

Michael Beyerlein, René Dittmann, Felix Welti (Hrsg.)

**Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention
in Deutschland, Österreich und der Schweiz**

Ausblicke nach den Prüfungen der Staatenberichte

Michael Beyerlein, René Dittmann, Felix Welti (Hrsg.)

**Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention
in Deutschland, Österreich und der Schweiz**

Ausblicke nach den Prüfungen der Staatenberichte



Diese Veröffentlichung – ausgenommen Zitate und anderweitig gekennzeichnete Teile – ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>) lizenziert.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7376-1187-9 (print)
DOI: <https://doi.org/10.17170/kobra-2025112611685>

© 2025, kassel university press, Diagonale 10, 34127 Kassel
<https://kup.uni-kassel.de> | kup@uni-kassel.de

Druck und Verarbeitung: PMLS, Ellenbacher Str. 11, 34123 Kassel
Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
------------------------------------	---

Einleitung

Michael Beyerlein, René Dittmann & Felix Welti	15
--	----

Die UN-BRK im Mehrebenensystem

Die Umsetzung der UN-BRK im Mehrebenensystem: Erfahrungen aus Deutschland und vergleichende Forschungsfragen

Felix Welti	23
-------------------	----

Die UN-BRK in Deutschland

Die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland

Robert Uerpmann-Witzack	43
-------------------------------	----

Die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland aus Sicht der Zivilgesellschaft – Zur Barrierefreiheit von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen

Verena Bentele	61
----------------------	----

Die UN-BRK in Österreich

Schlaglichter auf die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich

Caroline Voithofer & Felicitas Rachinger	69
--	----

Das Staatenberichtsverfahren aus Sicht der Zivilgesellschaft

Felix Steigmann	87
-----------------------	----

Die UN-BRK in der Schweiz

Umsetzung der UN-BRK in der Schweiz – Umsetzungsschritte nach dem ersten Staatenprüfverfahren	
Urs Germann & Andreas Rieder	95
Das Recht auf Arbeit (Art. 27 UN-BRK)	
Geschützte Beschäftigung in Deutschland - Die Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) im Lichte von Art. 27 Abs. 1 UN-BRK	
Clarissa von Drygalski	115
Österreich und Art 27 UN-BRK – Ein Überblick des Status Quo	
Denise Posch	133
Von der geschützten zur unterstützten Arbeit - Geschützte Arbeitsplätze und das Recht auf Arbeit (Art. 27 UN-BRK) in der Schweiz	
Urs Germann	157
Recht auf Arbeit: Die Politik der geschützten Werkstätten für Menschen mit Behinderungen in Taiwan und die UN-BRK	
Yi-Chun Chou	175
Rechtssubjektivität und Zugang zum Recht	
Rechtssubjektivität und Zugang zum Recht in Österreich	
Michael Ganner	189
Die Implementation des Art. 12 und Art. 13 UN- Behindertenrechtskonvention in Taiwan	
Nai-Yi Sun	205
Das Recht auf Bildung (Art. 24 UN-BRK)	
Die Umsetzung des Rechts auf Bildung (Art. 24 UN-BRK) in Deutschland, Österreich und der Schweiz	
Nina Eckstein, Nuria Frei, Julia Gasterstädt, Ralph Raule, Felix Steigmann, Caroline Voithofer & Raphael Zahnd	221
Normen und Stichworte	237

Tagungsprogramm	257
Liste der Autorinnen und Autoren	261

Abkürzungsverzeichnis¹

aA	anderer Ansicht
ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (Ö)
ABGB-ON	Online-Kommentar zum ABGB (Ö)
Abs	Absatz
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (D)
AHV	Alters- und Hinterbliebenenversicherung (CH)
allg	allgemein
ArbG	Arbeitslosenversicherungsgesetz (Ö)
AMS	Arbeitsmarktservice (Ö)
AMSG	Arbeitsmarktservicegesetz (Ö)
AN	Arbeitnehmer/in
ArbG	Arbeitsgericht (D)
ArbuR	Arbeit und Recht (Zeitschrift) (D)
Art	Artikel
Artt	Artikel (plural)
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsrecht (Ö)
ATSG	Bundesgesetz über den allg. Teil des Sozialversicherungsrechts (CH)
AußerStrG	Außerstreitgesetz (Ö)
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Ö)
BAG	Bundesarbeitsgericht (D)
BBG	Bundesbehindertengesetz (Ö)

¹ Soweit Gesetze, Institutionen und Verbände sowie Zeitschriften länderspezifisch (Deutschland, Österreich oder Schweiz) sind und dies sich nicht aus dem Namen bereits ergibt, befindet sich in der Klammer hinter der Erläuterung jeweils ein D, Ö und/oder CH. Zeitschriften, Datenbanken und Sammlungen wurden ebenfalls markiert, soweit der Name der jeweiligen Literatur bzw. Quelle dies nicht direkt vermittelt.

BeckRs	Beck-Rechtsprechung (Datenbank) (D)
BehiG	Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen (CH)
BEinstG	Behindertengleichstellungsgesetz (Ö)
Beschl	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch (D)
BGBI	Bundesgesetzblatt (D/Ö)
BGG	Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (D)
BGStG	Behindertengleichstellungsgesetz (Ö)
BlgNR	Beilage(n) zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates (Ö)
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (D)
BMSGKP	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (Ö)
br	Behinderung und Recht (Zeitschrift) (D)
BRK (UN-)	Behindertenrechtskonvention
BSG	Bundessozialgericht (D)
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts (Sammlung) (D)
bspw	beispielsweise
Bst	Buchstabe
BT-Drs	Bundestagsdrucksache (D)
BTHG	Bundesteilhabegesetz (D)
BtPrax	Betreuungsrechtliche Praxis (Zeitschrift) (D)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht (D)
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Sammlung) (D)
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz (D)
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz (Ö)
bzw	beziehungsweise
ca	circa / ungefähr

CDU/CSU	Christlich Demokratische Union Deutschlands / Christlich Soziale Union in Bayern
COVID 19	coronavirus disease 2019
CRPD	Convention on the Rights of People with Disabilities
DAG	Österreichische Zeitschrift für das ärztliche Gutachten
DB	Der Betrieb (Zeitschrift) (D)
DBR	Deutscher Behindertenrat
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders	derselbe
dh	das heißt
DRdA	Das Recht der Arbeit (Zeitschrift) (Ö)
ebd	ebenda
EBGB	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (CH)
EEA	European Economic Area
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ErIRV	Erläuterungen zur Regierungsvorlage (Ö)
ErwSchG	Erwachsenenschutzgesetz (Ö)
et al	et alii / und andere
etc	et cetera / und die übrigen
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f	(nur bis zur nächsten Seite/...) folgend
ff	(über mehrere Seiten/Paragrafen/...) fortfolgend
Fn	Fußnote
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz (D)
ggf	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Hg / Hrsg	Herausgeber/in/innen
hM	herrschende Meinung
ICF	International Classification of Functioning, Disability and Health
idF	in der Fassung
iFamZ	interdisziplinäre Zeitschrift für Familienrecht (Ö)
IFEG	Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (CH)
iHv	in Höhe von
insb	insbesondere
IRC	International Review Committee
iSd / iSv	im Sinne des / von
iVm	in Verbindung mit
JAP	Juristische Ausbildung und Praxis (Zeitschrift) (Ö)
jBl	juristische Blätter (Zeitschrift) (Ö)
jM	juris Monatszeitschrift (D)
JMG	Journal für Medizin- und Gesundheitsrecht (Ö)
Ktn ChG	Kärntner Chancengleichheitsgesetz (Ö)
LAG	Landesarbeitsgericht (D)
Lfg	Lieferung
LGBI	Landesgesetzblatt
Lit	litera / Buchstabe
LPK	Lehr- und Praxiskommentar
LVerfG	Landesverfassungsgericht (D)
mE	meines Erachtens
MiLoG	Mindestlohngesetz (D)
mwN	mit weiteren Nachweisen
NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (D)
No / Nr	numero / Nummer

NRW	Nordrhein-Westfalen (D)
NTD	Neuer Taiwan Dollar
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (D)
NWVBl	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (D)
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (D)
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht (D)
ö	österreichische/-s/-r
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OGH	Oberster Gerichtshof (Ö)
ÖGS	Österreichische Gebärdensprache
Oö ChG	Oberösterreichisches Chancengleichheitsgesetz
OPCAT	Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖZIV	Österreichischer Zivil-Invalidenverband
ÖZW	Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
para(s)	paragraph(s)
PsychKG	Psychisch-Kranken-Gesetz (D)
PVA	Pensionsversicherungsanstalt (Ö)
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens (Zeitschrift) (D)
RdM	Zeitschrift zum Recht der Medizin (Ö)
RIS	Rechtsinformationssystem des Bundes (Ö)
RL	Richtlinie
Rn	Randnummer
Rpfelger	Der Deutsche Rechtspfleger (Zeitschrift)
Rsp(r)	Rechtsprechung
Rz	Randzeichen
S	Satz / Seite / Siehe
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit (Zeitschrift) (D)

SGB	Sozialgesetzbuch
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (CH)
sog	sogenannte/-r/-n
SozSich	Soziale Sicherheit (Zeitschrift) (D)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPF	Sonderpädagogischer Förderbedarf
SR	Systematische Rechtssammlung (CH)
SRa	Sozialrecht aktuell (Zeitschrift) (D)
StGB	Strafgesetzbuch
SWK-BR	StichwortKommentar Behindertenrecht (D)
SWÖ-KollIV	Kollektivvertrag der Sozialwirtschaft Österreich
ua	unter anderem
UN	United Nations
UN-BRK	Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen
Urt	Urteil
v	von
VdK	Verband der Kriegsbeschädigten, Kriegshinterbliebenen und Sozialrentner Deutschlands
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl	vergleiche
VStG	Verwaltungsstrafgesetz (Ö)
VuR	Verbraucher und Recht (Zeitschrift) (D)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGH	Verwaltungsgerichtshof (Ö)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung (D)
VwGVG	Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz(Ö)
WC	water closet / Toilette
WCAG	Web Content Accessibility Guidelines

WfbM	Werkstatt für behinderte Menschen
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention (Ö)
WVO	Werkstättenverordnung (D)
WZG	Web-Zugänglichkeitsgesetz (Ö)
Z / Ziff	Zahl / Ziffer
Zak	Zivilrecht aktuell (Zeitschrift) (Ö)
zB	zum Beispiel
ZfRV	Zeitschrift für Europarecht, internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung (Ö)fSH/SGB
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung (D)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (D)
ZPO	Zivilprozessordnung
zT	zum Teil
ZTR	Zeitschrift für Tarifrecht (D)
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht (D)

Einleitung

Michael Beyerlein, René Dittmann, Felix Welti

A. Zu der Tagung

Die Tagung „Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, Österreich und der Schweiz - Ausblicke nach den Prüfungen der Staatenberichte“ fand am 20. und 21. Juni 2024 in Kassel statt. Anlass gaben die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, die 2023 zu den Berichten der drei Länder veröffentlicht wurden.¹ Die Verfahren und Berichte boten eine gute Grundlage für eine vertiefte und vergleichende Diskussion zum Umsetzungsstand der Konvention in Deutschland, Österreich und der Schweiz („DACH-Länder“).

Die Tagung legte einen Schwerpunkt auf die Rechte zur gleichen Anerkennung als Rechtssubjekt (Artt. 12 und 13 UN-BRK) und die sozialen Rechte auf Bildung (Art. 24 UN-BRK) und auf Arbeit (Art. 27 UN-BRK). Im Plenum und vertiefend in Diskussionsgruppen wurden rechtliche und politische Aspekte dieser Themenschwerpunkte diskutiert, einschließlich der Partizipationsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen durch ihre Verbände. Der Blick richtete sich auch auf die Umsetzung im Mehrebenensystem in den drei föderal organisierten Staaten und im Verhältnis zur Europäischen Union. Es wirkten Vertreterinnen und Vertreter aus Wissenschaft, Politik und Verbänden an der Fachtagung mit.

Die Veranstaltung war Teil des Kooperationsprojekts „Zugänglichkeit – Inklusion – Partizipation. Nachhaltige Teilhabe an Arbeit durch Recht (ZIP – NaTAR)“, das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales aus Mitteln der Ausgleichsabgabe gefördert wurde und an dem die Deutsche Vereinigung für Rehabilitation (DVfR), die Humboldt-Universität Berlin, die Martin-Luther-Universität Halle-Wit-

¹ Deutschland: CRPD/C/DEU/CO/2-3; Österreich: CRPD/C/AUT/CO/2-3; Schweiz: CRPD/C/CHE/CO/1.

tenberg und das Zentrum für Sozialforschung Halle beteiligt waren. Sie konnte an die im Februar 2020 in Innsbruck durchgeführte Tagung „Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland“ anknüpfen.² Wir danken dem Team der DVfR für die tatkräftige Unterstützung bei der Organisation und Durchführung der Tagung und Michael Ganner und Caroline Voithofer für die Unterstützung bei der Konzeption und die Vernetzung mit den Kolleg:innen aus Österreich und der Schweiz. Zugleich danken wir Yi-Chun Chou und Nai-Yi Sun, dass sie die Tagung um die Perspektive auf den Umsetzungsstand der UN-BRK in Taiwan erweitert haben. Auch Annas Al Hariri sei an dieser Stellen für die tatkräftige Unterstützung bei der Durchführung der Tagung und der Bearbeitung dieses Tagungsbands vielmals gedankt.

B. Zu den Beiträgen

Zu unserer großen Freude haben viele aktive Teilnehmende der Tagung die Einladung angenommen, sich an diesem Sammelband zu beteiligen. Er orientiert sich in seiner Gliederung am Aufbau des Tagungsprogramms, im Detail haben wir uns aber für Umstellungen entschieden.

Einführenden Charakter hat der Beitrag von **Felix Welti**, der die Umsetzung der UN-BRK im Mehrebenensystem betrachtet. Er stellt die Struktur des deutschen Föderalismus dar, ordnet die Menschenrechtsverträge in diese föderal gegliederte Rechtsordnung ein, stellt Regelungen zum Behinderungsbegriff dar und betrachtet die Rechtsgrundsätze Benachteiligungsverbot, Zugänglichkeit und Partizipation vertieft. Er kommt zu dem Schluss, dass in Staaten mit föderaler Struktur und kommunaler Selbstverwaltung die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention nur in einer dieser Struktur angepassten Art und Weise gelingen kann.

² Der daraus hervorgegangene Tagungsband von *Michael Ganner; Elisabeth, Rieder; Caroline Voithofer und Felix Welti (Hrsg.)*, Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland, innsbruck university press 2021 ist frei zugänglich unter www.uibk.ac.at/iup/buch_pdfs/10.1520399106-028-4.pdf.

Mit der Umsetzung der UN-BRK in Deutschland befassen sich die dann folgenden Beiträge. **Robert Uerpmann-Witzack** betrachtet die UN-BRK als Erfolgsgeschichte. Weitere Thesen seines Beitrags sind, dass sich Integration einklagen lässt, dem jedoch Grenzen gesetzt sind, dass Inklusion Planung voraussetzt und dass Verbands- und Individualklagerechte Planung absichern können.

Dem folgt die Perspektive der Zivilgesellschaft. **Verena Bentele** resümiert in ihrem Beitrag, dass klare gesetzliche Rahmenbedingungen für einen wirksamen Diskriminierungsschutz unerlässlich sind. Um diese zu erreichen, sei langer Atem, aber vor allem auch ein echter politischer Wille und ein Bekenntnis zur UN-Behindertenrechtskonvention von Seiten der politisch Verantwortlichen nötig.

Es folgt der Blick nach Österreich, der auch mit der rechtswissenschaftlichen Perspektive eröffnet wird. **Caroline Voithofer und Felicitas Rachinger** werfen Schlaglichter auf die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich, stellen die Kritik des Fachausschusses dar und fokussieren dann die föderale Struktur Österreichs, die digitale Barrierefreiheit und die reproduktive und sexuelle Autonomie. Sie resümieren, anspielend auf das Wahrzeichen der Stadt Kassel, dass es sich bei der Umsetzung der UN-BRK in Anbetracht der Verschränktheit ihrer Regelungen um eine Herkulesaufgabe handle.

