

Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) im Spannungsfeld zwischen Verpflichtung und Ressourcendiskussion

DDr. Ursula Naue

Universität Wien/Institut für Politikwissenschaft

ANED (Akademisches Netzwerk europäischer BehinderungsforscherInnen)

Wiener Monitoringstelle zur Umsetzung der UN-BRK

45. Martinstift-Symposion, 20. Oktober 2017, Linz

Schein und Sein: Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf dem Prüfstand

Aufbau des Vortrags: Was es ist*

Es ist was es ist: Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) im Kontext bisheriger (bis 2008) österreichischer Behindertenpolitik

Es ist aussichtslos: Die zähe Umsetzung der UN-BRK in Österreich

Es ist was es ist: Die Verpflichtungen Österreichs gegenüber den Vereinten Nationen und vor allem gegenüber Menschen mit Behinderungen

Es ist unmöglich: Das Totschlagargument knapper werdender Ressourcen

Es ist was es ist: Mögliche Pfade der Weiterentwicklung österreichischer Behindertenpolitik im Kontext der UN-BRK und deren Umsetzungsverpflichtung

Zum Abschluss: Es ist was es ist ... sagt wer?

*Erich Fried (Was es ist)

Es ist was es ist: Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) im Kontext bisheriger (bis 2008) österreichischer Behindertenpolitik

Österreichische Behindertenpolitik sehr kurz gefasst seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts:

Vom Invalidenentschädigungsgesetz 1919 bis zum Kriegsopferversorgungsgesetz 1957:

Es ging um Männer, die durch ihre Teilnahme an Kriegen zu Menschen mit Behinderungen wurden und die mit Hilfe rehabilitativer Maßnahmen und finanzieller Unterstützung wieder in die Gesellschaft eingegliedert werden sollten

- Fokus auf Männer (nicht auf Frauen und Kinder)
- Fokus auf Behinderungen im Zuge des Lebens (nicht auf Menschen mit Funktionsbeeinträchtigungen ab Geburt)
- Fokus auf Rehabilitation (und damit auf Normalitätskonzepte)
- Fokus auf bereits geleistete Arbeit als Beitrag zur Gesellschaft und damit als Grundlage für den Genuss von Unterstützungsleistungen (vgl. Naue 2008, 2009)

Es ist was es ist: Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) im Kontext bisheriger (bis 2008) österreichischer Behindertenpolitik

Und das ist im Kontext der UN-BRK mehrfach eine Herausforderung:

- in der UN-BRK geht es um alle Menschen mit Behinderungen – egal welchen Alters bzw wann im Lebensverlauf
- in der UN-BRK geht es ebenso und besonders um Frauen und Kinder mit Behinderungen
- in der UN-BRK ist die Akzeptanz und Anerkennung von Vielfalt im Zentrum (und nicht das Anpassen-Müssen an Normen/Normvorstellungen)
- in der UN-BRK geht es darum, dass alle Menschen mit Behinderungen (Menschen) Rechte haben (nicht darum, wer Unterstützung ‚verdient‘ hat)
- in der UN-BRK geht es um einen (menschen)rechtsbasierten Ansatz und nicht um einen Fürsorgeansatz

Es ist was es ist: Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) im Kontext bisheriger (bis 2008) österreichischer Behindertenpolitik

Die UN-BRK weist drei wesentliche Grundlagen auf (kurze Erläuterung auf der Folge-Folie):

- 1) Das soziale Modell von Behinderung
- 2) Keine Definition von Behinderung
- 3) Nichts über uns ohne uns!

Das macht den oft angesprochenen und selten ausreichend reflektierten Paradigmenwechsel aus:

Das *alte* Paradigma: Fürsorge, Fremdbestimmung, Behinderung durch Defizite am Individuum, Anpassen-Müssen

Das *neue* Paradigma (mit der UN-BRK): (Menschen)Rechte, Selbstbestimmung, Behinderung durch Barrieren, Vielfalt leben

Es ist was es ist: Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) im Kontext bisheriger (bis 2008) österreichischer Behindertenpolitik

Kurze Erläuterung der drei wesentlichen Grundlagen der UN-BRK:

1) Das soziale Modell von Behinderung (vgl. Oliver 1990):

