) präsent sei und auf welches im NAP Behinderung 2012–2020 nicht ausreichend eingegangen wurde.

Weitere positive Entwicklungen wurden aus der Sicht von Vertreterinnen und Vertretern der öffentlichen Verwaltung, aus Ministerien, der Zivilgesellschaft, der Interessensvertretung sowie aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring in den folgenden Bereichen gesehen:

- der Aufwertung der Rolle des Behindertenanwaltes (Maßnahme 48),
- der Einführung von Landes-Monitoringausschüssen (Maßnahme 39) sowie
- des Betrauens der Volksanwaltschaft als unabhängige Behörde zur Verhinderung von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch nach Artikel 16 Absatz 3 der UN-BRK (Maßnahme 37).

Die Berichte und Stellungnahmen der Volksanwaltschaft würden aus der Sicht einer Person der Interessensvertretung, „derzeit sogar mehr bringen als der NAP selber“ (I58). Viele weitere kleinere Maßnahmen werden von einzelnen befragten Expertinnen beziehungsweise Experten angeführt. Dabei wurde vielfach darauf verwiesen, dass es sich dabei „um Randthemen und nicht um die Kernthemen“ (Z43) der österreichischen Behindertenpolitik handelt. Eine etwas andere Perspektive auf diesen Aspekt wird von einer Vertreterin beziehungsweise einem Vertreter der Zivilgesellschaft angeführt, wonach gerade durch den NAP Behinderung 2012–2020 einige Themen ihren Status als „Exotenthema“ (Z41) verloren hätten.

Wenn Expertinnen und Experten aus fast allen der befragten Gruppen eine einzelne Maßnahme im Umsetzungszeitraum des NAP Behinderung 2012–2020 besonders herausgegriffen haben, dann war dies eindeutig die Reform des Sachwalterschaftsrechts (Maßnahmen 49 bis 51). Diese wurde insgesamt von 19 Personen (I50, I51, I55, L19, M1, M4, M13, P25, P26, W33, W34, W36, W37, W38, W39, Z40, Z43, Z46, Z49) gerade im Hinblick auf das erreichte Ausmaß an konsequenter Partizipation über einen mehrjährigen Zeitraum, als besonders vorbildlicher Prozess hervorgehoben. Betont wurde hierbei von einigen Personen, dass in der Umsetzung dieses Reformvorhabens „mehrere glückliche Faktoren zusammengetroffen“ (W39) seien. Hierbei werden insbesondere die UN-BRK sowie die Teilnahme von Vertreterinnen und Vertretern des Justizministeriums bei der Staatenprüfung Österreichs genannt, wodurch den handelnden Personen „erst so richtig bewusst geworden ist, wie sehr wohl doch durch das Sachwalterrecht die Rechte von behinderten Menschen verletzt werden, und es hier unbedingt eine Änderung geben muss“ (M13). Als weitere für den neuen NAP Behinderung 2012–2020 anstehende Herausforderung wird jedoch die flächendeckende Umsetzung und der Aufbau von Unterstützungsstrukturen im Sinne der „Unterstützten Entscheidungsfindung“ unter Einbeziehung der Bundesländer gesehen.

16.4 Auswirkungen auf eine Veränderung in der Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene

Als vermutlich positivste Auswirkung des NAP Behinderung 2012–2020 wird von Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft, der Interessensvertretung sowie des Bereichs Wissenschaft und Monitoring eine „gesteigerte Sensibilität“ (Z40) beziehungsweise ein „höheres Bewusstsein“ (I56) bei den Beamtinnen und Beamten (vgl. Z40) wahrgenommen. Eine ehemals in der Politik tätige Expertin beziehungsweise ein Experte schätzt die Auswirkungen auf der Verwaltungsebene als maßgeblich ein:

„Da ist es gelungen, eine Haltung herzustellen über viele Ministerien hinweg, vielleicht sogar alle Ministerien, dass die Behindertenrechtskonvention gemeinsam mit diesem Umsetzungsplan, [...] eine andere Haltung zu Menschen mit Behinderung und auch ein anderes politisches Vorgehen erfordert, nämlich Gleichstellung und Partizipation. Ich glaube, dass auf der Verwaltungsebene des Bundes ein Durchbruch gelungen ist.“ (P24)

Von vielen befragten Personen, welche diese Einschätzung über weite Strecken teilen, wird dies jedoch mit dem eingrenzenden Zusatz versehen, dass dies nur auf „diejenigen [zutrifft] die unmittelbar mit dem Thema betraut waren“ (Z42). Dies wird zum Teil auch von Vertreterinnen und Vertretern der Ministerien so beurteilt:

„Also ich konnte beobachten, dass im Bereich individueller Maßnahmen schon ein großes Verständnis vorhanden ist, aber es ist von meinem Gefühl her noch ziemlich personenabhängig.“ (M9)

Als ausschlaggebend für eine stellenweise neue Qualität des Austausches werden vor allem die kontinuierliche Kommunikation im Rahmen der NAP-Begleitgruppe, die dadurch vermehrt zur Verfügung stehenden Informationen sowie die Installierung von Behindertenbeauftragten in allen Ressorts bewertet. Für einige Beamtinnen und Beamte ergaben sich dadurch auch Möglichkeiten im Bereich des „Personal[s] neue Akzente zu setzen“ (M10). Verbesserungsbedarf wird in einigen Ministerien allerdings noch in der internen Informationsweitergabe verortet:

„Wobei ich zugeben muss, das auch bei uns der NAP Behinderung im Intranet bisher nicht vertreten war, also auch da wollen wir uns überlegen,

ob wir das nicht nach innen in unserem eigenen Bereich besser vermarkten sollten und an sichtbarer Stelle schalten sollen, dass es einen großen Aktionsplan gibt, an dem auch unser Ressort beteiligt ist.“ (M11)

Anders fallen die Einschätzungen ob der Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 auf die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern aus. Vielleicht noch am positivsten wird hier formuliert, dass sich in Folge des initialen „Eingangsstatements der Bundesländer“ (M1) „einzelne Ländervertreter stellenweise zumindest am Prozess beteiligt haben“ (I50), sowie zumindest der „Informationsaustausch besser geworden“ (Z41) sei. Hinsichtlich des Föderalismus sei „es nunmehr jedoch noch deutlicher geworden, dass es hier ein massives Problem gibt, und dass dieses Ineinandergreifen besser funktionieren müsste“ (W33). Der NAP Behinderung 2012–2020, so die relativ einhellige Meinung seitens der Zivilgesellschaft, der Interessensvertretung sowie des Bereichs Wissenschaft und Monitoring habe „keinen Nachdruck an die Adresse der Länder“ (Z49) bewirkt, weswegen das Resümee in Bezug auf das „Bund-Land-Verhältnis“ (Z41) auch derart ausfällt „dass wir in den letzten zehn Jahren hier nicht wirklich weitergekommen sind“ (ebd.). Es sei genau dieses „Föderalismusproblem“ (I55) und das nicht „alle Player lange genug an einem Tisch zu halten [sind] [...], weswegen der NAP 1 in vielen Belangen so wertlos war“ (I50). Dies wird gerade deswegen so bedauert, weil auch gerade aus Sicht der Bundesländer sowohl ein relativer Konsens hinsichtlich der großen anzugehenden inhaltlichen Themenblöcke in den Bereichen Bildung, Arbeit, Selbstbestimmt Leben, Gesundheit und Barrierefreiheit existiere, als auch „der Wille zur Umsetzung“ (L15) eigentlich „enorm hoch“ (ebd.) sei. Dafür, so Vertreterinnen und Vertreter aus den Bundesländern sei es aber wichtig kein „Gegeneinander“ (L18) zu praktizieren, „und keinen Versuch, die Maßnahmen in den Kompetenzbereich des jeweils anderen zu schieben nur damit man sich Finanzen erspart“ (ebd.). Dafür bräuchte es „ein respektvolles Miteinander, eine Kooperation, Unterstützung und Zusammenarbeit.“ (ebd.). Ein wichtiges Signal für solch eine „Zusammenarbeit auf Augenhöhe“ (L16) wäre es auch „nicht immer alles nur in Wien zu machen“ (L16), sowie ernsthafte „Absprachen mit den Ländern [bereits] im Vorfeld“ (L20) zu treffen. Als einzig wirklich konkretes und fassbares Resultat der Beteiligung der Bundesländer wird von einigen befragten Personen auf die Einführung beziehungsweise eingesetzten Vorarbeiten zur Einführung und Verabschiedung von Landesaktions- beziehungsweise Landesetappenplänen zur Umsetzung der UN-BRK verwiesen, wobei die Steiermark hier federführend agiert habe:

„Und es hat schon was bewirkt, gerade auf der Ebene der Landesverwaltung [...] Der Steiermärkische Landesaktionsplan ist ein Beispiel dafür, dass die Erkenntnis nach ein paar Jahren runtergesickert ist,

aha der Bund schafft das irgendwie nicht die Hürden zwischen den verschiedenen Landes- oder Verwaltungsebenen zu überspringen, also machen wir einen eigenen Landesaktionsplan. Das sehe ich schon positiv zu sagen, wir schauen uns das auf der Länderebene an, wo es sicher einfacher umzusetzen ist als auf der Bundesebene.“ (W33)

16.5 Einflüsse auf die getroffenen Einschätzungen – der NAP Behinderung 2012–2020 als politisches Textdokument

Um die in diesem Kapitel seitens der befragten Expertinnen und Experten getroffenen Einschätzungen besser kontextualisieren zu können, erscheint es wichtig, einige erläuternde Aussagen zum Wesen von Nationalen Aktionsplänen als „politische Textdokumente“ (W35) zu machen. Nach O’Brien, Mehra, Blackwell und Poulsen-Hansen (vgl. 2015 117f.) können Nationale Aktionspläne als ein umfassendes und zukunftsorientiertes Handlungskonzept verstanden werden, wobei es sich stets um politische Dokumente handelt, die in der Verantwortung von Staaten erarbeitet werden. In diesen Dokumenten werden die deklarierten Prioritäten und zukünftigen Maßnahmen eines Staates formuliert, um rechtliche oder politische Vorgaben, die sich beispielsweise auf Grundlage völkerrechtlicher Verbindlichkeiten ergeben, in Bezug auf einen bestimmten Themenbereich umzusetzen. Traditionell wurden und werden diese vordergründig in menschenrechtlich relevanten Politikbereichen sowie in Kontexten zur Verbesserung von Formen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit eingesetzt. Laut Schubert (vgl. 2020 56ff.) sollen Nationale Aktionspläne ferner die Strategien und idealerweise die notwendigen Schritte aufzeigen, um bestimmte politisch vereinbarte und definierte Ziele zu erreichen. Als „neue“ Governance-Strategie können Nationale Aktionspläne bereits auf eine über zwanzigjährige Geschichte verweisen. Dabei handelt es sich bei Nationalen Aktionsplänen jedoch stets um sogenanntes „soft-law“, das heißt, dass diese zwar als Handlungsanleitungen dienen, jedoch nicht rechtlich verbindlich sind. Je partizipativer die Prozesse der Erstellung von Nationalen Aktionsplänen umgesetzt werden, und je höher die tatsächlich eingegangene politische Verbindlichkeit jenseits symbolischer Gesten tatsächlich ist, umso eher werden Nationale Aktionspläne, so Schubert (vgl. ebd.), auch konkrete und realisierbare Maßnahmen enthalten, die zur Erreichung eines Ziels als notwendig erachtet werden. So könnten diese im besten Fall auch Auswirkungen, sowohl auf die Politik als auch auf rechtliche und tatsächliche Praktiken in dem jeweiligen Handlungsfeld, haben.

Für O’Brien, Mehra, Blackwell und Poulsen-Hansen (vgl. 2015 121f.) wird der tatsächliche Nutzen von Nationalen Aktionsplänen kontrovers diskutiert. Unter günstigen Bedingungen

leisten die Prozesse der Erstellung selbst einen Beitrag zur Herstellung von politischem Commitment und sorgen für eine bessere vertikale Integration und Ausrichtung unterschiedlicher Politikbereiche, Gesetze und institutioneller Praktiken im Hinblick auf ein gemeinsam als verbindlich angesehenes Ziel. Diese Ausrichtung gelingt umso mehr, sofern Prinzipien wie Transparenz, Inklusion, Partizipation und Nicht-Diskriminierung den Prozess charakterisieren. Zudem müssen die Stimmen der eigentlichen Adressantinnen und Adressanten gehört und gestärkt sowie Räume für Dialog und ein besseres Verständnis zwischen den unterschiedlichen Stakeholdern eröffnet und gehalten werden. Hilfreich ist außerdem eine Struktur in der evidenzbasierte Zielsetzungen, Meilensteine, überprüfbare Indikatoren sowie eine ausreichende Ressourcenallokation vorgesehen sind und definiert werden. Partizipative Monitoringprozesse würden wiederum genau auf diese Aspekte eingehen und dadurch ermöglichen, dass sich die beteiligten Akteurinnen und Akteure wechselseitig rechenschaftspflichtig halten. Eine skeptischere Sichtweise betrachtet Nationale Aktionspläne als für Staaten bequeme „Feigenblätter“ (ebd.), da dadurch ein politischer Unwille kaschiert werden könne, tatsächlich einschneidende gesetzliche Maßnahmen gegen die Interessen bestimmter lobbystarker Akteurinnen und Akteure zu beschließen, welche diese zu tatsächlichen und vielleicht aufwendigeren Anpassungs- und Veränderungsschritten zwingen würde. Daher, so die kritische Sichtweise, wären Nationale Aktionspläne nicht viel mehr als ein Prozess der Augenauswischerei und darin investierte Ressourcen besser in Advocacy Programme investiert, welche sich dann effektiver für tatsächliche und „harte“ Gesetzesreformen einsetzen könnten.

Auch unter den befragten Expertinnen und Experten waren beide Sichtweisen vertreten, wobei quantitativ die Anzahl jener Personen, welche eindeutig eine Fortführung des mit dem NAP Behinderung 2012–2020 begonnenen Prozesses befürworten, deutlich überwiegt. In Bezug auf die tatsächlich eingegangene politische Willensbildung und Selbstverpflichtung der österreichischen Bundesregierung wird der NAP Behinderung 2012–2020 sowohl von Vertreterinnen und Vertretern der öffentlichen Verwaltung und Politik, als auch von der Zivilgesellschaft eher als „Inszenierung“ (W34), „diffus“ (M10), sowie mehr als „symbolisch, denn als tatsächlicher Auftrag der Regierung an sich selbst“ (P 6) eingeschätzt. Dabei wurde von vielen der befragten Personen auch darin ein Wert gesehen: „Und der NAP ist halt, wenn man so will eine langsame mühselige aber zumindest kontinuierliche Arbeit an diesem Feld, für manche ist das halt zu langsam“ (Z40).

Aus Sicht des Sozialministeriums hatte der Prozess der Erstellung des NAP Behinderung 2012–2020 zum damaligen Zeitpunkt „absolute Priorität“. Dadurch, so die damalige Intention, sollte das „Thema Behinderung [welches] immer mit dem Sozialministerium assoziiert

gewesen ist“ durch einen „breiten Aktionsplan, welcher dann von der gesamten Regierung beschlossen wurde“ zu einer wirklich alle Ministerien betreffenden Querschnittsmaterie werden. Hinsichtlich der Beeinflussung der Sensibilisierung der unmittelbar beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Ministerien konnte die Intention auch eingelöst werden. Was jedoch durch den NAP Behinderung 2012–2020, so wie vielfach angemerkt wurde, nicht gelungen sei ist, dass „das Thema Behinderung seinen Status als politisches Randthema“ (L17) verloren hätte. Als ausschlaggebend hierfür wird bewertet, dass es dem NAP Behinderung 2012–2020 von Anfang an „strategischer Relevanz“ (P27) gefehlt habe, was sich auch darin ausgedrückt hat, dass „aus den einzelnen Ressorts eher nicht sehr ranghohe Mitarbeiter entsendet“ (ebd.) worden sind. Zudem habe es dem NAP Behinderung 2012–2020 auch auf strategischer Ebene an Konkretheit, klaren Zielsetzungen, sowie nachvollziehbar geregelten Verbindlichkeiten und Zeitschienen für die Umsetzung⁸⁴, sowie fehlenden Konsequenzen bei Nicht-Einhaltung gefehlt:

„Der Nationale Aktionsplan ist ein gesellschaftspolitisch hilfreiches Dokument, um zu sagen, dass es etwas bedarf. Aber nicht was es bedarf. Denn das steht nicht drinnen. Es steht auch nicht drinnen, wer es umzusetzen hat. Es steht auch nicht drinnen bis wann es umzusetzen ist und auch nicht, was es kostet. Man kann sich darauf beziehen: Eigentlich wäre das notwendig. Und mehr ist dieses ganze Dokument nicht wert.“
(I50)

„Also als tatsächliches Instrument zur Umsetzung fand ich es jetzt nicht genug, bei weitem nicht. Das liegt auch daran, wie verbindlich diese Ziele festgelegt werden. Also was ist denn, wenn ein Ziel nicht erreicht wird?“
(W35)

Als Prozess habe die Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020, so eine Vertreterin beziehungsweise ein Vertreter aus dem Bereich Wissenschaft und Monitoring „immer zwischen Fortschritt und reiner Legitimation geschwankt, [...] sowie zwischen durchaus Bemühen das etwas vorwärts geht und aber gleichzeitig unter Kontrolle zu halten was passiert“

⁸⁴ Hierzu merkt das BMSGPK im Rahmen seiner Stellungnahme zum Endbericht der Evaluierung des NAP Behinderung 2012–2020 Folgendes an: „Im NAP Behinderung sind zu jeder Maßnahme die Zuständigkeit sowie der Zeitrahmen für die Umsetzung der jeweiligen Maßnahme angegeben.“

(W34). Herausgekommen seien demnach nicht viel mehr als „Absichtserklärungen, durchaus schon verbunden mit dem Hintergedanken diese auch umzusetzen“ (Z44).

In Bezug auf die getroffenen Einschätzungen der interviewten Expertinnen und Experten, wie ambitioniert der NAP Behinderung 2012–2020 als Absichtserklärung gewertet werden könnte, variieren die Aussagen zwischen „zahnlos“ (Z47) und „durchaus ambitioniert“ (I57). Dabei sei der eigentliche Output dann aber wiederum am eigentlichen „politischen Elchtest“ (Z45), nämlich an der fehlenden beziehungsweise nicht ausreichenden finanziellen Bedeckung gescheitert. Dass dies so sein würde, war bereits zu Beginn des Prozesses bekannt:

„Als wir mit den Vorarbeiten zum ersten NAP Behinderung gestartet haben, hat das Finanzministerium uns gleich einmal wissen lassen, ein eigenes Budget dafür gibt es nicht.“ (M1)

Gerade an der Tatsache der nicht ausreichenden finanziellen Absicherung spießt sich das mit dem Nationalen Aktionsplan Behinderung verbundene menschenrechtliche Reformvorhaben Inklusion. Dabei überwogen bereits vor den noch nicht absehbaren finanziellen Auswirkungen der COVID-19 Pandemie gerade in den Ministerien die skeptischen Stimmen:

„Letzten Endes geht es ums Geld. Der NAP ist ja nichts Anderes als die schriftliche Festhaltung der Behindertenpolitik in Österreich, das war ja seinerzeit der Grundgedanke. [...] Aber es kann nicht nur beim Papier bleiben, man muss sich dessen bewusst sein, dass jede Maßnahme, die der Staat setzt natürlich Geld kostet. Jetzt neigt man im Moment halt dazu, dass man sagt man schreibt Summen in diesen NAP hinein. Dann muss halt ein Ministerium oder eine Behörde auch das in die Hand nehmen und genau das passiert nicht. Das ist beim alten NAP nicht passiert, das wird auch beim neuen NAP nicht passieren, auch wenn man Summen hineinschreibt. [...] Es scheitert dann halt meistens am Geld, wenn der Finanzminister kein Geld gibt.“ (M8)

Auch wurde auf die Problematik hingewiesen, dass Investitionen in komplexe soziale Bedingungsgefüge immer erst zeitversetzt Wirkungen zeigen würden. Dies sei „für Politiker, das schlimmste was es gibt, [...] jetzt Vorarbeit für etwas zu leisten, das erst in zehn Jahren anders ausschaut“ (W39). Der NAP Behinderung 2012–2020 und mit ihm die Umsetzung der in ihm genannten Reformvorhaben blieb damit letztlich immer von der jeweiligen „politischen Marschrichtung abhängig. Das Entscheidende war dabei immer, wo steigt die Politik

drauf ein oder nicht. Das war der entscheidende Motor, und nicht ob der NAP es vorsieht oder nicht“ (W34). Dadurch konnte der NAP-Behinderung auch „politische Rückschläge“ (P7) nicht verhindern, „die wären sie konsequent umgesetzt worden, mühevoll erarbeitete Errungenschaften wieder umgekehrt hätte“ (P28). Für die „großen Meilensteine“ (P26) habe außerdem mit wenigen Ausnahmen „das Fenster an Möglichkeiten“ gefehlt (ebd.).

Eine weitere Problematik von Nationalen Aktionsplänen ist aus der Sicht von befragten Expertinnen und Experten schlussendlich, dass sie aufgrund ihrer langen Dauer mit der zeitlichen Taktung in politischen Legislaturperioden brechen. Insofern muss auch ein zum Zeitpunkt der Erstellung des NAP Behinderung 2012–2020 zumindest in Ansätzen vorhandenes politisches Commitments „an die damalige Bundesregierung gebunden“ (I50) bewertet werden, zu dem sich „darauffolgende Regierungskonstellationen nicht mehr in dem selben Ausmaß verbunden gefühlt haben“ (ebd.).

17 Lessons Learnt und Empfehlungen für den neuen NAP Behinderung 2022–2030

Im Rahmen dieses Abschlusskapitels werden gemäß den vom Auftraggeber dieser Evaluationsstudie gestellten Anforderungen, relevante „Lessons Learnt“ sowie Empfehlungen sowohl für die Erstellung als auch für die Umsetzung des neuen NAP Behinderung 2022–2030 formuliert.

Bei den im NAP Behinderung 2012–2020 behandelten Politikbereichen handelt sich um ein hochgradig sozial und politisch komplexes Feld, in dem die einzelnen Bestandteile jeweils als wechselseitig miteinander in Beziehung stehend wahrgenommen werden müssen. Aus diesem Grund sind auch Redundanzen und Überlappungen in den Empfehlungen unvermeidlich. Dementsprechend wird seitens des Evaluationsteams auch davon abgeraten, aus den Empfehlungen einfach nur jene auszuwählen, die am einfachsten umzusetzen scheinen. Der NAP Behinderung 2012–2020, kann als Experimentier- und Lernfeld betrachtet werden. So wurde von vielen der befragten Expertinnen und Experten die Tatsache, dass es das Dokument gab, mit als wertvollster Gehalt beschrieben. Auf diese erste Phase der Umsetzung (NAP Behinderung 2012–2021) müsse nun eine mit den bisherigen Erfahrungen angereicherte Phase (NAP Behinderung 2022–2030) folgen.