Auch die österreichische Perspektive wird um die Sicht der Zivilgesellschaft ergänzt. **Felix Steigmann** berichtet von der Beteiligung der Zivilgesellschaft am Staatenberichtsverfahren und fokussiert dabei die Bereiche Parallelbericht, Austausch mit dem UN-Fachausschuss und das nationale Follow-up.

Der Blick des Bandes wandert sodann weiter in die Schweiz. **Urs Germann und Andreas Rieder** berichten in ihrem Beitrag über Umsetzungsschritte nach dem ersten Staatenprüfverfahren. Nach einer Darstellung der Ausgangslage vertiefen sie drei Aspekte auf Bundesebene, nämlich die Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes, die Schwerpunktprogramme des Bundes und aktuelle Entwicklungen und gehen zudem auf die kantonale Ebene ein, die sowohl Potential für Hemmnisse, als auch für Innovation berge.

Die weiteren Beiträge des Bands gehen auf einzelne Rechte aus der UN-BRK ein. Den Beginn machen die Regelungen zu Arbeit und Beschäftigung in Artikel 27 UN-BRK. **Clarissa von Drygalski** betrachtet in ihrem Beitrag die Werkstätten für

behinderte Menschen (WfbM) im Lichte von Art. 27 Abs. 1 UN-BRK. Sie geht auf den Doppelcharakter der WfbM als Rehabilitationseinrichtung und Wirtschaftsunternehmen ein, betrachtet das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis der Beschäftigten und wirft den Blick auf Hemmnisse beim Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Sie erkennt trotz geeigneter Ansätze insgesamt keine Anstrengungen, dem Gleichstellungsauftrag des Art. 27 Abs. 1 UN-BRK grundlegend gerecht werden zu wollen.

Ähnlich geht **Denise Posch** in ihrem Beitrag vor. Sie gibt mit ihrem Beitrag einen Überblick zum Status Quo der Umsetzung von Art. 27 UN-BRK in Österreich. Im Besonderen beschäftigt sie sich mit dem Konzept der „Arbeits(un)fähigkeit“ und betrachtet ebenfalls verschiedene Probleme der Sonderarbeitswelten, die von „Taschengeld“ statt Lohn und von fehlendem Sozialversicherungsschutz geprägt sind. Auch Posch kommt zu dem ernüchternden Resümee, dass die derzeitige Rechtslage in Österreich die Realisation eines Arbeitsmarktes, der für Menschen mit Behinderungen offen und inklusiv gestaltet ist, erschwert.

Auch aus schweizerischer Perspektive wird über die Umsetzung von Art. 27 UN-BRK berichtet. **Urs Germann** stellt die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen der Schweiz dar und gibt im Speziellen einen Überblick über „geschützte“ Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderungen. Die Förderung der Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt ist auch in der Schweiz ein Thema und wurde vom Fachausschuss moniert. Germann stellt darum auch aktuelle Reformdiskussionen vor. Er sieht die Schweiz auf einem guten Weg, es fehle aber u.a. weitere Forschung und Grundlagenarbeit.

Einen Blick über den europäischen Tellerrand gibt **Yi-Chun Chou**. Sie befasst sich in ihrem Beitrag mit der Politik der Werkstätten für Menschen mit Behinderungen in Taiwan und der UN-BRK. Hier gibt es Parallelen, denn die taiwanischen Werkstätten wurden nach europäischem Vorbild konzipiert. Auch dieses System wurde angelehnt an das Staatenberichtsverfahren überprüft und sieht sich ähnlicher Kritik ausgesetzt. Dargestellt werden neben grundlegenden Informationen zur geschützten Beschäftigung in Taiwan Überlegungen zur Umgestaltung von Werkstätten anhand von empirischen Erhebungen. Die Autorin kommt zum Schluss, dass es von vielen Einflussfaktoren abhängt, ob die Werkstätten im Sinne der UN-BRK umgestaltet und verändert werden können. Zahlreiche Hürden seien zu überwinden, um eine echte Veränderung herbeizuführen.

Es folgen Beiträge zur Rechtssubjektivität und Zugang zum Recht, also den Artikeln 12 und 13 UN-BRK. **Michael Ganner** stellt die Kritik des Fachausschusses an der österreichischen Rechtspraxis dar. Er resümiert, dass sich die Ziele der österreichischen Rechtsordnung in Bezug auf Rechtssubjektivität und Zugang zum Recht sehr weitgehend mit jenen der UN-Behindertenrechtskonvention decken. Dennoch sieht er allgemeinen Handlungsbedarf, insbesondere im Hinblick auf Barrierefreiheit, um die Teilnahme am Rechtsverkehr für alle und nicht nur für Menschen mit Behinderung einfacher und sicherer zu gestalten.

Auch zu diesem Schwerpunkt wirft der Tagungsband einen Blick nach Ostasien. Nai-Yi Sun stellt die die Implementation der Artt. 12 und 13 UN-BRK in Taiwan vor. Umstritten ist in der dortigen Diskussion beispielsweise, ob und inwieweit ein Diskriminierungsverbot in privat-rechtlichen Verträgen anwendbar ist, ob die Ablehnung von angemessenen Vorkehrungen als Diskriminierung zu definieren ist und welche Rechtsfolgen daran geknüpft werden sollen.

Den Abschluss des Tagungsband bildet der Beitrag von **Nina Eckstein, Nuria Frei, Julia Gasterstädt, Ralph Raule, Felix Steigmann, Caroline Voithofer und Raphael Zahnd**. Darin wird über ihre Diskussionsgruppe berichtet, die sich mit Art. 24 UN-BRK und der Realisierung eines inklusiven Bildungssystems befasste. Dargestellt werden gemeinsame und länderspezifische Kritikpunkte des Ausschusses an der Umsetzung des Rechts auf Bildung sowie die wesentlichen Inhalte der Diskussionen. Der Beitrag thematisiert abschließend die Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung.

Die UN-BRK wurde in der Überzeugung vereinbart, dass ein umfassendes und in sich geschlossenes internationales Übereinkommen einen maßgeblichen Beitrag zur Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen leisten und ihre Teilhabe fördern wird (Präambel, lit. y UN-BRK). Wir sind überzeugt, dass sie diesen Beitrag insbesondere dann leisten kann, wenn die Umsetzung der UN-BRK immer wieder Gegenstand der wissenschaftlichen und politischen Diskussion ist. Diese Diskussion einzufangen und darzustellen ist das Ziel dieses Bandes. Wir, die Herausgeber, glauben das ist gelungen und wünschen eine erkenntnisreiche Lektüre.

Die UN-BRK im Mehrebenensystem

Die Umsetzung der UN-BRK im Mehrebenensystem¹: Erfahrungen aus Deutschland und vergleichende Forschungsfragen

Felix Welti

A. Einführung

Die Staatenberichte und ihre kritische Diskussion zeigen, dass für die Umsetzung und Konkretisierung der UN BRK verschiedene Ebenen von Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung und Rechtsprechung verantwortlich sind. Um die Umsetzung voranzubringen und kritisch zu reflektieren, ist es daher nötig, die jeweiligen Verantwortlichkeiten zu adressieren und zu verstehen. Diese ganz praktische Schwierigkeit ist auch dem Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen bei den Vereinten Nationen (im Folgenden: Ausschuss) deutlich geworden, der an vielen Stellen darauf hinweist, dass alle staatlichen Ebenen in der Verantwortung und gegebenenfalls Kritik sind². Moderne Staatlichkeit und Regierung bewegen sich in einer ökonomisch und sozial verflochtenen Welt in einem Mehr-Ebenen-System. Auch die Menschenrechtsverträge und Menschenrechtsinstitutionen sind ein Teil dieses Mehrebenensystems³.

¹ Vgl. ausführlicher und in englischer Sprache: *Welti*, in: Ferri/ Palermo/ Martinico (Ed.), *Federalism and The Rights of Persons with Disabilities – The Implementation of the CRPD on Federal Systems and its Implications*, 2023, S. 43-64. Für einen Überblick zur Umsetzung in Deutschland: *Welti*, in: Ganner/ Rieder/ Voithofer/ Welti (Hrsg.), *Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland*, 2021, S. 27-56.

² Deutschland: CRPD/C/DEU/CO/2-3, 7. (f), 8. (f). und die wiederkehrende Formel „at the Federal and the Länder levels“; Österreich: CRPD/C/AUT/CO/2-3, 8., 9., 10. und die wiederkehrende Formel „at the federal level and at the level of the Länder“; Schweiz: CRPD/C/CHE/CO/1, 7. (a), 8. (a), (b) und die wiederkehrende Formel „at the federal, cantonal and municipal levels“.

³ *Banafsche*, in: Banafsche/ Platzer (Hrsg.), *Soziale Menschenrechte und Arbeit*, 2015, S. 57-87.

Zur kritischen Diskussion gehört daher, zu prüfen ob und inwieweit die Teilung von Gesetzgebung und Verwaltungskompetenzen die Umsetzung der UN-BRK erschwert oder sich gar als eigenständige Barriere darstellt. Nimmt man die Existenz eines Mehrebenensystems als gegeben, verändert sich die Fragestellung dahin, ob die Akteure in ihm in der Lage sind, seine Stärken zu nutzen und seine Schwächen nicht zu Barrieren werden zu lassen.

B. Die UN-BRK im deutschen Bundesstaat

I. Strukturen des Bundesstaats

Der deutsche Föderalismus, so kann vorausgeschickt werden, führt durch die Verschränkung der Gesetzgebungskompetenzen bei Bundestag und Bundesrat⁴, die Dominanz konkurrierender Gesetzgebung⁵ und die miteinander zusammenhängenden Verwaltungskompetenzen⁶ zur Notwendigkeit stetiger Kooperation. Viele wichtige Entscheidungen fallen in Gremien, in denen sich der Bund und die Länder oder die Länder untereinander koordinieren, so die Kultusministerkonferenz und die Arbeits- und Sozialministerkonferenz. Dieser kooperative Föderalismus führt politisch zu einer nicht auf den ersten Blick erkennbaren immerwährenden großen Koalition derjenigen Kräfte, die in Bundes- und Landesregierungen vertreten sind. Komplettiert wird dies durch ein Bundesverfassungsgericht, dessen Richterinnen und Richter von Bundestag oder Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit zu wählen sind⁷.

Das Grundgesetz sieht vor, dass staatliche Betätigung und Gesetzgebung nach Art. 30 und Art. 70 grundsätzlich bei den Ländern liegen. Sie führen die Gesetze aus, auch wenn es Bundesgesetze sind. Ausnahmen sind im Grundgesetz zu regeln, wie z.B. die bundesweiten Sozialversicherungsträger⁸. Für die Gesetzgebung wird allerdings in wichtigen Bereichen durch die vom Bund extensiven

⁴ Artt. 50, 72-76, 84, 104a GG. Vgl. *Lehmann-Brauns*, Die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform, 2008.

⁵ Art. 74 GG.

⁶ Artt. 83, 84 GG.

⁷ Art. 93 GG; §§ 6, 7 BVerfGG.

⁸ Art. 87 GG.

Anspruch genommene konkurrierende Kompetenz die Bundesgesetzgebung als Regel wahrgenommen. Unter den im Zusammenhang der UN-BRK hier näher betrachteten Themen gilt das etwa für das Arbeitsrecht, das Sozialversicherungsrecht und das Bürgerliche Recht, einschließlich Betreuungsrecht. Dagegen sind im Fürsorgerecht Landeskompetenzen ausgeprägter. Das Schulrecht wird im Wesentlichen von den Ländern geprägt⁹. Die für Barrierefreiheit wichtigen Regelungen des Infrastrukturrechts sind auf Bund und Länder verteilt. Sie funktionieren nicht ohne deren enges Zusammenwirken. In der Entwicklung der Gesetzgebungskompetenzen, namentlich durch die Föderalismusreform 2006, ist bemerkbar, dass die Bundeskompetenz gerade da gestärkt wird, wo es um die Umsetzung von EU-Recht geht.

Der Bundesrat muss in der Gesetzgebung dort mitsprechen, wo die Länder durch die Verwaltungskompetenzen oder die Finanzierung betroffen sind. Im Ergebnis vertreten die Länder im Bundesrat die Position der Verwaltung und sind damit ein konservatives Element: Sie achten stärker darauf, was die Verwaltung für machbar und finanzierbar hält.

II. Die Menschenrechtsverträge im deutschen Bundesstaat

Der deutschen Staatsrechtslehre folgend sind Völkerrecht, Bundesrecht, Landesrecht jeweils eigene Rechtsordnungen, zwischen denen Geltungs- und Anwendungsvorgänge zu ermitteln sind¹⁰. Die Deutsche Staatsrechtspraxis macht daraus ein enges Wechselverhältnis. Die Länder wirken über den Bundesrat am Abschluss völkerrechtlicher Verträge mit, soweit sie Materien in ihrer Zuständigkeit betreffen¹¹. Diese haben dann als einfaches Bundesrecht Vorrang vor Landesrecht (Art. 31 GG). Zudem sind die Länder durch den Grundsatz der

⁹ Vgl. *Frankenstein*, in: Ganner/ Rieder/ Voithofer/ Welti (Hrsg.), Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland, 2021, S. 151-161; *Steinmetz/ Wrase/ Helbig/ Döttinger*, Die Umsetzung schulischer Inklusion nach der UN-Behindertenrechtskonvention in den deutschen Bundesländern, 2021; *Bernhard*, Anforderungen an ein inklusives Bildungssystem nach der UN-Behindertenrechtskonvention – Eine Untersuchung im Freistaat Bayern, 2016; *Dörschner*, Die Rechtswirkungen der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland am Beispiel des Rechts auf inklusive Bildung, 2014.

¹⁰ Vgl. *Hofmann*, Die Umsetzung universeller Menschenrechtsverträge in Deutschland, 2017; grundsätzlich: *Kelsen*, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts – Beitrag zu einer reinen Rechtslehre, 1928.

¹¹ Art. 59 GG

Bundestreue verpflichtet, den Bund bei der Umsetzung völkerrechtlicher Verträge zu unterstützen¹². Das Bundesverfassungsgericht stellt institutionell konsequent das Bundesrecht in den Mittelpunkt seines Weltbilds, definiert das Bundesrecht aber zugleich als völkerrechtsfreundlich¹³. Das bedeutet, dass alle Gerichte, Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden zur völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Rechts verpflichtet sind. Das gilt auch für die völkerrechtsfreundliche Auslegung des Grundgesetzes, das allem Bundes- wie Landesrecht vorgeht, so dass das Grundgesetz im Lichte der UN-BRK Maßstab des Landesrechts ist¹⁴. Da die internationalen Menschenrechtsverträge zur Auslegung des Grundgesetzes herangezogen werden können, kommt auch der UN-Behindertenrechtskonvention über diesen Weg ein mittelbarer Vorrang zu¹⁵. Damit ist auch wissenschaftlich eine praktisch relevante Verschränkung von inklusiver Menschenrechtstheorie und deutscher Grundrechtsdogmatik möglich¹⁶.

In Bezug auf die Äußerungen der UN-Fachausschüsse und damit auch die Ergebnisse der Staatenberichte Prüfungen hat das Bundesverfassungsgericht einerseits diesen keine rechtliche Verbindlichkeit zugesprochen, weil es den Fachausschuss als politisches Gremium und nicht als Gericht einordnet, andererseits ausgeführt, dass die Staatsorgane verpflichtet sind, sie zu berücksichtigen¹⁷. Sich selbst und anderen behält das Bundesverfassungsgericht aber vor, den Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses nicht zu folgen.

Alles in allem kann diese Berücksichtigung helfen, den Menschenrechten und der UN-Behindertenrechtskonvention auf allen staatlichen Ebenen Aufmerksamkeit und Rezeption zu sichern, andererseits bleibt es notwendig, auf allen Ebenen eigenständig an der Konkretisierung und Implementierung zu arbeiten. Staatliche, föderale und kommunale Spielräume gelten danach nicht für das ob, aber für das wie der Menschenrechte, wie das Bundesverfassungsgericht vor allem in seiner Entscheidung zum Betreuungsrecht deutlich gemacht hat¹⁸.