Individuell-medizinische	Modell	von	Behinderung:	
Fokus auf das Individuum,	um	seine/ihre	„Defizite“	auszugleichen
Soziales	Modell	von	Behinderung:	
Fokus auf gesellschaftlichen Wandel,	auf	den notwendigen Abbau	von Barrieren	

2) Keine Definition von Behinderung, Art 1 UN-BRK (vgl. Schulze 2009):

Erweitert das Konzept von Behinderung,	bezieht sich auf die	Gesellschaft	als solche wie		
auch	auf	den	Lebensverlauf	eines	Menschen

3) Nichts über uns ohne uns! (vgl. Charlton 1998)

Es geht um Selbst- und nicht Fremdbestimmung, Menschen mit Behinderungen entscheiden selbst

Es ist was es ist: Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) im Kontext bisheriger (bis 2008) österreichischer Behindertenpolitik

Österreich hat sich mit der Ratifikation der UN-BRK im Jahr 2008 verpflichtet, auf der Basis der *allgemeinen Grundsätze* (in Art 3 UN-BRK; Achtung der dem Menschen innewohnenden Würde, Nichtdiskriminierung, volle und wirksame Teilhabe, Inklusion in die Gesellschaft, Achtung der Unterschiedlichkeit, Chancengleichheit, Gleichberechtigung von Mann und Frau, Achtung vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern) die UN-BRK laut Art 4 wie folgt umzusetzen:

Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern (BGBl. III Nr. 105/2016)

Inkludiert sind unter anderem explizit Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen, Handlungen und Praktiken, die mit der UN-BRK unvereinbar sind, politische Konzepte – und es wird ausdrücklich festgehalten, dass dies *alles unter aktiver Partizipation von Menschen mit Behinderungen* stattfinden hat.

Es ist was es ist: Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) im Kontext bisheriger (bis 2008) österreichischer Behindertenpolitik

Sehr kurze Diskussion der Herausforderungen der Umsetzung der UN-BRK in Österreich:

- 1) Definitionen von Behinderung und den Definitionen zugrunde liegende Modelle von Behinderung:

Während in der UN-BRK bewusst auf eine Definition verzichtet wird und explizit auf die *Wechselwirkung* zwischen Mensch und Barrieren eingegangen wird, die sich auf die Teilhabe auswirken kann, beziehen sich selbst neuere österreichische Gesetzestexte für Menschen mit Behinderungen nicht auf das soziale Modell von Behinderung (das es schon lange vor der UN-BRK gab):

Behinderung ... ist die Auswirkung einer nicht vorübergehenden körperlichen, geistigen oder psychischen Funktionsbeeinträchtigung oder Beeinträchtigung der Sinnesorgane, die geeignet ist, die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu erschweren. Als nicht vorübergehend gilt ein Zeitraum von mehr als voraussichtlich sechs Monaten.

§ 3 Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz (BGStG, BGBl. I Nr. 82/2005)

Es ist was es ist: Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) im Kontext bisheriger (bis 2008) österreichischer Behindertenpolitik

2) Der Föderalismus und die Verortung von Behindertenpolitik im Sozialpolitischen verkomplizieren die Umsetzung der UN-BRK.

Behindertenpolitik nicht nur als *Querschnittmaterie* zu bezeichnen, sondern tatsächlich auch dem entsprechend politisch zu handeln, zeigt zum Beispiel die European Disability Strategy 2010-2020 (A renewed commitment to a barrier-free Europe) deutlich auf.

Die Herausforderung in Österreich ist daher auch in Bezug auf die Umsetzung der UN-BRK, die Verankerung von Behindertenpolitik im Sozialressort zu überdenken.

Die Notwendigkeit derartiger Überlegungen zeigte sich unter anderem auch bei der Erstellung des Nationalen Aktionsplans (NAP) Behinderung 2012-2020 (siehe spätere Folien), wo sich Bundesministerien abseits des BMASK und Länder nicht wirklich zuständig fühlten.

Es ist was es ist: Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) im Kontext bisheriger (bis 2008) österreichischer Behindertenpolitik

Wie werden die Verpflichtungen aus der UN-BRK in Österreichs ausgelegt?