Die vorliegenden Lessons Learnt und Empfehlungen entstammen einer gründlichen und sorgfältigen Analyse relevanter Dokumente sowie der insgesamt mit 72 Expertinnen und Experten zur österreichischen Behindertenpolitik durchgeführten Interviews (siehe Kapitel 2). Sie orientieren sich auch an maßgeblichen internationalen Studien zur Umsetzung von erfolgreichen Nationalen Aktionsplänen im Kontext menschenrechtlich relevanter Themen (vgl. Vereinte Nationen 2012, O’Brien et al. 2015, De-Felice & Graf 2015, OSZE 2016, Schubert 2019).

17.1 Initiierung eines politischen Willensbildungsprozesses sowie einer politischen Verankerung des NAP 2022–2030

Die fehlende aktive und konsequente Einbeziehung der politischen Ebene wurde von einigen Befragten als der „Geburts- beziehungsweise Kardinalfehler“ des Prozesses der Erstellung und der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 bezeichnet. Es wäre im Prozess der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 wichtig, das Pferd „nicht wieder von hinten aufzuzäumen“, das heißt sehr spät im Prozess die politische Ebene miteinzubeziehen und das Risiko einzugehen, dass engmaschig abgestimmte Formulierungen dann in letzter Minute adaptiert oder gestrichen werden, weil die politische Verankerung der Ziele fehlt. Dies deckt sich nicht nur mit den Einschätzungen der Zivilgesellschaft, der Interessensvertretung sowie des Bereichs Wissenschaft und Monitoring, sondern auch weitestgehend mit den Sichtweisen der involvierten Personen der öffentlichen Verwaltung sowohl auf der Ebene der Ministerien als auch der Bundesländer.

Wie im Kapitel zur Gesamteinschätzung der Auswirkungen des NAP Behinderung 2012–2020 hingewiesen wurde, sind Nationale Aktionspläne als „soft law“ in erster Linie als politische Statements und Absichtserklärungen zu verstehen und nicht als rechtlich verbindliche Handlungsleitlinien. Dabei ist das Potential von Nationalen Aktionsplänen, innerhalb eines Handlungsfeldes Auswirkungen auf die Politik sowie auf rechtliche und tatsächliche Praktiken erzielen zu können, umso höher, je verbindlicher die eingegangenen politischen Verbindlichkeiten tatsächlich sind. Dies wird auch in der von der OSZE beauftragten Studie über „Results-Oriented National Action Plans on Women, Peace and Security“ unterstrichen (vgl. OSCE 2016 12ff.). Demnach gilt ein starker und über den gesamten Umsetzungszeitraum von Nationalen Aktionsplänen aufrechterhaltener politischer Wille als einer von vier kritischen Faktoren für einen „High Impact“ von Nationalen Aktionsplänen. Genau in diesem Bereich wird von vielen der befragten Akteurinnen und Akteuren aber eine der größten Schwächen des NAP Behinderung 2012–2020 festgemacht. Dem NAP Behinderung 2012–2020 habe es von Beginn an strategischer Relevanz gefehlt, welche auch im Prozess der Umsetzung nicht erzeugt werden konnte.

Obwohl Menschen mit Behinderungen die mit Abstand größte Minderheitengruppe der Welt darstellen – so schätzt die WHO in ihrem World Report on Disability, dass 15,3 % der Weltbevölkerung eine „moderate“ beziehungsweise 2,9 % eine „severe disability“ erfahren (vgl. WHO 2011 28f.) – bleibt Politik für Menschen mit Behinderungen auch in Österreich zumeist ein Randthema. Dies spiegelte sich auch in der Erstellung und Umsetzung des NAP

Behinderung 2012–2020 wieder. Diesem habe sowohl eine durchgängige politische Zuständigkeit, als auch eine realpolitische Verankerung gefehlt. So lag sowohl die Verantwortung für die Ausgestaltung und Ausformulierung der eher vagen politischen Vorgaben ausschließlich bei Beamtinnen und Beamten der öffentlichen Verwaltung. Im aktuellen Regierungsprogramm heißt es, dass sich die Bundesregierung „zu klaren Maßnahmen [bekennt], die eine bestmögliche Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft und in die Arbeitswelt ermöglichen und vorhandene Barrieren in allen Lebensbereichen beseitigen“ (Bundesregierung 2019, S. 278). Dabei wird die Erstellung und Umsetzung des neuen Nationalen Aktionsplans Behinderung „mit allen Ministerien und unter Einbeziehung der Stakeholder“ (ebd. 280) als politisches Ziel formuliert. Um die „Aufbruchstimmung in der Phase 4 der österreichischen Behindertenpolitik seit 2020 (siehe Kapitel 4 zur Entstehungsgeschichte) zu nutzen, könnten hier strategische Handlungen gesetzt werden, um öffentlichwirksam zu agieren und die Behindertenpolitik sichtbar zu machen. Als Empfehlung wird daher formuliert:

Empfehlung 1: Ausschöpfung aller Möglichkeiten der zeitnahen politischen Willensbildung im Prozess der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030

Hinsichtlich der Ausschöpfung von Möglichkeiten einer zeitnahen politischen Willensbildung im Prozess der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 wurden von einigen der befragten Expertinnen und Experten konkrete Vorschläge eingebracht. In diesen geht dabei idealerweise eine direkte Einladung vom Bundeskanzler selbst beziehungsweise zumindest eines Mitglieds der Regierungsteams aus. Ein Vorschlag bezieht sich auf die Abhaltung eines „Policy Forums“, das dezidiert an ranghohe politische Vertreterinnen und Vertreter gerichtet ist und in dem die Zielvorgaben für die Ausgestaltung eines NAP Behinderung 2022–2030 festgelegt und politisch außer Streit gestellt werden. Ein weiterer Vorschlag sieht die Abhaltung eines Inklusionsgipfels vor, an dem sich hochrangige politische Vertreterinnen und Vertretern (jedenfalls aber auch Mitglieder der Bundesregierung sowie der Landesregierungen) gemeinsam mit Menschen mit Behinderungen und der Zivilgesellschaft auf die größten Prioritäten in Bereich der Behindertenpolitik verständigen. Auf Basis der Bewertungen der befragten Experten und Expertinnen wird empfohlen:

Empfehlung 2: Initiierung eines partizipativen Zielprozesses mit politischer Beteiligung

Um die österreichische Behindertenpolitik in eine neue Phase zu lenken, empfehlen wir das Aufsetzen eines gemeinsamen Zielprozesses. In diesem sollte gemeinsam mit Menschen mit Behinderungen und deren Organisationen sowie allen weiteren relevanten Akteuren und Akteurinnen sowie unter Heranziehung der UN-BRK Zielsetzungen für die Phase 2022–2030 definiert werden. Diese sollten unabhängig vom NAP Behinderung 2022–2030 sowohl vom Nationalrat als auch vom Bundesrat beschlossen werden. Anhand dieser Ziele könnte eine gründliche Analyse der jeweiligen Ausgangssituationen in den unterschiedlichen Themenfeldern und Lebensbereichen erfolgen sowie messbare Indikatoren zur intersubjektiven Überprüfbarkeit des Fortschritts entwickelt werden. Dies würde auch bedeuten, dass sich alle im NAP Behinderung 2022–2030 enthaltenen Maßnahmen explizit und nachvollziehbar an mindestens einem oder mehreren dieser Ziele orientieren müssten. Auch die im Prozess der Beteiligung der Länder aktuell in Entwicklung befindlichen oder geplanten Landesaktions- beziehungsweise Landesetappenpläne könnten sich an diesen österreichweiten Zielen orientieren und somit einen gemeinsamen Rahmen für die Behindertenpolitik in Österreich schaffen.

Genauso wie der Prozess der Erstellung waren auch in den Prozessen der Umsetzung sowie der Überwachung des NAP Behinderung 2012–2020 strukturell keine politischen Beteiligungsformen vorgesehen. So wird von vielen Befragten kritisiert, dass Möglichkeiten der laufenden Mitarbeit von Parlamentariern und Parlamentarierinnen, nach dem Vorbild der „Disability Intergroup“ des Europäischen Parlaments, gefehlt haben. Ebenso war auch keine verbindlich vorgesehene Form der parlamentarischen Überprüfung und Debatte des Fortschritts der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 jenseits parlamentarischer Anfragen und Initiativanträge einzelner Parlamentarierinnen und Parlamentarier vorgesehen. Als Empfehlung wird daher formuliert:

Empfehlung 3: Strukturelle Einbettung des Parlaments beziehungsweise einer parlamentarischen Arbeitsgruppe in die Überwachung der Umsetzung. Einplanung einer verbindlich vorgesehenen parlamentarischen Überprüfung und Debatte des Status der Umsetzung und des Fortschritts zur Halbzeit und vor dem Abschluss des NAP Behinderung 2022–2030

Vielfach wurde von den befragten Expertinnen und Experten kritisiert, dass in der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 keine zentrale Durchgriffs- und Koordinationsstelle für die Behindertenpolitik in Österreich bestanden hat. Eine solche Stelle wäre, jenseits des Monitorings und des Aufzeigens von Verstößen oder Versäumnissen, bereits im Prozess der Gesetzwerdung aktiv, und würde sicherstellen, dass der „Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen politischen Konzepten und allen Programmen“ (UN-BRK Art. 4 Abs. 1 lit. c) umgesetzt werden. Bei den im Folgenden genannten Empfehlungen besteht kein Konsens unter den befragten Expertinnen und Experten. Die genannten Vorschläge überschneiden sich teilweise beziehungsweise widersprechen sie sich mitunter sogar. Trotzdem sollen sie hier genannt werden. Dies geschieht insbesondere mit dem Ziel auf politischer Ebene einen Diskussionsprozess über eine verstärkte Sichtbarkeit, Aufwertung und höhere politische Durchsetzungskraft für behindertenpolitisch relevante Themen zu befördern. Als Empfehlungen wurden genannt:

- Verschiebung der politischen Verantwortung für behindertenpolitische Agenden vom Sozialministerium ins Bundeskanzleramt
- Ernennung eines Staatssekretariats für die Belange von Menschen mit Behinderungen
- Aufwertung der Kompetenzen des Sozialministeriums und der politischen Durchsetzungs- und Weisungsbefugnisse des Focal Points der österreichischen Bundesregierung, unter anderem auch durch eigenständige Budgetierungsmöglichkeiten für Maßnahmen der gezielten und kontinuierlichen Öffentlichkeitsarbeit, etwa zum Zwecke der Bewusstseinsbildung
- Strukturelle Trennung der strategischen und operativen Rollen und Funktionen eines Focal Points. So sollten nicht die selben Personen oder Abteilungen die Verantwortung für strategische Koordinations- und Steuerungsaufgaben sowie den operativen Rollen und Funktionen der Verantwortung für konkrete behindertenpolitische Teilbereiche haben

17.2 Professionelle Prozesssteuerung im Erstellungsprozess des neuen NAP Behinderung 2022–2030

Aus den Interviews lässt sich die Notwendigkeit eines stringenten und systematischen Prozessmanagements für die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 ableiten. So formulierte eine Interviewperson pointiert: „Wenn nur delegiert wird, dann kommt nichts raus.“ (P26). Die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 erfordert eine professionelle Prozessgestaltung, um die partizipative Beteiligung der vielen Akteure und Akteurinnen zu gewährleisten und die inhaltliche Abstimmung der in den Bundesländern entstehenden Aktionspläne im Blick zu haben. Ansonsten würden evidente und bereits viel diskutierte Probleme im Prozess der Erstellung des NAP Behinderung 2012–2020 – wider besseren Wissens – erneut reproduziert. Die Komplexität des Prozesses verlangt nach klaren Strukturen, einheitlichen Vorgaben, klaren Ansprechpersonen und Zuständigkeiten und vor allem nach der Steuerung der vielseitig notwendigen und proaktiv zu führenden Kommunikation. Als Empfehlung wird daher formuliert:

Empfehlung 4: Ausstattung des Prozesses der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 mit adäquaten Personalressourcen

Während es sich aus interner Sicht eventuell als selbstverständlich darstellt, einen derart komplexen Prozess im Sozialministerium „mitlaufen“ zu lassen, ist dies aus der Außenperspektive der Evaluation sowie aus der Sicht vieler befragter Experten und Expertinnen nicht der Fall. Es braucht zumindest eine Person, die für die Jahre 2020/2021 ausschließlich dafür zuständig ist, die Einbeziehung aller Akteurinnen und Akteure zu sichern. Insbesondere braucht es personelle Ressourcen, um die Beteiligung der Länder sowie von Menschen mit Behinderungen strukturell und konzeptionell zu führen, für die Vernetzung und Koordination innerhalb und zwischen den einzelnen Ministerien und Ressorts zu sorgen sowie eine direkte Verbindung zur politischen Ebene herzustellen. Hierbei wird empfohlen, eine solche Prozesssteuerung zumindest für den Erstellungsprozess personell mit mindestens einer Vollzeitkraft, idealerweise sogar mit mehreren Personen zu besetzen. Die zuständigen Personen sollten über Konfliktmanagementkompetenzen verfügen, da es sich, wie aus der Analyse der Interviews mit den Experten und Expertinnen klar hervorgeht, beim Prozess der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 um einen höchst komplexen Prozess mit einer Vielzahl an involvierten Akteuren und Akteurinnen und höchst unterschiedlich gelagerten Interessen handelt. Dabei ist bekannt, dass derartige Prozesse, selbst bei guter Führung,

sowohl kooperativ als auch konflikthaft verlaufen. Werden Konflikte nicht früh genug erkannt und bearbeitet, drohen diese sich mittelfristig auch negativ auf die derzeit von allen Beteiligten vorhandene Kooperationsbereitschaft zu übertragen. Vor allem müsse ein solcher Prozess systematisch geführt und gesteuert werden. Als Empfehlung wird formuliert:

Empfehlung 5: Aufsetzung und Konzeption der erforderlichen Management-, Kern- und Supportprozesse für die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030

Diese Ebenen stehen miteinander in enger Verbindung, und setzen jeweils eine adäquate Ausstattung mit Ressourcen voraus.

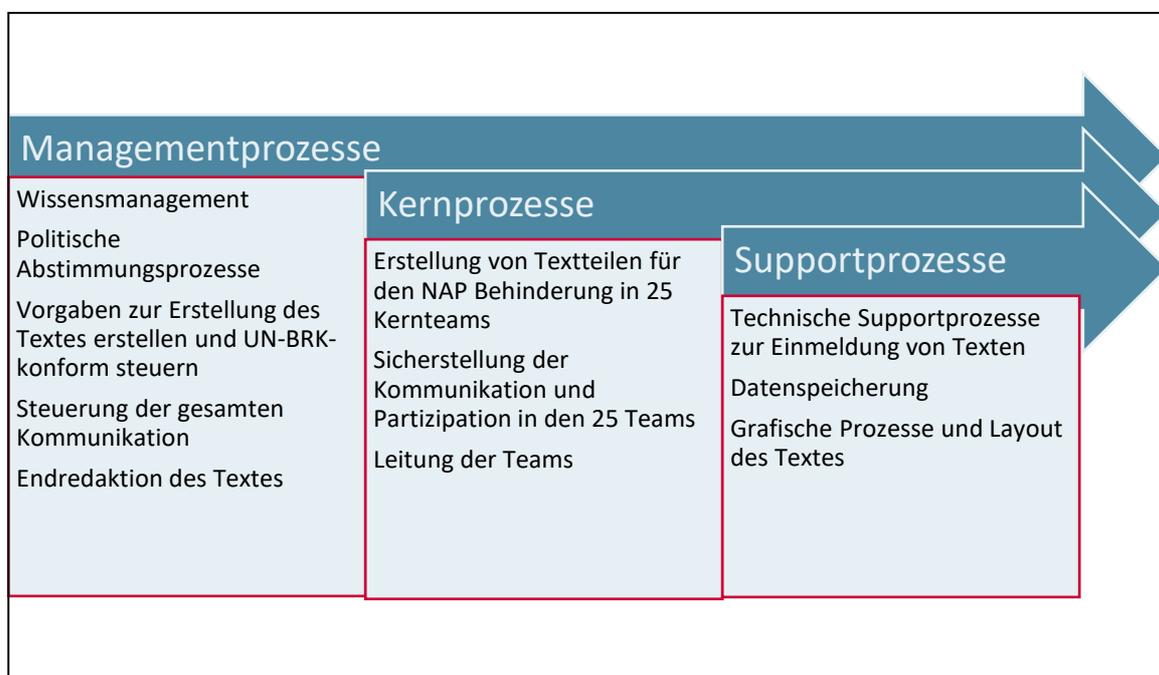


Abbildung 7: Übersicht Prozesssteuerung

17.2.1 Managementprozesse

Auf der Ebene der Managementprozesse braucht es eine adäquate Prozesssteuerung der 25 eingesetzten „Teams“, die mit der Ausarbeitung des NAP Behinderung 2022–2030 betraut sind. Alle Beteiligten müssen einheitliche Vorgaben zur Erstellung erhalten. So müssen „Ausgangslage – Ziele – Maßnahmen“ stringent beschrieben werden und klar voneinander

getrennt werden können (siehe auch den Empfehlungsteil zur Struktur des neuen NAP Behinderung 2022–2030). Mit den Verantwortlichen sollte regelmäßig kommuniziert werden. Nach Abgabe der Ergebnisse der Arbeitsgruppen, setzen weitere Managementprozesse ein: Dies sind zum einen das Zusammenführen aller Daten im Sinne eines professionellen Wissensmanagements. Zum anderen betrifft dies den redaktionellen Prozess der Erstellung des ersten Entwurfs für den NAP Behinderung 2022–2030 sowie dessen Finalisierung und Abnahme. Hierbei gilt es die notwendige Balance zu halten zwischen einem zentral koordinierten und gesteuerten sowie einem Prozess, welcher auch in diesen Phasen Formen der Beteiligung sicherstellt und Transparenz erzeugt.

17.2.2 Kernprozesse

Die Kernprozesse in der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 stellen die 25 Arbeitsgruppen dar, des Weiteren das Sicherstellen einer konzeptionell gut geführten und transparenten Form der Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen. Auf der Ebene der Kernprozesse bedarf es daher Prozessen zum Anleiten und Begleiten der 16 ministeriellen sowie der neun Arbeitsgruppen der Länder. Ohne diese Kernprozesse hat der NAP Behinderung 2022–2030 keine koordinierenden Inhalte. Diese Kernprozesse müssen moderiert werden – diese Verantwortung kann delegiert werden, allerdings empfiehlt sich eine engmaschige Kommunikation mit den Leitungen der eingesetzten Arbeitsgruppen, welche als wichtige Prozessgestalterinnen und -gestalter zu betrachten sind. Die befragten Expertinnen und Experten kritisieren immer wieder, dass die Arbeit in den erwähnten Kernprozessen für sie nicht bezahlt wird, beziehungsweise als Zusatz zu ihren bestehenden Aufgaben stattfindet.

17.2.3 Supportprozesse

Zu den Supportprozessen zählen alle digitalen und technischen Prozesse, die nötig sind, um die Daten der 25 Arbeitsgruppen zu speichern, zu sichern und zusammenzuführen. Hier werden technische Systeme benötigt, welche die Daten speichern und eventuell Zugang ermöglichen. Dafür können technische Einmeldesysteme entwickelt werden, anstatt Textteile per Email einzuschicken. Es könnte eine einheitliche Eingabemaske erarbeitet werden, die den Qualitätskriterien entspricht (UN-BRK Bezug Ausgangslage-Ziel-Maßnahme-Indikator), auf das die 25 Leitungen der Arbeitsgruppen Zugriff haben. Weiters könnte das technische System mit Anleitungen und Erklärungen versehen werden, um eventuellen Fragen vorzubeugen und das Einmelden von Textteilen zu „standardisieren“ beziehungsweise ihre

Qualität zu sichern. Ebenso zählen grafische Prozesse (zum Beispiel das Layout) zu den Supportprozessen. Auch diese Prozesse müssen zentral vom Sozialministerium gesteuert werden und brauchen spezifische Personalressourcen.

17.2.4 Konkrete Umsetzung des Prozessmanagements

Wir empfehlen im ersten Schritt eine deskriptive Ist-Analyse durchzuführen und folgende Fragen zu klären:

- Welche Prozesse laufen derzeit?
- Wo ist ihr Anfang und wo ist ihr Ende (zeitlich/freigabetechnisch)? Wer ist zuständig für den jeweiligen Prozess?
- Wer gibt das Ergebnis frei?

In einem zweiten Schritt empfehlen wir eine (Zwischen-)Bewertung der laufenden Prozesse auf allen drei Ebenen: Management-, Kern- und Supportprozesse. Diese kritische Beleuchtung der bestehenden Prozesse (eventuell auch unter Heranziehung von user experiences) soll ans Licht bringen, wie diese Prozesse derzeit laufen und welche Verbesserungen es braucht. In einem dritten Schritt sollten die Soll-Prozesse auf den drei Ebenen genau festgelegt und mit Ressourcen für die Umsetzung ausgestattet werden.