¹² *Krajewski*, Sozialrecht und Praxis 2010, S. 250-256.

¹³ BVerfG 14.10.2004, 2 BvR 1481/04; BVerfG 26.10.2004, 2 BvR 1038/01; BVerfG 4.5.2011, 2 BvR 2333/08 u.a.

¹⁴ BVerfG 23.3.2011, 2 BvR 882/09.

¹⁵ BVerfG 29.1.2019, 2 BvC 62/14; BVerfG 16.12.2021, 1 BvR 1541/20.

¹⁶ Vgl. *Degener*, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts (jÖR) 2019, S. 487-508.

¹⁷ BVerfG 26.7.2016, 1 BvL 8/15; Rn 90 f.; kritisch: *Uerpmann-Witzack*, FamRZ 2016, 1738 (1746 f.).

¹⁸ BVerfG 26.7.2016, 1 BvL 8/15, Rn 90 f.

Mehr Verbindlichkeit gesteht das Bundesverfassungsgericht den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu¹⁹. Wer möchte, dass die UN-Behindertenrechtskonvention daran teilhat, muss entsprechende Verfahren dorthin lenken²⁰.

III. Die kommunale Selbstverwaltung

Die Städte, Gemeinden und Kreise haben in Deutschland Selbstverwaltung, die durch das Grundgesetz²¹ und die Landesverfassungen²² garantiert ist. Sie sind zugleich eine wichtige Verwaltungsebene zur Umsetzung des Bundes- und Landesrechts einschließlich der Eingliederungshilfe und der Behindertengleichstellungsgesetze²³. Gegen Eingriffe in ihre Selbstverwaltung können sie sich beim Bundesverfassungsgericht und den Landesverfassungsgerichten wehren. Zu solche Eingriffen wird auch die Übertragung neuer Aufgaben gezählt. Gegen die Länder können sie einklagen, dass sie für neue Aufgaben auch die nötigen Geldmittel bekommen: Dies wird als Pflicht zur Konnexität bezeichnet²⁴. Das führt zu Streit, ob und wieweit die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention eine neue Aufgabe ist. Dies wurde etwa in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen in Bezug auf die Barrierefreiheit von Schulgebäuden diskutiert²⁵. Vergleichbar ist die Diskussion, ob das zur Individualisierung der Leistungsansprüche veränderte Verfahrensrecht des Bundes (Teilhabeplan) als modifizierte Aufgabe der kommunalen Träger der Eingliederungshilfe Zahlungsansprüche der Kommunen gegen das Land auslöst²⁶. Aber sind Menschenrechte eine „neue Aufgabe“? Oder nur eine neuerdings erkannte Aufgabe? Jedenfalls sind der Städtetag und der Landkreistag als Interessenvertretung der Kommunalverwaltungen

¹⁹ BVerfG 14.10.2004, 2 BvR 1481/04.

²⁰ Vgl. EGMR 10.9.2020, 59751/15; dazu *Welti*, RP-Reha 4/2020, 53-57.

²¹ Art. 28 Abs. 2 GG.

²² Z.B. Art. 137 Hessische Verfassung.

²³ Vgl. *Becker*, in: *Becker/ Wacker/ Banafsche* (Hrsg.), *Inklusion und Sozialraum*, 2013, S. 11-24; *Welti*, in: *Becker/ Wacker/ Banafsche* (Hrsg.), *Inklusion und Sozialraum*, 2013, S. 87-100.

²⁴ Z.B. Art. 137 Abs. 6 Hessische Verfassung.

²⁵ VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 10.1.2017, 8/15; dazu *Lange*, NVwZ 2017, S. 771-774; zur vorgegangenen Diskussion: *Winkler*, NWVBl 2011, S. 409-413; *Faber*, Der Landkreis 2014, S. 228-232; *Höfling/ Engels*, NWVBl 2014, S. 1-8; *Wolff*, RdJB 2015, S. 48-62; *Engels*, ZG 2015, S. 128-149.

²⁶ Vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern v. 19.8.2021, 2/19 u.a., dazu *Meyer*, NVwZ 2021, S. 1754-1757.

allein schon durch die Drohung mit Konnexitäts-Klagen wichtige Faktoren bei der Umsetzung auf Landesebene²⁷.

IV. Der Behinderungsbegriff

Zu den wichtigen Fragen bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention gehört ein neues Konzept von Behinderung. Dies ist, genau betrachtet, keine plötzlich von außen herangetragene Anforderung, sondern Teil eines kontinuierlichen und langen Prozesses, in dem die biopsychosozialen Wechselwirkungen, die soziale und menschenrechtliche Funktion des Behinderungsbegriffs erkannt und weiter entwickelt werden. Daher wurde zunächst angenommen, dass der 2001 und 2002 bundesrechtlich im SGB IX und Behindertengleichstellungsgesetz verankerte Behinderungsbegriff in Übereinstimmung mit der UN BRK ausgelegt werden könne.

Allerdings zeigte sich, dass Veränderungen in der Praxis von Bundesbehörden, Landesbehörden und kommunalen Behörden erforderlich sind. So folgte die Anerkennung als schwerbehindert in Deutschland untergesetzlichen Regelungen, die über sehr lange Zeit in einem nicht transparenten Verfahren festgelegt wurden, an dem im Wesentlichen leitende Mediziner aus Behörden der Länder und des Bundes beteiligt waren. Nachdem das Bundessozialgericht dieses Verfahren und partiell auch seine Ergebnisse in Bezug auf die Berücksichtigung von Kontextfaktoren infrage gestellt hatte²⁸, forderten auch die Behindertenverbände mehr Mitwirkung ein. Nunmehr ist seit 2023 ein Beirat nach § 153a SGB IX beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales berufen, dessen Mitglieder je zu einem Drittel vom Bund, von den Ländern, und von den Behindertenverbänden vorgeschlagen werden und bei denen es sich nicht nur um Mediziner handeln darf. Welche Veränderungen diese neue institutionelle Aufstellung des kooperativen Föderalismus in der Versorgungsverwaltung bringen wird, ist sorgfältig zu beobachten, zumal die Implementation von Neuerungen in der Verwaltung stets eine eigenständige Herausforderung ist.

²⁷ Vgl. *Vorholz*, in: Burgi/ Waldhoff (Hrsg.) Kommunale Selbstverwaltung im Bundes- und Finanzstaat – Festschrift für Hans-Günter Henneke zum 65. Geburtstag, 2022, S. 337-361; *Vorholz*, Sozialrecht aktuell 2012, S. 157-162.

²⁸ BSG v. 18.9.2003 – B 9 SB 3/02 R – BSGE 91, 205; vgl. *Knickrehm*, SGB 2008, S. 220-227.

Wenige Jahre nach Inkrafttreten der Konvention in Deutschland und verstärkt nach dem ersten Staatenbericht wurde deutlich, dass auch die gesetzlichen Formulierungen des Behinderungsbegriffs an die UN-Behindertenrechtskonvention angepasst werden sollten²⁹. Dies geschah zuerst in den Landesgesetzen von Brandenburg und Sachsen-Anhalt. Danach wurde eine neue Formulierung 2016 zunächst in § 3 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) und dann in § 2 Abs. 1 SGB IX des Bundes aufgenommen³⁰. Mittlerweile haben dies fast alle Länder gesetzgeberisch nachvollzogen³¹.

In der Reform des Jahres 2016 durch das Bundesteilhabegesetz³² wurde auch das fürsorgerechtliche Leistungssystem der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung reformiert. Für sie ist Leistungsvoraussetzung das Vorliegen einer wesentlichen Behinderung (§ 99 SGB IX). Was eine wesentliche Behinderung ist, ergab sich rechtlich aus der Eingliederungshilfeverordnung des Bundes, die von Landes- und Kommunalbehörden angewandt wurde. Die nur wenige Paragraphen umfassende Verordnung wurde für die Verwaltungspraxis durch die in keinem Gesetz vorgesehene Bundesarbeitsgemeinschaft überörtlicher Träger der Sozialhilfe konkretisiert³³. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) hatte bereits lange Zeit einen erheblichen Anstieg der Ausgaben und Fallzahlen kritisiert und erhoffte sich von einer Reform restriktivere Zugangsvoraussetzungen³⁴. Diese Forderung war und ist durchaus ambivalent, da sie auch auf eine Stärkung vorrangiger und ohne Vermögensprüfung auskommender Systeme der Sozialversicherung in Bundesverantwortung hinauslaufen kann.

Im Reformprozess des Bundesteilhabegesetzes wurde zunächst eine Neuregelung vorgeschlagen, die sich nach Meinung ihrer Protagonisten an der ICF und UN-BRK orientierte, indem sie eine Behinderung in fünf von neun Lebensberei-

²⁹ Vgl. *Frehe*, Beitrag D32-2015, www.reha-recht.de.

³⁰ BT-Drs. 18/7824, S. 33; BT-Drs. 18/9522, S. 227.

³¹ BT-Drs. 20/4440, S. 84 ff.

³² BT-Drs. 18/9522. Vgl. *Fuchs*, in: Fuchs/ Fuchsloch/ Naegele/ Udsching/ Welti (Hrsg.), *Gesundheit, Alter, Pflege, Rehabilitation – Recht und Praxis im interdisziplinären Dialog- Festschrift zum 70. Geburtstag von Gerhard Igl*, 2017, S. 351-363; *Schmachtenberg*, NZS 2018, S. 337-350; *Luik*, jM 2017, S. 195-202; *Banafsche*, SGB 2020, S. 661-671.

³³ Vgl. <https://www.bagues.de/de/veroeffentlichungen/orientierungshilfen-und-empfehlungen/>.

³⁴ Vgl. *TuP-Redaktion*, TuP 4/2009, S. 288-293; *Fuchs*, Beitrag D1-2011, www.reha-recht.de; *Schütte*, NDV 2012, S. 575-585.

chen der ICF- Systematik als wesentlich definierte³⁵. Nach erheblicher Skepsis nicht zuletzt der Behindertenverbände im Gesetzgebungsverfahren wurde die Entscheidung aufgeschoben und zunächst weitere Forschung eingeholt³⁶. Dieser Prozess ist auch jetzt noch nicht abgeschlossen und soll in einer Verordnung über den leistungsberechtigten Personenkreis seinen Abschluss finden³⁷. Auch hier zeigt sich, dass politisch bei der bundesrechtlichen Normsetzung in Deutschland vor allem versucht wird, einen Konsens mit den Ländern sowie den kommunalen Spitzenverbänden und den Behindertenverbänden zu erreichen.

V. Das Benachteiligungsverbot

Auch bei der Verankerung des Benachteiligungsverbots für Menschen mit Behinderungen im deutschen Verfassungsrecht und auf der Ebene des einfachen Rechts zeigte sich ein Wechselspiel föderaler und zentraler Impulse. Die erste Initiative für ein Benachteiligungsverbot wurde sichtbar am Runden Tisch in der Umbruchphase der DDR vor der deutschen Einheit³⁸. Von dort aus wurde das Benachteiligungsverbot zunächst in den neu erarbeiteten Verfassungen der neuen Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen verankert. 1994 wurde es auf der Grundlage eines Vorschlags der gemeinsamen Verfassungskommission von Bund und Ländern³⁹ im Grundgesetz verankert (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG)⁴⁰. Die Notwendigkeit einer Konkretisierung im einfachen Recht wurde zunächst für das Verwaltungsrecht aufgegriffen. Die Länder Berlin und Sachsen-Anhalt waren die ersten, die 1999 und 2001 Behindertengleichstellungsgesetze beschlossen haben. 2002 folgte das BGG als Bundesgesetz, wobei die Behindertenverbände eigentlich ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz gefordert hatten, das auch das Zivilrecht hätte einbeziehen sollen⁴¹. Dieses folgte erst 2006 mit dem AGG auf

³⁵ BT-Drs. 18/9522, S. 275.

³⁶ BT-Drs. 18/10523, S. 82-84; BT-Drs. 19/4500.

³⁷ BT-Drs. 20/5150; *Seidel/ Fuchs/ Shafaei*, Beitrag D7-D9/2024. www.reha-recht.de.

³⁸ Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ des Runden Tisches, Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, Demokratie und Recht 1990, D. 214-235; 356-369.

³⁹ BT-Drs. 12/6000, S. 52-53.

⁴⁰ *Jürgens*, NVwZ 1995, S. 452-453.

⁴¹ *Jürgens*, ZRP 1993, S. 129-131; *Moritz*, ZfSH/SGB 2002, S. 202-214; *Welti*, in: Degener/ von Miquel (Hrsg.), Aufbrüche und Barrieren – Behindertenpolitik und Behindertenrecht in Deutschland und Europa seit den 1970er Jahren, 2019, S. 15-42.

massiven Druck der Europäischen Kommission hin⁴². Bis zum Jahr 2008 hatten dann alle 16 Länder eigene Behindertengleichstellungsgesetze beschlossen. Diese sind alle ähnlich, haben aber auch Unterschiede, unter anderen in dem Grad der Verbindlichkeit für die kommunale Ebene, der in Bayern, Hessen und Sachsen gering ist, um Einstandspflichten des Landes wegen der Konnexität zu vermeiden. Die BGG binden die allgemeine Verwaltung. Wie stark die Auswirkungen z.B. für die Schulen und Hochschulen sind, hängt wiederum von zusätzlichen Implementationen in diesen Politik- und Lebensbereichen ab.

Der Reformprozess der Behindertengleichstellungsgesetze zur Umsetzung der UN-BRK nahm dann seinen Anfang in Brandenburg und Sachsen-Anhalt, wo auch angemessene Vorkehrungen erstmals festgeschrieben wurden. Auch hier folgte 2016 der Bund (§ 7 BGG) und dann die anderen Länder⁴³. Die Wirksamkeit dieser Gesetze, unabhängig von der Ebene, ist jedoch oft gering, sodass ohne ergänzende Aktionspläne und sichtbare Konflikte nicht alle intendierten Veränderungen Wirklichkeit werden.⁴⁴ Öffentliche Wirkung hat oder hätte hier eher Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁴⁵. Im Zivilrecht und Arbeitsrecht des Bundes, insbesondere dem AGG, sind – trotz klarer rechtlicher Expertisen etwa von *Eichenhofer*⁴⁶ – die angemessenen Vorkehrungen noch immer nicht explizit verankert. Hier ist zu erwarten, dass es erst einer Intervention von Seiten der Kommission oder des EuGH bedürfen wird. Das Bundesarbeitsgericht ist der Implementation von EU-Recht einschließlich seiner Bezüge zur UN-BRK grundsätzlich aufgeschlossen⁴⁷. Das Bundessozialgericht hingegen hatte die Geltung von angemessenen Vorkehrungen im Sozialrecht 2012 nicht EU-rechtlich, sondern verfassungsrechtlich abgeleitet⁴⁸.

⁴² Vgl. *Düwell*, Betriebsberater 2006, S. 1741-1745; *Schubert*, Neue Justiz 2006, S. 481-488; *Welti*, Sozialrecht aktuell 2007, S. 161-164.

⁴³ BT-Drs. 20/4440, S. 104 ff.

⁴⁴ Siehe dazu auch den Beitrag von Uerpmann-Witzack in diesem Band.

⁴⁵ Vgl. BVerfG v. 30.1.2020, 2 BvR 1005/18.

⁴⁶ *Eichenhofer*, Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht, 2018.

⁴⁷ BAG v. 19.12.2013, 6 AZR 190/12, dazu: *Düwell*, JurisPR-ArbR 9/2014, Anm. 1; BAG v. 26.8.2014, 8 AZR 547/13.

⁴⁸ BSG v. 6.3.2012, B 1 KR 10/11 R, BSGE 110, 194.

VI. Zugänglichkeit

In Bezug auf Barrierefreiheit und Zugänglichkeit bleibt die Umsetzung in Deutschland insgesamt insbesondere für den Bestand von Bauten und Infrastruktur hinter den Anforderungen von Art. 9 UN-BRK zurück. In § 8 Abs. 3 BGG des Bundes wurde 2016 zumindest eine Bestandsaufnahme verankert. Bereits diesen Schritt haben allerdings viele Länder aus Sorge vor Kosten und Aufwand nicht nachvollzogen. Das Recht der Bauordnung, des öffentlichen Nahverkehrs und des Straßenraums ist im Wesentlichen Landesrecht, das von Kommunen umgesetzt wird. Zwar enthalten auch diese Rechtsnormen mittlerweile Hinweise auf gebotene Barrierefreiheit. Die föderale Vielfalt scheint jedoch die Implementation einheitlicher Standards zu verlangsamen.