Ein einprägsames und leidiges Beispiel (weil immer noch diskutiert): Sonder-Pädagogik

Sowohl ein Rechtsgutachten der Universität Innsbruck (Eccher et al. 2014, #) als auch das Komitee in Genf, das für die Überwachung der Umsetzung der UN-BRK (Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2016, General Comment No. 4, ##) zuständig ist, haben darauf hingewiesen, dass eine parallele Sonderpädagogik mit der UN-BRK unvereinbar ist:

S. 192: “Umsetzungsbedarf besteht auch bei Bildung. Art. 24 des Übereinkommens fordert unmissverständlich ein inklusives Bildungssystem. Der in Österreich (noch) vorherrschende Unterricht in Sonderpädagogischen Zentren widerspricht diesen Vorgaben.“

S. 13: “Article 4.2 requires that State parties undertake measures ... towards the full realization of article 24. This is not compatible with sustaining two systems of education: mainstream and special/segregated education systems.“

Es ist was es ist: Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) im Kontext bisheriger (bis 2008) österreichischer Behindertenpolitik

Was das Beispiel im Übrigen noch zeigt:

Die UN-BRK gibt zwar vor, *was* grundsätzlich zu verändern und zu beseitigen ist (Inhalte, Ziele), sie gibt aber keine expliziten Vorschläge dazu, *wie* das konkret umzusetzen ist (Wege dorthin)

→ im Beispiel ist das *Ziel* ein inklusives Bildungssystem, der *Weg* dorthin ist zu überdenken und zu wählen

Dies entspricht im Übrigen dem Ansatz, den auch die Europäische Union seit Jahren verfolgt, nämlich auf der Basis von Best Practice-Beispielen einen innereuropäischen Dialog zu initiieren, der zu einem Überdenken und letztlich Adaptieren von Erfahrungen in anderen Staaten führen soll.

Es ist aussichtslos: Die zähe Umsetzung der UN-BRK in Österreich

Ausgangspunkt für die Umsetzung:

Die abschließenden Bemerkungen/Concluding Observations des Committees on the Rights of Persons with Disabilities (2013):

Was wurde Österreich aufgetragen, zu tun? Unter anderem...

...unter Punkt 9: Gesetzesüberarbeitungen in Bezug auf das Konzept von Behinderung an die UN-BRK anpassen

...unter Punkt 11: rechtliches Rahmenwerk und Politikgestaltung in Österreich an die UN-BRK anpassen

...unter Punkt 22: Bewusstseinsbildungsmaßnahmen initiieren, die das Bild von Menschen mit Behinderungen nachhaltig ändern helfen

...unter Punkt 37: größere Anstrengungen im Bereich der De-Institutionalisierung unternehmen

...unter Punkt 43: größere Anstrengungen im Bereich inklusiver Bildung unternehmen

..unter Punkt 47: Arbeitsmöglichkeiten am Arbeitsmarkt entwickeln

Es ist aussichtslos: Die zähe Umsetzung der UN-BRK in Österreich

Was wurde davon bisher erledigt bzw wie wurde die Umsetzung angegangen?

Der Nationale Aktionsplan (NAP) 2012-2020 wurde formuliert, um die Umsetzung der UN-BRK voran zu treiben (250 umzusetzende Maßnahmen).

Dazu wurde eine so genannte Begleitgruppe zum NAP eingerichtet.

Die Herausforderungen im Kontext des NAPs sind vielfältig:

- Andere Ministerien (abseits des BMASK), Stellen und die Länder fühlen sich nicht wirklich zuständig
- Keine annähernd ausreichende Finanzierung
- Keine ausreichende Formulierung von Indikatoren (mit deren Hilfe erst eine Veränderung sinnvoll messbar wäre, siehe spätere Folien)
- Keine expliziten Zuständigkeiten außer der vagen Nennung von Ministerien, Stellen, bzw Ländern

Es ist aussichtslos: Die zähe Umsetzung der UN-BRK in Österreich

Im Jahr 2016 wurde die NAP Zwischenbilanz 2012-2015 (BMASK 2016) vorgestellt.