17.3 Erstellung und Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030 in einem partizipativen Prozess

Die Partizipation von Menschen mit Behinderungen in sie betreffende Entscheidungsprozesse ist ein zentraler Grundsatz der UN-BRK (vgl. UN-BRK Art. 4 Abs. 3). Diesem muss in der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 eine noch wesentlichere Rolle zukommen, als dies beim NAP Behinderung 2012–2020 der Fall war. Darüber besteht auch eine große Einigkeit unter allen Befragten. Jedoch ist mit Blick auf die bislang eingeschlagene Praxis begründete Skepsis angebracht, ob dieses Ziel im Zuge der Erstellung des neuen NAP Behinderung 2022–2030 auch erreicht werden kann. Wie im Kapitel zur Umsetzung herausgearbeitet, verfolgt das Sozialministerium momentan vordergründig eine Delegationsstrategie. Demnach liegt die Verantwortung, eine möglichst ausgewogene Beteiligung zu erzielen, bei den jeweiligen Ressorts selbst. Hierzu haben sich mehrere der befragten Ministerien, die noch über wenig Erfahrung mit Formen partizipativer Politikfeldentwicklung verfügen, in den Interviews besorgt gezeigt, und angeführt, dass für sie die derzeitigen Anforderungen

eine Überforderung darstellen würden. Dies vor allem deswegen, da keine Leitlinien und Standards zur Beteiligung existieren und in den jeweiligen Ressorts dafür auch keine entsprechenden finanziellen Mittel oder ausreichende personelle Ressourcen vorhanden sind. Als sprichwörtlicher „Weg des geringsten Widerstands“ wird in vielen Fällen auf die sicherlich kompetente Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft zurückgegriffen, insbesondere auf jene, die bereits über gut ausgebaute Kontakte zu den Ministerien verfügen. Derart droht die bei allen Beteiligten ernstgemeinte Absicht der Partizipation schnell zu einer von Intransparenz geprägten „Partizipationsfalle“ (W34) zu werden, in der sich wieder vor allem die Stimmen jener durchsetzen, die bereits über das größte politische Durchsetzungsvermögen verfügen. Als Empfehlung wird daher ausgesprochen:

Empfehlung 6: Entwicklung einer klar beschriebenen, systematischen und transparenten Partizipationsstrategie als wichtiger strategischer Bestandteil einer Prozesssteuerung der Erstellung des neuen NAP Behinderung 2022–2030

Die Entwicklung einer derartigen Strategie kann keinesfalls als „trivialer Prozess“ (M5) verstanden werden. In unterschiedlichen, durch den NAP Behinderung 2022–2030 berührten Politikfeldern sind unterschiedliche Stakeholder aktiv, unterschiedliche Anspruchsgruppen von Veränderungen betroffen sowie wiederum unterschiedliche Lebensbedingungen und Lebenssituationen von Menschen mit Behinderungen tangiert. Ein Prozess „der das Prädikat partizipativ verdient“ (I51), müsste alle diese Bereiche abbilden. Wesentlich in allen Formen von Einbeziehung ist hierbei eine transparente (Vorab-)Klärung, welche Ebenen von Partizipation an welchen Punkten des gemeinsamen Prozesses der Erstellung erreicht werden sollen. Darunter fallen als zentrale Prozessbestandteile:

- Durchführung einer Ist-Stand Analyse
- Entwicklung und Festlegung von Zielen
- Definition und Entwicklung von Maßnahmen, welche geeignet erscheinen, die Ziele zeitgerecht zu erreichen
- Festlegung von Indikatoren, welche die Überprüfung des Fortschritts der Zielerreichung ermöglichen
- Budgetplanung und Verhandlung von Finanzierung
- Verschriftlichung und redaktionelle Prüfung
- Finale Beschlussfassung

Hierbei kann in Anlehnung an vorhandene Stufenmodelle der Partizipation (zum Beispiel Wright, Block & Von Unger 2010) für jeden Prozessschritt geklärt werden, ob und wie Menschen mit Behinderungen in diese Phasen eingebunden sind, und ob sie in diesen Phasen bloße Informations-, Anhörungs- oder Konsultationsfunktionen übernehmen (hierbei wäre dann korrekt von Vorstufen der Partizipation zu sprechen) oder ob ihnen auch die Möglichkeit der Mitentscheidung zukommt. Jedenfalls ist aus Transparenzgründen sicherzustellen, dass nachvollzogen werden kann, welche (Interessens-)Gruppen an welchen Zwischenschritten partizipiert haben, welche eigentlich relevanten Gruppen aus welchen Gründen nicht erreicht werden konnten und welchen Gruppen die letztliche Entscheidungskompetenz zugekommen ist.

Wichtig ist hierbei immer wieder klar auf die Unterscheidung zwischen Organisationen VON Menschen mit Behinderungen und Organisationen FÜR Menschen mit Behinderungen hinzuweisen.

In einem derartigen Prozess kann dem Behindertenrat und den von diesem bereits entwickelten Strategiepapieren eine wichtige Rolle zukommen. Hierbei müsste aber dieselbe hier beschriebene Darlegungsverpflichtung, welche Personen- und Interessensgruppen an welchen Berichten wie partizipiert haben, gelten.

Seitens vieler befragter Expertinnen und Experten bestand große Einigkeit, dass die Umsetzung eines solchen Prozesses, der nicht „nur theoretisch partizipativ, sondern auch tatsächlich so angelegt“ (W33) ist, bestimmte Voraussetzungen und Rahmenbedingungen verlangt. Als weitere Empfehlung wird daher genannt:

Empfehlung 7: Dotierung und Bereitstellung von ausreichenden Ressourcen für die Umsetzung eines Partizipationsprozesses über die gesamte Dauer der Erstellung und der Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030

Als Ressourcen werden hierbei betrachtet

- Einplanung von ausreichend Zeit für die Umsetzung: Ordentlich durchgeführte Partizipation ist zeitaufwändig. Bereits vor aktuellen Entwicklungen rund um

COVID-19 bestand ein relativer Konsens, dass es Wert sei, „lieber noch ein paar Monate zu investieren“ (P27). Dies gilt unter den derzeitigen Bedingungen umso mehr.

- Bereitstellung der jeweils notwendigen personellen Ressourcen, damit Menschen mit Behinderungen adäquat partizipieren können. Dies kann Assistenzdienste, Unterstützungsleistungen und/oder Gebärdensprachdolmetschung betreffen.
- Assistenzleistungen müssen sowohl für die Durchführung von Arbeitsgruppensitzungen als auch für deren Vor- und Nachbereitung zur Verfügung stehen.
- Schaffung von finanziellen Möglichkeiten eines Nachteilsausgleichs für Personen(-gruppen), welche sich an Arbeitsgruppensitzungen außerhalb ihrer bezahlten Tätigkeiten beteiligen. Als Mindestmaß sollte eine unbürokratische Übernahme von Reisekosten erfolgen.
- Schaffung der äußeren Bedingungen für Barrierefreiheit. Dies betrifft nicht nur die Wahl barrierefreier Räumlichkeiten, sondern auch die Bereitstellung von Informationen in Leichter Sprache (idealerweise bereits im Vorfeld eines Treffens). Ebenso eine möglichst barrierefreie und nachvollziehbare Tagesordnung, zum Beispiel mit der Möglichkeit, schriftliche Informationen und Protokolle noch einmal zu Beginn zu diskutieren sowie die Einplanung von ausreichend Pausenzeiten.
- Bereitstellung von Möglichkeiten einer professionellen und externen Moderation sowohl für Vorbereitungstreffen in Kleingruppen als auch für Arbeitsgruppentreffen in den einzelnen Ressorts.

Die Partizipation von Menschen mit Behinderungen kann und darf sich aber nicht auf deren Beteiligung in dem Prozess der Erstellung des neuen NAP Behinderung 2022–2030 beschränken. Sie muss sich auch zentral auf Prozesse der Vorbereitung, Umsetzung und Evaluation einzelner Maßnahmen, der Mitwirkung in Gesetzesreformen sowie auf den Prozess des Monitorings und der an mehreren Stellen empfohlenen (wissenschaftlichen) Begleitung des NAP Behinderung 2022–2030 erstrecken. Dafür wurde, so einige der befragten Expertinnen und Experten, in der Umsetzung des NAP-Behinderung zu wenig strukturelle Aufbauarbeit geleistet. Als weitere Empfehlung wird daher formuliert:

Empfehlung 8: Gewährleistung eines strukturellen Investments in das Capacity Building von Interessensvertretungen und Organisationen VON Menschen mit Behinderungen.

Nach De-Felice und Graf zählen Capacity Building Initiativen zu den wichtigsten Aktivitäten, welche Nationalstaaten im Kontext der Umsetzung von Nationalen Aktionsplänen setzen können, um die Nachhaltigkeit von menschenrechtsorientierten Entwicklungen positiv zu beeinflussen (vgl. De-Felice & Graf 2015). Derartige und notwendigerweise mit ausreichenden Ressourcen dotierte Maßnahmen sollten sich schwerpunktmäßig über den gesamten Umsetzungszeitraum erstrecken und selbstverständlich in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen entwickelt und evaluiert werden. Mit Blick auf die im Rahmen dieser Evaluation vielfach geäußerten Kritikpunkte sollten hier vor allem unabhängige Selbstvertretungsgruppen und Initiativen von Menschen mit Lernschwierigkeiten sowie von Menschen mit psychischen Erkrankungen jenseits punktueller Einzelmaßnahmen gefördert werden. Zumindest modellhafte Initiativen sollten in dem Bereich der Selbstvertretung, Mitbestimmung und Beteiligung von Menschen mit Demenzerkrankung, Kindern und Jugendlichen sowie von erwachseneren Menschen mit komplexen Beeinträchtigungen, die nicht oder nur schwer verbal kommunizieren können, entwickelt werden.

17.4 Einbindung der Länder

Die Einbindung der Länder am Erstellungs- und Umsetzungsprozess des NAP Behinderung 2012–2020 wird durchwegs als marginal und distanziert beschrieben. Aus Sicht der befragten Expertinnen und Experten besteht große Einigkeit darüber, dass die Chancen auf den Erfolg eines neuen NAP Behinderung 2022–2030 auf die großen behindertenpolitischen Herausforderungen sowie die Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderungen spürbaren Einfluss ausüben zu können, zentral davon abhängen wird, ob und wie es gelingt, die Bundesländer in die Erstellung, Umsetzung und Überwachung des NAP Behinderung 2022–2030 einzubeziehen. Zum Zeitpunkt der Durchführung der Interviews lag ein schriftliches Bekenntnis der österreichischen Landessozialreferenten und -referentinnen-Konferenz der Bundesländer aus dem Frühjahr 2019 vor. Demnach gibt es ein Commitment der Bundesländer zur Beteiligung und Mitarbeit am neuen NAP Behinderung 2022–2030 unter Maßgabe der Möglichkeiten. Um die Einbeziehung der Länder im neuen Prozess zu sichern, braucht es einen proaktiven Dialog und eine aktive Prozessgestaltung seitens des Bundes. Als Empfehlung wird daher formuliert

Empfehlung 9: Übernahme von Steuerungsverantwortung durch den Bund für die Koordination, Harmonisierung, Begleitung und Vernetzung der Arbeit in den Bundesländerteams

Aus Sicht der befragten Ländervertreterinnen und -vertreter besteht hierbei eindeutiger Konsens, dass für die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 gelten muss: keine Verteilung von Zuständigkeiten ohne Einbeziehung der Bundesländer. Zum Zeitpunkt der Interviews beklagten für die Arbeit in ihren Teams verantwortliche Personen in den Bundesländern einen klaren Mangel an klaren Zielvorgaben, Strukturen und Koordination. Für eine solche fühlte sich auch keines der Bundesländer ressourcentechnisch adäquat ausgestattet oder politisch legitimiert. So ist – sofern hier nicht rasch durch eine zentrale Steuerung und Koordination entgegengewirkt wird – absehbar, dass nicht nur hochgradig unterschiedliche Beiträge – sowohl mit Blick auf deren Qualität als auch Quantität – seitens der einzelnen Bundesländer geliefert werden, sondern auch mittelfristig die Bereitschaft zur Kooperation und aktiven Beteiligung der Bundesländer wieder sinken könnte.

Wie im Subkapitel zu den Empfehlungen im Bereich der politischen Willensbildung und strukturell politischen Verankerung beschrieben wurde, wäre es empfehlenswert, professionell moderierte Formen der Verständigung auf gemeinsam verbindliche Zielsetzungen, Leitlinien oder zumindest Themenbereiche zu finden. Entlang derer könnten die einzelnen Bundesländer Maßnahmen vor dem Hintergrund ihrer regionalen Gegebenheiten entwickeln. Ebenso wäre es dazu erforderlich, zu den entwickelten Zielsetzungen beziehungsweise Leitlinien ein Set an bundesweit einheitlichen Indikatoren zu entwickeln, um den Beitrag der jeweiligen Maßnahmen zur Erreichung der Ziele auch intersubjektiv und bundesländerübergreifend überprüfbar zu machen.

Zur Entwicklung der Zielsetzungen sollten in solch einem Prozess bewusst die derzeit bestehenden oder sich zum Zeitpunkt der Formulierung dieser Evaluationsstudie in Vorbereitung befindlichen Landesaktions- beziehungsweise Etappenpläne auf Länderebene (insbesondere Steiermark, Kärnten und Salzburg) genutzt werden. Diese können auch für die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 sowohl hinsichtlich des dort erzielten Grades an Beteiligung, partizipativen Governance und Überwachungsstrategien, der Kohärenz zwischen Zielformulierung (beziehungsweise Leitlinien) und Maßnahmengestaltung sowie klaren und transparenten Verbindlichkeiten, Zeitschienen und Verantwortlichkeiten als „good practices“ angesehen werden. Ebenso auf den NAP Behinderung 2022–2030 übertragbar ist die in den meisten dieser Pläne strukturell vorgesehene Arbeit in Etappen oder Phasen.

Dadurch ist es leichter möglich, auf veränderte Umweltbedingungen zu reagieren, Maßnahmen anzupassen und somit größere Flexibilität und damit auch Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Thematisch können, mit Blick auf das derzeitige Regierungsprogramm, die bestehenden Landesaktions- beziehungsweise Etappenpläne sowie die Aussagen der Expertinnen und Experten in den Interviews klare inhaltliche Themenbereiche definiert werden. Dies sind:

- Erwachsenenschutz und Verankerung von (sozialarbeiterischen) Maßnahmen zur unterstützten Entscheidungsfindung
- De-Institutionalisierung
- Barrierefreiheit
- Inklusiver Beschäftigung
- Sozialversicherungspflichtige Absicherung und Lohn für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten
- Mindeststandards für Persönliche Assistenz
- (Psycho)soziale Gesundheit
- (Reform der Langzeit-)Pflege und Familienentlastung
- Armutsbekämpfung
- Gewaltschutz und Prävention
- Inklusiver Modellregionen und Bereitstellung von Bildungsassistenz

In Folge von moderierten Arbeitsgruppensitzungen sollte für die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 ein konkreter Arbeitsauftrag an die Bundesländer formuliert werden, der entsprechend auch politisch akkordiert ist. Vor der Fertigstellung und Übermittlung der Landesbeiträge an den Bund, sollte zumindest ein weiteres, durch den Bund moderiertes Treffen eingeplant werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass die erstellten Landesaktionspläne oder definierten Maßnahmen der Bundesländer anschlussfähig zum NAP Behinderung 2022–2030 des Bundes sind.

Als übergeordnete Zielsetzungen für den Prozess der Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030 sollte gelten:

- Harmonisierung und bessere Vergleichbarkeit der einzelnen durch die Bundesländer erbrachten Leistungen

- Sichtbarmachung und Bearbeitung von Herausforderungen in der Umsetzung und Verankerung bundesweit zu erbringender Leistungen (hier unter anderem mit Blick auf die Umsetzung von Maßnahmen zur unterstützten Entscheidungsfindung)
- Regelmäßige und datenbasierte Überprüfungen zum Stand des Fortschritts der Umsetzung

Zu diesem Zweck wird die folgende Empfehlung formuliert:

Empfehlung 10: Einführung einer Arbeitsgruppe beziehungsweise „Task Force“ über die gesamte Dauer der Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030 zur Bearbeitung jener Themen welche Bund-Land beziehungsweise Land-Land Kooperationen und Absprachen notwendig machen

Diese Arbeitsgruppen sollten durch den Bund, welcher auch eine professionelle Moderation sicherzustellen hätte, initiiert werden und zumindest einmal jährlich tagen. Auch sollten Ergebnisse in die weiteren definierten Steuerungs-, Governance- und Überwachungsstrukturen des NAP Behinderung 2022–2030 eingemeldet werden. Als wichtig wird hier seitens der Bundesländer eine stringente und zeitnahe Terminplanung und Koordination sowie die Durchführung solcher Treffen im Rotationsprinzip in den unterschiedlichen Bundesländern erachtet. Notwendigerweise und vordringlich zu setzende Maßnahmen in einem solchen Prozess sind auch

- die Entwicklung von konsensfähigen Arbeitsdefinitionen, insbesondere zum Behinderungsbegriff sowie
- die Verpflichtung zur regelmäßigen Bereitstellung und zentral gesteuerten Auswertung von relevanten Bezieherinnen- beziehungsweise Bezieherdaten von Leistungen der Bundesländer.

Viele Themenbereiche blieben im Zuge der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 auch deswegen unbearbeitet, weil gerade für Bundesländer Fragen der Finanzierung beziehungsweise eines Finanzausgleichs für zugedachte Maßnahmen nicht von vornherein mitgedacht waren. Insbesondere in Bereichen, die, um UN-BRK-konform zu sein, Systemveränderungen notwendig machen, bedeutet eine Umstellung des Systems mittelfristig einen erhöhten Finanzierungsaufwand. Dies betrifft unter anderem das im NAP Behinderung

2012–2020 aus Sicht vieler Expertinnen und Experten überhaupt nicht adressierte Themengebiet der De-Institutionalisierung. Hier müssten im Zuge einer Umstellung zeitgleich zwei Systeme gefahren werden, eines degressiv und eines expansiv. Auch in Bezug auf die Ausweitung von Persönlicher Assistenz ist kurzfristig nicht davon auszugehen, dass derartige Systeme ab Einführung kosten- beziehungsweise aufwandsneutral sein könnten. „Inklusion gibt es nicht zum Nulltarif“ so formulierte es pointiert eine der befragten Personen. Gerade in Krisenzeiten, wie aktuell aufgrund der COVID-19 Pandemie, spiegeln sich gesellschaftliche Wertigkeiten. Hier wäre es auch mit Blick auf proaktive Kommunikation notwendig zu signalisieren, dass Investitionen in die Sozialwirtschaft, insbesondere in Zeiten von hoher Arbeitslosigkeit, mit den höchsten Multiplikatoreneffekt bei der Beschäftigung aufweisen. Dieser sei nach Dimmel sogar um fast 80 % höher als beim Bauwesen, „wo laufende Investitionen als Teil einer antizyklischen Wachstumsstrategie legitimiert werden“ (2012 39).

17.5 Budgetierung und Finanzierung der Maßnahmen

Laut der befragten Expertinnen und Experten stand die Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 von Anfang an aufgrund des bereits im Prozess der Erstellung klar deklarierten Finanzierungsvorbehalts der Kostenneutralität unter keinen guten Vorzeichen. An jenen Stellen, an denen Investitionen getätigt wurden, seien diese überdies strukturell massiv unterdotiert gewesen. Hierzu liegt nun zumindest das im Regierungsprogramm festgehaltene Bekenntnis vor, dass für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention sowie des NAP eine bedarfsgerechte Finanzierung vorgesehen sei (vgl. Bundesregierung 2019 280). Wie hoch eine solche Finanzierung insgesamt sein wird und für welche Maßnahmen des NAP Behinderung 2022–2030 zu welchen Zeitpunkten wie viel Budget zu Verfügung stehen wird, ist noch nicht geklärt. Ebenso wenig ist absehbar, wie sich die aktuellen Entwicklungen und eingegangenen finanziellen Verpflichtungen der Bundesregierung zur Abfederung der Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf den Bereich der Politik für Menschen mit Behinderungen und damit auch die Finanzierung des NAP Behinderung 2022–2030 auswirken werden. Dabei wird von mehreren der befragten Expertinnen und Experten betont, dass nicht nur für die Umsetzung von Maßnahmen, sondern vor allem auch für das professionellere Aufsetzen des Prozesses der Erstellung, der Umsetzung, des Monitorings und der Überwachung des neuen NAP Behinderung 2022–2030 von Anfang an ein ausreichend großes Budget mitberücksichtigt werden müsse. Als Empfehlung wird daher formuliert:

Empfehlung 11: Ausreichende Finanzierung der Maßnahmen zur Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030

Um den NAP Behinderung 2022–2030 und somit die UN-BRK in Österreich erfolgreich umsetzen zu können, müssen die enthaltenen Maßnahmen des NAP Behinderung 2022–2030 ausreichend finanziert sein. Des Weiteren sollten die Maßnahmen im NAP Behinderung 2022–2030 Angaben dazu enthalten, ob diese aus dem laufenden Etats der einzelnen zuständigen Ministerien und beziehungsweise oder Institutionen bestritten oder dafür extra Budgetmittel veranschlagt werden.

Im bereits angelaufenen Prozess der Erstellung des neuen NAP Behinderung 2022–2030 ist, noch bevor die aktuellen finanziellen Entwicklungen vorhersehbar waren, an alle beteiligten Ressorts und Teams die Aufforderung ergangen, für alle definierten Maßnahmen zumindest grobe Kostenschätzungen vorzunehmen. Während sich in der Absicht der Schaffung von Kostentransparenz und des Ausweisens eines auch politisch abgesicherten Budgets die Forderungen von vielen der befragten Expertinnen und Experten widerspiegeln, stellt diese Aufforderung aus der realpolitischen Perspektive von vielen der für diesen Prozessschritt zuständigen Beamtinnen und Beamten in den Ministerien aber ein kaum lösbares Dilemma dar. So tragen die Personen die unmittelbare Verantwortung dafür, die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen sowie den Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft sowie anderer relevanter Stakeholder sicherzustellen. Dabei sollen sie idealerweise gemeinsam zu Übereinkünften über angemessene und aussichtsreiche Maßnahmen gelangen. Dieselben Personen sind nunmehr auch dafür verantwortlich, Kostenschätzungen vorzunehmen und diese nach Maßgabe sowohl der politischen Kommunizier- und Realisierbarkeit als auch einer nicht einsehbaren budgetären Gesamtsituation in und durch die hierarchischen Instanzen zu verantworten. Darüber hinaus steht ein derartiges Vorgehen im Gegensatz zu der realpolitischen Gepflogenheit, Budgets immer nur für das jeweilige Folgejahr zu planen. Insofern argumentierten einige der befragten Vertreterinnen und Vertreter aus den Ministerien, dass dies zu einer Praxis beitragen würde, wonach potentiell relevante und systemwirksame Maßnahmen, welche aber gleichsam hohe initiale Investitionen benötigen würden, von vornherein gar nicht weiterverfolgt werden würden. Als dringende Empfehlung wird daher formuliert:

Empfehlung 12: Personelle Entkopplung der Zuständigkeiten für die partizipative inhaltliche Ausgestaltung von Maßnahmen von der Zuständigkeit für diese Maßnahmen budgetäre Kostenschätzungen vorzunehmen

Idealerweise, so zahlreiche Stimmen überwiegend aus der öffentlichen Verwaltung, würde ein finanzielles Gesamtbudget beziehungsweise ein finanzieller Spielraum für den gesamten NAP Behinderung 2022–2030 festgelegt werden. Dabei wäre eine strukturell in Phasen von drei Jahren zeitlich gestaffelte Taktung der Planung von Maßnahmen entlang von im Vorfeld partizipativ entwickelten und politisch akkordierten Zielsetzungen von großem systemischen Vorteil. Hierdurch könnten nach Maßgabe der übrigen politischen Entwicklungen und äußeren Umstände jeweils für definierte Zeitspannen leichter Globalbudgets entwickelt und vor dem Hintergrund eines entsprechenden datenbasierten Monitorings von Fortschritten aber auch Rückschritten in bestimmten Bereichen politische Prioritäten besser gesetzt werden.