Was die Barrierefreiheit und Inklusivität des Gesundheitswesens betrifft, können aus dem bundesrechtlichen Krankenversicherungsrecht (§ 2a SGB V) und auch aus dem Antidiskriminierungsrecht weitgehende Forderungen abgeleitet werden⁴⁹, bei denen jedoch vielfach die Umsetzung bei den auf Landesebene zuständigen Krankenkassen, Kassenärztlichen Vereinigungen und bei der Aufsicht der Länder über das ärztliche Berufsrecht und die Krankenhäuser Not leidend ist.

Die normative Ausgangslage für Barrierefreiheit als Teil von Nichtdiskriminierung und Verbraucherschutz hat sich bundesrechtlich verbessert. Barrierefreiheit von Arbeitsplätzen kann über die § 3 Arbeitsstättenverordnung schon lange⁵⁰ und Barrierefreiheit von Gütern und Dienstleistungen über das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz ab 2025 eingefordert werden⁵¹. In beiden Bereichen ist jedoch eine Schwachstelle, wenn die Implementation von den schlecht ausgestatteten öffentlichen Arbeitsschutzbehörden bzw. den öffentlichen Verbraucherschutzbehörden der Länder abhängt. Insofern werden die entscheidenden

⁴⁹ *Hlava*, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018.

⁵⁰ *Busch*, ArbuR 2025, S. 59-63; *Frankenstein*, in: Wansing/ Welti/ Schäfers (Hrsg.), Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen – Internationale Perspektiven, 2018, S. 227-246; *Düwell*, Beitrag B3-2015, www.reha-recht.de.

⁵¹ *Tabbara*, NZS 2021, S. 497-502; *Boysen/ Steinbrück*, Beiträge E4- und E5-2021, www.reha-recht.de; *Rott*, Beiträge E6- bis E8-2021, www.reha-recht.de.

Auseinandersetzungen über die Wirksamkeit dieser Regelungen stärker in der betrieblichen Mitbestimmung⁵², bei den Arbeitsgerichten⁵³, durch die Verbraucherzentralen⁵⁴ und bei den ordentlichen Gerichten geführt werden. Ob das eine spezifische Schwäche des Föderalismus oder aber eine generelle Schwäche der behördlichen Durchsetzung ist, muss rechtsvergleichend und politikvergleichend untersucht werden.

VII. Partizipation

Die Umsetzung der UN BRK beruht wesentlich auf der Partizipation der Menschen mit Behinderungen an Gesetzgebung und Verwaltung. Wenn hierfür gleichermaßen alle staatlichen Ebenen verantwortlich sind, so muss auch die Partizipation sich auf diese erstrecken. Die politikwissenschaftliche Arbeit von *Lilit Grigoryan*⁵⁵ hat aufgezeigt, dass gerade auf der Landesebene die Verbände Schwierigkeiten haben, das nötige Maß an Ressourcen und Professionalität zu entwickeln, das diesen Aufgaben entsprechen würde. Hierfür bedarf es auch stärkerer staatlicher institutioneller und finanzieller Unterstützung. Die Behindertengleichstellungsgesetze von Bund und Ländern regeln einerseits die Position von Beauftragten (§ 17 BGG), andererseits auch – in sehr unterschiedlichem Ausmaß – die Mitbestimmung von Verbänden über Beiräte und Anhörungsrechte⁵⁶. Hier bedarf es dringend vertiefter vergleichender Forschung⁵⁷, um die Erfolgsbedingung von Partizipation stärker herauszuarbeiten. Im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik ist es nicht überraschend, dass die Konferenz der Behindertenbeauftragten des Bundes und der Länder sich zu einem wichtigen Gremium entwickelt hat. Der Systematik der deutschen Politikverflechtung würde es entsprechen, wenn diese Konferenz mit einem starken Sekretariat ausgestattet werden könnte. Hierfür fehlen aber bislang die Mittel. Auch die Behindertenverbände, die sich im deutschen Behindertenrat lose zusammen-

⁵² *Groskreutz/ Welti*, ArbuR 2016, S. 105-108.

⁵³ BAG v. 20.6.2018, 7 ABR 39/16.

⁵⁴ *Wenckebach/ Welti*, VuR 2015, S. 209-216.

⁵⁵ *Grigoryan*, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities – Multi-Level Comparative Study of Legal and Political Implementation in Germany, Austria and Denmark, 2023.

⁵⁶ BT-Drs. 20/4440, S. 186 ff.

⁵⁷ Vgl. *Lamplmayr/ Nachtschatt*, Observing Legislative Processes: Implementation of the CRPD, 2016.

geschlossen haben, benötigen auf der Landesebene noch stärkere koordinierte Strukturen, um Partizipationsrechte wahrzunehmen und einzufordern. Die Verbände sind oft selbst föderal aufgebaut, sodass ein solcher Prozess nur langsam vorankommt.

VIII. Implementation

Es hat etliche Jahre gedauert, bis auch die Länder eigene Anlaufstellen für die Umsetzung der UN-BRK benannt haben und diese nicht allein den Beauftragten und den Sozialministerien zugewiesen haben. Ebenso fehlt es noch an der Verankerung eines unabhängigen Mechanismus in allen Ländern. Teilweise wird das Deutsche Institut für Menschenrechte mit seiner Monitoringstelle auch in den Ländern und für die Länder tätig. Dieses Engagement ist jedoch bislang noch punktuell. Sinnvoll wäre hier möglicherweise ein Bund-Länder-Staatsvertrag zur Umsetzung der sich aus Art. 33 UN-BRK ergebenden Pflichten.

C. Schluss

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in Staaten mit föderaler Struktur und kommunaler Selbstverwaltung die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention nur in einer dieser Struktur angepassten Art und Weise gelingen kann. Ob Bundesstaatlichkeit und Selbstverwaltung eigenständige Barrieren sind und ob es in zentralistischen Staaten besser läuft, müsste durch vergleichende Forschung untersucht werden. Menschenrechte weisen in beide Richtungen: Indem sie allen Menschen fundamentale Rechte auf gleichem Niveau garantieren sollen, fordern Sie Vereinheitlichung. Indem sie die Menschen befähigen sollen, ihre Rechte selbst und in vielfältiger Art und Weise wahrzunehmen, setzen sie auch Vielfalt und Dezentralisierung voraus.

Diese Dialektik gilt rechtlich, aber auch politisch: Wenn die Anerkennung der Menschenrechte in einem Teil eines Bundesstaats gefährdet ist, ist sie im ganzen Bundesstaat gefährdet. Deshalb sind aber auch alle Teile eines Bundesstaats in der Mitverantwortung, diese Anerkennung umfassend zu sichern. Insoweit werden die nächsten Jahre, und das gilt für die gesamte Staatengemeinschaft,

für die Europäische Union und für alle Ihre Mitgliedstaaten, Deutschland eingeschlossen, ganz neue Herausforderungen für dieses Thema mit sich bringen.

D. Literaturverzeichnis

Banafsche, Minou, Die internationalen Menschenrechte und das deutsche Recht – ein Überblick in: Banafsche, Minou/ Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.), Soziale Menschenrechte und Arbeit, 2015, S. 57-87.

Banafsche, Minou, Die „Systemfestigkeit des Rechts der Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen – der Innovationsgehalt des Bundesteilhabegesetzes, SGB 2020, S. 661-671.

Becker, Ulrich, Aufgaben und Handlungsspielräume der Kommunen als Ort der Inklusion, in: Becker, Ulrich/ Wacker, Elisabeth/ Banafsche, Minou (Hrsg.), Inklusion und Sozialraum, 2013, S. 11-24.

Bernhard, Thomas, Anforderungen an ein inklusives Bildungssystem nach der UN-Behindertenrechtskonvention – Eine Untersuchung im Freistaat Bayern, 2016.

Boysen, Uwe / Steinbrück, Joachim, Vom European Accessibility Act zum Barrierefreiheitsstärkungsgesetz, Beiträge E4- und E5-2021, www.reha-recht.de.

Busch, Dörte, Barrierefreiheit in der Arbeitswelt, *ArbuR* 2025, S. 59-63.

Degener, Theresia, Die UN-Behindertenrechtskonvention – Ansatz einer inklusiven Menschenrechtstheorie, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts (jÖR)* 2019, S. 487-508.

Dörschner, Dörte, Die Rechtswirkungen der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland am Beispiel des Rechts auf inklusive Bildung, 2014.

Düwell, Franz Josef, Die Neuregelung des Verbots der Benachteiligung wegen Behinderung im AGG, *Betriebsberater* 2006, S. 1741-1745.

Düwell, Franz Josef, Diskriminierungsverbot in der Wartezeit, *JurisPR-ArbR* 9/2014, Anm. 1.

Düwell, Franz Josef, Barrierefreie Arbeitsstätten – Änderung der Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV 2015), Beitrag B3-2015, www.reha-recht.de.

Eichenhofer, Eberhard, Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht, 2018.

Engels, Andreas, Herausforderungen der schulischen Inklusion, *ZG* 2015, S. 128-149.

Faber, Angela, Inklusion und Konnexität – Bericht über einen Verhandlungsprozess in Nordrhein-Westfalen, *Der Landkreis* 2014, S. 228-232.

Frankenstein, Arne, Universelles Design und Zugänglichkeit der Arbeitsplätze in: Wansing, Gudrun/ Welti, Felix/ Schäfers, Markus (Hrsg.), *Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen – Internationale Perspektiven*, 2018, S. 227-246.

Frankenstein, Arne, Anspruch und Wirklichkeit: Perspektiven der Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in Deutschland in: Ganner, Michael/ Rieder, Elisabeth/ Voithofer, Carolin/ Welti, Felix (Hrsg.), *Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland*, 2021, S. 151-161.

Frehe, Horst, Überlegungen zur Reform des Behinderungsbegriffs, Beitrag D32-2015, www.reha-recht.de.

Fuchs, Harry, Rechtsetzung, Rechtsimplementierung und Glaubwürdigkeit am Beispiel des Teilhaberechts in: Fuchs, Maximilian/ Fuchsloch, Christine/ Naegele, Gerhard/ Udsching, Peter/ Welti, Felix (Hrsg.), *Gesundheit, Alter, Pflege, Rehabilitation – Recht und Praxis im interdisziplinären Dialog-Festschrift zum 70. Geburtstag von Gerhard Igl*, 2017, S. 351-363.

- Fuchs, Harry*, Thesen zur Weiterentwicklung des Behindertenrechts im Lichte der Beschlüsse der ASMK vom 23./24.11.2020, Beitrag D1-2011, www.reha-recht.de.
- Grigoryan, Lilit*, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities – Multi-Level Comparative Study of Legal and Political Implementation in Germany, Austria and Denmark, 2023.
- Groskreutz, Henning / Welti, Felix*, Betriebliche Barrierefreiheit als Aufgabe der Schwerbehindertenvertretung, *ArbuR* 2016, S. 105-108.
- Hlava, Daniel*, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018.
- Höfling, Wolfram/ Engels, Andreas*, Schulische Inklusion und finanzverfassungsrechtliche Konnexität, *NWVBI* 2014, S. 1-8.
- Hofmann, Desirée*, Die Umsetzung universeller Menschenrechtsverträge in Deutschland, 2017.
- Jürgens, Andreas*, Gleichstellungsgesetze für Behinderte?, *ZRP* 1993, S. 129-131.
- Jürgens, Gunther*, Grundrecht für Behinderte, *NVwZ* 1995, S. 452-453.
- Kelsen, Hans*, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts – Beitrag zu einer reinen Rechtslehre, 1928.
- Knickrehm, Sabine*, Die Feststellungen nach § 69 SGB IX im Lichte des „modernen“ Behinderungsbegriffs, *SGb* 2008, S. 220-227.
- Krajewski, Markus*, Zur Bindung der Bundesländer an das Völkerrecht – Die innerstaatliche Wirkung der Behindertenrechtskonvention, *Sozialrecht und Praxis* 2010, S. 250-256.
- Lamplmayr, Alexander/ Nachtschatt, Eva*, Observing Legislative Processes: Implementation of the CRPD, 2016.
- Lange, Klaus*, Reichweite und Durchsetzbarkeit des Konnexitätsprinzips im Urteil des NWVerfGH vom 10.1.2017, *NVwZ* 2017, S. 771-774.

Lehmann-Brauns, Richard, Die Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform, 2008.

Luik, Steffen, Das neue Bundesteilhabegesetz – ein Überblick, jM 2017, S. 195-202.

Meyer, Hubert, Konnexität vor den Landesverfassungsgerichten: Schwierige Rechtsfindung im Föderalismus, NVwZ 2021, S. 1754-1757.

Moritz, Heinz-Peter, Die rechtliche Integration behinderter Menschen nach SGB IX, BGG und Antidiskriminierungsgesetz, ZfSH/SGB 2002, S. 202-214.

Rott, Peter, Das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz, Beiträge E6- bis E8-2021, www.reha-recht.de.

Schmachtenberg, Rolf, Das Bundesteilhabegesetz – Vom Koalitionsvertrag zum Gesetz, NZS 2018, S. 337-350.

Schubert, Jens M., Die Auswirkungen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes auf das Arbeits- und Zivilrecht, Neue Justiz 2006, S. 481-488.

Schütte, Wolfgang, Abschied von der „Eingliederungshilfe“, NDV 2012, S. 575-585.

Seidel, Michael/ Fuchs, Harry/ Shafaei, Reza, Neufassung des Entwurfs einer Verordnung zur Bestimmung der Leistungsberechtigung in der Eingliederungshilfe (VOLE) – Anforderungen und Hinweise, Beitrag D7-D9/ 2024. www.reha-recht.de.

Steinmetz, Sebastian/ Wrase, Michael/ Helbig, Marcel/ Döttinger, Ina, Die Umsetzung schulischer Inklusion nach der UN-Behindertenrechtskonvention in den deutschen Bundesländern, 2021.

Tabbara, Annette, Barrierefreiheit für elektronische Produkte und Dienstleistungen – das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz, NZS 2021, S. 497-502.

TuP-Redaktion, Eingliederungshilfen für Menschen mit Behinderungen in der politischen Diskussion – eine Initiative der 85. ASMK, TuP 4/2009, S. 288-293

- Uerpmann-Witzack, Robert*, Art. 2 II GG, § 1906 III BGB: Zwangsbehandlung ohne Unterbringung, Anmerkung zu BVerfG 26.07.2016 1 BvL 8/15, FamRZ 2016, S. 1738-1747.
- Vorholz, Irene*, Reformbedarf in der Eingliederungshilfe, Sozialrecht aktuell 2012, S. 157-162.
- Vorholz, Irene*, Kommunale Verantwortung im Sozial- und Fürsorgestaat – Entwicklung, Leistungen und Herausforderung in: Burgi, Martin/ Waldhoff, Christian (Hrsg.) Kommunale Selbstverwaltung im Bundes- und Finanzstaat – Festschrift für Hans-Günter Henneke zum 65. Geburtstag, 2022, S. 337-361.
- Wenckebach, Johanna/ Welti, Felix*, Barrierefreier Zugang zu Waren und Dienstleistungen – ein Recht und seine Durchsetzung, VuR 2015, S. 209-216.
- Welti, Felix*, Das AGG – Behinderungsbegriff und praktische Konsequenzen für das Sozialrecht, Sozialrecht aktuell 2007, S. 161-164.
- Welti, Felix*, Rechtliche Grundlagen einer örtlichen Teilhabeplanung, in: Becker, Ulrich/ Wacker, Elisabeth/ Banafsche, Minou (Hrsg.), Inklusion und Sozialraum, 2013, S. 87-100.
- Welti, Felix*, Zwischen unteilbaren Menschenrechten und gegliedertem Sozialsystem – Behindertenpolitik erster und zweiter Ordnung von 1990 bis 2016, in: Degener, Theresia/ von Miquel, Marc (Hrsg.), Aufbrüche und Barrieren – Behindertenpolitik und Behindertenrecht in Deutschland und Europa seit den 1970er Jahren, 2019, S. 15-42.
- Welti, Felix*, Inklusive Bildung als Menschenrecht und Staatenpflicht, RP-Reha 4/ 2020, 53-57.
- Welti, Felix*, Die UN-BRK und ihre Umsetzung in Deutschland in: Ganner, Michael/ Rieder, Elisabeth/ Voithofer, Carolin/ Welti, Felix (Hrsg.), Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland, 2021, S. 27-56.