BM Stöger hielt am 3.12.2016 in einer Aussendung des BMASK fest:

„Das Sozialministerium hat jetzt die erste Zwischenbilanz für den NAP Behinderung über die Jahre 2012 bis 2015 vorgelegt. Die Bilanz zeigt, dass von den 250 Maßnahmen bereits 58% umgesetzt wurden. Weitere 34% sind teilweise umgesetzt oder in der Vorbereitungsphase.“

Aber: Der NAP Zwischenbilanz fehlen großteils formulierte und messbare Indikatoren.

Und das ist kein wissenschaftliches Herumreiten auf Indikatoren, sondern das ist konkret und praktisch-politisch relevant (siehe spätere Folien).

Es ist aussichtslos: Die zähe Umsetzung der UN-BRK in Österreich

Zudem sind einige (nicht/noch nicht ganz) umgesetzte Maßnahmen in der NAP Zwischenbilanz nicht wirklich ihrer Bedeutung entsprechend in Ampelfarben umgesetzt

Ein kurzes Beispiel zum BGStG (S. 84 NAP Zwischenbilanz 2016):

Umgesetzte Maßnahme 44; teilweise und nicht umgesetzte Maßnahmen 45 und 43 (die allerdings besonders vordringlich sind)

2.2.2. Behindertengleichstellungsrecht

Maßnahme 43 (besonders vordringlich), nicht umgesetzt

Breit angelegte Diskussion über die Ausgestaltung eines **Beseitigungs- und Unterlassungsanspruches** im Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz (BGStG) im Zusammenhang mit der Zumutbarkeitsbestimmung (2014) - BMASK

Über die Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechtes haben im Jahr 2014 erste Gespräche zwischen dem Sozialministerium, der Wirtschaft und Organisationen von Menschen mit Behinderung stattgefunden. Für die Reformvorschläge hinsichtlich Ausgestaltung eines Beseitigungs- und Unterlassungsanspruches im Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz gab es auf Wirtschaftsseite allerdings keine Zustimmung.

Maßnahme 44, umgesetzt

Verstärkte **Öffentlichkeitsarbeit** über das Behindertengleichstellungsrecht sowie barrierefrei zugängliche anonymisierte Veröffentlichung von erfolgreichen Einigungen in Einzelfällen (ab 2013) - BMASK

BMASK: Ab Herbst 2013 werden erfolgreiche **Schlichtungsverfahren** anonymisiert auf der Webseite des Sozialministeriumservice dargestellt.

Im Jahr 2015 führte das **BMASK** eine breite Kampagne zum Thema „**Barrierefreiheit**“ in Printmedien, im Fernsehen und in sozialen Medien durch (www.österreichbarrierefrei.at).

Maßnahme 45 (besonders vordringlich), teilweise umgesetzt

Verbesserungen im Bereich der Verbandsklage (2014) - BMASK

Es ist was es ist: Die Verpflichtungen Österreichs gegenüber den Vereinten Nationen und vor allem gegenüber Menschen mit Behinderungen

Wie geht es weiter?

Die nächste Staatenprüfung durch das Committee on the Rights of Persons with Disabilities war ursprünglich für 2018 angesetzt, aufgrund der Arbeitsbelastung des Komitees findet sie jedoch erst 2019 statt.

Österreich wird dem Komitee gegenüber argumentieren müssen, was von den Concluding Observations in welcher Art und Weise umgesetzt wurde.

Das Problem mit dem UN-Monitoring und seiner Effektivität:

Generelle Neigung von Staaten, “not to take measures as a result of the COs [Concluding Observations]. This does, however, not mean that the COs remained completely ineffective.” (Krommendijk 2015, S. 508)

Wirkungsvoll in diesem Kontext: nach außen potentielle Ruf(schädigung) eines Staates durch Nicht-Umsetzen, und innerstaatlich ganz wichtig: Effekt der Mobilisierung (deutlich feststellbar im Kontext der UN-BRK)

Es ist was es ist: Die Verpflichtungen Österreichs gegenüber den Vereinten Nationen und vor allem gegenüber Menschen mit Behinderungen

Was allerdings immer wieder in der Debatte über die Außenwirkung Österreichs bei (Nicht-)Umsetzung der Concluding Observations vergessen wird, ist der wohl wesentlichste Aspekt der UN-BRK:

Es geht um die *konkrete Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen* in Österreich.