Mit Blick auf die derzeit als äußerst belastet zu sehende budgetäre Situation wäre es eine mögliche Strategie, die Umsetzung vieler der Empfehlungen, welche zwar weniger budgetär ins Gewicht fallen, aber um zu gelingen ausreichend Zeit benötigen, bewusst als Maßnahmen für eine erste Phase eines neuen NAP Behinderung 2022–2030 zu definieren. Dies wären unter anderem Maßnahmen welche

- partizipative und politische Absprachen, Vereinbarungen und Koordination,
- die Entwicklung von Zielformulierungen sowie geeigneter Indikatoren sowie
- die Durchführung qualitativ treffsicherer Analysen der Ausgangssituation betreffen.

In diese Zeitspanne könnte auch die ebenfalls im Regierungsprogramm genannte und insbesondere von Vertreterinnen und Vertretern der Bundesländer, der Zivilgesellschaft und der Interessensvertretung als hoffnungsvoll antizipierte **Überprüfung der Möglichkeiten der Umsetzung eines Inklusionsfonds** (vgl. Bundesregierung 2019 280) umgesetzt werden.

Einem solchen Inklusionsfonds könnte und sollte auch die strategische Möglichkeit zukommen, ein behindertenpolitisches Steuerungssystem zur Umsetzung der UN-BRK zu sein. Durch einen solchen könnte über ein finanzielles Anreizsystem Einfluss auf die Bundesländer ausgeübt werden. An die Ausschüttung von Geldmitteln könnte dabei das Einleiten von schrittweisen und

systematischen Wegen der Umsetzung von notwendigen Veränderungen geknüpft werden, welche zumindest in der Anfangsphase kostenintensiver sind. Ebenso könnte die Vergabe von Förderungen an gemeinsam entwickelte Mindeststandards gebunden werden.

17.6 NAP Behinderung 2022–2030 als Instrument zur Umsetzung der UN-BRK

Der NAP Behinderung 2012–2020 stellt die deklarierte Strategie der österreichischen Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK dar. Inwiefern der NAP Behinderung 2012–2020 geeignet war, diesem Vorhaben durch gezielte nationale Maßnahmen nachzukommen, war eine der Hauptfragestellungen dieser Evaluierung. Basierend auf den Ergebnissen der Dokumentenanalyse sowie der Analyse der Interviews mit den befragten Expertinnen und Experten wird empfohlen:

Empfehlung 13: Öffentlichkeitswirksame Kommunikation und Abgabe eines klaren politischen Commitments zur Umsetzung der UN-BRK

Ein derartiges Bekenntnis zur Umsetzung der UN-BRK wird im aktuellen Regierungsprogramm abgegeben. So heißt es dort:

„Österreich hat im Jahr 2008 die UN-Behindertenrechtskonvention – mit dem Ziel, die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft sicherzustellen – ratifiziert. Die nächsten Jahre sind nun der intensiven Umsetzung zu widmen. Ziel ist es, unter Einbeziehung aller Ministerien und Selbstvertreterinnen und Selbstvertreter inklusive Maßnahmen zu erarbeiten und zeitnah umzusetzen.“ (Bundesregierung 2019 278).

Ausbaubedarf sehen die befragten Expertinnen und Experten hinsichtlich einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit und politischen Kommunikation des Themas in den Medien und der Öffentlichkeit. Insbesondere jene im Kapitel zur Initiierung eines politischen Willensbil-

dungsprozesses beschriebenen Empfehlungen sollen dazu beitragen, dass der NAP Behinderung 2022–2030 als Plan der österreichischen Bundesregierung öffentlich-politisch wahrgenommen wird.

Eine durchgängigere Ausrichtung an der UN-BRK schließt natürlich nicht aus, dass spezifische, für die österreichische Behindertenpolitik bedeutsame, Themen adressiert und Maßnahmen definiert werden können, die sich nicht unmittelbar auf einen Artikel der UN-BRK beziehen.

Jedoch sollten sich alle Themen und alle Maßnahmen an den Allgemeinen Grundsätzen der UN-BRK (vgl. UN-BRK Art. 3) orientieren, damit sichergestellt wird, dass der durch die UN-BRK intendierte Paradigmenwechsel in Richtung eines sozialen Verständnisses von Behinderung in allen Maßnahmen und Politikbereichen eingehalten wird.

Eine grundlegende Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung der UN-BRK in Österreich durch einen Nationalen Aktionsplan Behinderung ist, dass ausreichend Bewusstsein und Wissen über zentrale Aspekte der UN-BRK bei allen relevanten Akteuren und Akteurinnen (etwa in allen Ministerien und allen Ländern) vorhanden ist. Inwiefern ein solches in ausreichendem Ausmaß innerhalb der öffentlichen Verwaltung in Österreich vorliegt, wird seitens der befragten Expertinnen und Experten unterschiedlich eingeschätzt. Auffallend war in der Analyse der Dokumente sowie in den Interviewdaten, dass es zu zentralen Begriffen und Konzepten der UN-BRK, insbesondere Behinderung, Inklusion, Barrierefreiheit, Partizipation und Selbstbestimmtes Leben, kein einheitliches Verständnis gibt. Hierzu werden in der UN-BRK sowie den Allgemeinen Bemerkungen großteils klare definitorische Aussagen gemacht, an welche sich auch ein NAP Behinderung 2022–2030 explizit zu orientieren hätte. Als Empfehlung wird daher formuliert:

Empfehlung 14: Definition von zentralen Begriffen orientiert an der UN-BRK und Veröffentlichung dieser Definitionen in einem vorangestellten Kapitel des NAP Behinderung 2022–2030

In Folge einer solchen definitorischen Klärung müsste durch eine zentral verantwortliche Instanz sichergestellt werden, dass sich die Definitionen in den jeweiligen Beschreibungen

und Maßnahmenformulierungen auch entsprechend widerspiegeln und nicht widersprüchlich verwendet werden. So kam es aus der Sicht von einigen der befragten Expertinnen und Experten im NAP Behinderung 2012–2020 zu einer Reihe von nicht UN-BRK konformen Regelungen, welche auf widersprüchliche und nicht eindeutiger Begriffsverwendungen zurückzuführen seien. In einem neuen NAP Behinderung 2022–2030 solle daher darauf geachtet werden, dass

- alle Maßnahmen Menschen mit Behinderungen unabhängig vom Grad ihrer Behinderung erreichen
- eine konsequente Unterscheidung von inklusiver und integrativer Bildung eingehalten wird
- Fragen der Zugänglichkeit zu einem inklusiven allgemeinen Arbeitsmarkt stärker thematisiert werden
- Einstufungsverfahren sowie andere diagnostische Verfahren auf deren UN-BRK Konformität geprüft werden und
- Maßnahmen und Kampagnen zur Bewusstseinsbildung im Sinne der UN-BRK langfristig und breitenwirksamer angelegt sind, um zu einer positiven Darstellung von Menschen mit Behinderungen sowie deren Beitrag zur Gesellschaft beizutragen sowie negativen Stereotypen entgegenzuwirken.

Hierbei betonen die interviewten Expertinnen und Experten, dass eine der Herausforderungen für den NAP Behinderung 2022–2030 darin bestehen wird, wirklich dafür Sorge zu tragen, dass ein am sozialen Modell von Behinderung orientiertes Behinderungsverständnis alle Bundes- und Landesgesetze sowie die von diesen abgeleitete Anspruchsvoraussetzungen und Verfahrensregelungen durchzieht.

Der Vorteil klarer und operationalisierbarer Definitionen dieser Begriffe im NAP Behinderung 2022–2030 bestünde darin, dass die Formulierung von Zielsetzungen oder Leitlinien, welche sich unmittelbar an der UN-BRK orientieren, sowie die Einführung von Verfahren zur Überprüfung der Zielerreichung dadurch wesentlich erleichtert werden würden. Als Empfehlung wird daher formuliert:

Empfehlung 15: Explizite Rückbindung aller Zielsetzungen beziehungsweise Leitlinien des NAP Behinderung 2022–2030 auf die UN-BRK

Verbesserungsbedarf, wird auch in Bezug auf eine durchgängige Nennung der relevanten Artikel in den entsprechenden thematischen Passagen und Kapiteln des NAP Behinderung 2012–2020 attestiert. Im Rahmen der Dokumentenanalyse wurde deutlich, dass der Umfang und die Genauigkeit der Bezugnahme in den jeweiligen Kapiteln zu den korrespondierenden Artikeln der UN-BRK stark variiert. So bilden explizite Bezugnahmen in den Unterkapiteln, in denen sich letztlich die Maßnahmen sowie deren Legitimierung befinden, die Ausnahme. Hierbei wird für den Prozess der Erstellung des NAP-Behinderung 2022–2030 ein großes Potential verortet. Als Empfehlung wird formuliert:

Empfehlung 16: Durchgängige Nennung und Berücksichtigung des vollständigen Gehalts der jeweils relevanten Artikel der UN-BRK in Form und Inhalt in allen Kapiteln des NAP Behinderung 2022–2030

Durch die explizite Berücksichtigung der UN-BRK in den jeweiligen thematischen Bereichen des NAP Behinderung 2022–2030 sowie einer Kontrastierung mit den jeweiligen Ausgangssituationen, könnte viel deutlicher der jeweilige Handlungsbedarf aufgezeigt und damit auch die Nachvollziehbarkeit erhöht werden. Dadurch würde auch besser aufgezeigt, in welchen Bereichen Österreich seine völkerrechtlichen Verpflichtungen bereits (weitestgehend) umgesetzt hat und in welchen Bereichen noch Nachholbedarf besteht.

Hierbei kann positiv erwähnt werden, dass den jeweiligen Teams und Ressorts, die mit der Erarbeitung des NAP Behinderung 2022–2030 betraut sind, seitens des Sozialministeriums Unterlagen zur Verfügung gestellt wurden, in denen diese aufgefordert werden, die UN-BRK expliziter zu berücksichtigen.

17.7 Struktur und Aufbau des NAP

Seitens des Sozialministeriums wurde bereits vor der Beauftragung der Evaluation die strategische Entscheidung getroffen, den strukturellen Aufbau entlang von thematischen Kapi-

teln sowie jeweils entlang einer Beschreibung der Ausgangssituation, Zielsetzungen, Indikatoren sowie der Formulierung von Maßnahmen weitestgehend aus dem Erstellungsprozess des NAP Behinderung 2012–2020 beizubehalten. Verstärkt werden sollte dabei die Benennung von Indikatoren in allen inhaltlichen Kapiteln sowie die Ausweisung von Kostenschätzungen für alle Maßnahmen. Seitens einer Vielzahl der befragten Expertinnen und Experten wird ein solcher Aufbau auch als pragmatisch, nachvollziehbar, übersichtlich und gangbar empfunden, und dementsprechend in der vorliegenden Evaluation auch keine dieser Absicht grundsätzlich entgegenstehenden Empfehlungen abgegeben. In den vorausgegangenen Kapiteln wurden bereits zwei grundsätzliche Empfehlungen zur Struktur eines des neuen NAP Behinderung 2022–2030 angedeutet. Die erste Empfehlung betrifft eine Dynamisierung und Flexibilisierung des Aufbaus des NAP Behinderung 2022–2030 in kürzere zeitliche Intervalle beziehungsweise Etappen. Zweitens sollten sich alle Maßnahmen entlang von übergeordneten und partizipativ entwickelten Zielsetzungen oder Leitlinien orientieren.

Solchen Veränderungen wird seitens vieler der befragten Expertinnen und Experten das Potential zugesprochen, einen NAP Behinderung 2022–2030 systemisch weitaus effizienter, relevanter und durchsetzungskräftiger zu machen, insbesondere, weil ein solches Vorgehen strukturell besser in der Lage wäre, auf veränderte äußere Umstände und politische Konstellationen zu reagieren und Anpassungen im Prozess ermöglichen würde.

Im Zentrum eines solchen Prozesses stünde die Festlegung von übergeordneten, partizipativ entwickelten und politisch akkordierten Zielsetzungen beziehungsweise Leitlinien, die sich auf die UN-BRK beziehen. Von solchen übergeordneten Zielsetzungen ausgehend, könnte ein überschaubares Set an messbaren, überprüfbar und aussagekräftigen Indikatoren entwickelt werden. Diese Indikatoren müssten sich auf Daten beziehen, welche mit einem angemessenen, aber auch realisierbaren Aufwand regelmäßig erhoben und ausgewertet werden. Ein gesamter derartiger Prozess müsste unter zentralisierter Verantwortung mit partizipativer Beteiligung und idealerweise unter Heranziehung wissenschaftlicher Expertise durchgeführt werden.

Sämtliche Maßnahmen, die in einen NAP Behinderung 2022–2030 aufgenommen werden würden, müssten dementsprechend darlegen können, zu welchen dieser Zielsetzungen sie einen Beitrag leisten. Ausschließlich strukturelle Anpassungsmaßnahmen, die aufgrund von Verordnungen und bestehenden Gesetzen in den jeweiligen Ressorts ohnehin bereits fix zur

Umsetzung eingeplant wären, aber in keinem direkten Zusammenhang zu den vereinbarten Zielsetzungen stehen, würden in einem solchen strukturellen Aufbau auch nicht in den NAP Behinderung 2022–2030 aufgenommen. Dies würde auch dem vielfach geäußerten Wunsch entsprechen, in der Aufnahme von Maßnahmen in einen NAP Behinderung 2022–2030 von Anfang an klare inhaltliche Prioritäten zu setzen, Ressourcen zu bündeln und ganz allgemein die Qualität von Maßnahmen vor deren Quantität zu stellen.

Diese Empfehlungen stehen aus Sicht des Evaluationsteams nicht im Widerspruch zu dem bislang eingeschlagenen Weg. Es wird ganz ausdrücklich als wichtig empfunden, die bereits eingesetzten Ressourcen, eingegangenen Kooperationen und Vernetzungen mit Menschen mit Behinderungen und Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft sowie (gemeinsam) entwickelte Maßnahmen auch entsprechend zu valorisieren. Sobald ein entsprechender Zieldefinitionsprozess eingeleitet ist, könnten auch die bereits entwickelten Maßnahmen gesichtet und sowohl hinsichtlich ihrer Relevanz für die entwickelten Ziele, ihrer Dringlichkeit sowie ihrer Ressourcenintensität in der Umsetzung sortiert und geclustert werden. Bestimmte Maßnahmen, insbesondere solche, welche den kontinuierlichen Aufbau von Koordinations- und Kommunikationsfunktionen zum Ziel haben (siehe das Subkapitel zur Beteiligung der Länder), beziehungsweise welche nicht hochgradig kostenintensiv sind, könnten bewusst über die gesamte Laufzeit des NAP Behinderung 2022–2030 festgelegt und verteilt werden. Als Empfehlung wird ausgesprochen:

Empfehlung 17: Unterteilung der Laufzeit des NAP Behinderung 2022–2030 in drei zeitliche Etappen von jeweils drei Jahren (2022–2024, 2025–2027, 2028–2030) sowie Festlegung von prioritären Zielen pro Etappe

Hierbei wären zwei, auch ganz bewusst parallel zu denkende, Handlungsstrategien möglich: Zum einen können die prioritären Ziele nach Maßgabe der politischen Dringlichkeit sowie der budgetären Möglichkeiten formuliert werden. An diesen hätte sich dementsprechend auch die Monitoring- und die Evaluationsstrategie (siehe weiter unten) zu orientieren. Gemäß den Festlegungen im Regierungsprogramm (vgl. 2019 278ff.) könnten dies beispielsweise für eine erste Etappe die folgenden großen behindertenpolitischen Herausforderungen sein:

- Erarbeitung bundeseinheitlicher Rahmenbedingungen zur „Persönlichen Assistenz“ in allen Lebensbereichen unabhängig von der Art der Behinderung

- Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderungen in Werkstätten („Entlohnung statt Taschengeld“)
- Reform der Langzeitpflege unter dem Gesichtspunkt des Selbstbestimmten Lebens
- Prüfung der Schaffung eines nationalen Inklusionsfonds.

Zum anderen können bestimmte Themenbereiche bewusst als aufeinander abgestimmte und zeitlich weitestgehend chronologisch abzuarbeitende Maßnahmenpakete oder Teilschritte von Maßnahmen entlang der folgenden Phasen gedacht und konzipiert werden:

- Gezielte Überprüfung des Ist-Stands, Vorbereitung, Koordination und Konzeptentwicklung
- (Pilothafte) Umsetzung
- Evaluation, Anpassung sowie gegebenenfalls Übertragung und Ausrollung

Je nach Komplexität eines Themenfeldes, der gesetzten Schwerpunkten sowie wiederum nach Maßgabe der Ressourcen, können diese Phasen sowohl innerhalb einer einzelnen Etappe des NAP Behinderung 2022–2030 angesiedelt sein, und beziehungsweise oder im Sinne einer konsequenten Bearbeitung eines Themas bewusst über alle drei Etappen aufgeteilt werden. Diese Option ist nachfolgend visualisiert.



Abbildung 8: Option der Aufteilung der einzelnen Phasen über alle Etappen des NAP Behinderung 2022–2030

Gemäß der Einschätzung eines Großteils der befragten Expertinnen und Experten sollten sich strukturwirksame Maßnahmen im Bildungsbereich (siehe Kapitel 10) über den gesamten Zeitraum der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 erstrecken.

Eine solche Vorgehensweise bietet den weiteren Vorteil, dass entsprechend der getroffenen Schwerpunktsetzungen auch eine koordinierte Strategie der Öffentlichkeitsarbeit und der Bewusstseinsbildung einsetzen kann und die jeweils behandelten Themen durch eine gezielte und systematische Medienstrategie breitenwirksam kommuniziert werden können. In Bezug auf die Bewusstseinsbildung wird als Empfehlung formuliert:

Empfehlung 18: Priorisierung des Themas der Bewusstseinsbildung im Prozess der Erstellung und Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030

Der Wichtigkeit des Themas der Bewusstseinsbildung sollte sich, neben den im Kapitel 13 genannten diesbezüglichen inhaltlichen Empfehlungen, auch dadurch ausdrücken, dass diesem Thema eine prominentere Stellung im neuen Textdokument zu Teil wird.

In Bezug auf das Verfassen eines neuen NAP Behinderung 2022–2030 und auch gänzlich unabhängig von eben genannten Empfehlungen zu verstehen, sollen an dieser Stelle noch Anregungen zum Erzielen einer kohärenteren Grundstruktur des neuen Textdokuments abgegeben werden, wie sie vordergründig auf der **Grundlage der Dokumentenanalyse** formuliert und bereits im Zwischenbericht dieser Evaluierung (vgl. Biewer et. al. 2020) veröffentlicht wurden.

Wie bereits erwähnt, wird die gewählte Form der Gliederung der Kapitel des NAP Behinderung 2012–2020 in Ausgangslage, Zielsetzungen, Indikatoren und Maßnahmen grundsätzlich als bewährt und geeignet eingestuft um auf dieser Basis

- den Status Quo differenziert darzustellen und Handlungsbedarfe zu identifizieren, welche wiederum
- die Grundlage für die Formulierung von strategischen Zielen bilden, von denen
- sich Indikatoren ableiten lassen, welche die erhoffte Richtung von Interventionen messbar und beschreibbar machen (siehe nächstes Unterkapitel), sowie zu guter Letzt
- konkrete Maßnahmen zur konkreten Implementierung geplant und deren Beitrag zur Zielerreichung überprüft werden können.

Ein maßgeblicher Teil der durchgeführten Dokumentenanalyse dieser Evaluierung hat auf genau jene Überprüfung der Kohärenz sowie der Nachvollziehbarkeit in den Beschreibungen der Ausgangslage, Zielsetzungen, Indikatoren und Maßnahmen in den einzelnen Unterkapiteln des NAP Behinderung 2012–2020 abgezielt.

Über das gesamte Dokument hinweg kann dabei die Schlussfolgerung gezogen werden, dass eine durchgehende inhaltliche Kohärenz in den Beschreibungen der Ausgangslage, der Zielsetzungen, der Indikatoren und der Maßnahmen nicht gegeben ist. Eine der zentralen strukturellen Empfehlungen für die Erstellung und Verschriftlichung des NAP Behinderung 2022–2030 lautet daher:

Empfehlung 19: Schaffung einer durchgängigen Kohärenz und Nachvollziehbarkeit zwischen der Beschreibung der Ausgangslage, der Formulierung von Zielsetzungen, der Ableitung von Indikatoren sowie der Konzeptualisierung von Maßnahmen

Idealtypisch würden alle Themen sowie deren Unterthemen dem folgenden Muster entsprechen:

Die Erfüllung von Maßnahme M 1, aus dem Themengebiet T 1 ist anhand des ausgewiesenen Indikators I 1 messbar. Dessen intendierte Richtung der Veränderung ist eindeutig beschrieben. Dadurch lässt sich die Umsetzung beziehungsweise der Grad der Zielerreichung von Zielsetzung Z 1 intersubjektiv nachvollziehbar überprüfen. Diese ist selbst aus einer differenzierten und datenuntermauerten Beschreibung der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs abgeleitet. Dieser ergibt sich wiederum durch eine explizite Bezugnahme zum Stand der Umsetzung der jeweiligen Verpflichtung aus Artikel A der UN-BRK und beziehungsweise oder der allgemeinen Verpflichtungen der UN-BRK, wobei auf multiperspektivische Quellen Bezug genommen wird.

Im Folgenden wird auf die einzelnen Teilaspekte (Ausgangslage, Zielsetzungen, Indikatoren und Maßnahmen) der Gliederung genauer eingegangen.

17.7.1 Ausgangslage

In der Beschreibung der Ausgangslage ist differenziert auf den Status Quo des jeweiligen Themengebiets hinzuweisen. Leitende Fragestellungen können dabei sein:

- Wie ist das jeweilige Themengebiet beschaffen? Welche Daten, Zahlen und Fakten liegen zu diesem Thema vor? (national oder bundesländerspezifisch)
- Welche (politischen) Akteurinnen und Akteure sowie welche gesetzlichen Regelungen spielen hier eine Rolle?
- Wie stellt sich die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen sowie derer Angehörigen dar?
- Welche Unterstützungsmöglichkeiten stehen wem auf welcher Grundlage zur Verfügung?