Welti, Felix, Is Cooperative Federalism Generating Multi-Level-Barriers or Facilitating Multi-Level Inclusion?, in: Ferri, Delia/ Palermo, Francesco/ Martinico, Giuseppe (Ed.), Federalism and The Rights of Persons with Disabilities – The Implementation of the CRPD on Federal Systems and its Implications, Oxford 2023, S. 43-64.

Winkler, Markus, Inklusiver Unterricht mit behinderten Schülerinnen und Schülern – wer muss das bezahlen?, NWVBI 2011, S. 409-413.

Wolff, Johanna, Inklusion und Konnexität – Der „Kostenfaktor“ bei der Umsetzung der UN-BRK am Beispiel der geänderten Schulgesetze in Niedersachsen und NRW, RdJB 2015, S. 48-62.

Die UN-BRK in Deutschland

Die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland

Robert Uerpmann-Witzack

A. Einleitung

Die Umsetzung der UN-BRK ist ein weites Feld. Am 26. März 2009 ist die UN-BRK für Deutschland in Kraft getreten.¹ Mit den Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtsausschuss) ist 2023 der kombinierte zweite und dritte Staatenberichtszyklus zu Ende gegangen.² In der Zwischenzeit ist viel geschehen. Viel bleibt zu tun. Dieser Beitrag betrachtet das Erreichte und das zu Verbessern aus der Perspektive der Rechtswissenschaft, genauer: eines Völkerrechtlers mit Schwerpunkt im internationalen Menschenrechtsschutz, der insbesondere an der Schnittstelle zum nationalen Recht forscht und auch im deutschen Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht zu Hause ist.

Fünf Thesen sollen den Beitrag leiten:

1. Die UN-BRK ist eine Erfolgsgeschichte.
2. Integration lässt sich einklagen, doch sind dem *de lege lata* Grenzen gesetzt.
3. Inklusion lässt sich nach Art. 19 Abs. 4 GG nicht einklagen.
4. Inklusion setzt Planung voraus.
5. Verbands- und Individualklagerechte können Planung absichern.

¹ BGBl. 2009 II, S. 812.

² Behindertenrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten 2. und 3. periodischen Bericht Deutschlands, CRPD/C/EU/CO/2-3 (2023).

B. Die UN-BRK ist eine Erfolgsgeschichte

Die UN-BRK ist eine beispiellose Erfolgsgeschichte. Betrachtet man den internationalen Menschenrechtsschutz, wie er mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte am 10. Dezember 1948 begann,³ handelt es sich um eines der jüngsten Abkommen. Die UN-BRK wurde am 13.12.2006 von der UN-Generalversammlung verabschiedet;⁴ für Deutschland ist sie seit 2009 in Kraft.⁵ In dieser Zeit hat sie mehr Reformen angestoßen als jedes andere Menschenrechtsabkommen vor ihr.

In seinen Abschließenden Bemerkungen zum kombinierten 2. und 3. deutschen Staatenbericht verzeichnet der UN-Behindertenrechtsausschuss allein für das Jahr 2021 vier Gesetzesnovellen:⁶

- das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz,⁷
- das Gesetz zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts,⁸
- das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz⁹ sowie
- das Gesetz zum Schutz von Kindern mit Varianten der Geschlechtsentwicklung.¹⁰

Bei den drei erstgenannten Gesetzesvorhaben beruft sich die Bundesregierung schon auf dem Vorblatt ihrer Gesetzesvorlagen auf das Ziel, die UN-BRK umzusetzen: Es geht um Barrierefreiheit¹¹, um Selbstbestimmung und Autonomie bei Ausübung der rechtlichen Handlungsfähigkeit nach Art. 12 UN-BRK¹² und um

³ UN-Generalversammlung, Resolution vom 10.12.1948, A/RES/217(III), Teil A.

⁴ BGBl. 2008 II, 1419.

⁵ S. oben Fn. 1.

⁶ Behindertenrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten 2. und 3. periodischen Bericht Deutschlands, CRPD/C/EU/CO/2-3 (2023), Rn. 4.

⁷ BGBl. 2021 I, S. 2970.

⁸ BGBl. 2021 I, S. 882.

⁹ BGBl. 2021 I, S. 1444.

¹⁰ BGBl. 2021 I, S. 1082.

¹¹ Zum Barrierefreiheitsstärkungsgesetz: Bundesregierung, Vorblatt zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes, BT-Drucks. 19/28653, S. 1.

¹² Bundesregierung, Vorblatt zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts, BT-Drucks. 19/24445, S. 1 f.

die Verwirklichung einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen des SGB VIII.¹³

Besonders deutlich wird der Paradigmenwechsel im Betreuungsrecht. Die früheren Institute der Entmündigung, der Vormundschaft über Volljährige und der Gebrechlichkeitspflegschaft wurden schon 1990 durch das heutige Institut der Betreuung ersetzt.¹⁴ Die Reform ging der UN-BRK um 16 Jahre voraus, war jedoch bereits Teil des Paradigmenwechsels, der 1994 zur Einfügung des Verbots der behinderungsbedingten Diskriminierung in Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG¹⁵ und 2006 zur Schaffung der UN-BRK führte. Freilich trug die Betreuung noch deutlich paternalistische Züge. So hatte der Betreuer die Angelegenheiten des Betreuten gemäß § 1901 Abs. 1 Satz 1 BGB i.d.F. von 1990 „so zu besorgen, wie es dessen Wohl entspricht“. Immerhin ordnete § 1901 Abs. 1 Satz 2 BGB i.d.F. von 1990 bereits an, dass zum „Wohl des Betreuten ... auch die Möglichkeit [gehört], im Rahmen seiner Fähigkeiten sein Leben nach eigenen Wünschen und Vorstellungen zu gestalten.“ 2021 wurde das Betreuungsrecht mit Wirkung ab 1.1.2023 grundlegend reformiert. § 1901 BGB i.d.F. von 1990 wurde durch den heutigen § 1821 BGB ersetzt. § 1821 Abs. 2 BGB bindet den Betreuer nun an die Wünsche des Betreuten. Das entspricht Art. 12 Abs. 4 Satz 2 UN-BRK, wonach der Wille und die Präferenzen der betreffenden Person zu achten sind, ebenso wie dem Leitbild der Selbstbestimmung nach Art. 3 lit. a UN-BRK. Für den Fall, dass sich die Wünsche des Betreuten nicht feststellen lassen, erklärt § 1821 Abs. 4 BGB den mutmaßlichen Willen des Betreuten für maßgeblich. Damit folgt das BGB nun der Allgemeinen Bemerkung des Behindertenrechtsausschusses zu Art. 12 UN-BRK, der in solchen Fällen auf die „bestmögliche Interpretation des Willens und der Präferenzen“ abstellen will.¹⁶

¹³ Bundesregierung, Vorblatt zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen, BT-Drucks. 19/26107, S. 3.

¹⁴ Betreuungsgesetz, BGBl. 1990 I, S. 2002.

¹⁵ BGBl. 1994 I, S. 3146.

¹⁶ Behindertenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 1 (2014), CRPD/C/GC/1, Rn. 21, abrufbar unter: https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/UN_BRK/Allgemeine_Kommentare/allgemeine_kommentare_node.html; bestätigend Behindertenrechtsausschuss, Auffassungen v. 6.9.2021, CRPD/C/D/25/D/44/2017, Rn. 11.6 – Rékasi/Ungarn.

Man könnte bemängeln, dass der Betreuer gemäß § 1823 BGB noch immer Vertreter des Betreuten ist. Von der rechtlichen Konstruktion her gibt er als Vertreter eine eigene Willenserklärung ab, die dem Betreuten zugerechnet wird. Das könnte man bei formaler Betrachtung als Fremdbestimmung und damit als unzulässige ersetzende Entscheidungsfindung ansehen.¹⁷ In diese Richtung weist auch die Kritik des Behindertenrechtsausschusses in seinen Abschließenden Bemerkungen von 2023, die Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts würde nicht alle Formen der ersetzenden Entscheidungsfindung beseitigen.¹⁸ Bei einer materiellen Betrachtung führt die Bindung an den Willen des Betreuten jedoch dazu, dass der Betreuer lediglich bei der Willensbildung hilft und dann den Willen des Betreuten umsetzt. So betrachtet, handelt es sich um eine zulässige Form der unterstützten Entscheidungsfindung i.S.v. Art. 12 Abs. 3 UN-BRK.¹⁹ Jedenfalls kommen sich unterstützte und ersetzende Entscheidungsfindung hier sehr nahe. Die Reform ist ein großer Fortschritt.

Absolut ist die Bindung an die Wünsche des Betreuten auch heute nicht. Gemäß § 1821 Abs. 3 Nr. 1 BGB sind die Wünsche nicht maßgebend, wenn „die Person des Betreuten oder dessen Vermögen hierdurch erheblich gefährdet würde und der Betreute diese Gefahr aufgrund seiner Krankheit oder Behinderung nicht erkennen oder nicht nach dieser Einsicht handeln kann“. Der Behindertenrechtsausschuss lehnt derartige Einschränkungen kategorisch ab.²⁰ Dabei bleibt aber außer Betracht, dass gemäß Art. 12 Abs. 4 Satz 2 UN-BRK nicht nur Wille und Präferenzen zu achten sind, sondern – in dieser Reihenfolge – „die Rechte, der Wille und die Präferenzen der betreffenden Person geachtet werden“ müssen. Zu den zu achtenden Rechten zählt nicht zuletzt das Recht auf Leben gemäß Art. 10 UN-BRK, so dass bei einer akuten Lebensgefahr beispielsweise im Falle einer Depression oder Demenz durchaus gegen den Willen des Betroffenen eingeschritten werden darf und gegebenenfalls muss.²¹ Ähnlich verhält es sich mit dem Schutz vor erheblichen Gefahren für die körperliche Unversehrtheit

¹⁷ Dahin gehend *Aichele/ Degener*, in: Aichele (Hrsg.), *Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht*, 2013, S. 37 (49–52).

¹⁸ Behindertenrechtsausschuss, *Abschließende Bemerkungen zum kombinierten 2. und 3. periodischen Bericht Deutschlands*, CRPD/C/EU/CO/2-3 (2023), Rn. 25 lit. a.

¹⁹ Dahin gehend *Harm*, *Rpfleger* 2019, S. 68 (68 f.); s. auch *Brosey*, *BtPrax* 2014, S. 243 (246).

²⁰ Behindertenrechtsausschuss, *Allgemeine Bemerkung Nr. 1* (Fn. 16), Rn. 9, 15.

²¹ *S. Freemann/ Kolappa/ de Almeida u.a.*, *Lancet Psychiatry* 2015, S. 844 (847); *Lachwitz*, in: Aichele (Fn. 17), S. 67 (83); *Marschner*, in: Aichele (Fn. 17), S. 203 (221).

gemäß Art. 17 UN-BRK. Problematischer erscheint das Übergehen der Wünsche des Betroffenen in Vermögensdingen. Hier ist der Schutz vor sich selbst grundrechtlich weit weniger ausgeprägt. Jedenfalls darf grundsätzlich niemandem verwehrt werden, großzügig zu sein und sein Vermögen zu verschenken. Die Grenze bildet gemäß Art. 12 Abs. 4 UN-BRK erst der Missbrauch durch Dritte. Legt man die Ausnahmen des § 1821 Abs. 3 BGB so eng aus, wie es die Regierungsbegründung tut,²² dürften sie UN-BRK-konform sein.

Es wurde also viel erreicht.

C. Integration lässt sich einklagen, doch sind dem *de lege lata* Grenzen gesetzt

Dennoch bleibt viel zu tun. Aus der rechtsschutzorientierten Perspektive eines deutschen Rechtswissenschaftlers zeigen sich Defizite vor allem bei der gerichtlichen Durchsetzbarkeit der Ziele der UN-BRK. Dabei ist zwischen Integration und Inklusion zu unterscheiden.

Integration lässt sich durchaus einklagen, doch sind dem *de lege lata* Grenzen gesetzt. Das gilt namentlich für angemessene Vorkehrungen i.S.v. Art. 2 Abs. 4 UN-BRK, die eine Diskriminierung im Einzelfall verhindern sollen. In seinen Abschließenden Bemerkungen von 2023 beanstandet der Behindertenrechtsausschuss zu Recht, dass das Konzept der angemessenen Vorkehrungen nur punktuell im Fachrecht verankert sei und dass das Verständnis für die Anforderungen zur Umsetzung angemessener Vorkehrungen verbessert werden könne.²³

Wie wenig das Konzept der angemessenen Vorkehrungen bislang in der Breite des deutschen Rechts verankert ist, zeigt das jüngst ergangene Urteil des BVerfG zum Zeugnisvermerk wegen Nichtbewertung der Rechtschreibung bei Legasthenie. Das deutsche Prüfungsrecht kennt seit über 40 Jahren²⁴ den sog.

²² BT-Drucks. 19/24445, S. 252 f.

²³ Behindertenrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten 2. und 3. periodischen Bericht Deutschlands, CRPD/C/EU/CO/2-3 (2023), Rn. 11 lit. b.

²⁴ S. etwa BVerwG, Urteil vom 30. August 1977 – VII C 50.76, juris=BeckRS 1977, 881, Rn. 13.

Nachteilsausgleich als eine Form der angemessenen Vorkehrungen. Mittlerweile wird darüber hinaus in engen Grenzen ein sog. Notenschutz anerkannt. Das Konzept der angemessenen Vorkehrungen als solches ist dem deutschen Prüfungsrecht hingegen bislang fremd. Nachteilsausgleich und Notenschutz schöpfen das Potenzial möglicher und ggf. gebotener angemessener Vorkehrungen zudem nicht aus. So kann einer körperlichen Beeinträchtigung im Schulrecht *de lege lata* mit einer Sportbefreiung oder mit einer Nichtbenotung bestimmter oder aller sportlicher Leistungen Rechnung getragen werden. Zu den angemessenen und damit gebotenen Vorkehrungen würde es aber auch gehören, die Art der unterrichteten und abgeprüften sportlichen Betätigungen so zu verändern und anzupassen, dass Kinder mit ihren jeweiligen Beeinträchtigungen möglichst gut gefördert werden.²⁵

Immerhin gibt es mit Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG ein umfassendes, unmittelbar anwendbares Verbot der behinderungsbedingten Diskriminierung. Angesichts der Völker- und insbesondere Menschenrechtsfreundlichkeit²⁶ des deutschen Grundgesetzes drängt es sich auf, das Konzept der Diskriminierung durch Versagung angemessener Vorkehrungen in Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG zu rezipieren und ihm damit innerhalb der ganzen deutschen Rechtsordnung zum Durchbruch zu verhelfen.²⁷ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ist diesen Schritt für das Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK längst gegangen.²⁸ Das BVerfG betont zwar, dass Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG im Lichte der UN-BRK ausgelegt werden könne.²⁹ Eingelöst hat es das Versprechen bislang jedoch nicht. Vielmehr operiert es in seinem Legasthenie-Urteil³⁰ mit Formeln, die es aus seinem Beschluss zur integrativen Beschulung von 1997³¹ übernommen hat und die man bestenfalls als Vorläufer des Konzepts der angemessenen Vorkehrungen bezeichnen kann.³² Das Konzept der angemessenen Vorkehrungen wird zwar im UN-BRK-

²⁵ Ich danke *Theresia Degener*, mir die Augen für diesen Aspekt geöffnet zu haben.

²⁶ S. nur BVerfGE 160, 79, Rn. 100 ff. – Triage, m. w. Nachw. sowie schon *Uerpmann*, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die deutsche Rechtsprechung, 1993, S. 115 ff.