Es geht *nicht* vordringlich darum, wie Österreich dasteht (allerdings ergibt sich manchmal der Eindruck, dies wäre das Haupt‘problem‘ in Bezug auf die Umsetzung der UN-BRK).

Menschen mit Behinderungen haben Rechte – dies auch bereits *vor der UN-BRK*, in der *keine neuen Rechte* festgehalten sind.

Und trotzdem ist es immer noch ein zähes Ringen um den Genuss dieser Rechte im Kontext politischer Rhetorik (Inklusion hört sich einfach gut an...) und eines immer wieder herbeigeredeten Paradigmenwechsels, von dem wir aber noch weit entfernt sind.

Es ist unmöglich: Das Totschlagargument knapper werdender Ressourcen

Österreichische Sozialpolitik heute:

Immer schon knappe Ressourcen für Menschen mit Behinderungen?!

→ Kaum expliziter Fokus in Sozialpolitik auf Menschen mit Behinderungen, üblicherweise subsummiert unter dem Begriff 'benachteiligte Gruppen'

→ Viel schlechterer Bildungsstatus von Menschen mit Behinderungen im Vergleich zum Durchschnitt

→ Viel schlechtere Beschäftigungsrate von Menschen mit Behinderungen im Vergleich zum Durchschnitt

→ Viel höhere Armutsrate von Menschen mit Behinderungen im Vergleich zum Durchschnitt

(vgl. ANED Austria European Semester, Art 28 CRPD, Social Pillar)

Es ist unmöglich: Das Totschlagargument knapper werdender Ressourcen

Ich spitze dies bewusst jetzt so zu, denn es ist wesentlich, sich darüber mehr als bloß Gedanken zu machen, warum Menschen mit Behinderungen immer noch ausgegrenzt werden, immer noch von oben herab behandelt werden und ihnen immer noch weniger als dem ‚Rest‘ der Bevölkerung zugetraut wird:

Das Totschlagargument der knappen Ressourcen in Bezug auf Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderungen gab es bereits, nämlich das Totschlagargument im buchstäblichen Sinne in der NS-Zeit (die ‚Kosten‘ von Menschen mit Behinderungen betreffend)

Das Totschlagargument heute: (Menschen)Rechte von Menschen mit Behinderungen werden zwar grundsätzlich anerkannt, sie werden aber dann mit dem Argument, dies würde zu viel kosten, vorenthalten.

Es ist unmöglich: Das Totschlagargument knapper werdender Ressourcen

Die grundsätzliche Frage lautet also:

Nach welchen Kriterien verteilen wir in unserer Gesellschaft Ressourcen?

Zwei Beispiele, die zeigen, dass Menschen mit Behinderungen ‚zu viel kosten‘:

Erstes Beispiel:

2. Erwachsenenschutz-Gesetz (2. ErwSchG, BGBl. I Nr. 59/2017) mit dem das alte Sachwalterschaftsrecht überarbeitet und der UN-BRK in vorbildlich partizipativer Vorgangsweise durch das BMJ angepasst wurde

Allerdings:

Die Finanzierung (ursprünglich rund 16 Mio. Euro pro Jahr; BIZEPS 2016) blieb anfangs durch das BMF offen, mittlerweile hat sich eine gewisse Entspannung der Situation ergeben (aber erst nach einer großen Anzahl negativer Medienberichte)

Es ist unmöglich: Das Totschlagargument knapper werdender Ressourcen

Zweites Beispiel: Persönliche Assistenz für Menschen mit Lernschwierigkeiten:
Diskussionen auf der Grundlage eines Positionspapiers der Lebenshilfe,
Reaktion des Sozialministeriums im Zuge eines Stakeholder-Gesprächs am 3. Mai 2017:

„Persönliche Assistenz setzt ein hohes Maß an Selbstorganisationsfähigkeit bei Menschen mit Behinderung voraus. Das *könnte zu einer Überforderung bei Menschen mit IB führen*. ... Ein Problem ist die bestehende Kompetenzverteilung. Für den Ausbau der persönlichen Assistenz sind *primär die Länder zuständig*.