Nach Möglichkeit ist die Ausgangslage multiperspektivisch zu beschreiben. Dies inkludiert vor allem auch die Heranziehung unterschiedlicher Quellen. Die beauftragten Ressorts und Teams wurden seitens des Sozialministeriums dazu angehalten, in ihren jeweiligen Themenbereichen auf die folgenden Quellen direkt Bezug zu nehmen:

- UN-Behindertenrechtskonvention
- Allgemeine Bemerkungen des UN-Behindertenrechtsausschusses
- Abschließende Bemerkungen des UN-Behindertenrechtsausschusses zum ersten Staatenbericht Österreichs
- Zielsetzungen im NAP Behinderung 2012–2020
- Maßnahmen im NAP Behinderung und Umsetzungsstand
- Forderungen der Zivilgesellschaft
- Position des Monitoringausschusses, der Volksanwaltschaft und der Behindertenanwaltschaft
- Regierungsprogramm

Nach Möglichkeit wird überdies empfohlen, die eigenen Argumentationen und Beschreibungen mit Daten und Statistiken zu untermauern sowie die Herkunft dieser Quellen sowie der verwendeten Daten und Statistiken auszuweisen. Wo auch immer keine vergleichbaren beziehungsweise hinlänglich aussagekräftige Daten vorliegen, ist auf diesen Umstand explizit hinzuweisen. Wo auch immer möglich, wäre folgerichtig die Herstellung einer soliden Datenbasis in dem jeweiligen Bereich als Maßnahme zu formulieren.

Jedenfalls ist bei allen Themen ein expliziter Bezug zur UN-BRK und den jeweils relevanten Artikeln herzustellen (siehe Empfehlung 15). Aus der Kontrastierung des Status Quo mit den Anforderungen und Regelungen der UN-BRK ergibt sich der entsprechende Handlungsbedarf. Hierbei ist es natürlich auch opportun, in den entsprechenden Passagen des Textdokumentes auf existierende Programme und Maßnahmen hinzuweisen, welche zum Zwecke

der Herstellung von UN-BRK Konformität bereits getroffen wurden. Jedoch sollte sich die Beschreibung der Ausgangslage nicht, wie an mehreren Stellen im NAP 2012–2020 geschehen, in derartigen Aufzählungen erschöpfen. Eine multiperspektivische und UN-BRK-konforme, differenzierte Beschreibung der Ausgangslage ist ferner dann sichergestellt, wenn in der Darstellung auch auf Artikel 3 UN-BRK „Allgemeine Grundsätze“ eingegangen wird. Dies impliziert auch die zentrale Berücksichtigung des Allgemeinen Grundsatzes der Partizipation (vgl. UN-BRK Art. 4 Abs. 3) und die Darlegung, wie und in welchem Ausmaß Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen in die Beschreibung der Ausgangslage einbezogen worden sind.

17.7.2 Zielsetzungen

Der aus der differenzierten Beschreibung der Ausgangslage (Ist-Zustand) abgeleitete Handlungsbedarf bildet die transparente und nachvollziehbare Basis vor dessen Hintergrund Zielsetzungen (Soll-Zustand) festgeschrieben werden. An vielen Stellen des NAP Behinderung 2012–2020 lassen sich Zielsetzungen konzeptionell und folglich auch sprachlich nicht von Maßnahmen unterscheiden. Hier wäre im Prozess der Erstellung des neuen NAP Behinderung 2022–2030 auf eine klare sprachliche Abgrenzung in der Formulierung von Zielsetzungen und Maßnahmen zu achten. Dabei empfiehlt sich die Verwendung des Nominalstils, wodurch sprachlich erkennbar wird, dass der Zielsetzung eine Prozessdimension inhärent ist und ein angestrebtes Ergebnis (Soll-Zustand) verfolgt wird. Aus dem NAP Behinderung 2012–2020 können unter anderem die folgenden Beispiele als sprachlich diesen Kriterien entsprechende Formulierungen wiedergegeben werden:

- „Verbesserung im Bereich der Beratung für Eltern und Erziehungsberechtigte von Kindern mit besonderen Bedürfnissen“ (BMASK 2012 66) – Beispiel für gelungene Zielformulierung
- „Verstärkung der Fortbildungsangebote für Lehrerinnen und Lehrer in Österreichischer Gebärdensprache sowie in der Betreuung von hörbeeinträchtigten Schülerinnen und Schülern“ (ebd. 66) – Beispiel für gelungene Zielformulierung
- „Die Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen für ältere Menschen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) soll fortgesetzt werden. Diese sollen durch ihren Einsatz helfen, die Lebensqualität zu steigern, den Alltag besser zu meistern und ein möglichst langes Verbleiben in den eigenen vier Wänden zu ermöglichen“ (ebd. 103) – Beispiel für gelungene Zielformulierung

Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse lassen drei zusätzliche Aspekte deutlich werden, welche bei der Formulierung von Zielsetzungen beachtet werden sollten:

- Lösungsneutrale Formulierung: Das bedeutet, dass auf der Ebene der Formulierung der Zielsetzung keine konkreten Umsetzungsmaßnahmen erläutert werden und der Weg zur Zielerreichung offen bleibt.
- Zeitliche Realisierbarkeit: Zielsetzungen sollen innerhalb der Laufzeit des NAP Behinderung 2022–2030 umgesetzt werden können. Dies bedeutet auch eine klare Abgrenzung von zwar wünschenswerten, aber nicht realisierbaren Zielen.
- Operationalisierbarkeit: Zielsetzungen müssen hinlänglich klar und intersubjektiv nachvollziehbar beschrieben werden. Dadurch wird die Formulierung einzelner Maßnahmen zur Umsetzung erleichtert. Von diesen Maßnahmen soll wiederum angenommen werden können, dass sie einen Beitrag zur Erreichung des Zieles leisten.

17.7.3 Maßnahmen

Die Maßnahmen stellen nach der Beschreibung der Ausgangslage, der Formulierung von Zielsetzungen und der Entwicklung von Indikatoren (siehe nächstes Subkapitel) die vierte und handlungspraktische Ebene dar. Aus der Beschreibung sollte konkret hervorgehen, wie beabsichtigt wird, die definierten Zielsetzungen zu erreichen. Die Effektivität der Maßnahmen wiederum kann nur durch Indikatoren beurteilt werden. Der jeweilige Beitrag, den einzelne Maßnahmen zur Zielerreichung leisten beziehungsweise geleistet haben, muss erfassbar sein und dokumentiert werden. Um die Wirksamkeit der Maßnahmen zu überprüfen ist es wichtig, dass diese handlungsorientiert, d.h. in Verbindung mit einem Verb, im Aktiv, formuliert sind. Aus dem NAP Behinderung 2012–2020 können unter anderem die folgenden Beispiele entnommen werden, die unter Zuhilfenahme eines Verbs sprachlich gelungene, weil eindeutige Formulierungen darstellen:

- Maßnahme 173: „Evaluierung der Novelle zum Behinderteneinstellungsgesetz vom 1. Jänner 2011 beauftragen und durchführen“ (BMASK 2012 79)
- Maßnahme 226: „Langzeitstudie über den Einfluss des Sports auf die Gesundheit behinderter Menschen beauftragen und durchführen“ (ebd. 104)
- Maßnahme 232: „Veröffentlichung der Behindertenberichte nach dem BBG und der Staatenberichte nach UN-Konvention auch in einer LL-Version forcieren“ (ebd. 107)

Die drei ausgewählten Beispiele repräsentieren Maßnahmen, die als konkret definierte Handlungsanweisungen formuliert worden sind. In den jeweiligen Umsetzungstabellen müsste dann in späterer Folge beispielsweise diese Formulierung zu finden sein: Maßnahme 173: „Evaluierung der Novelle zum Behinderteneinstellungsgesetz vom 1. Jänner 2011 wurde beauftragt und durchgeführt“ (BMASK 2012 79). Zur Formulierung von Maßnahmen bietet die UN-BRK teilweise selbst handlungspraktische Anleitungen, auf die sich Umsetzungsmaßnahmen beziehen können und von denen konkrete Maßnahmen abgeleitet werden können. Hierzu ein Beispiel aus Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe a:

„Zu diesem Zweck ergreifen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen; unter anderem erleichtern sie das Erlernen von Brailleschrift, alternativer Schrift, ergänzenden und alternativen Formen, Mitteln und Formaten der Kommunikation, den Erwerb von Orientierungs- und Mobilitätsfertigkeiten sowie die Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen und das Mentoring.“ (UN-BRK Art. 2 Abs. 3 lit. a)

Ein weiterer Aspekt, der auch schon bei den Zielsetzungen eine Rolle spielt, ist die Terminierung der Maßnahmen. Die Umsetzung der Maßnahmen sollte sich realistisch im Zeitraum der Umsetzung des neuen NAP Behinderung 2022–2030 erreichen lassen.

Dabei sollte in einem neuen NAP Behinderung 2022–2030 jedenfalls klarer beschrieben werden, welche Ministerien, Behörden, Institutionen beziehungsweise Länder für die Umsetzung der Maßnahme verantwortlich sind. Sollten mehrere Stakeholder für die Umsetzung der Maßnahme Verantwortung tragen, so ist jeweils eine Stelle eindeutig erkennbar als prozessverantwortliche Instanz auszuweisen.

Um eine adäquate Zuteilung der Zuständigkeiten zu treffen sowie realistische Zeiträume zur Umsetzung einzuplanen, können die entwickelten Maßnahmen den im Kapitel 2 dargestellten Maßnahmentypen zugeordnet werden. Dies erlaubt bereits in der Phase der Erstellung eine transparente Übersicht über die strategische Ausrichtung und Reichweite der jeweiligen Maßnahmen (pro Themenbereich) und ermöglicht den prozessverantwortlichen Stellen auch Möglichkeiten der Nachjustierung.

17.8 Daten, Statistiken, Indikatoren und Erfolgsmessung

In Artikel 31 der UN-BRK werden Anforderungen an Vertragsstaaten mit Blick auf die Sammlung, Auswertung und Bereitstellung von Daten und Statistiken gestellt. Diese sollen, wie Hirschberg (vgl. 2012) im Rahmen eines Policy Papers für das Deutsche Institut für Menschenrechte zum Thema Menschenrechtsbasierte Datenerhebung formuliert, dazu dienen, Informationen darüber zu gewinnen, „wie Menschen mit Behinderungen leben, wie sie leben wollen, und welche Probleme in Bezug auf die Verwirklichung ihrer Rechte bestehen“ (ebd. 7). In Bezug auf die Verfügbarkeit von aussagekräftigen Daten und Statistiken über Menschen mit Behinderungen in Österreich gehen die Einschätzungen der befragten Expertinnen und Experten auseinander. Einigkeit besteht jedoch bei Personen aus allen befragten Gruppen, wonach Österreich hierbei noch deutlichen Aufholbedarf hätte. Von Seiten unterschiedlicher Stakeholder der österreichischen Behindertenpolitik und der öffentlichen Verwaltung werden in regelmäßigen Abständen Daten, vor allem für interne Zwecke, erhoben. Diese systematisiert zusammenzutragen und aufzubereiten, scheidet aus der Sicht einiger der befragten Expertinnen und Experten unter anderem daran, dass nach wie vor österreichweit kein einheitlicher und rechtlich verbindlicher Behinderungsbegriff existiert. Im Rahmen einer Gesetzesnovelle zum Bundesbehindertengesetz wurden die Befugnisse der Statistik Austria erweitert. Diese darf nunmehr Statistiken zum Thema Behinderung miteinander verknüpfen. Jedoch wurde dazu bislang noch kein politischer Auftrag erteilt, die Daten systematisch aufzubereiten.

Bei der Entwicklung und Erprobung von Datenerhebungsverfahren, welche von einigen der befragten Expertinnen und Experten als Empfehlung formuliert wurden, sollte Folgendes berücksichtigt werden:

- Ermöglichung einer fundierten Darstellung des Ist-Zustandes der verschiedenen Gruppen der Menschen mit Behinderungen, um davon ausgehend einen Abgleich zu ermöglichen, welchen tatsächlichen Zugang zu Rechten diese Menschen haben
- Abbildung der Lebensrealitäten von Menschen mit Behinderungen in einer Art und Weise, die sich nicht am medizinischen Modell von Behinderungen orientiert und es ermöglicht, Sozialplanungsverfahren danach auszurichten

Dazu bräuchte es neben der politischen Beauftragung von Stellen wie der Statistik Austria noch zusätzliche Initiativen zur Förderung der Grundlagenforschung.

Ein viel und intensiv diskutiertes Thema im Zuge der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 ist das Thema der Indikatoren. Um dieses Thema seriös zu betrachten, ist es notwendig, dieses im oben genannten größeren Zusammenhang zu sehen. Unter den befragten Expertinnen und Experten besteht Einigkeit dahingehend, dass in einem neuen NAP Behinderung 2022–2030 der Erstellung und der Überprüfung von Indikatoren ein größerer Stellenwert eingeräumt werden muss. Seitens des Sozialministeriums wurde im Laufe der Umsetzung dieser Evaluation die Erwartungshaltung formuliert und auch Mitgliedern der Begleitgruppe kommuniziert, dass es Zielsetzung dieser Evaluation sei, wie eine Interviewperson berichtete „eine Lösung für das Indikatorenproblem“ zu entwickeln. Hierbei ist richtigzustellen, dass dies dezidiert nicht im vorliegenden Evaluationsauftrag formuliert wurde. Dort heißt es ausschließlich, dass im Zusammenhang mit den durchzuführenden Interviews mit Expertinnen und Experten unter anderem auch deren Sichtweisen zum Themenkomplex „Zielerreichungsgrad und Indikatoren“ einzuholen seien (vgl. BMSGPK 2019). Diesem Auftrag wurde auch entsprechend nachgekommen und neben der Vielfalt der anderen abgefragten Themen in diesen Endbericht eingearbeitet.

Indikatoren sind wie Hirschberg in Anlehnung an Brymann formuliert ein „sozialwissenschaftliches Instrument, mit dem soziale, ökonomische, gesundheitliche oder auch andere Gegebenheiten und Entwicklungen erforscht und beschrieben werden können.“ (Hirschberg 2012 11). Indikatoren stehen niemals alleine, sie beziehen sich stets auf konkrete, wie in diesem Rahmen menschenrechtsorientierte Zielsetzungen. Ein „guter Indikator“ würde demnach die in einem Begriff oder Kennzahl verkürzte Frage danach beantworten, ob eine bestimmte Verpflichtungsdimension eines Menschenrechts erfüllt würde (vgl. ebd.).

Indikatoren bringen alleine für sich genommen keinen Mehrwert. Sie müssen in einen Prozess eingebettet sein, in dem zu unterschiedlichen Zeitpunkten Daten, welche zum Zweck der Überprüfung eines Fortschritts in der Erreichung eines definierten Ziels als aussagekräftig eingeschätzt werden, erhoben und/oder zusammengetragen und miteinander verglichen werden. Ebenso muss klar sein, dass die Formulierung von Indikatoren nur dann sinnvoll ist, wenn gleichzeitig sowohl die Bereitschaft besteht als auch Möglichkeit und Ressourcen vorhanden sind beziehungsweise budgetär eingeplant wird, Daten zu erheben, aufzubereiten und auszuwerten. Dies ist unabhängig davon zu sehen, ob es sich bei den Indikatoren um quantitative oder um qualitative Indikatoren handelt.

Quantitative Indikatoren sind zumeist Kenn- oder Messzahlen. Ihr Wert besteht darin, dass sie Aussagen über Veränderungen beziehungsweise Entwicklungen über die Zeit ermöglichen, so zum Beispiel die Veränderungen bei Exklusions- und Inklusionsquoten im Bildungssystem. Die Schwierigkeit bei ausschließlich quantitativen Indikatoren besteht unter anderem darin, dass immer mehrere und zum Teil nicht beeinflussbare oder indirekte Faktoren genauso auf bestimmte Entwicklungen und Veränderungen positiv wie negativ einwirken können, wie die bewusst gesetzten Maßnahmen. Deswegen bietet es sich grundsätzlich an, immer auch qualitative Indikatoren mit zu berücksichtigen. Diese können darüber Aufschluss geben, wie sich die realen Erfahrungen von unmittelbar betroffenen Menschen beispielsweise mit Blick auf den Zugang zu Bildungseinrichtungen darstellen (vgl. Hirschberg 2012).

Besonders wichtig ist noch einmal herauszustreichen, dass ohne das Vorhandensein von Zielsetzungen keine Indikatoren entwickelt werden können. Wie bereits in vorausgegangenen Subkapiteln erwähnt wurde, würde die koordinierte und partizipative Entwicklung einer beschränkten Anzahl an übergeordneten Zielsetzungen beziehungsweise Leitlinien auch die Möglichkeit mit sich bringen, eine entsprechend überschaubare Anzahl an quantitativen und qualitativen Indikatoren zu entwickeln. Die würde einer, für den Prozess der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 empfohlenen, zentralen Strategie entsprechen. Wird es dahingehend allen Ressorts und Teams überlassen, für sich selbst Zielsetzungen und unkoordiniert Maßnahmen und Zielsetzungen zu formulieren, dann potenziert sich dementsprechend auch die Anzahl an notwendigen Indikatoren. Hierbei handelt es sich um den bisher eingeschlagenen Weg einer dezentralen Strategie. Diese Aufgabe trifft die öffentliche Verwaltung weitestgehend unvorbereitet. So wurde in den Interviews insbesondere seitens der befragten Vertreterinnen und Vertretern der öffentlichen Verwaltung (sowohl auf der Ebene der Ministerien als auch der Bundesländer) berichtet, dass sie sich hinsichtlich des Auftrags für die jeweiligen Bereiche eigenständig Indikatoren zu formulieren, nicht ausreichend mit Know-How ausgestattet beziehungsweise sich teilweise sogar überfordert fühlen.

Im Rahmen des von der EU sowie dem UN-Hochkommissariat für Menschenrechte ko-finanzierten Projektes „Bridging the Gap“ wurden für sämtliche 33 Artikel der UN-BRK Indikatoren entwickelt, welche zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Abschlussberichtes

noch in einer Entwurfsfassung vorlagen⁸⁵. Eine finalisierte Version, so heißt es aus der Webseite, soll noch 2020 fertiggestellt sein. Überdies entwickelte und veröffentlichte die Fundamental Rights Agency (vgl. 2015) ein umfassendes Set an Indikatoren explizit zum Artikel 19 Selbstbestimmtes Leben⁸⁶. Dabei stützten sich beide auf das vom UN Hochkommissariat für Menschenrechte (vgl. Vereinte Nationen 2012) entwickelte Rahmenkonzept der Unterscheidung in Struktur-, Prozess- und Ergebnisindikatoren:

Strukturindikatoren beziehen sich auf die rechtlichen Strukturen eines Staates und geben darüber Aufschluss, ob, wann und welche konkreten Rechtsinstrumente vorliegen, um die in Menschenrechtsübereinkommen festgelegten völkerrechtlichen Verpflichtungen in konkrete rechtliche Mechanismen zur tatsächlichen Verwirklichung des betreffenden Menschenrechts zu übersetzen.

Prozessindikatoren beziehen sich auf konkrete Schritte, die ein Staat auf dem Weg zur schrittweisen Verwirklichung von Menschenrechten setzt. So wäre beispielsweise die „Partizipation von Menschen mit Behinderungen am Prozess der Reform des Erwachsenenschutzgesetzes“ ein derartiger Prozessindikator.

Ergebnisindikatoren geben Auskunft über den tatsächlichen Stand der Verwirklichung eines Menschenrechts in einem konkreten Bereich.

Wie Hirschberg jedoch auch anführt, erweist sich die tatsächliche Formulierung solcher Indikatoren als hochgradig komplexe und anspruchsvolle Aufgabe, müssen derartige Indikatoren nicht nur sozialwissenschaftlich fundiert, sondern darüber hinaus auch noch menschenrechtsgestützt sein (vgl. Hirschberg 2012 11). Eine solche Aufgabe an einzelne Ressorts zu delegieren, kann nicht funktionieren. Es wird daher dringend empfohlen:

Empfehlung 20: Übernahme einer zentralen Prozessverantwortung für den partizipativen Prozess der Erstellung von Indikatoren unter Heranziehung ausgewiesener und bezahlter wissenschaftlicher Expertise

⁸⁵ <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/EUAndOHCHRProjectBridgingGap1.aspx>

⁸⁶ <https://fra.europa.eu/en/project/2014/rights-persons-disabilities-right-independent-living/indicators>

Idealerweise geht ein solch zentral gesteuerter und koordinierter Prozess der Erstellung eines überschaubaren Sets an Indikatoren Hand in Hand mit der Entwicklung übergeordneter Zielsetzungen einher (siehe Empfehlung 2). Wissenschaftliche Expertinnen oder Experten, welche diesen Prozess begleiten, sollten sowohl über Kenntnisse im Bereich der sozialwissenschaftlichen und menschenrechtsgestützten Entwicklung und Überprüfung von Indikatoren verfügen als auch notwendige Feldkenntnisse im Bereich der österreichischen Behindertenpolitik sowie der dortigen Verfügbarkeit von Daten und Statistiken mitbringen.

Eine weitere bereits angesprochene Herausforderung betrifft die Systematisierung und das Zusammentragen der von unterschiedlichen Stakeholdern erhobenen Daten. In Bezug auf oben erwähnten Artikel 19 „Selbstbestimmtes Leben“ verfügen mittlerweile sämtliche Sozialabteilungen der Landesregierungen über Daten in unterschiedlicher Qualität und Aufbereitung zu der Nutzung unterschiedlicher (teil-)stationärer Unterstützungs- und Wohnformen von Menschen mit Behinderungen. Dies trifft auch auf andere Bereiche zu, die entweder ausschließlich in die Kompetenz der Bundesländer fallen oder wo Kompetenzen teilweise Bundes- und teilweise Landesagenden betreffen. Um die Überprüfbarkeit von entwickelten Indikatoren durch die tatsächliche Verfügbarkeit von Daten für ein Monitoring des Fortschritts eines NAP Behinderung 2022–2030 zu ermöglichen, wird daher empfohlen:

Empfehlung 21: Einrichtung einer partizipativ besetzten interministeriellen Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Statistik Austria sowie der Bundesländer zur Entwicklung und Koordination von systematischen Verfahren zur Sammlung und Auswertung von Daten

Eine solche Arbeitsgruppe sollte so zeitnah wie möglich, jedenfalls aber noch im Prozess der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 eingerichtet werden. Es ist anzunehmen, dass eine solche Arbeitsgruppe nicht bis zum geplanten Zeitpunkt der Fertigstellung eines neuen Textdokuments ihre Arbeit abgeschlossen haben kann. Aus der Sicht vieler befragter Expertinnen und Experten wäre ein behindertenpolitischer Meilenstein erreicht, würde es gelingen, so ein Unterfangen bis zum Ende eines neuen NAP Behinderung 2022–2030 abzuschließen.