²⁷ *Uerpmann-Witzack*, RdJB 71 (2023), 281 (288); *ders.*, RdJB 69 (2021), 78 (82 f.); dahin gehend auch, wenngleich vorsichtiger, *Degener*, in: Mangold/ Payandeh (Hrsg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2022, § 15, Rn. 58.

²⁸ S. nur EGMR, NZS 2017, 299, Rn. 65 – Çam/Türkei; RdJB 2021, 85, Rn. 34, 62 – G.L./Italien.

²⁹ BVerfGE 160, 79, Rn. 102 – Triage.

³⁰ BVerfG, NJW 2024, 424, Rn. 55, 95 f.

³¹ BVerfGE 97, 288 (303, 307).

³² Dahin gehend *Uerpmann-Witzack*, RdJB 71 (2023), 281 (288); skeptisch dagegen *Degener* (Fn. 27), Rn. 59; s. auch *Wapler*, VVDStRL 2019, S. 53 (75 f.).

Kontext erwähnt,³³ aber nicht für die Auslegung des Grundgesetzes fruchtbar gemacht.³⁴ Zudem verkennt das BVerfG, dass auch der Notenschutz bei Ausbildungen und Abschlüssen mit breitem Anforderungsprofil den angemessenen Vorkehrungen zuzuordnen ist.³⁵

Wie wenig das Konzept der angemessenen Vorkehrungen bislang im deutschen Recht angekommen ist, zeigt auch ein Urteil des VG Stuttgart aus dem Jahr 2021.³⁶ Geklagt hatte ein engagierter Bürger der Stadt Schwäbisch Gmünd. Als Rollstuhlfahrer hinderten ihn zwei Treppenstufen, das Bezirksamt des Stadtteils Straßdorf,³⁷ in dem er wohnte, zu betreten. Die Stadt veranschlagte den Umbauaufwand mit 100.000 Euro und hielt dies für unverhältnismäßig, da der Kläger auf andere Weise Kontakt mit der Stadtverwaltung aufnehmen und die Dienste der Stadt in Anspruch nehmen könne: Telefonisch, durch den Austausch von Dokumenten vor dem Bezirksamt sowie im barrierefreien Rathaus des Hauptortes. Aus UN-BRK-Perspektive lässt sich der Fall unter dem Gesichtspunkt der angemessenen Vorkehrungen nach Art. 2 Abs. 3, 4 sowie Art. 5 UN-BRK ebenso diskutieren wie unter dem Aspekt der Barrierefreiheit gemäß Art. 9 UN-BRK.

Als angemessene Vorkehrungen kommen Maßnahmen in Betracht, die dem Kläger Zugang zum Bezirksamt verschaffen, so dass er dort wie andere Gemeindebürger ortsnah persönlich Dienstleistungen in Anspruch nehmen kann. Allerdings dürften solche Maßnahmen „keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung“ i.S.v. Art. 2 Abs. 4 UN-BRK darstellen. Dafür bedarf es einer umfassenden Abwägung,³⁸ in die die Kosten der Zugangverschaffung ebenso einzustellen sind wie die von der Gemeinde angebotenen, kostengünstigeren Alternativen. Nach dem von VG festgestellten Sachverhalt erscheint durchaus möglich, dass die Zugänglichmachung des Bezirksamts unter den konkreten Umständen tatsächlich unverhältnismäßig war und daher nicht als angemessene Vorkehrung

³³ BVerfG, NJW 2023, 424, Rn. 119.

³⁴ Dazu *Uerpmann-Witzack*, RdJB 71 (2023), 281 (289).

³⁵ *Uerpmann-Witzack*, RdJB 71 (2023), 281 (284 f.).

³⁶ VG Stuttgart, Urt. v. 12.8.2021 – Z K 476/20, juris; einen Antrag auf Zulassung der Berufung hat VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 10.2.2022 – 1 S 3107/21, juris, abgelehnt, doch geht der VGH-Beschluss kaum auf die hier interessierenden Fragen ein; zum verengten Prüfungsprogramm des VGH auch *Fuerst*, Beitrag A14-2023; www.reha-recht.de, S. 2, 4.

³⁷ Zur Lokalisierung s. die in VG Stuttgart, Urt. v. 12.8.2021 – Z K 476/20, juris, Rn. 24 angegebene Webadresse.

³⁸ S. Behindertenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (2018), CRPD/C/GC/6, Rn. 26 lit. e.

rungen verlangt werden konnte.³⁹ Unbefriedigend ist jedoch, dass das VG dies gar nicht geprüft hat.⁴⁰ Das VG wandte vielmehr den bereits erwähnten Prüfungsmaßstab aus dem Beschluss des BVerfG zur integrativen Beschulung von 1997⁴¹ an und fragte, ob der Ausschluss vom Bezirksamtszugang „durch Fördermaßnahmen so weit kompensiert wird, dass er nicht benachteiligend wirkt“.⁴² Dabei berücksichtigt das Gericht durchaus sachgerecht die Zielsetzung der UN-BRK, das grundsätzliche Gebot der Barrierefreiheit gemäß Art. 9 Abs. 1 Satz 1 UN-BRK und die Bedeutung gemeindenaher Dienstleistungen im Interesse einer vollständigen Inklusion gemäß Art. 19 lit. c UN-BRK. Es bleibt aber doch bei einem Prüfungsmaßstab, der sich nicht mit dem der angemessenen Vorkehrungen i.S.v. Art. 2 Abs. 4 UN-BRK deckt. Der Begriff der angemessenen Vorkehrungen wird nicht einmal erwähnt.

Die Kritik des Behindertenrechtsausschusses ist mithin berechtigt. Es täte Not, das Konzept der angemessenen Vorkehrungen in den unterschiedlichen Bereichen des deutschen Fachrechts so zu verankern, dass sich die deutsche Rechtspraxis tatsächlich daran ausrichtet. Das BVerfG könnte dies über Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG bewirken, doch erscheint dies nach dem Legasthenie-Urteil in weite Ferne gerückt. Damit ist der Gesetzgeber gefordert. Will man nicht Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG entsprechend ergänzen, muss die Fachgesetzgebung in Bund und Ländern tätig werden.

Die Justiziabilität der Integration durch angemessene Vorkehrungen könnte damit deutlich verbessert werden. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 zum Recht auf inklusive Bildung hat der Behindertenrechtsausschuss allerdings zurecht darauf hingewiesen, dass Integration allein nicht ausreicht, um Inklusion herzustellen.⁴³

³⁹ S. auch *Fuerst* (Fn. 36), S. 7 f.

⁴⁰ Ebenso *Fuerst* (Fn. 36), S. 2-4.

⁴¹ Oben Fn. 31.

⁴² VG Stuttgart, Urt. v. 12.8.2021 – Z K 476/20, juris, Rn. 30.

⁴³ Behindertenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 4 (2016), CRPD/C/GC/4, Rn. 11.

D. Inklusion lässt sich nach Art. 19 Abs. 4 GG nicht einklagen

Inklusion lässt sich jedoch mit dem deutschen System des Individualrechtsschutzes kaum fassen. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG garantiert Rechtsschutz gegen die Verwaltung im Falle einer Rechtsverletzung und nur dann. Dem entspricht es, dass § 42 Abs. 2 VwGO die verwaltungsgerichtliche Klage grundsätzlich als sog. Verletztenklage von der möglichen Verletzung eines subjektiven Rechts abhängig macht. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG richtet die Verfassungsbeschwerde ebenso auf mögliche Rechtsverletzungen aus. Eine Interessentenklage, bei der Betroffene auch ohne mögliche Verletzung in subjektiven Rechten klagen können, ist dem deutschen Recht fremd.⁴⁴

Dort, wo das Fachrecht angemessene Vorkehrungen im Einzelfall vorsieht, bereitet die Verletztenklage keine Probleme. Angemessene Vorkehrungen wie etwa ein Nachteilsausgleich in einer Prüfung dienen nicht nur öffentlichen Interessen. Sie sind nach dem legislativen Entscheidungsprogramm gerade auch den Interessen des jeweils individuell Betroffenen zu dienen bestimmt. Damit sind sie im Sinne der deutschen Schutznormlehre drittschützend,⁴⁵ so dass der Betroffene klagebefugt ist.

Anders verhält es sich mit Inklusion. Art. 24 Abs. 1 UN-BRK postuliert ein gleiches Recht auf Bildung, also ein Recht auf gleiche Teilhabe am Bildungswesen. Da dies nur in einem inklusiven Bildungssystem effektiv gelingen kann, verpflichtet Art. 24 Abs. 1 Satz 2 UN-BRK die Vertragsstaaten zur Schaffung eines solchen inklusiven – in der deutschen UN-BRK-Übersetzung fälschlich als integrativ bezeichneten – Bildungssystems. Dazu muss das gesamte Schulsystem mit seinen Inhalten, Methoden und Strukturen umgestaltet werden.⁴⁶ Art. 24 Abs. 1 Satz 2 UN-BRK formuliert diese umfassende Schulreform als objektive Verpflichtung.

⁴⁴ S. nur *Uerpmann*, Das öffentliche Interesse, 1999, S. 89 ff.

⁴⁵ Dazu etwa BVerwG, NVwZ 2019, 163, Rn. 14; *Wahl*, in: Schoch/ Schneider, Verwaltungsrecht, VwGO (Stand 2023), Vorbemerkung, § 42 Abs 2, Rn. 94 ff.

⁴⁶ Behindertenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 4 (2016), CRPD/C/GC/4, Rn. 11.

tung, die das subjektive Recht von Menschen mit Behinderungen effektiv machen soll. Die im Konventionstext angelegte, feine Differenzierung zwischen objektiver Verpflichtung und subjektivem Recht ist sinnvoll. Ein Anspruch auf Umbau des gesamten Schulwesens lässt sich jedenfalls vor dem Hintergrund der engen deutschen Schutznormlehre nicht subjektiv-rechtlich denken. Ähnliches gilt für die Pflicht zur Schaffung eines offenen, inklusiven und barrierefreien Arbeitsmarktes, die Art. 27 Abs. 1 Satz 1 UN-BRK als Voraussetzung für die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit normiert.

Die Pflicht zur Schaffung von Barrierefreiheit nach Art. 9 UN-BRK bewegt sich ebenfalls jenseits individueller Zugangsansprüche. Auch hier normiert die UN-BRK vom Wortlaut her vollkommen zu Recht eine objektive Verpflichtung, ohne von einem Recht zu sprechen. Für eine Beschwerde zum Behindertenrechtsausschuss ist das kein Problem, weil es nach Art. 1 des Fakultativprotokolls zur UN-BRK (FP UN-BRK) ausreicht, wenn ein Beschwerdeführer behaupten kann, Opfer „einer Verletzung des Übereinkommens“ bzw., näher am englischen und französischen Originalwortlaut, „einer Verletzung von Bestimmungen des Übereinkommens“ zu sein.⁴⁷ Anders als Art. 34 Satz 1 EMRK und Art. 1 Satz 1 des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, die auf eine Rechtsverletzung abstellen, normiert Art. 1 FP UN-BRK also eine Interessentenbeschwerde, die es dem Behindertenrechtsausschuss gestattet, im Rahmen einer Individualbeschwerde eine Verletzung von Art. 9 UN-BRK festzustellen.⁴⁸

Vor deutschen Gerichten ist es anders. Eine Interessentenklage scheidet aus und eine Klage hat nur dort Erfolg, wo eine Verletzung in eigenen Rechten festgestellt werden kann. Das wird regelmäßig nicht gelingen. So hat das VG Stuttgart in dem bereits erwähnten Fall einen Anspruch auf barrierefreien Umfang des fraglichen Bezirksamts sowohl nach deutschem Fachrecht als auch nach Art. 9 UN-BRK gleichermaßen verneint.⁴⁹ Dass das VG Art. 9 Abs. 1 UN-BRK pauschal die unmittelbare Anwendbarkeit abgesprochen hat, dürfte zwar zu weit gehen.

⁴⁷ „victims of a violation by that State Party of the provisions of the Convention“; „victimes d'une violation par cet État Partie des dispositions de la Convention“.

⁴⁸ So z.B. Behindertenrechtsausschuss, Auffassungen v. 16.4.2013, CRPD/C/9/D/1/2010, Rn. 10 – Nyusti und Takács/Ungarn; Auffassungen v. 21.8.2015, CRPD/C/D/21/2014, Rn. 9 – F/Österreich.

⁴⁹ VG Stuttgart, Urt. v. 12.8.2021 – Z K 476/20, juris, Rn. 44, 46.

Es handelt sich aber um eine Pflicht, die der Staat gemäß Art. 4 Abs. 2 UN-BRK „unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel ... nach und nach“ voll zu verwirklichen hat.⁵⁰ Damit muss er zwar sofort beginnen. Darüber, wann das konkrete Bezirksamt an der Reihe ist und mit welchen Mitteln dann Barrierefreiheit hergestellt wird, ist damit aber nichts gesagt. Die Norm gibt also ein verbindliches Ziel vor, lässt aber erhebliche Umsetzungsspielräume, die im gerichtlichen Verfahren grundsätzlich nicht geschlossen werden können.

E. Inklusion setzt Planung voraus

Gerichtlich operabel wird die Pflicht zur Schaffung von Barrierefreiheit nur, wenn sie durch Planung konkretisiert wird. Dementsprechend verpflichtet Art. 9 Abs. 2 lit. a UN-BRK die Vertragsstaaten, „Mindeststandards und Leitlinien für die Zugänglichkeit von Einrichtungen ... auszuarbeiten und zu erlassen und ihre Anwendung zu überwachen“. Der Behindertenrechtsausschuss hat dies vor allem 2014 in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 zur Barrierefreiheit konkretisiert. Er fordert Aktionspläne und Strategien mit einer Bestandsaufnahme bestehender Barrieren, einem Zeitplan mit konkreten Fristen für die Beseitigung dieser Barrieren und der Bereitstellung der notwendigen personellen und sachlichen Ressourcen, also mit konkreten Aussagen zur Finanzierung.⁵¹ Barrieren müssen, so der Ausschuss, „kontinuierlich und systematisch beseitigt werden, Schritt für Schritt, aber stetig“.⁵² Dieses schrittweise Vorgehen muss mit genauen zeitlichen Vorgaben für die einzelnen Schritte geplant werden. Im vom VG Stuttgart entschiedenen Fall hätte ein solcher Plan also aufzeigen müssen, wann das fragliche Bezirksamt mit welchen Maßnahmen barrierefrei umzubauen ist. In die Planung sind Menschen mit Behinderungen über ihre Verbände gemäß Art. 4 Abs. 3 UN-BRK so einzubeziehen, dass sie effektiv mitwirken können. Dafür bedarf es institutionalisierter Partizipationsmechanismen, die der

⁵⁰ Dazu auch *Uerpmann-Witzack*, in: Matthias Knauff (Hrsg.), *Barrierefreiheit im ÖPNV*, 2023, S. 11 (19).

⁵¹ Behindertenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 2 (2014), CRPD/C/GC/2, Rn. 33, abrufbar unter: https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/UN_BRK/Allgemeine_Kommentare/allgemeine_kommentare_node.html; bestätigend Behindertenrechtsausschuss, *Auffassungen v. 26.8.2022*, CRPD/C/27/D/56/2018, Rn. 10.9 – Henley/Australien.

⁵² Behindertenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 2 (Fn. 51), Rn. 27.

Behindertenrechtsausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen zum deutschen Staatenbericht 2023 vermisst hat.⁵³ Durch diese Einbeziehung soll der Sachverstand von Menschen mit Behinderungen aktiviert werden, die ihre Bedürfnisse im Zweifel am besten kennen.⁵⁴ Tritt die Verwaltung bei ihrer Planung tatsächlich in einen Dialog mit Behindertenverbänden ein, steht zu erwarten, dass das Planungsergebnis hohe Akzeptanz besitzen wird, so dass auch Gerichte keinen Grund haben werden, die konkreten Planungsergebnisse in Frage zu stellen. Einmal verabschiedet, müssen die Aktionspläne und Strategie-papiere zudem stringent umgesetzt werden.⁵⁵

Wird die Verpflichtung zur Beseitigung bestehender Barrieren auf diese Weise durch Planung konkretisiert, wird sie gerichtlich operabel. Gerichte werden zwar kaum überprüfen können, ob ein Zeitplan hinreichend ambitioniert ist. Das bleibt letztlich eine Frage politischer Abwägung. Gerichte können aber prüfen,

- ob die zuständigen Stellen überhaupt Pläne aufgestellt haben,
- ob Verbände von Menschen mit Behinderung in Einklang mit Art. 4 Abs. 3 UN-BRK hinreichend in die Planung einbezogen wurden,
- ob eine korrekte Bestandsaufnahme durchgeführt wurde,
- ob die Pläne einen konkreten Zeitplan für die Beseitigung der identifizierten Barrieren enthalten und
- ob die Finanzierung geklärt wurde.

Liegt ein ausreichender Plan vor, können Gerichte zudem prüfen, ob der Plan stringent umgesetzt wird. Damit wird das Gebot zur Schaffung von Barrierefreiheit justiziabel, sobald es durch Planung konkretisiert wird. Die Planung der jeweils zuständigen Stellen führt zu einer Selbstbindung.⁵⁶ Dann hätte das VG Stuttgart im konkreten Fall prüfen können, ob die Stadt Schwäbisch Gmünd einen ausreichenden Plan zur barrierefreien Umgestaltung ihrer Gebäude aufgestellt hat und ob das fragliche Bezirksamt danach schon an der Reihe war oder noch nicht.

⁵³ Behindertenrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten 2. und 3. periodischen Bericht Deutschlands, CRPD/C/EU/CO/2-3 (2023), Rn. 19 lit. d.

⁵⁴ Behindertenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 7 (2018), CRPD/C/GC/7, Rn. 9, 18.

⁵⁵ Behindertenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 2 (Fn. 51), Rn. 33.

⁵⁶ S. Uerpmann-Wittzack (Fn. 50), S. 25.

In ähnlicher Weise ließe sich der inklusive Umbau des Schulwesens planen. So fordert der Behindertenrechtsausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen von 2023 einen umfassenden Plan, um den Übergang von besonderen Schulen zu einem inklusiven Schulsystem zu beschleunigen.⁵⁷ Die Planung ist hier allerdings wesentlich anspruchsvoller als bei der physischen Barrierefreiheit, weil sie so unterschiedliche Bereiche wie Schulorganisation, Lehrplan und Lehrerbildung umfassen muss.

Für den Arbeitsmarkt fordert der Behindertenrechtsausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen einen Aktionsplan, um den Übergang von Menschen mit Behinderungen aus Werkstätten für behinderte Menschen in den offenen, allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern. Dabei fordert er in Einklang mit dem hier Erarbeiteten, dass die Verbände von Menschen mit Behinderungen aktiv in die Planung einbezogen werden, dass eine angemessene Mittelzuweisung eingeplant wird und dass genaue Zeitrahmen vorgegeben werden.⁵⁸

Die von der UN-BRK geforderte Planung ist auch dem deutschen Recht nicht mehr fremd. So sieht § 8 Abs. 3 BGG vor, dass die obersten Bundesbehörden und Verfassungsorgane für die staatlichen Gebäude in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich bis zum 30. Juni 2021 Berichte über den Stand der Barrierefreiheit der Bestandsgebäude erstellen mussten sowie verbindliche und überprüfbare Maßnahmen- und Zeitpläne zum weiteren Abbau von Barrieren erarbeiten sollen.⁵⁹ Letzteres ist zwar als bloße Soll-Vorschrift ausgestaltet, doch bedeutet das lediglich, dass die Verwaltung ausnahmsweise mit besonderer Begründung davon abweichen kann. Fehlt es an einem besonderen Ausnahmegrund, ist die Behörde zur Planung verpflichtet. Bis auf die fehlenden Vorgaben zur Verbändebeteiligung und zur Finanzierung entspricht § 8 Abs. 3 also grundsätzlich den vom Behindertenrechtsausschuss konkretisierten Anforderungen der UN-BRK, auch wenn eine Vorgabe fehlt, bis wann die Planung abzuschließen ist.

⁵⁷ Behindertenrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten 2. und 3. periodischen Bericht Deutschlands, CRPD/C/EU/CO/2-3 (2023), Rn. 54 lit. a.

⁵⁸ Behindertenrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten 2. und 3. periodischen Bericht Deutschlands, CRPD/C/EU/CO/2-3 (2023), Rn. 62 lit. a.

⁵⁹ Zur Umsetzung *Engels/ Franken/ Heitzenröder u.a.*, Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG), 2022, BT-Drucks. 20/44440, S. 9 (161 f.).

F. Verbands- und Individualklagerechte können Planung absichern

Die Vorstellung, dass einzelne Betroffene einen Anspruch auf Planung haben könnten, ist dem deutschen Recht grundsätzlich fremd.⁶⁰ Vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention und ihrer unionsrechtlichen Umsetzung wurde im Umweltrecht jedoch mittlerweile eine Verbandsklage eingeführt. So eröffnet § 1 Satz 1 Nr. 4 Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) Verbandsklagen in Hinblick auf bundes- oder landesrechtliche Planungen wie Luftreinhaltepläne oder ein Landesklimaschutzkonzept⁶¹.

Der Behindertenrechtsausschuss fordert eine effektive Verbandsklage auch für das Behindertenrecht.⁶² Auf Bundesebene ist sie mittlerweile in § 15 BGG verankert, aber in ihrem Anwendungsbereich stark eingeschränkt. Leider schließt § 15 Abs. 1 BGG die notwendige Planung und ihre Umsetzung von der Verbandsklage aus. Gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 1 BGG kann zwar die Barrierefreiheit von Neubauten, die § 8 Abs. 1 BGG verlangt, mit der Verbandsklage geltend gemacht werden. Die Planung für Bestandsgebäude nach § 8 Abs. 3 BGG und ihre Umsetzung wird aber ausgeklammert. Damit wird das Potenzial der Verbandsklage *de lege lata* verspielt.

De lege lata lässt sich immerhin überlegen, ob Verbände von Menschen mit Behinderungen eine allgemeine Leistungsklage nach der VwGO erheben können, wenn die nach Art. 4 Abs. 3 UN-BRK gebotene Verbändebeteiligung unterbleibt. Eine derartige Klagemöglichkeit fordert der Behindertenrechtsausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 7.⁶³ Die dafür erforderliche Klagebefugnis analog § 42 Abs. 2 VwGO ließe sich aus Art. 4 Abs. 3 UN-BRK ableiten. Angesichts der Unbestimmtheit von Art. 4 Abs. 3 UN-BRK wird eine solche Klage allerdings nur Erfolg haben, wenn öffentliche Stellen bei ihrer Planung überhaupt keine

⁶⁰ S. z.B. BVerwGE 167, 147, Rn. 15 ff.

⁶¹ Dazu VGH Baden-Württemberg, ZUR 2023, 238.

⁶² S. Behindertenrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten 2. und 3. periodischen Bericht Deutschlands, CRPD/C/EU/CO/2-3 (2023), Rn. 7 lit. c, 8 lit. c.

⁶³ Behindertenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 7 (2018), CRPD/C/GC/7, Rn. 65.

brauchbare Verbändebeteiligung durchführen. Weitergehender Rechtsschutz wird nur möglich sein, wenn die vom Behindertenrechtsausschuss angemahnten⁶⁴ institutionalisierten Mechanismen der Verbändebeteiligung geschaffen werden.

Vorstellbar wäre zudem eine Interessentenklage, mit der Menschen mit Behinderung wie bei der Individualbeschwerde zum Behindertenrechtsausschuss in Genf⁶⁵ unzureichende Planung und Umsetzung in einem sie betreffenden Bereich auch dann einklagen können, wenn ihnen kein subjektives Recht zusteht, sondern wenn sie lediglich faktisch betroffen sind. Diese Abweichung von § 42 Abs. 2 VwGO ist dem deutschen Recht allerdings noch fremder als die Verbandsklage, die mittlerweile punktuell etabliert ist. Es erscheint daher realistischer, die Verbandsklage auszubauen.

Alternativ ließe sich das Interesse von Menschen mit Behinderungen an einer barrierefreien Umwelt durch eine entsprechende Rechtsnorm zum subjektiven Recht aufwerten und auf diese Weise in das System der Verletztenklage integrieren. Für den Bereich der Bundesverwaltung kommt insoweit schon *de lege lata* § 7 Abs. 1 Satz 4 BGG in Betracht, wonach das Vorliegen einer unzulässigen Benachteiligung bei einem Verstoß gegen eine Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit widerlegbar vermutet wird. Hier geht es nicht um die Versagung angemessener Vorkehrungen, die von § 7 Abs. 2 BGG erfasst wird.⁶⁶ Vielmehr verschafft § 7 Abs. 1 Satz 4 BGG den Betroffenen ein subjektives Recht, wenn eine Vorschrift zur Barrierefreiheit missachtet wird. Dafür muss die allgemeine Pflicht zur Schaffung von Barrierefreiheit freilich so weit konkretisiert sein, dass sich eine Verletzung im konkreten Fall feststellen lässt. Auf diese Weise wird also beispielsweise die aus § 8 Abs. 3 BGG folgende objektiv-rechtliche Verpflichtung zur Planung der Barrierefreiheit im Altgebäudebestand des Bundes und zur Umsetzung des Geplanten subjektiviert. Dieses Verständnis von unzureichender Barrierefreiheit als Diskriminierung entspricht auch dem Standpunkt des Behindertenrechtsausschusses.⁶⁷

⁶⁴ Oben Fn. 53.

⁶⁵ Oben zu IV.

⁶⁶ Zu diesem Zusammenhang *Welti*, SGB 2024, S. 389 (391 f.); ich danke *Felix Welti* für den Hinweis auf § 7 Abs. 4 Satz 1 BGG.

Unter diesen Prämissen hätte das VG Stuttgart dem engagierten Bürger der Stadt Schwäbisch Gmünd gegebenenfalls einen Anspruch auf barrierefreien Umbau des Bezirksamts Straßdorf zusprechen können. Das VG Stuttgart hatte allerdings das baden-württembergische L-BGG anzuwenden, das weit hinter dem BGG des Bundes zurückbleibt. Weder sieht § 7 L-BGG BW eine Planung für den barrierefreien Umbau des Altgebäudebestandes vor, noch vermutet § 3 Abs. 3 L-BGG BW bei einem Verstoß gegen Verpflichtungen zur Herstellung von Barrierefreiheit eine unzulässige Ungleichbehandlung. Dementsprechend ging die Klage ins Leere.⁶⁸

G. Fazit

Nach alledem ist die UN-BRK eine Erfolgsgeschichte,⁶⁹ doch es bleibt viel zu tun. Dieser Beitrag kann nur einzelne Aspekte hervorheben. Vollkommen zu Recht beanstandet der UN-Behindertenrechtsausschuss eine mangelnde Verankerung des Konzepts der angemessenen Vorkehrungen im deutschen Recht. Solange das BVerfG nicht bereit ist, Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG mit dem Konzept der Diskriminierung durch Versagung angemessener Vorkehrungen aufzuladen, ist die Gesetzgebung gefordert.⁷⁰ Vorgaben der UN-BRK zur Inklusion und Barrierefreiheit müssen zunächst durch Planung konkretisiert werden, bevor sie vor Gericht durchgesetzt werden können.⁷¹ Die Pflicht zur Planung und zur Umsetzung des Geplanten ließe sich vor allem durch eine Verbandsklage durchsetzen, die über Regelungen wie den bisherigen § 15 BGG hinausgeht, doch kommt auch eine individuelle Verletztenklage in Betracht, wenn und soweit man den Verstoß gegen rechtliche Vorgaben zur Schaffung von Barrierefreiheit mit § 7 Abs. 1 Satz 4 BGG als unzulässige Diskriminierung ansieht.⁷²

⁶⁷ Behindertenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 2 (Fn. 51), Rn. 31 lit. a; ders., Auffassungen v. 21.8.2015, CRPD/C/D/21/2014, Rn. 8.7 – F/Osterreich; dazu *Degener* (Fn. 27), Rn. 23.

⁶⁸ S. VG Stuttgart, Urt. v. 12.8.2021 – Z K 476/20, juris, insb. Rn. 22, 44.

⁶⁹ Oben zu II.

⁷⁰ Oben zu III.

⁷¹ Oben zu IV und V.

⁷² Oben zu VI.

H. Literaturverzeichnis

- Aichele, Valentin/ Degener, Theresia*, Frei und gleich im rechtlichen Handeln – Eine völkerrechtliche Einführung zu Artikel 12 UN-BRK, in: Aichele, Valentin (Hrsg.), Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht, 2013, S. 37-66.
- Brosey, Dagmar*, Einwilligungsvorbehalt und Art. 12 der UN-BRK, BtPrax 2014, S. 243-247.
- Degener, Theresia*, Angemessene Vorkehrungen, in: Mangold, Anna Katharina/ Payandeh, Mehrdad (Hrsg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2022.
- Engels, Dietrich/ Franken, Judith/ Heitzenröder, Lena/ Welti, Felix/ Janßen, Christina/ Karatasidou, Vaia/ Rothe, Konstanze/ Riegel, Karoline/ Trienekens Jan Johannes/ Wenckebach Johanna/ Hlava, Daniel/ Seeland, Antonia/ Puhe, Henry/ Kleinemeier, Rita*, Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG), 2022, BT-Drucks. 20/4440.
- Freemann, Melvyn Colin/ Kolappa, Kavitha/ de Almeida, Jose Miguel Caldas/ Kleinman, Arthur/ Makhshvili, Nino/ Phakathi, Sifiso/ Saraceno, Benedetto/ Thornicroft, Graham*, Reversing hard won victories in the name of human rights: a critique of the General Comment on Article 12 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Lancet Psychiatry 2015, S. 844-850.
- Fuerst, Anna-Miria*, Rollstuhlrampe zum Bezirksamt: Gleichbehandlung durch angemessene Vorkehrung oder Leistungsanspruch?, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag A14-2023; www.reha-recht.de.
- Harm, Uwe*, Die Einordnung der „unterstützten Entscheidungsfindung“ in das System des Betreuungsrechts, Rpfleger 2019, S. 68-70.
- Lachwitz, Klaus*, Funktion und Anwendungsbereich der „Unterstützung“ („support“) bei der Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit gemäß Artikel 12 UN-BRK – Anforderungen aus der Perspektive von Menschen mit

geistiger Behinderung, in: Aichele, Valentin (Hrsg.), Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht, 2013, S. 67-99.

Marschner, Rolf, Menschen in Krisen: Unterbringung und Zwangsbehandlung in der Psychiatrie, in: Aichele, Valentin (Hrsg.), Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht, 2013, S. 203-230.

Schoch, Friedrich/ Schneider, Jens-Peter (Hrsg.), Verwaltungsrecht, VwGO, Band I, (Bearbeiter:in, in: Schoch/ Schneider, Verwaltungsrecht, VwGO (Stand 2023)).

Uerpmann, Robert, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die deutsche Rechtsprechung, 1993.

Uerpmann, Robert, Das öffentliche Interesse, 1999.

Uerpmann-Witzack, Robert, Schulische Inklusion von Kindern mit Behinderung nach dem G.L.-Urteil des EGMR, RdJB 69 (2021), 78-84.

Uerpmann-Witzack, Robert, Chancengleichheit im Bildungswesen nach dem Legasthenie-Urteil des BVerfG, RdJB 71 (2023), 281-290.

Uerpmann-Witzack, Robert, Völkerrechtliche Grundlagen, in: Knauff, Matthias (Hrsg.), Barrierefreiheit im ÖPNV, 2023, S. 11-26.

Wapler, Friederike, Gleichheit angesichts von Vielfalt als Gegenstand des philosophischen und des juristischen Diskurses, VVDStRL 2019, S. 53.85.

Welti, Felix, Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, SGb 2024, S. 389-394.

Die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland aus Sicht der Zivilgesellschaft – Zur Barrierefreiheit von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen

Verena Bentele

Nach der letzten Staatenprüfung hat der UN-Fachausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen Handlungsempfehlungen und Erwartungen an Deutschland formuliert, die für die Zivilgesellschaft ein wichtiger Gradmesser zur politischen Interessenvertretung sind.