Ein weiteres Problem sind die *nur begrenzt zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel der öffentlichen Budgets*.“ (Behindertenarbeit 2017, Hervorhebungen Naue)

Die Idee von Persönlicher Assistenz für Menschen mit Lernschwierigkeiten entspricht der UN-BRK, Menschen ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen.

Das Kostenargument wird in diesem Kontext in potentielle Überforderung und Zuständigkeiten (Föderalismus) eingebettet, was die Unmöglichkeit unterstreichen soll.

Es ist was es ist:

Mögliche Pfade der Weiterentwicklung österreichischer Behindertenpolitik im Kontext der UN-BRK und deren Umsetzungsverpflichtung

Wir rekapitulieren ganz kurz:

Österreichische Behindertengesetzgebung und –politik betraf ursprünglich einen kleinen Teil der Menschen mit Behinderungen, war also daher

- a) kostengünstig und
- b) für jene vorgesehen, die ihren Beitrag zur Gesellschaft bereits geleistet hatten

Der *Kreis der Menschen mit Behinderungen*, die unterstützt werden sollen, wandelte und erweiterte sich allerdings im Laufe der Jahrzehnte zunehmend.

Mit der Ratifikation der UN-BRK nun wurde nochmals deutlich unterstrichen, dass die *Grundlage von Unterstützungsleistungen* nicht mehr ein Fürsorgegedanke sein kann, sondern ein (menschen)rechtsbasierter Ansatz.

Es ist was es ist:

Mögliche Pfade der Weiterentwicklung österreichischer Behindertenpolitik im Kontext der UN-BRK und deren Umsetzungsverpflichtung

Ein (menschen)rechtsbasierter Ansatz bedeutet:

Das, was in der UN-BRK steht, muss die Maxime politischen Handelns sein...

Nochmals zurück zur NAP Zwischenbilanz 2012-2015 und dort auf die Seite 246:

Sätze wie „Die Umsetzung der Maßnahmen [des NAP] wurde auf Grund der Mitteilungen aller Bundesministerien gemessen“ lassen die Kritik an fehlenden, sinnvollen und nachvollziehbaren Indikatoren noch deutlicher erscheinen.

Und der Satz auf S. 246 der NAP Zwischenbilanz, „Befragungen zeigen ... dass Menschen mit Behinderung zu den Bevölkerungsgruppen gehören, die am meisten von Armut und Ausgrenzung bedroht sind. Die Treffsicherheit mancher Sozialleistungen muss daher verbessert werden“ ist an Zynismus und Vagheit kaum zu überbieten.

Es ist was es ist:

Mögliche Pfade der Weiterentwicklung österreichischer Behindertenpolitik im Kontext der UN-BRK und deren Umsetzungsverpflichtung

Bereits erwähnt wurde die hohe Arbeitslosenrate von Menschen mit Behinderungen, die letztlich aus der schlechten Ausbildung ebenso resultiert wie aus dem Unwillen, Menschen mit Behinderungen anzustellen.

„Insgesamt muss man dabei leider feststellen, dass sich durch die Krise des Jahres 2009 und die konjunkturschwachen Jahre zwischen 2012 und 2016 die Situation von gesundheitlich beeinträchtigten Arbeitssuchenden am Arbeitsmarkt deutlich verschlechtert hat.“, so Johannes Kopf, Vorstandsmitglied des AMS“ (AMS 2017, S. 3)

Im Jahresdurchschnitt 2016 lag der Bestand an arbeitslos vorgemerkten Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen bei 72.262 und hat sich damit in den letzten 10 Jahren verdoppelt, bei den begünstigt behinderten Menschen und Personen mit Behindertenpass waren im Jahresdurchschnitt 2007 5.390 arbeitslos vorgemerkt, 2016 mit 12.397 mehr als doppelt so viele (AMS 2017, S. 2f)

Es ist was es ist:

Mögliche Pfade der Weiterentwicklung österreichischer Behindertenpolitik im Kontext der UN-BRK und deren Umsetzungsverpflichtung

Das bedeutet:

Die Ausgangslage, aus der sich österreichische Behindertenpolitik entwickeln kann/wird, ist keine besonders rosige Situation für Menschen mit Behinderungen.