17.9 Monitoring, Überwachung und Evaluierung des NAP-Behinderung 2022–2030

Das Thema Daten, Statistiken, Indikatoren und Erfolgsmessung kann und müsste, so besteht eine große Einigkeit unter vielen der befragten Expertinnen und Experten, in ein umfassendes partizipatives Monitoring- und Überwachungskonzept zur Umsetzung des neuen NAP Behinderung 2022–2030 eingebettet sein. Dazu reicht eine Begleitgruppe (siehe nächstes Kapitel), welche sich in etwa zwei Mal pro Jahr trifft, nicht aus. Ebenso wird das verwendete so genannte „Ampelsystem“ als ungenügend empfunden, insbesondere, da ein transparentes Erfolgsmonitoring die Erreichung der Zielsetzungen zu überprüfen habe und nicht (nur) den Stand der Umsetzung von Maßnahmen. Als Empfehlung wird formuliert:

Empfehlung 22: Strukturelle Entkopplung der Kompetenzen zur Steuerung der Umsetzung des NAP Behinderung von den Kompetenzen zum Monitoring- und der Überwachung eines NAP Behinderung 2022–2030

Zum Zwecke der Überwachung und des Monitorings wird von einigen der befragten Expertinnen und Experten empfohlen, eine Verschränkung mit den bereits zur Überwachung der Umsetzung der UN-BRK bestehenden und rechtlich legitimierten Stellen, wie insbesondere dem Bundesmonitoringausschuss, den Landesmonitoringausschüssen sowie der Volksanwaltschaft anzustreben.

Ebenso wurde angeregt, dass ein solches Monitorings- und Überwachungsgremium von der Behindertenanwaltschaft koordiniert werden sollte. Diese könnte als Vermittlungsstelle konkrete Prüfaufträge an oben genannte Stelle vergeben und Informationen und Einschätzungen zum Stand der Umsetzung von den Ministerien, Bundesländern, anderen öffentlichen Stellen sowie der Interessensvertretung und Zivilgesellschaft einholen. Auch hinsichtlich der Notwendigkeit einen NAP Behinderung 2022–2030 konsequenter wissenschaftlich begleiten zu lassen, besteht große Einigkeit unter den befragten Expertinnen und Experten. Als Empfehlung wird daher formuliert:

Empfehlung 23: Durchführung von wissenschaftlichen Evaluationen am Ende jeder Etappe des NAP Behinderung 2022–2030 mit konkreten Fragestellungen und evidenzbasierter Perspektive auf die jeweils festgelegten Prioritäten und Zielsetzungen

Als Mindeststandard sollte zumindest eine wissenschaftliche Zwischen- sowie eine Abschlussevaluation durchgeführt werden. Für diese wissenschaftlichen Evaluationen sollte die Beauftragung jeweils so zeitgerecht erfolgen, damit die gewonnenen Ergebnisse die jeweils nächste Etappe oder Hälfte eines NAP Behinderung 2022–2030 auch tatsächlich strukturell und inhaltlich informieren können und datengestützte Entscheidungen möglich werden. Auch sollte die Dotierung solcher Aufträge sowie die zeitliche Dauer von deren Umsetzung so gestaltet sein, dass eine wissenschaftlich und methodisch seriöse Einholung und Aufarbeitung von quantitativen und qualitativen Daten mit Blickrichtung auf die festgelegten Indikatoren erfolgen kann. Dies ist auch relevant, um, wie es von mehreren Expertinnen und Experten als Empfehlung formuliert wurde, Formen der partizipativen Forschung unter Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen.

Ein weiteres vielfach angesprochenes Thema, betrifft die Einführung von transparenten Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Sichtbarmachung von gerade in Umsetzung befindlichen Maßnahmen sowie deren Fortschritte. Als Empfehlung wird ausgesprochen:

Empfehlung 24: Nutzbarmachung digitaler Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung und Aufbau einer Online-Plattform, welche einen Einblick in und Feedbackmöglichkeiten zum NAP Behinderung 2022–2030 in Echtzeit ermöglicht

Unabhängig voneinander wurde die Aufsetzung eines solchen transparenten, öffentlich zugänglichen und digitalen Monitoringmediums sowohl von Befragten aus der öffentlichen Verwaltung und Politik, der Zivilgesellschaft sowie aus dem Bereich von Wissenschaft und Monitoring angeregt. Hierin könnten und sollten über ein separates und geschütztes Interface auch die mit der Umsetzung von Maßnahmen betrauten Stellen der öffentlichen Verwaltung ihre Fortschrittsberichte kontinuierlich einmelden können. Ebenso sollten die von der Umsetzung von Maßnahmen betroffene Personen und Gruppen kontinuierlich Feedback und Einschätzungen vornehmen können. Dadurch wäre auch ein technischer Weg der

Umsetzung geschaffen, laufend Rückmeldungen zum Umsetzungsstand, zu zentralen qualitativen Indikatoren und zum eigentlichen Impact von Maßnahmen zu erhalten. Auch einer interessierten Öffentlichkeit wäre damit eine Möglichkeit gegeben, sich zeitnah und aktuell über Entwicklungen und Maßnahmen in der österreichischen Behindertenpolitik zu informieren.

17.10 Funktionen und Struktur einer Begleitgruppe im NAP Behinderung 2022–2030

Die NAP Begleitgruppe, so ist einleitend festzuhalten, war ein wichtiges Gremium in der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020, welches aber die ihr strategisch zugedachten Funktionen nicht vollständig erfüllen konnte. Von allen seitens der befragten Expertinnen und Experten ausgesprochenen Empfehlungen, welche Strukturen in einem NAP Behinderung 2022–2030 beibehalten aber deutlich adaptiert werden sollten, wurde kein Bereich häufiger angesprochen als die Begleitgruppe. Gleichzeitig wurde eine Vielzahl an potentiell synergetischen Ideen und Vorschlägen eingebracht, welche in weiterer Folge dargestellt und in eine Empfehlung für eine Gesamtstruktur verdichtet zusammengetragen werden. In dieser werden drei Ebenen mit entsprechenden Rollen und Funktionen sowie damit korrespondierenden Organisations- und Arbeitsformen vorgeschlagen.

Empfehlung 25: Einsetzung und budgetäre Ausstattung einer Steuerungsgruppe als koordinierendes und steuerndes Arbeitsgremium

Eine solche Steuerungsgruppe sollte idealerweise durch eine Vollzeitstelle, zum Beispiel durch eine Vertreterin oder einen Vertreter des Sozialministeriums, geleitet und koordiniert werden. Die Interessensvertretung, Zivilgesellschaft und Bundesländer hätten sich ihrerseits zu koordinieren und abzusprechen, um jeweils für einen bestimmten Zeitraum (idealweise in Analogie zu den empfohlenen drei Etappen) jeweils zwei bis drei Personen zu entsenden, sodass in Summe eine arbeitsfähige Gruppengröße von maximal 12 Personen (eher acht bis zehn) nicht überschritten wird. Die Steuerungsgruppe sollte sich mindestens einmal pro Quartal für eine Arbeitssitzung treffen und Mitverantwortung für die Planung und Vorbereitung sämtlicher Koordinations- und Kommunikationsprozesse in der Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030 übernehmen. Auch sollte sie die Möglichkeit besitzen, konkrete Arbeitsaufträge an weiter unten beschriebene Arbeitsgruppen zu erteilen. Als wichtig wird hier ein klares Prozess-Leadership von Seiten des Sozialministeriums genannt.

Empfehlung 26: Einrichtung von partizipativ besetzten Arbeitsgruppen zu den zentralen Themen und Inhalten des NAP Behinderung 2022–2030

Personen, welche in diese inhaltlichen Arbeitsgruppen entsendet werden, sollten für die Umsetzung von Maßnahmen Verantwortung tragen und beziehungsweise oder durch eine ausgewiesene inhaltliche Expertise die Entwicklung und Umsetzung dieser Maßnahmen beraten können. Auch hier sollte auf arbeitsfähige Gruppengrößen Bedacht genommen werden. Diese Gruppen sollten über die gesamte Dauer der Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030 zusammenkommen und sich mindestens einmal jährlich für eine Arbeitsgruppensitzung treffen. In jenen thematischen Arbeitsgruppen, welche in bestimmten Etappen als priorisiert eingestufte Themen behandeln, sollte das Intervall der Treffen an den tatsächlichen Austausch-, Konzeptions- und Abstimmungsbedarf entsprechend angepasst und bei Bedarf erhöht werden. Zu den Hauptaufgaben dieser Gruppen würden je nach definiertem Auftrag und neben dem Informationsaustausch primär die Bearbeitung inhaltlicher Fragestellungen sowie die Beratung der mit der Umsetzung von Maßnahmen betrauten Vertreterinnen und Vertretern der Ministerien beziehungsweise der Bundesländer gehören. Für die autonom zu organisierende Koordination und Dokumentation der Treffen wäre in jeder Arbeitsgruppe eine verantwortliche Person zu nominieren. Sofern es sich dabei um eine Person handelt, welche diese Tätigkeit nicht im Rahmen ihrer Dienstzeit ausüben kann, wäre hier eine entsprechende Aufwandsentschädigung anzudenken.

Empfehlung 27: Einrichtung einer in Funktion und Zusammensetzung mit der aktuellen Begleitgruppe vergleichbaren Austausch- und Vernetzungsgruppe

Eine solche Austausch- und Vernetzungsgruppe könnte eine Brückenfunktion zwischen dem Monitoring sowie der Steuerung der Umsetzung von Maßnahmen übernehmen. In dieser würden einmal jährlich Vertreterinnen und Vertreter der Steuerungsgruppe, aller Arbeitsgruppen, der mit dem Monitoring des NAP Behinderung betrauten Stellen, Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft sowie zusätzlicher Personen aus dem Feld der Menschen mit Behinderungen, relevanter Stakeholder und politisch verantwortlicher Personen zu extern und professionell moderierten Ganztagesklausuren zusammenkommen.

Eine solche Ganztagesklausur könnte aus drei Elementen bestehen: In einer Phase würden sowohl die Steuerungsgruppe als auch die Arbeitsgruppen einen fokussierten und aktuellen

Bericht zum Stand ihrer jeweiligen Beratungen und Tätigkeiten sowie der Umsetzung von Maßnahmen geben. Jedenfalls sollten auch sowohl die mit dem Monitoring als auch die mit der wissenschaftlichen Evaluation beauftragten Stellen dabei jeweils den Status der Umsetzung mit Blickrichtung auf die festgelegten Zielsetzungen und Indikatoren einschätzen. Im Anschluss sollten auch moderierte Formen der Rückmeldung aller anwesenden Personen vorgesehen sein. In einer zweiten Phase könnte ein konkretes Thema, zum Beispiel eines der jeweils als prioritär gesetzten beziehungsweise ein anderes zeitaktuell relevantes Thema, gezielt behandelt und diskutiert werden. Als wichtig wurde hierbei erachtet, dass jene ranghohen Personen, welche das behandelte Thema politisch mitverantworten, bei diesen Diskussionen vertreten sind. Die dritte und letzte Phase wiederum würde, moderiert und unterstützt durch „variantenreiche Methoden“, vor allem der gezielten Vernetzung der großteils extra für diesen Anlass angereisten Akteurinnen und Akteuren der österreichischen Behindertenpolitik dienen. Hierzu können eine Vielzahl an bekannten und bewährten Moderationsmethoden für Großgruppen (vgl. Seliger 2008), wie beispielsweise Open Space Formate (vgl. Owen 1996) oder World Café (vgl. Brown & Isaacs 2007) Anwendung finden. Für die Organisation und Abhaltung dieser Treffen wird es als zentral erachtet, dass auf **die unterschiedlichen Bedarfe von Barrierefreiheit ausreichend Rücksicht genommen wird** (siehe den Empfehlungsteil zur Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 in einem partizipativen Prozess). Dazu gehört auch, dass diese Ganztagesklausuren rotierend in unterschiedlichen Bundesländern durchgeführt werden und beziehungsweise oder um den Aspekt des Disability Mainstreamings zu betonen auch jeweils in unterschiedlichen Ministerien stattfinden. Im zweiten Fall wären technische Möglichkeiten zu berücksichtigen, Personen für welche eine Anreise aus welchen Gründen auch immer nicht möglich ist, die Teilnahme mittels digitalen Videokonferenz-Methoden und Hilfsmitteln zu ermöglichen.

Alle der drei beschriebenen Ebenen und Gremien hätten, so wurde mehrfach empfohlen, sicherzustellen, dass die Ergebnisse ihrer Tätigkeiten und Beratungen so transparent und zeitnah wie möglich sowohl allen beteiligten Personen sowie idealerweise auch einer interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Hierfür könnte wiederum auf die im vorigen Kapitel zur Einführung empfohlene Online-Plattform (siehe Empfehlung 24) zurückgegriffen werden. In Summe würde dadurch eine zeitgemäße, innovative und partizipative Form der Politikfeldentwicklung betrieben, wofür Österreich im europäischen und internationalen Rahmen positiv hervorstechen und Erwähnung finden würde. Weiters könnten so die Praxis, die Politik und die Wissenschaft stärker zusammenrücken.

17.11 Zusammenfassende Darstellung der Empfehlungen

Um das Zusammenwirken der genannten Empfehlungen besser zu veranschaulichen, werden diese abschließend in der Form von zwei Grafiken dargestellt. Dabei wurden die Empfehlungen 1 bis 27 schwerpunktmäßig den beiden Phasen, „Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030“ sowie „Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030“ zugeordnet.

17.11.1 Empfehlungen für die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030

Die folgende Grafik bildet jene Empfehlungen ab, welche für die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 als maßgeblich erachtet werden. Im Anschluss an die Abbildung werden diese als Bildbeschreibung wiedergegeben:

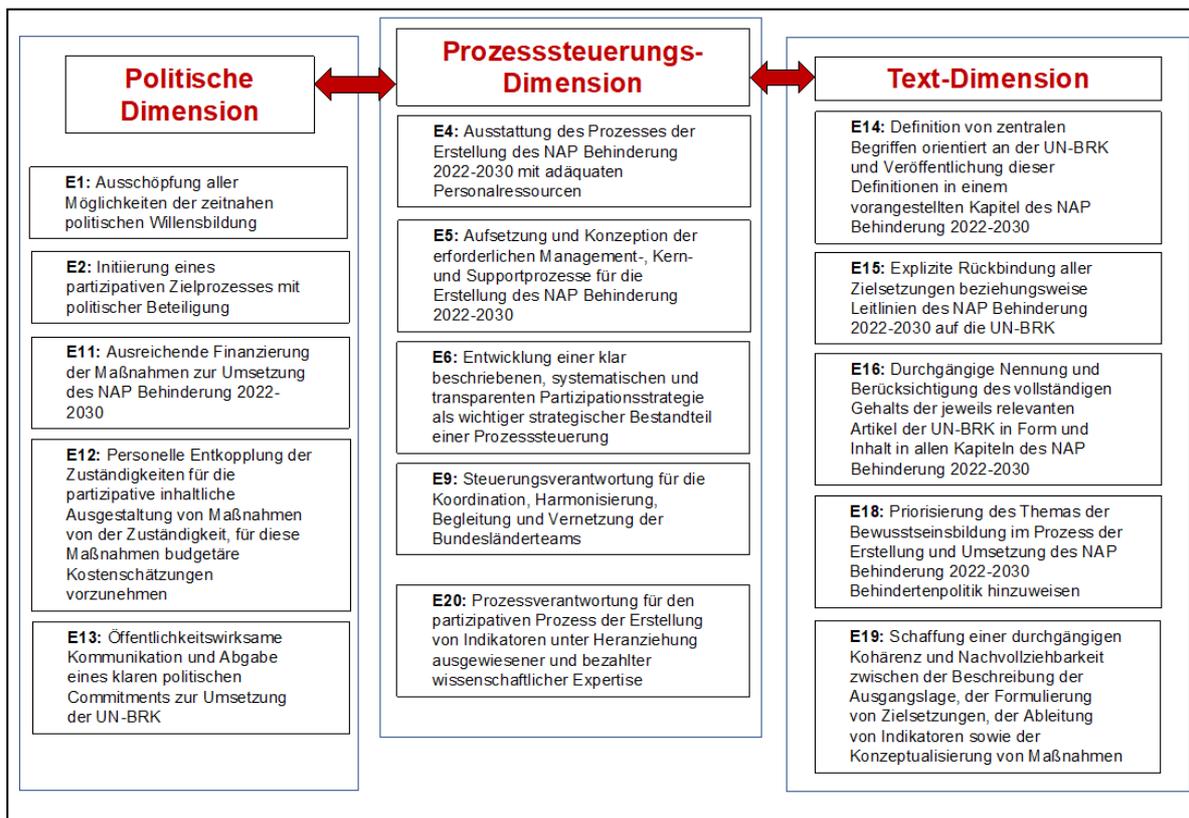


Abbildung 9: Empfehlungen für die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030

Die hier dargestellte Grafik bildet die Empfehlungen für die Erstellung des NAP-Behinderung 2022–2030 entlang von drei Säulen ab. Diese tragen von links nach rechts die Überschriften

„Politische Dimension“, „Prozesssteuerungsdimension“ sowie „Text-Dimension“. Die mittlere Säule ist optisch etwas hervorgehoben. Die Überschriften aller drei Säulen sind durch wechselseitige Zusammenhänge ausdrückende Pfeile miteinander verbunden. Die Prozesssteuerungsdimension wurde deshalb ins Zentrum gerückt, da dieser eine entscheidende Bedeutung für das Gelingen beigemessen wird. Unter diese Dimension sind von oben nach unten die folgenden Empfehlungen aufgelistet:

- E4: Ausstattung des Prozesses der Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 mit adäquaten Personalressourcen
- E5: Aufsetzung und Konzeption der erforderlichen Management-, Kern- und Supportprozesse für die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030
- E6: Entwicklung einer klar beschriebenen, systematischen und transparenten Partizipationsstrategie als wichtiger strategischer Bestandteil einer Prozesssteuerung
- E9: Steuerungsverantwortung für die Koordination, Harmonisierung, Begleitung und Vernetzung der Bundesländerteams
- E20: Prozessverantwortung für den partizipativen Prozess der Erstellung von Indikatoren unter Heranziehung ausgewiesener und bezahlter wissenschaftlicher Expertise

Links davon sind in der Säule „Politische Dimension“ wieder von oben nach unten die folgenden Empfehlungen aufgelistet:

- E1: Ausschöpfung aller Möglichkeiten der zeitnahen politischen Willensbildung
- E2: Initiierung eines partizipativen Zielprozesses mit politischer Beteiligung
- E11: Ausreichende Finanzierung der Maßnahmen zur Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030
- E12: Personelle Entkopplung der Zuständigkeiten für die partizipative inhaltliche Ausgestaltung von Maßnahmen von der Zuständigkeit, für diese Maßnahmen budgetäre Kostenschätzungen vorzunehmen
- E13: Öffentlichkeitswirksame Kommunikation und Abgabe eines klaren politischen Commitments zur Umsetzung der UN-BRK

Diese Empfehlungen bilden die Grundlage für einen strategisch ausgerichteten und politisch akkordierten Fahr- und Umsetzungsplan des NAP Behinderung 2022–2030. Zur Realisierung und Initiierung dieser Empfehlungen ist, wie bereits erwähnt, die Prozesssteuerungsdimension entscheidend. Rechts von dieser befindet sich die „Text-Dimension“. In dieser bündelt sich die Festschreibung der neuen behindertenpolitischen Leitlinien und Maßnahmen für

den NAP Behinderung 2022–2030. Der Prozess der Erstellung und Finalisierung der Textbausteine ist wiederum von der Prozesssteuerungsdimension abhängig. Von oben nach unten sind in der rechten Säule die folgenden Empfehlungen aufgelistet:

- E14: Definition von zentralen Begriffen orientiert an der UN-BRK und Veröffentlichung dieser Definitionen in einem vorangestellten Kapitel des NAP Behinderung 2022–2030
- E15: Explizite Rückbindung aller Zielsetzungen beziehungsweise Leitlinien des NAP Behinderung 2022–2030 auf die UN-BRK
- E16: Durchgängige Nennung und Berücksichtigung des vollständigen Gehalts der jeweils relevanten Artikel der UN-BRK in Form und Inhalt in allen Kapiteln des NAP Behinderung 2022–2030
- E18: Priorisierung des Themas der Bewusstseinsbildung im Prozess der Erstellung und Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030 Behindertenpolitik hinzuweisen
- E19: Schaffung einer durchgängigen Kohärenz und Nachvollziehbarkeit zwischen der Beschreibung der Ausgangslage, der Formulierung von Zielsetzungen, der Ableitung von Indikatoren sowie der Konzeptualisierung von Maßnahmen

17.11.2 Empfehlungen für die Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030

Die hier dargestellte Abbildung bildet die Empfehlungen für die Umsetzung des NAP-Behinderung 2022–2030 ab. Im Anschluss an die Abbildung werden die Inhalte als Bildbeschreibung wiedergegeben:

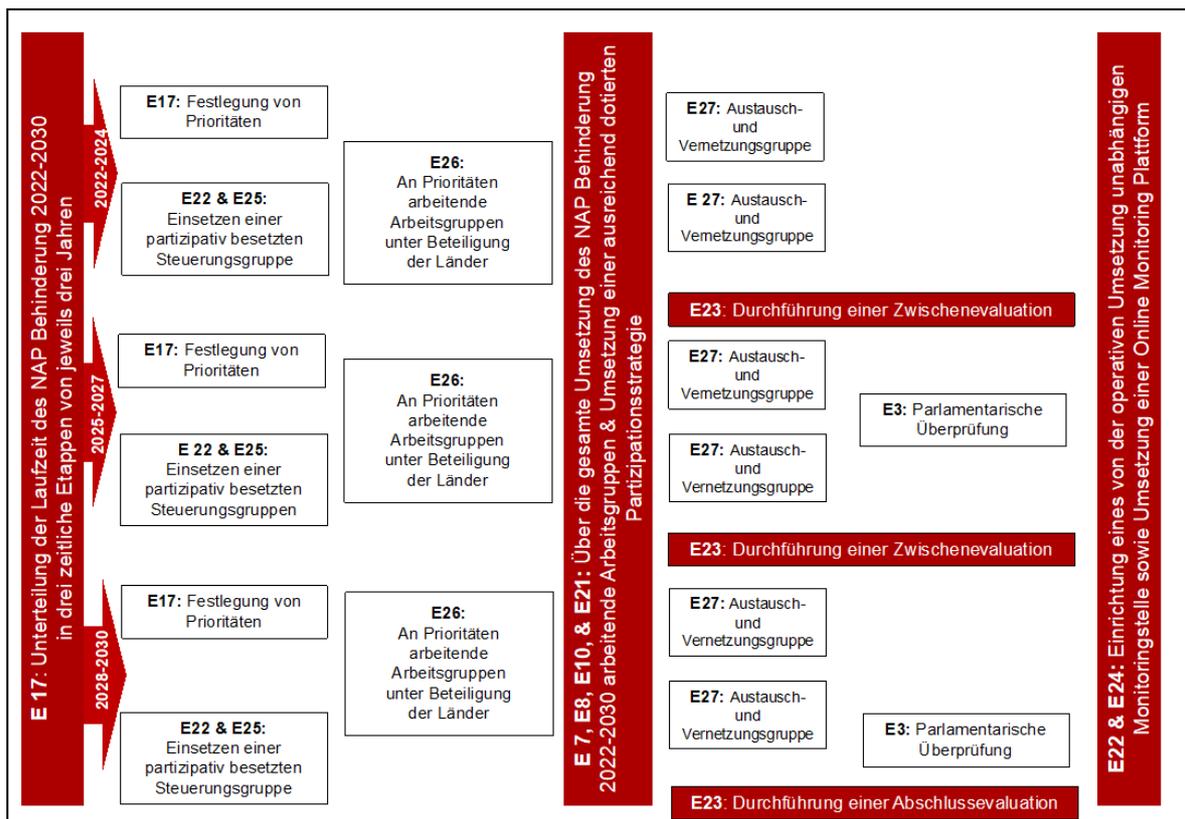


Abbildung 10: Empfehlungen für die Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030