Wohin kann sich in diesem Kontext also österreichische Behindertenpolitik weiter entwickeln?

Zuerst einmal – und mich wiederholend, weil es wesentlich ist:

Wie können wir Veränderung überhaupt messen, wenn es kaum *Indikatoren* gibt?

Ein Beispiel für gute Ausgangsüberlegungen für die Indikatorenbildung im Kontext der Umsetzung der UN-BRK liefern etwa die so genannten Gold Indicators des Danish Institutes for Human Rights aus dem Jahr 2015

Und wesentlich sind beim Entwickeln von Indikatoren immer die Fragen: Was messen und wie messen? (vgl. Skempes & Bickenbach 2015)

Es ist was es ist:

Mögliche Pfade der Weiterentwicklung österreichischer Behindertenpolitik im Kontext der UN-BRK und deren Umsetzungsverpflichtung

Eine weitere Herausforderung im Kontext eines halbwegs sinnvollen Erfassens von Veränderung ist die *schlechte Datenlage*:

“Measures imply a need for action, because we do not measure things except when we want to change them or change our behavior in response to them.” (Stone 2002, S. 167)

Wo keine Zahlen vorhanden, da kein Anlass, überhaupt zu handeln...

Dazu ein Zitat aus der NAP Zwischenbilanz 2012-2015, S. 230f:

“Der NAP-Behinderung enthält auch die grundsätzliche Zielsetzung der De-Institutionalisierung, obgleich diese Agenden aufgrund der innerstaatlichen Kompetenzverteilung in die Zuständigkeit der Bundesländer fallen. Das ist ein wichtiger positiver Schritt, allerdings fehlen bislang effektive und systematische Bemühungen. Es gibt keinen österreichweiten Überblick über Maßnahmen und Aktivitäten in den Bundesländern.”

Es ist was es ist:

Mögliche Pfade der Weiterentwicklung österreichischer Behindertenpolitik im Kontext der UN-BRK und deren Umsetzungsverpflichtung

Antriebsfedern für mögliche Entwicklungspfade österreichischer Behindertenpolitik reichen also letztlich von sehr negativen bis zu positiveren Einschätzungen:

Anhaltende bzw zunehmende Ökonomisierung von Behinderung bei gleichzeitigem und anhaltendem Ausschluss von Menschen mit Behinderungen aus Arbeit und Leben

→ negative Veränderungen erwartbar

Anhaltendes Aberkennen von Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen als Begründung für deren Ausschluss aus Bildung und Arbeit

→ keine positiven Veränderungen erwartbar

Hinterfragen alt hergebrachter Vorstellungen über Behinderung und Ansätze eines tatsächlich gelebten Konzepts von Inklusion (das selbstverständlich die gesamte Gesellschaft und nicht bloß Menschen mit Behinderungen betrifft)

→ positive Veränderungen erwartbar

Es ist was es ist:

Mögliche Pfade der Weiterentwicklung österreichischer Behindertenpolitik im Kontext der UN-BRK und deren Umsetzungsverpflichtung

Unter all diesen Einschränkungen zu einer Einschätzung potentieller Entwicklungspfade österreichischer Behindertenpolitik lässt sich zu möglichen kurz-, mittel- und langfristigen Veränderungen folgendes sagen:

Kurzfristige ‚Einzelerfolge‘ werden oft als Beispiel dafür vorgebracht, dass es positive Veränderungen in Bezug auf die Umsetzung der UN-BRK gibt (zB 90 Beispiele bei Arbeit & Behinderung sind gut, aber nicht annähernd ausreichend)

Mittelfristig und langfristig kann auf der Basis einer besseren Datenlage wie auch anderer Haltungen zu Menschen mit Behinderungen an der Reduktion UN-BRK-nicht-konformer Praktiken gearbeitet werden. Vorausgesetzt allerdings, dass der gesellschaftliche wie politische Wille dazu besteht, der wiederum von den Haltungen abhängt... - dieser Teufelskreis ist allerdings sehr schwer zu durchbrechen

Es ist was es ist:

Mögliche Pfade der Weiterentwicklung österreichischer Behindertenpolitik im Kontext der UN-BRK und deren Umsetzungsverpflichtung