Anders als die Darstellung der Empfehlungen für die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030 sind die Empfehlungen für die Umsetzung als Prozessgrafik abgebildet. Ganz links ist ein vertikaler Balken zu sehen in welchem im Hochformat Empfehlung 17 wiedergegeben wird. Diese lautet:

- Empfehlung 17: Unterteilung der Laufzeit des NAP Behinderung 2022–2030 in drei zeitliche Etappen von jeweils drei Jahren (2022–2024, 2025–2027, 2028–2030) sowie Festlegung von prioritären Zielen pro Etappe

Um diese zeitliche Dreiteilung zu veranschaulichen, ist die gesamte Abbildung in drei gleich große, farblich hervorgehobene horizontale Abschnitte in die drei genannten zeitlichen Etappen unterteilt. An den vertikalen Balken fügt sich weiter rechts ein sich über die drei Abschnitte erstreckender vertikaler Doppelpfeil (mit einer Pfeilspitze nach oben sowie einer nach unten), wodurch der Zusammenhang zwischen den jeweiligen Phasen optisch hervorgehoben werden soll. Dort wird in einem kleinen Textfeld entlang des Pfeils noch einmal Empfehlung 17 genannt. Hierbei soll erneut auf den Aspekt der Festlegung von Prioritäten“

hingewiesen werden. Gleich darunter stehen in einem weiteren Textfeld die Empfehlungen 22 und 25. Diese lauten:

- Empfehlung 22: Strukturelle Entkopplung der Kompetenzen zur Steuerung der Umsetzung des NAP Behinderung von den Kompetenzen zum Monitoring- und der Überwachung eines NAP Behinderung 2022–2030
- Empfehlung 25: Einsetzung und budgetäre Ausstattung einer Steuerungsgruppe als koordinierendes und steuerndes Arbeitsgremium

Diese zwei Textfelder wiederholen sich für jede der drei Etappen des NAP Behinderung 2022–2030 um zu verdeutlichen, dass es sich hierbei um einen wiederholenden und vor allem iterativen Prozess handelt.

Weiter rechts findet sich ein weiterer, über alle drei Abschnitte durchgezogener vertikaler Doppelpfeil. Dort wird in jedem der drei Abschnitte wortident Empfehlung 26 genannt. Diese lautet:

- Empfehlung 26: Einrichtung von partizipativ besetzten Arbeitsgruppen zu den zentralen Themen und Inhalten des NAP Behinderung 2022–2030

Auf dem weiter rechts befindlichen vertikalen Balken werden die Empfehlungen 7, 8, 10 und 21 genannt. Empfehlungen 7 und 8 beziehen sich auf die über die gesamte Laufzeit des NAP Behinderung 2022–2030 umzusetzende Partizipationsstrategie. Sie lauten:

- Empfehlung 7: Dotierung und Bereitstellung von ausreichenden Ressourcen für die Umsetzung eines Partizipationsprozesses über die gesamte Dauer der Erstellung und der Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030
- Empfehlung 8: Gewährleistung eines strukturellen Investments in das Capacity Building von Interessensvertretungen und Organisationen VON Menschen mit Behinderungen

Die Empfehlungen 10 und 21 beziehen sich auf jene vorgeschlagenen Arbeitsgruppen die über den gesamten Umsetzungszeitraum arbeiten sollten. Sie lauten:

- Empfehlung 10: Einführung einer Arbeitsgruppe beziehungsweise „Task Force“ über die gesamte Dauer der Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030 zur Bearbeitung

jener Themen welche Bund-Land beziehungsweise Land-Land Kooperationen und Absprachen notwendig machen

- Empfehlung 21: Einrichtung einer partizipativ besetzten interministeriellen Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Statistik Austria sowie der Bundesländer zur Entwicklung und Koordination von systematischen Verfahren und Abläufen zur Sammlung und Auswertung von Daten

Wiederum zur Rechten befindet sich ein weiterer, über alle drei Abschnitte durchgezogener vertikaler Doppelpfeil. Auf jedem der drei Abschnitte ist jeweils zweimal untereinander Empfehlung 27 abgebildet:

- Empfehlung 27: Einrichtung einer in Funktion und Zusammensetzung mit der aktuellen Begleitgruppe vergleichbaren, Austausch- und Vernetzungsgruppe

Wie in den Erläuterungen im Kapitel „Funktionen und Struktur einer Begleitgruppe“ im NAP Behinderung 2022–2030 dargelegt wurde, sollte mindestens zwei Mal pro Etappe eine als Ganztagesklausur geplante und professionell moderierte Sitzung einer „Austausch- und Vernetzungsgruppe“ stattfinden. Eine solche würde in Größe und Zusammensetzung etwa der Struktur der Begleitgruppe in der Umsetzung des NAP Behinderung 2012–2020 entsprechen. An den Übergängen zwischen den einzelnen Etappen ist jeweils ein Textfeld Empfehlung 23 eingeschoben:

- Empfehlung 23: Durchführung von wissenschaftlichen Evaluationen am Ende jeder Etappe des NAP Behinderung 2022–2030 mit konkreten Fragestellungen und evidenzbasierter Perspektive auf die jeweils festgelegten Prioritäten und Zielsetzungen

Rechts von dem Doppelpfeil ist sowohl in der Mitte des zweiten horizontalen Abschnitts (was in etwa die Hälfte des Umsetzungszeitraums des NAP Behinderung 2022–2030 entspricht) als auch am Ende des dritten Abschnitts ein Textfeld mit Empfehlung 3 eingefügt:

- Empfehlung 3: Strukturelle Einbettung des Parlaments beziehungsweise einer parlamentarischen Arbeitsgruppe in die Überwachung der Umsetzung. Einplanung einer verbindlich vorgesehenen parlamentarischen Überprüfung und Debatte des Status der Umsetzung und des Fortschritts zur Halbzeit und vor dem Abschluss des NAP Behinderung 2022–2030

Auf dem letzten vertikalen Balken ganz rechts auf der Abbildung sind im Hochformat Empfehlungen 22 und 24 abgedruckt. Beide Empfehlungen beziehen sich auf das Monitoring des NAP Behinderung 2022–2030. Empfehlung 22 schlägt wie weiter oben bereits beschrieben eine strukturelle Trennung zwischen der Steuerung und dem Monitoring des NAP Behinderung 2022–2030. Empfehlung 24 lautet:

- Empfehlung 24: Nutzbarmachung digitaler Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung und Aufbau einer Online- basierten Plattform, welche einen Einblick in und Feedbackmöglichkeiten zum NAP Behinderung 2022–2030 in Echtzeit ermöglicht

17.12 Liste mit inhaltlichen Empfehlungen

Empfehlungen Kapitel 1. Behindertenpolitik

1. Stärkere Einbindung des österreichischen Parlaments in Fragen zum Thema Rechte von Menschen mit Behinderungen
2. Stärkung der politischen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
3. Stärkere Ausrichtung des Kapitel „Behindertenpolitik“ im NAP Behinderung 2022–2030 an Vorgaben der UN-BRK
4. Stärkerer Fokus auf Disability Mainstreaming
5. Stärkere Berücksichtigung der Themen Frauen mit Behinderungen und Kinder mit Behinderungen
6. Einführung eines eigenen Kapitels zu intersektionalen Mehrfachdiskriminierungen (u.a. Frauen, Kinder, ältere Menschen, Migrantinnen und Migranten, LGBTIQ-Personen mit Behinderungen)

Empfehlungen Kapitel 2. Diskriminierungsschutz

1. Fortführung partizipativer Prozesse am Vorbild der vom Justizministerium durchgeführten Reform des Erwachsenenschutzgesetzes
2. Einführung eines Beseitigungs- und Unterlassungsanspruches im BGStG
3. Entwicklung von Alternativen zum individualisierten Vorgehen gegen Diskriminierung
4. Planung und Regelung weiterer Maßnahmen zur Unterstützten Entscheidungsfindung mit Einbezug der Länder
5. Diskussion über §97 StGB (Fristenregelung zum Schwangerschaftsabbruch)

6. Ausbau und stärkere Thematisierung von Gewalt und Missbrauch auf Basis der Studie „Erfahrungen und Prävention von Gewalt an Menschen mit Behinderungen“ (Mayrhofer et al. 2019) unter Beachtung besonderer Risikogruppen und -faktoren

Empfehlungen Kapitel 3. Barrierefreiheit

1. Konsequente Maßnahmenumsetzung und Finanzierung von umfassender Barrierefreiheit vor dem Hintergrund eines national-einheitlichen Konzepts
2. Legistische Harmonisierung in allen Lebensbereichen
 - 2a: Harmonisierung der baurechtlichen Regulierungen
 - 2b: Überprüfung und Überarbeitung des Mietrechtsgesetzes
 - 2c: Gesetzliche Verankerung für ÖGS-Dolmetschleistungen
 - 2d: Überprüfung und Überarbeitung des Urhebergesetzes
 - 2e: Überprüfung und Überarbeitung des BGStG

Empfehlungen Kapitel 4. Bildung

1. Schaffung eines Etappenplans hin zu einem inklusiven Bildungssystem
2. Aufhebung der Ausnahme vom letzten verpflichtenden und kostenlosen Kindergartenjahr für Kinder mit Behinderungen
3. Schaffung finanzieller Anreize für Schulen, die inklusiv(er) werden wollen
4. Verfolgung eines ganzheitlichen Bildungsansatzes
5. Aktive Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in die Entwicklung und Durchführung von Projekten und Maßnahmen im Bildungsbereich
6. Stärkere Ausrichtung eines neuen Kapitels zum Thema Bildung an Artikel 24 UN-BRK Recht auf Bildung sowie an der Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 (2016) Recht auf inklusive Bildung
7. Anwendung der neuen, seit 2016 geltenden Übersetzung der UN-BRK für das Kapitel „Bildung“ im NAP Behinderung 2022–2030
8. Einführung eines bundesweit einheitlichen, für alle Kinder verpflichtenden und für die Eltern kostenfreien Angebots zu frühkindlicher Bildung mit angemessenen Unterstützungsmaßnahmen
9. Sicherstellung von umfassender Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit SPF in Sekundarstufe II und gesetzliche Verankerung von inklusiver Bildung als Auftrag der Allgemeinbildenden Höheren Schulen
10. Ausbau von Pilotprogrammen einer inklusiven tertiären Bildung an österreichischen Hochschulen

11. Etablierung inklusiver Strukturen im Schulwesen über budgetgestützte Steuerungsmechanismen sowie bundesweite Sicherstellung des Verzichts der weiteren Zuweisung von Schülerinnen und Schülern in Sonderschulen
12. Finanzierung der Studiengänge zur Inklusiven Pädagogik über die Leistungsvereinbarungen mit den Universitäten und die Budgetzuweisung an die Pädagogischen Hochschulen bis diese eine Ausstattung an Personalressourcen und Sachmitteln erreicht haben, die den Vollausbau des Studiums ermöglichen und international üblichen Standards der Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern entsprechen

Empfehlungen Kapitel 5. Beschäftigung

1. Ausbau differenzierter statistischer Daten zur Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen
2. Evaluierung und Ausbau der arbeitsmarktpolitischen Unterstützungsangebote für Jugendliche mit hohem Unterstützungsbedarf
3. Forcierung von Anstrengungen zur Herstellung einer sozialversicherungsrechtlichen Absicherung und Entlohnung von Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen der Tagesstruktur beziehungsweise Werkstätten
4. Überprüfung der UN-BRK Konformität von Verfahren zur Feststellung von Arbeitsfähigkeit
5. Schaffung von Modellen der Durchlässigkeit zum ersten Arbeitsmarkt sowie der Inklusiven Beschäftigung
6. Weiterentwicklung von Anreizsystemen für Unternehmen zur Förderung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen
7. Verstärkung der Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung von Unternehmen
8. Einleitung eines breiten Diskussionsprozess zum Neu- und Umdenken von Angeboten zur Etablierung eines zweiten Arbeitsmarktes

Empfehlungen Kapitel 6. Selbstbestimmtes Leben

1. Planung und Einleitung eines konsequenten Programmes zur De-Institutionalisierung in allen Bundesländern sowie Förderung von Wohnformen und Unterstützungsleistungen nach dem Prinzip des „Selbstbestimmten Lebens“
2. Schaffung gesetzlicher Regelungen zu barrierefreierem Zugang zu Wahlen, politischer Information und behördlichen Schriftstücken

3. Bundesweite Vereinheitlichung der Persönlichen Assistenz in allen Lebensbereichen
4. Ausweitung der Zielgruppe der Persönlichen Assistenz in allen Lebensbereichen
5. Durchführung einer wissenschaftlichen Studie zu Erhebung der Faktoren, die zu einem erhöhten Armutsrisiko von Menschen mit Behinderungen führen

Empfehlungen Kapitel 7. Gesundheit und Rehabilitation

1. Erhebung differenzierter statistischer Daten zur Gesundheit von Menschen mit Behinderungen
2. Harmonisierung gesetzlicher Bestimmungen
3. Überprüfung und Überarbeitung der divergierenden Umsetzungszuständigkeiten
4. Abbildung und Adressierung verschiedener gesundheitlicher Bedarfe von unterschiedlichen Zielgruppen
5. Partizipation von Menschen mit Behinderungen in der Ausarbeitung und Umsetzung von gesundheitsbezogenen Maßnahmen
6. Veränderung der Struktur eines Kapitels zu Gesundheit im NAP Behinderung 2022–2030

Empfehlungen Kapitel 8. Bewusstseinsbildung und Information

1. Umsetzung von langfristig angelegten Kampagnen zum Thema Menschen mit Behinderungen mit einem Fokus auf Selbstermächtigung
2. Durchführung behindertenspezifischer statistischer Erhebungen und Forschungen unter aktivem Einbezug von Menschen mit Behinderungen
3. Bereitstellung von mehr Ressourcen für nachhaltige bewusstseinsbildende Maßnahmen
4. Umsetzung von verpflichtenden Sensibilisierungsmaßnahmen mit Fokus auf Rechte von Menschen mit Behinderungen für bestimmte Berufsgruppen
5. Stärkere Ausrichtung des Kapitels „Bewusstseinsbildung und Information“ an Artikel 8 UN-BRK Bewusstseinsbildung
6. Berücksichtigung intersektionaler Perspektiven bei Forschungen, statistischen Erhebungen und Aus-, Fort- und Weiterbildungsaktivitäten
7. Entwicklung und Durchführung dauerhafter Kampagnen zur Bewusstseinsbildung unter aktivem Einbezug von Menschen mit Behinderungen

Intersektionale Empfehlungen

Migrantinnen beziehungsweise Migranten mit Behinderungen

1. Re-Fokussierung von Maßnahmen als Unterstützungsmechanismen zur Steigerung des Integrationserfolgs
2. Staatliche Sicherstellung des Zugangs zu angemessener, erschwinglicher Unterstützung und Ausrüstung für Beschäftigung und Bildung
3. Überarbeitung und Präzisierung der Terminologie um Stigmatisierungen und Marginalisierungen zu vermeiden
4. Forcierung gezielter Vernetzungen zwischen humanitären Organisationen und Behindertenorganisationen auf nationaler und internationaler Ebene

Krisenmanagement im Kontext Behinderung am Beispiel von COVID 19

1. Planung und Durchführung weiterführender (wissenschaftlicher) Erhebung der Entwicklungen rund um COVID-19
2. Berücksichtigung des Themas Krisenmanagement im NAP 2022–2030
3. Beachtung der relevanten Artikel der UN-BRK in Bezug auf Krisenmanagement
4. Regelmäßige Evaluation des NAP 2022–2030
5. Präventives, unbürokratisches und holistisches Krisenmanagement
6. Aufarbeitung der Auswirkungen des Krisenmanagements rund um COVID-19 auf Inklusion und Exklusion
7. Institutionalisierung eines partizipativen Krisenmanagements
8. Aufarbeitung der Grenzen digitaler Alternativen für Menschen mit Behinderungen
Verbesserung der Ausstattung mit digitaler Infrastruktur für den Sozial- und Bildungsbereich

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Fragestellungen und Methoden	48
Tabelle 2: Verwendeter Dokumentenkörper.....	52
Tabelle 3: Clustering nach Wissensarten	73
Tabelle 4: Maßnahmen 1-3–1.1 Nationaler Aktionsplan Behinderung	162
Tabelle 5: Maßnahmen 4-10–1.2 Grundlagen der Behindertenpolitik.....	168
Tabelle 6: Maßnahmen 11-12–1.3 Definition von Behinderung	175
Tabelle 7: Maßnahmen 13-17–1.4 Kinder mit Behinderungen	180
Tabelle 8: Maßnahmen 18-19–1.5 Frauen mit Behinderungen.....	186
Tabelle 9: Maßnahmen 20-22–1.6 Ältere Menschen mit Behinderungen	192
Tabelle 10: Maßnahmen 23-25–1.7 Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen...	198
Tabelle 11: Maßnahmen 26-27–1.8 EU-Behindertenpolitik	201
Tabelle 12: Maßnahmen 28-29–1.9 Internationale Behindertenpolitik.....	205
Tabelle 13: Maßnahmen 30-35–1.10 Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe	211
Tabelle 14: Maßnahmen 36-40–1.11 Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention	218
Tabelle 15: Maßnahmen 41-42–2.1 Verfassungsrechtlicher Diskriminierungsschutz.....	238
Tabelle 16: Maßnahmen 43-48–2.2 Behindertengleichstellungsgesetz.....	242
Tabelle 17: Maßnahmen 49-52–2.3 Sachwalterschaft	257
Tabelle 18: Maßnahmen 53-56–2.4 Schwangerschaft und Geburt	247
Tabelle 19: Maßnahmen 57-60–2.5 Schutz vor Gewalt und Missbrauch	252
Tabelle 20: Maßnahmen 61-63–2.6 Rechtsschutz bei Freiheitsbeschränkungen	261
Tabelle 21: Maßnahmen 64-68–2.7 Gebärdensprache	264
Tabelle 22: Maßnahmen 69-72–3.1 Allgemeines	286
Tabelle 23: Maßnahmen 73-82–3.2 Leistungen des Bundes	291
Tabelle 24: Maßnahmen 83-93–3.3 Verkehr	298
Tabelle 25: Maßnahmen 94-97–3.4 Kultur	302
Tabelle 26: Maßnahmen 98-100–3.5 Sport	307
Tabelle 27: Maßnahmen 101-104–3.6 Medien.....	312
Tabelle 28: Maßnahmen 105-109–3.7 Informationsgesellschaft	316
Tabelle 29: Maßnahmen 110-113–3.8 Bauen	321
Tabelle 30: Maßnahmen 114-118–3.9 Tourismus	325
Tabelle 31: Maßnahmen 119-123–4.1 Vorschulische Bildung.....	362
Tabelle 32: Maßnahmen 124-135–4.2 Schulen	371
Tabelle 33: Maßnahmen 136-146–4.3 Schulen – Barrierefreiheit.....	378
Tabelle 34: Maßnahmen 147-151–4.4 Universitäten/Fachhochschulen.....	386

Tabelle 35: Maßnahmen 152-153–4.5 Erwachsenenbildung und lebensbegleitendes Lernen.....	392
Tabelle 36: Maßnahmen 154-161–5.1 Beschäftigung allgemein.....	428
Tabelle 37: Maßnahmen 162-163–5.2 Berufsausbildung	433
Tabelle 38: Maßnahmen 164-170–5.3 Förderung zur beruflichen Teilhabe	436
Tabelle 39: Maßnahmen 171-173–5.4 Behinderteneinstellungsgesetz	441
Tabelle 40: Maßnahmen 174-178–5.5 Betriebliche Gesundheitsförderung und ArbeitnehmerInnenschutz	445
Tabelle 41: Maßnahme 179–5.6 Beschäftigungstherapie	448
Tabelle 42: Maßnahmen 180-182–5.7 Zugang zu Berufen	452
Tabelle 43: Maßnahmen 183-187–5.8 Der Bund als Arbeitgeber	455
Tabelle 44: Maßnahme 188–6.1 Selbstbestimmt Leben allgemein.....	481
Tabelle 45: Maßnahmen 189-191–6.2 Teilnahme am politischen/öffentlichen Leben	485
Tabelle 46: Maßnahmen 192-194–6.3 Persönliche Assistenz	489
Tabelle 47: Maßnahmen 195-196–6.4 Soziale Dienste.....	494
Tabelle 48: Maßnahmen 197-200–6.5 Pflegegeld	497
Tabelle 49: Maßnahmen 202-203–6.6 Pflegende Angehörige	500
Tabelle 50: Maßnahme 204–6.7 Sicherung des Lebensstandards und Armutsbekämpfung	503
Tabelle 51: Maßnahmen 205-211–7.1 Gesundheit und Rehabilitation.....	530
Tabelle 52: Maßnahmen 212-215–7.2 Prävention	537
Tabelle 53: Maßnahmen 216-220–7.3 Rehabilitation	542
Tabelle 54: Maßnahmen 221-224–7.4 Hilfsmittel	548
Tabelle 55: Maßnahmen 225-226–8.1 Forschung	577
Tabelle 56: Maßnahmen 227-230–8.2 Statistik	585
Tabelle 57: Maßnahmen 231-233–8.3 Berichte.....	591
Tabelle 58: Maßnahmen 234-240–8.4 Öffentlichkeitsarbeit und Informationsangebote	597
Tabelle 59: Maßnahmen 241-250–8.5 Aus-, Fort- und Weiterbildungen sowie Schulungen von Berufsgruppen	604

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Expertise Experten- beziehungsweise Expertinnen.....	68
Abbildung 2: Entstehungsgeschichte des NAP Behinderung 2012–2020 im Zeitraum 2011–2012 auf Bundesebene (eigene Darstellung).....	97
Abbildung 3: Phasenorientierte Darstellung der Behindertenpolitik (eigene Darstellung)	108
Abbildung 4: Verteilung der Antworten über die Bundesländer	648
Abbildung 5: Bereiche des Angebots	649
Abbildung 6: Anzahl der Personen, die die Einrichtung nutzen.....	650
Abbildung 7: Übersicht Prozesssteuerung	698
Abbildung 8: Option der Aufteilung der einzelnen Phasen über alle Etappen des NAP Behinderung 2022–2030	717
Abbildung 9: Empfehlungen für die Erstellung des NAP Behinderung 2022–2030	734
Abbildung 10: Empfehlungen für die Umsetzung des NAP Behinderung 2022–2030.....	737

Literaturverzeichnis

BGBI. Nr. 443: Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, 1983.

Online:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000741>

BGBI. Nr. 492: Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, 1987. Online:

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1987_492_0/1987_492_0.pdf

BGBI. Nr. 7: Übereinkommen über die Rechte des Kindes, 1997. Online:

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1993_7_0/1993_7_0.pdf

Biewer, Gottfried: Inklusion als Gegenstand einer neuen Lehrer_innenbildung - Entwicklungen in Österreich. In: Allemann-Ghionda, Christina/Gülbeyaz, Kula/Mignon, Laurent (Hg.). Diversität in europäischen Bildungssystemen und in der Lehrer_innenbildung, 2017. Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 89-99.

Biewer, Gottfried/Proyer, Michelle: Lehrer/innenbildung ohne Sonderschullehramt. Chancen und Herausforderungen des Systemwechsels in Österreich In: Sonderpädagogische Förderung heute, 2018, 63(3), 307-315.

biv integrativ: „Erwachsenenbildung barrierefrei“ - Leitfaden für ein gemeinsames Lernen ohne Hindernisse. Wien: Eigenverlag, 2007. Online: https://www.biv-integrativ.at/fileadmin/user_upload/pdfs/Erwachsenenbildung_barrierefrei.pdf

Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang: Generating qualitative data with experts and elites. In: The SAGE handbook of qualitative data collection, London: Sage, 2018, S.652-667.

Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang: Interviews mit Experten: eine praxisorientierte Einführung, 2014. Wiesbaden: Springer.

Brown, Juanita/Isaacs, David. The World Café: Shaping our futures through conversations that matter, 2007.

Bundeskanzleramt: Beiträge der Bundesministerien zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung durch Österreich. Darstellung 2016. Wien: Eigendruck BKA, 2017a.

Bundeskanzleramt. Thematische Zusammenstellung aller menschenrechtlichen Empfehlungen internationaler Monitoringmechanismen, 2017b. Online: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/verfassung/grund-und-menschenrechte/un-menschenrechtsschutz/cat.html>

Bundeskanzleramt. Ziele der Agenda 2030. Entwicklungsziele des Aktionsplans Vereinten Nationen (UN) für die Menschen, den Planeten und den Wohlstand, 2020a. Online: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/nachhaltige-entwicklung-agenda-2030/entwicklungsziele-agenda-2030.html>

Bundeskanzleramt: Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT), 2020b. Online: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/verfassung/grund-und-menschenrechte/un-menschenrechtsschutz/cat.html>

Bundeskanzleramt: Was ist CEDAW? Die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung gegen die Frau. Menschenrechte von Frauen und was sie bedeuten. Broschüre. Wien: Eigendruck BKA, 2009.

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz: UN-Behindertenrechts-Konvention Erster Staatenbericht Österreich, Beschlossen von der Österreichischen Bundesregierung am 5. Oktober 2010, 2010, Wien.

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz: Nationaler Aktionsplan Behinderung 2012–2020 – Strategie der österreichischen Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, 2012. Wien.

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz: Ausschuss der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Abschließende Bemerkungen zum ersten Bericht Österreichs September, 2013a. Wien.

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz: Umsetzungstabelle 2013, Wien, 2013b.

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz: Nationaler Aktionsplan Behinderung Zwischenbilanz 2012–2015, Wien, 2016.

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz: UN-Behindertenrechtskonvention Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und Fakultativprotokoll, Neue deutsche Übersetzung, Wien, 2016.

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz: Bericht der Bundesregierung über die Lage der Menschen mit Behinderungen in Österreich 2016 beschlossen am 22. August 2017, 2017. Wien.

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz: Nationaler Aktionsplan 2012–2020, 2019c, Wien.

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz: Nationaler Aktionsplan Behinderung Umsetzung der Maßnahmen 2012–2018, Wien, 2019a.

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz: UN-Behindertenrechtskonvention Zweiter und dritter Staatenbericht Österreichs, Beschlossen von der Österreichischen Bundesregierung am 4. September 2019, Wien, 2019.

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz. UNTERLAGE FÜR DIE ANGEBOTSLEGUNG „Evaluierung des Nationalen Aktionsplanes Behinderung 2012–2020 (Strategie der österreichischen Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention)“ GZ BMASGK-42210/0012-IV/A/10/2019, 2019a. Wien.

Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres: Nationaler Aktionsplan für Integration, 2010. Online
<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/integration/nationaler-aktionsplan.html>

Bundesministerium für Justiz: Internationale Menschenrechtsübereinkommen, 2020. Online: <https://www.justiz.gv.at/home/wwwjustizgvat/verfassungsdienst/grund--und-menschenrechte/un-menschenrechtsschutz/internationale-menschenrechtsuebereinkommen-~2c94848b60c168850160dfbeaf2f573b.de.html>

Bundesregierung Österreich: Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020-2024, 2020. Online:

https://www.dieneuevolkspartei.at/Download/Regierungsprogramm_2020.pdf

CEDAW Komitee: Abschließende Bemerkungen des Komitees für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau. Wien: Eigendruck BKA, 2019.

De Felice, Damiano/Graf, Andreas: The Potential of National Action Plans to Implement Human Rights Norms: An Early Assessment with Respect to the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. *Journal of Human Rights Practice*, 7(1), S.40-71, 2015.

Deutsches Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Allgemeine Erklärung Nr. 4 des Ausschuss über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Deutsche Übersetzung, 2016. Online [https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/UN BRK/Allgemeine Kommentare/allgemeine kommentare no de.html](https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/UN_BRK/Allgemeine_Kommentare/allgemeine_kommentare_no_de.html)

Deutsches Institut für Menschenrechte: Informationen zum Prüfverfahren, 2020. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/staatenpruefung-2018-2021/informationen-zum-pruefverfahren/>

Deutsches Institut für Menschenrechte: Was sind Allgemeine Bemerkungen? 2020. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/entwicklungspolitik/oft-gestellte-fragen/was-sind-allgemeine-bemerkungen/>

Diekmann, Andreas: Methoden der Sozialforschung, 2006. Wiesbaden: VS.

Dimmel, Nikolaus: Sozialwirtschaft unter Prekarisierungsdruck, 2012. Linz: WISO Schriften 1/2012.

Eccher, Bernhard: Gutachten über die aus dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwachsenen Verpflichtungen Österreichs; 2014. Innsbruck: Universität Innsbruck - Rechtswissenschaftliche Fakultät. Online <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=278>

Edel, Friederike/Heimer, Andreas/Henkel, Melanie/Freudl, Daniel/Maetzel, Jakob/Tiessen, Jan: Evaluation des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der

UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin: BMAS, 2014. Online
<https://www.prognos.com/publikationen/alle-publikationen/501/show/1b6b4c5ee16bdb8a965f250bcb4d4006/>

European Disability Forum: European Human Rights Report, 2019. Online:
https://gallery.mailchimp.com/865a5bbea1086c57a41cc876d/files/f407f5b5-0784-4954-b570-2f56e8f10009/EDF_HUMANRIGHTSREPORT_iss3_accessible.pdf

Europäische Union: RICHTLINIE 2013/33/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung); 2013. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:DE:PDF>

Froschauer, Ulrike/Lueger, Manfred: Das qualitative Interview: Zur Praxis interpretativer Analyse sozialer Systeme; 2003. Wien: WUV-UTB Verlag.

Fundamental Rights Agency: Human Rights Indicators on Article 19 of the CRPD, 2015. Online: <https://fra.europa.eu/en/project/2014/rights-persons-disabilities-right-independent-living/indicators>

Göthling, Stephan/Schirbort, Kerstin/Theunissen, Georg: Netzwerk People First Deutschland: Zur Selbstvertretung von Menschen mit Lernschwierigkeiten. In: Wüllenweber, Ernst/Theunissen, Georg/Mühl, Heinz (Hg.). Pädagogik bei geistigen Behinderungen. Ein Handbuch für Studium und Praxis. Stuttgart: Kohlhammer, 2006, S. 558-565.

Hirschberg, Marianne: Menschenrechtsbasierte Datenerhebung-Schlüssel für gute Behindertenpolitik: Anforderungen aus Artikel 31 der UN-Behindertenrechtskonvention, 2012.

Hirschberger, Marianne: Positionen Nr. 3 "Partizipation - ein Querschnittsanliegen der UN-Behindertenrechtskonvention", 2010. Online: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/migrated/tx_commerce/Positionen_nr_3_Partizipation_ein_Querschnittsanliegen_der_UN_Behindertenrechtskonvention.pdf

Hoffmann, Nicole: Dokumentenanalyse in der Bildungs- und Sozialforschung: Überblick und Einführung. 2018. Weinheim: Beltz Juventa, 2018.

Independent Monitoring Committee for the Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities to the Committee on the Rights of Persons with Disabilities: Monitoring Report to the UN Expert Committee for the Rights of People with Disabilities on the Occasion of the Second Constructive Dialogue with Austria; 2018. https://www.monitoringausschuss.at/download/berichte/MA_Report_to_UN_Committee.pdf [Zugriff am 06.02.2020]

Kaiser, Robert: Qualitative Experteninterviews: Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung. Wiesbaden: Springer, 2014

Kuckartz, Udo/Rädiker, Stefan: Analyzing qualitative data with MAXQDA. Geneva: Springer International, 2019.

Ludwig-Boltzmann-Institut für Menschenrechte/Queraum: Zugang von Frauen mit Behinderungen zu Opferschutz- und Unterstützungseinrichtungen bei Gewalterfahrungen, 2014. Online http://women-disabilities-violence.humanrights.at/sites/default/files/reports/ws_3_empirischer_bericht_oesterreich.pdf

Nationalrat: Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002) geändert und einige universitätsrechtliche Vorschriften aufgehoben werden (Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009) 2002 § 59 Abs. 1 lit. 12

Nationalrat: Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, 1980. BGBl. Nr. 40/1980.

Netzwerk Artikel 3: Schattenübersetzung des NETZWERK ARTIKEL 3 e.V. Korrigierte Fassung der zwischen Deutschland, Liechtenstein, Österreich und der Schweiz abgestimmten Übersetzung, 2009. Online: <http://www.netzwerk-artikel-3.de/dokum/schattenuebersetzung-endgs.pdf>

Mayrhofer, Hemma/Schachner, Anna/Mandl, Sabine/Seidler, Yvonne: Erfahrungen und Prävention von Gewalt an Menschen mit Behinderungen. Wien: BMASGK, 2019.

Mayring, Philip: Qualitative Inhaltsanalyse. Weinheim: Beltz, 2015, 12., überarb. Aufl.

Meuser, Michael/Nagel, Ulrike: ExpertInneninterviews—vielfach erprobt, wenig bedacht. In: D. Garz, & K. Kraimer (Hrsg.), *Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 1991, S.441-471

Nowak, Manfred: *Einführung in das internationale Menschenrechtssystem*; 2002. Wien, Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.

O'Brien, Claire/Mehra, Amol/Blackwell, Sara/Poulsen-Hansen, Catherine: National action plans: Current status and future prospects for a new business and human rights governance tool. *Business and Human Rights Journal*, 1(1), 2015, S. 117-126.

Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (ÖAR): *Bericht zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen anlässlich des 1. Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*; 2010. Wien: ÖAR.

Österreichischer Behindertenrat: *Bericht zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen anlässlich des 2. Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*, 2018. Online: <https://www.behindertenrat.at/wp-content/uploads/2018/07/2018-07-17-ZGB-Deutsch.pdf>

Österreichische Volksanwaltschaft: *Written Contribution*, 2018, Wien.

OSZE: *Designing Inclusive Strategies for Sustainable Security: Results-Oriented National Action Plans on Women, Peace and Security*, 2016. Online: <https://www.osce.org/secretariat/294731>

Owen, Harrison. *Expanding our now: The story of open space technology*. Berrett-Koehler Publishers, 1996.

Parlament: *Entschließungsantrag der Abgeordneten Ulrike Königsberger-Ludwig, Dr. Franz-Josef Huainigg, Kolleginnen und Kollegen betreffend Berücksichtigung des Artikel 24 der UN-Behindertenrechtskonvention im Rahmen der neuen PädagogInnenausbildung an den Universitäten*, 2013a.

Parlament: Entschließungsantrag der Abgeordneten Helene Jarmer, Freundinnen und Freunde betreffend Maßnahmen gegen Gewalt und sexuellen Missbrauch an Menschen mit Behinderungen, 2013b. Online:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/A/A_00094/fname_334387.pdf

Pearce, Emma: Refugees and displaced persons with disabilities from „forgotten“ to „vulnerable“ to „valuable“, 2013. Online:

<https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/25th-anniversary/pearce.pdf>

Prinz, Thomas: Wirkungsorientiertes Führen in Unternehmen der Sozial- und Gesundheitswirtschaft. In: Fröse, Marlies/Naake, Beate/Arnold, Maik (Hg.): Führung und Organisation. Neue Entwicklungen im Management der Sozial- und Gesundheitswirtschaft. Wiesbaden: Springer VS, 2019, S. 291-312.

Rechnungshof Österreich: Bericht des Rechnungshofes. Inklusiver Unterricht: Was leistet Österreichs Schulsystem?, 2019. Online:

https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Inklusiver_Unterricht.pdf

Schmidt, Werner: Dokumentenanalyse in der Organisationsforschung. In: Liebig, Stefan/Matiaske, Wenzel/Rosenbohm, Sophie (Hg.): Handbuch Empirische Organisationsforschung. Wiesbaden: Springer Gabler, 2017, S. 443-466.

Schreier, Margrit: Sampling and generalization. In: Flick, Uwe (Hg.): The SAGE Handbook of Qualitative Data Collection. London: Sage Publications, 2018, S. 84-99.

Schubert/Simone: Die Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte durch nationale Aktionspläne, 2020. Berlin, Heidelberg: Springer.

Seliger, Ruth: Einführung in Großgruppen-Verfahren, 2008. Heidelberg: Springer

Svecnik, Erich/Petrovic, Angelika/Sixt, Ulrike/BIFIE (Hg.). Die Implementation Inklusiver Modellregionen in Österreich. Fallstudien zu den Prozessen und Strategien in Kärnten, der Steiermark und Tirol; 2017. Graz: BIFIE.

Svecnik, Erich/Sixt, Ulrike/Petrovic, Angelika/BIFIE. Wissenschaftliche Begleitung der Inklusiven Modellregionen. Einschätzung der Ausgangssituation durch

Schulaufsichtsorgane, Schulleiter/innen, Leiter/innen von ZIS/PBZ und regionale Leitungspersonen von (außerschulischen) Unterstützungseinrichtungen; 2017. Graz: BIFIE.

Treib, Oliver: Methodische Spezifika der Policy-Forschung. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2014, S. 211-230.

Unabhängiger Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen: Bericht des unabhängigen und weisungsfreien Monitoringausschusses zur Umsetzung der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen an das Komitee zur Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Vorbereitung auf den Dialog über den Ersten Staatenbericht Österreichs im September 2013; 2012. Wien.

UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Concluding observations on the seventh and eighth periodic reports of Austria; 2013. 11 February - 1 March 2013, UN Doc. CEDAW/C/AUT/CO/7-8.

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities: Concluding Observations on the initial report of Austria, 2-13 September 2013, UN Doc. CRPD/C/AUT/CO1. Der englische Originaltext wurde vom BMASK ins Deutsche übersetzt; 2013. Online: <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=391>

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities: General Comment No. 2 on Accessibility; 2016. 22 May 2014, UN Doc. CRPD/C/GC/2

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities: General Comment No. 3 on women and girls with disabilities; 2016. 25 November 2016, UN Doc. CRPD/C/GC/3

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities: General Comment No. 4 on the right to inclusive education; 2016. 2 September 2016, UN Doc. CRPD/C/GC/4

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities: General Comment No. 7 on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention; 2018. 9 November 2018, UN Doc. CRPD/C/GC/7

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities: Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. 10 October 2011, UN Doc. CRPD/C/AUT/1. Der englische Originaltext wurde vom BMASK ins Deutsche übersetzt; die Übersetzung wurde von dem Bundes-Monitoringausschuss geprüft; 2011. Online: <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=216>

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities: List of Issues prior to submission of the combined second and third periodic reports of Austria; 2018. 12 October 2018, UN Doc. CRPD/C/AUT/QPR/2-3.

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities: List of Issues to the initial report of Austria; 2013. 15-19 April 2013, UN Doc. CRPD/C/AUT/Q/1.

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities and the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW), Addressing disabilities in large-scale movements of refugee and migrants, 2017. Online: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDStatements.aspx>

UN, Committee on the Rights of the Child: Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Austria. 13 February 2020, UN Doc. CRC/C/AUT/CO/5-6.

UN, Committee on the Rights of the Child: Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Austria, 2020. Online: https://unicef.at/fileadmin/media/Infos_und_Medien/Info-Material/Kinderrechte/4_UN_Concluding_Observations_CRC_2020.pdf

UN, General Assembly: Convention on the Rights of Persons with Disabilities: 24 January 2007, UN Doc. A/RES/61/106. Der englische Originaltext wurde vom BMASK ins Deutsche übersetzt, 2007. Online: <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=19>

UN, Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation. Geneva: United Nations, 2012.

UNDDR, People with disabilities: A power for change not a burden, 20 September 2013, 2013. Online: <https://www.undrr.org/news/people-disabilities-power-change-not-burden>

Österreichische UNESCO Kommission - Fachbeirat Transformative Bildung; Positionspapier zur Umsetzung von SDG 4 in Österreich, 2019. Wien: ÖUK.

UN, High Commissioner on Refugees: Conclusion on refugees with disabilities and other persons with disabilities protected and assisted. 12 October 2010, UN Doc. A/AC.96/1095.

UNHCR: Global Trends Forced Displacement in 2018, 2018. Online:
<https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>

UNHCR: Working with Persons with Disabilities in Forced Displacement, 2019. Online:
<https://www.unhcr.org/4ec3c81c9.pdf>

Universität Wien: Richtlinien, Verordnungen. Nr. 80. Richtlinien zur wissenschaftlichen Politikberatung, 2019. Wien.

Wright, Michael/Block, Martina/von Unger, Hella: Partizipative Qualitätsentwicklung–eine Begriffsbestimmung. In: Wright, M. (Hrsg.): Partizipative Qualitätsentwicklung in der Gesundheitsförderung und Prävention, 2010. Bern: Hans-Huber Verlag, S. 13-32.

World Health Organization: World report on disability 2011, 2011. World Health Organization.

WHO: World Report on Disability, 2013. Online:
https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/70670/WHO_NMH_VIP_11.01_eng.pdf;jsessionid=AD364BA774BD423F7E0A1B5A3B4FA6EA?sequence=1

Wolff, Stephan: Dokumenten- und Aktenanalyse. In: Flick, Uwe/v. Kardorff, Ernst/Steinke, Inge (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, 2000. Reinbek: Rowohlt, S. 502-513.

Abkürzungen

ADA	Austrian Development Agency
AMS	Arbeitsmarktservice
AUVA	Allgemeine Unfallversicherungsanstalt
BEinstG	Behinderteneinstellungsgesetz
BGStG	Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz
BHÖ	Burghauptmannschaft Österreich
BKA	Bundeskanzleramt
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft
BMASGK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMBWF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
BMEIA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMKÖS	Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport
BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
BMDW	Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMS	Bedarfsorientierte Mindestsicherung
BMSGPK	Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
BMVRDJ	Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
BVG	Bundesverfassungsgesetz
BVergG	Bundesvergabegesetz
BVSHOE	Bundesverband Selbsthilfe Österreich
CAT	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame,

	unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
CEDAW	Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau der Vereinten Nationen
DPO	Disabled People“s Organisation (Organisation von behinderten Menschen)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EU	Europäische Union
EU-SILC	Statistic on Income and Living Conditions (Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen)
FBBE	Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung
FSW	Fond Soziales Wien
GschG	Geschworenen- und Schöffengesetz
IBA	Integrative Berufsausbildung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen
LOI	List of Issues in relation to the initial report of Austria, adopted by the Committee at its ninth session (15-19 April 2013)
LL	Leichter Lesen
ÖAR	Österreichische Arbeitsgemeinschaft Rehabilitation
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
ÖBIG	Österreichischen Bundesinstitut für Gesundheitswesen
ÖBR	Österreichischer Behindertenrat
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
ÖGS	Österreichische Gebärdensprache
OIB	Österreichische Institut für Baurecht
ÖNB	Österreichische Nationalbibliothek
ÖPIA	Österreichische Plattform für Interdisziplinäre Altersfragen
ÖPGK	Österreichische Plattform Gesundheitskompetenz
ORF	Österreichischer Rundfunk
ÖSG	Österreichischer Strukturplan Gesundheit
NAP	Nationaler Aktionsplan 2012–2020

NEBA	Netzwerk Berufliche Assistenz
NQR	Nationaler Qualifikationsrahmen
RHÖ	Österreichischer Rechnungshof
RSG	Regionale Strukturpläne
SDG	Sustainable Development Goals
SPF	Sonderpädagogischer Förderbedarf
SPZ	Sonderpädagogische Zentren
StGB	Strafgesetzbuch
WINTEC	Wissenschaftspreis Inklusion durch Naturwissenschaften und Technik
UN	United Nations (deutsch: Vereinte Nationen)
UN-BRK	Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen bzw. Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge



**Bundesministerium für
Soziales, Gesundheit, Pflege
und Konsumentenschutz**

Stubenring 1, 1010 Wien

+43 1 711 00-0

www.sozialministerium.at