Mittelfristig und langfristig wohl auch relevant wird sein, dass sich die demographische Struktur weiterhin verändert. Das bedeutet, dass voraussichtlich mehr Menschen in eine Behinderungen hinein altern werden, was wiederum bedeutet, dass dann das Bewusstsein dafür wachsen kann (aber auch hier bleibt offen, inwiefern dies nicht zu gegenteiligen Überlegungen/Entwicklungen führen kann (siehe Sterbehilfe-Debatten))

Dass sich sowohl kurz- als auch mittelfristig Veränderungen der Haltungen in eine andere als die Richtung des UN-BRK-Ansatzes feststellen lassen (siehe Wahlkampf zur Nationalratswahl 2017, in dem es stark um die Frage ging, wer welche Unterstützungsleistungen insgesamt in der Gesellschaft verdient), lässt allerdings befürchten, dass die Umsetzung der UN-BRK noch lange eher Utopie denn Realität bleiben wird.

Allerdings: Es gibt ausreichend Beispiele, die zeigen, dass selbst als utopisch eingeschätzte politische Vorhaben dann doch umgesetzt werden (Frauenwahlrecht zB)

Zum Abschluss: Es ist was es ist ... sagt wer?

Ich habe mit Erich Fried als Leitfaden für meinen Vortrag begonnen, ich muss ihn nun abschließend verlassen, um am Ende meines Vortrags deutlich zu machen, was das Problem ist.

Von einem gelebten Paradigmenwechsel im Sinne der UN-BRK sind wir in Österreich noch weit entfernt – dh, die Umsetzung der UN-BRK lässt aufgrund mehrerer Ursachen zu wünschen übrig:

Ein solcher Paradigmenwechsel erfordert ein Umdenken in Bezug auf...

...Haltungen Menschen mit Behinderungen gegenüber (weg von einem Defizit- und Hilflosigkeitsdenken)

...die Frage, wie Unterstützungsleistungen ablaufen (nach einem Fürsorge- oder einem (menschen)rechtsbasierten Ansatz) und für wen sie gelten

...die Inhalte des Konzepts von Inklusion, das teilweise beliebig als Begriff verwendet wird

Zum Abschluss: Es ist was es ist ... sagt wer?

Ob etwas in einem Sozialsystem finanziert wird oder nicht, hängt davon ab, wie wichtig eine ‚Gruppe‘ gesamtgesellschaftlich genommen wird.

Rund 15 % der österreichischen Bevölkerung (Anteil von Menschen mit Behinderungen) werden offensichtlich nach wie vor nicht ausreichend ernst genommen.

Wie kann es sein, dass wir zum Beispiel nach wie vor

...ein Bildungssystem haben, das ausgrenzt und nicht eines, das Menschen auf das Leben vorbereitet (zB in Bezug auf spätere Arbeitsmöglichkeiten)?

...Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen haben, in denen Menschen abseits von anderen Menschen ‚untergebracht‘ sind?

Wo bleiben da die Wahlmöglichkeiten, die die UN-BRK verlangt?

Wo bleibt da die Akzeptanz und Anerkennung von Vielfalt, die die BRK vorgibt?

Zum Abschluss: Es ist was es ist ... sagt wer?

All dies scheint auf der grundsätzlichen Annahme zu basieren, es gäbe so etwas wie eine große, homogene ‚Gruppe‘ in der Gesellschaft (nämlich Menschen ohne Behinderungen) und dann eben die ‚Gruppe‘ der Menschen mit Behinderungen, die anders ist.

Weder aber gibt es diese klare Zweiteilung unserer Gesellschaft, noch gibt es eine homogene Gruppe von Menschen mit Behinderungen. Der Bedarf von Menschen mit Behinderungen ist vielfältig und unterschiedlich.

Seit der Ratifikation der UN-BRK durch Österreich ist dieser Vielfalt ebenso Rechnung zu tragen wie dem Eröffnen von (Wahl-)Möglichkeiten und Optionen.

‚Einzelerfolge‘ sind wichtig. Aber die UN-BRK bezieht sich nicht darauf, dass es ein paar Menschen entsprechend ihren Rechten besser/gut geht, sondern sie bezieht sich eben genau auf die Vielfalt.