Die Fachtagung in Kassel hat sich vertieft mit den Themen Zugang zum Recht¹, dem Recht auf Bildung² und dem Recht auf Arbeit³ beschäftigt. Dieser Beitrag wird sich auf das Thema Barrierefreiheit konzentrieren und auf aktuelle Entwicklungen eingehen.

A. Die zivilgesellschaftliche Forderung nach umfassender Barrierefreiheit und von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen

Wenn der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, Jürgen Dusel, sagt „Für Inklusion braucht es einen langen Atem und der scheint manchem in Deutschland auf halbem Weg schon auszugehen“, ist dem sicherlich zuzustimmen. Beim Rückblick darauf, wie viele Jahre der Sozi-

¹ Vgl. *Ganner und Sun* in diesem Band.

² Vgl. *Eckstein et al.* in diesem Band.

³ Vgl. *Chou, Germann, Posch und von Drygalski* in diesem Band.

alverband VdK mit seinen mehr als 2,2 Millionen Mitgliedern und die im Deutschen Behindertenrat (DBR) zusammengeschlossenen Verbände sich schon für eine umfassende Barrierefreiheit und für die Verpflichtung auch privater Anbieter von Gütern und Dienstleistungen zu den sogenannten angemessenen Vorkehrungen im Einzelfall einsetzen, dann war das Problem sicher nicht der fehlende lange Atem von zivilgesellschaftlichen Behindertenrechtsorganisationen.

Vor knapp 30 Jahren, am 30. Juni 1994, beschloss der damalige Bundestag das Benachteiligungsverbot in Artikel 3 Grundgesetz zu ergänzen und den wesentlichen Satz „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“ in die Verfassung aufzunehmen. Nach langem Widerstand der CDU/CSU gegen diese Verfassungsänderung, gab sie Helmut Kohl im Wahljahr 1994 auf einem Bundesverbandstag des Sozialverband VdK bekannt. In Deutschland ist die Erfahrung von Grenzen, Hürden und Hindernissen für Menschen mit Behinderungen eine alltägliche. Die Benachteiligungen betreffen sämtliche Lebensbereiche und bedeuten, dass weder eine aktive Teilhabe noch die Nutzung eigener Gestaltungsräume wegen vorhandener Barrieren möglich ist.

Der Koalitionsvertrag nach der Bundestagswahl im Jahr 2021 ließ aufhorchen und machte Hoffnung. Von einer Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) war die Rede im Koalitionsvertrag. Erklärter politischer Wille war es, Deutschland barrierefrei zu machen.⁴

Seit langem setzt sich der DBR für eine Reform des AGG und einen wirksamen Schutz vor Diskriminierung ein. Es braucht klare gesetzliche Regelungen zur Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Gütern und Dienstleistungen, die für die Öffentlichkeit bereitgestellt werden. Auch private Anbieter von solchen Gütern und Dienstleistungen müssen zur Barrierefreiheit verpflichtet werden, mindestens jedoch zu angemessenen Vorkehrungen im Einzelfall. Die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen muss als Diskriminierung im AGG verankert werden. Nur so werden Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit haben, ihre Rechte einzuklagen, wenn zum Beispiel im Restaurant keine Rampe für Rollstuhlnutzende bereitgestellt wird.

⁴ Vgl. *SPD/Bündnis 90 / Die Grünen/FDP*, Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 61, abrufbar unter www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.

Der Diskriminierungsschutz sollte nicht aufgeteilt werden aufgrund der Diskriminierungsgründe. Wenn derzeit Menschen mit Behinderungen beispielsweise von Behörden eine Benachteiligung erfahren, so ist der Schutz im Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) geregelt, nicht im AGG. Daher hatte für den DBR immer eine Reform des AGG Priorität. Trotz der ambitionierten Vorhaben wurden in den letzten Jahren die altbekannten Bedenken mit Blick auf die Nachteile für die Wirtschaft gehegt und gepflegt.

B. Die gescheiterte Umsetzung des Koalitionsvertrags 2021

Nach der Staatenprüfung im Jahr 2023 betonte der UN-Fachausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen, dass Deutschland in zahlreichen Bereichen für Barrierefreiheit sorgen und angemessene Vorkehrungen für den Fall (noch) nicht vorhandener Barrierefreiheit bereitstellen soll. Gemeint ist hier vor allem der privatrechtliche Bereich.⁵

Schon nach der ersten Staatenprüfung Deutschlands 2015 mahnte der Fachausschuss, dass nicht zwischen öffentlichen und privaten Anbietern unterschieden werden könne.⁶ Nach dem Benachteiligungsverbot im Grundgesetz, der Schaffung des BGG im Jahr 2002 und der Verabschiedung des AGG im Jahr 2006 ist also die Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention im Jahr 2009 ein wiederholter Handlungsauftrag an die Regierung.

Die Möglichkeiten des Gesetzgebers für einen wirksamen Diskriminierungsschutz hätten seit vielen Jahren genutzt werden können. Als die Novellierung des BGG 2016 anstand, forderten der DBR und seine Mitgliedsverbände mit Gesprächen, Stellungnahmen und Protestaktionen die Verpflichtung der privaten Anbieter von Dienstleistungen und Produkten zur Herstellung von Barrierefreiheit, zumindest jedoch zur Schaffung angemessener Vorkehrungen. Die

⁵ Vgl. CRPD/C/DEU/CO/2-3, in deutscher Übersetzung abrufbar unter www.deutscher-behinderterrat.de/mime/00137622D1725608806.pdf.

⁶ Vgl. CRPD/C/DEU/CO/1, in deutscher Übersetzung abrufbar unter www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/CRPD_Abschliessende_Bemerkungen_ueber_den_ersten_Staatenbericht_Deutschlands.pdf.

Früchte der politischen Interessenvertretung waren einige Verbesserungen im BGG. So waren Vorgaben für die Bundesverwaltung und Träger der öffentlichen Hand wertvolle Resultate, die jedoch den größten, den privaten Bereich komplett unberührt ließen.

Der Koalitionsvertrag 2021 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP bildete mit seiner Aussage zur Stärkung der Barrierefreiheit einen guten Ausgangspunkt für einen breiten Diskussionsprozess, angestoßen vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Eingeladen waren neben den Verbänden, die im Deutschen Behindertenrat organisiert sind, weitere Verbände, aber auch Vertreter der Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände.

Kernelement einer kommenden Reform sollte ein zentrales Benachteiligungsverbot sowohl für Träger der öffentlichen Gewalt als auch für private Anbieter von gewerblichen Gütern oder Dienstleistungen sein. Eine Benachteiligung hätte dann sowohl im Verstoß gegen eine gesetzliche Verpflichtung zur Barrierefreiheit als auch beim Verweigern einer angemessenen Vorkehrung im Einzelfall vorgelegen. Es war eine Überforderungsklausel – so wie es sie auch in Österreich gibt – eingeplant und ein Schlichtungsverfahren sollte immer vorgeschaltet sein. Weitere Verbesserungen waren vorgesehen, auf die hier im Einzelnen nicht eingegangen wird.

Immer wieder zeigt sich, dass Inklusion und Teilhabe nur verwirklicht werden können, wenn dies in einer Regierung als Querschnittsaufgabe und Gesamtverantwortung begriffen wird. Das für eine mögliche Reform des AGG zuständige Justizministerium leitete trotz des klaren Auftrags aus dem Koalitionsvertrag kein Gesetzgebungsverfahren mit einem notwendigen gesellschaftlichen Beteiligungsprozess ein. Aus dem für viele Bereiche der Teilhabe zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurde daher der oben beschriebene Prozess zur Reform des Behindertengleichstellungsgesetzes eingeleitet, um in der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention konkrete Schritte voranzukommen.

Das Bundesjustizministerium hingegen meldete Klärungsbedarf an, weil in Brüssel aktuell eine überarbeitete Version der 5. EU-Gleichbehandlungsrichtlinie verhandelt wird. Es ist jedoch Deutschland selbst, das seit 2008 die 5. EU-Gleichbehandlungs-Richtlinie blockiert, die u. a. Diskriminierungsschutz wegen Behin-

derung für die Bereiche Sozialschutz, soziale Vergünstigungen, Bildung sowie beim Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen vorsieht.

Belgien, welches bis Ende Juni 2024 die Europäische Ratspräsidentschaft innehatte, wollte einen Kompromiss und eine Zustimmung aller EU-Staaten erreichen. Fast alle Länder stimmten dem zwar so zu, jedoch blieb eine Vertreterin Deutschlands in Brüssel auf dem Standpunkt, dass erst noch geprüft werden müsse, ob die von Deutschland erhobenen Einwände berücksichtigt worden seien. Bis diese Prüfung abgeschlossen sei, erhalte Deutschland seinen allgemeinen Vorbehalt aufrecht.

Es werden also gleich zwei wichtige Vorhaben für mehr Barrierefreiheit und Diskriminierungsschutz sowohl im Bund als auch auf EU-Ebene blockiert.

C. Fazit

Als Fazit lässt sich sagen, dass klare gesetzliche Rahmenbedingungen für einen wirksamen Diskriminierungsschutz unerlässlich sind. Um diese zu erreichen, wird der lange Atem, aber vor allem auch ein echter politischer Wille und ein Bekenntnis zur UN-Behindertenrechtskonvention von Seiten einer kommenden Regierung von Nöten sein.

Die UN-BRK in Österreich

Schlaglichter auf die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich¹

Caroline Voithofer, Felicitas Rachinger

A. Allgemeines zur UN-BRK in Österreich

Österreich hat sowohl die Behindertenrechtskonvention (BRK) als auch das Fakultativprotokoll ratifiziert.² Die BRK ist am 26.10.2008 für Österreich in Kraft getreten.³ Die letzte Staatenprüfung bezog sich auf den zweiten und dritten Staatenbericht. Die Concluding Observations des Ausschusses wurden am 4.9.2023 angenommen.⁴ Völkerrechtlich entfaltet die BRK (Art. 27 WVK; Art. 4 Abs. 5 BRK) volle Bindung.⁵⁶

Staatsrechtlich wurde sie hingegen unter Erfüllungsvorbehalt gem. Art. 50 Abs. 2 Z 3 öB-VG (heute: Art 50 Abs. 2 Z 4 öB-VG⁷) ratifiziert, wonach die völkerrechtlichen Verpflichtungen innerstaatlich durch die Schaffung von Gesetzen zu erfüllen ist. Das bedeutet, dass sich die österreichischen Verwaltungsbehörden und Gerichte in ihren Entscheidungen ebenso wenig unmittelbar auf die BRK stützen können, wie sich Einzelpersonen wirksam auf die Durchsetzung der ihnen in der BRK zuerkannten Rechte berufen können.⁸ Dies wurde wieder durch den ö. Obersten Gerichtshof bestätigt.⁹ In der Entscheidung heißt es,

¹ Wir danken *Ayla Schimpfössl* für die Mithilfe bei der Erstellung des Manuskripts.

² öBGBl III 155/2008.

³ öBGBl III 155/2008.

⁴ CRPD/C/AUT/CO2-3 Rz. 1.

⁵ Vgl. etwa Universität Innsbruck, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwachsenden Verpflichtungen Österreichs, Rz. 28.

⁶ Wir danken *Ayla Schimpfössl* für die Mithilfe bei der Erstellung des Manuskripts.

⁷ IdF öBGBl I 51/2012.

⁸ Vgl. etwa Universität Innsbruck, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwachsenden Verpflichtungen Österreichs, Rz. 36.

dass die „[...] ins Treffen geführte UN-Behindertenrechtskonvention [...] nicht unmittelbar anwendbar [ist], [sie] begründet keine subjektiven Rechte und kann daher auch nicht Maßstab für die Rechtmäßigkeit eines anderen Rechtsakts sein (RS0131279 [T1]).“¹⁰ Über den Umweg des Grundsatzes der völkerrechtskonformen Interpretation entfaltet die BRK hingegen innerstaatlich auch ohne Umsetzungsgesetze eine gewisse Wirksamkeit. Nach dem Grundsatz der völkerrechtskonformen Interpretation „[müssen i]nnerstaatliche Rechtsnormen [...], sofern es ihr Wortlaut nicht verbietet, so ausgelegt werden, daß sie mit den zwischenstaatlichen Verpflichtungen Österreichs nicht in Widerspruch geraten.“¹¹ Die Wortlautgrenze bildet die dafür maßgebliche Schranke. Inhaltlich sind von der völkerrechtskonformen Interpretation alle innerstaatlichen Rechtsnormen erfasst. Im Rahmen der aktuellen Concluding Observations kritisierte der Ausschuss den österreichischen Erfüllungsvorbehalt scharf als Hemmschuh bei der Realisierung der Verpflichtungen aus der BRK¹² und empfahl entweder die offenen legislativen Schritte zu setzen oder den Erfüllungsvorbehalt zurückzuziehen.¹³

Als focal point/Anlaufstelle und Koordinationsmechanismus iSv. Art. 33 Abs. 1 BRK ist das Sozialministerium und sind die neun Landesstellen des Sozialministeriumsservice eingerichtet.¹⁴ Beraten wird das Ministerium vom Bundesbehindertenbeirat.¹⁵ Zudem muss das Ministerium eine*n Bundesbehindertenanwalt/-wältin bestellen, der*die unter anderem Personen mit Behinderungen bei der Rechtsdurchsetzung unterstützt.¹⁶

Für das Monitoring nach Art. 33 Abs. 2 BRK sind Bundes- und Landesmonitoringausschüsse eingerichtet.¹⁷ Diese werden um die jeweiligen OPCAT-Kommissionen in deren sachlichen Zuständigkeitsbereich¹⁸ ergänzt. Im Kontext der BRK

⁹ OGH 25.9.2023, 6Ob33/23f.

¹⁰ Ebenda, Rz. 36.

¹¹ Vgl. etwa öVwGH 28.02.1962, 0535/58, RS 5; öVwGH 20.02.1964, 0493/63; öVwGH 21.10.1983, 82/17/0087; öOGH 06.05.2008, 1 Ob 8/08w.

¹² CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 11.

¹³ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 12.

¹⁴ § 13f öBundesbehindertengesetz (BBG) idF öBGBI. I 155/2017.

¹⁵ Siehe zu diesem §§ 8-12 öBBG.

¹⁶ Siehe dazu §§ 13a-13e öBBG.

¹⁷ Vgl. §§ 13g-13l öBBG.

¹⁸ Vgl. 11 Abs. 1 Z 1 öVolksanwaltschaftsgesetz idF öBGBI. I 1/2012.

sind vor allem die geschlossenen Psychiatrien sowie der geschlossene Straf- und Maßnahmenvollzug berührt.

B. Kritikpunkte des Ausschusses

Aus Platzgründen sollen hier nur drei der in den Concluding Observations angeführten Kritikpunkte näher behandelt und dabei Einblicke in seit der Verabschiedung der Concluding Observations erfolgte Entwicklungen gegeben werden. Den Themen Rechtssubjektivität und Zugang zum Recht (Art. 12 und Art. 13 BRK), Recht auf Arbeit (Art. 27 BRK) und Recht auf Bildung (Art. 24 BRK) sind ob ihrer jeweiligen Bedeutung eigene Beiträge im Band gewidmet¹⁹. Da sowohl Österreich, Deutschland als auch die Schweiz föderalistisch organisiert sind, soll zunächst der Föderalismus behandelt werden (1.), im Anschluss daran erfolgt ein Schlaglicht auf das Thema digitale Barrierefreiheit (2.). Zum Schluss werden Themen rund um reproduktive Autonomie/Gerechtigkeit/Rechte (3.) diskutiert. Vorweg ist noch erwähnt, dass sich weitere Kritikpunkte durch die Concluding Observations ziehen, auf die nicht näher eingegangen werden kann. So wurde etwa bemängelt, dass

- Daten fehlen würden (Rz. 71-72, 19c, 29, 49a, 57h, 59a, 60a),
- die nach Art. 4 Abs. 3 BRK verpflichtende Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen oder ihrer Organisationen mangelhaft sei (Rz. 13, 14, 19a, 29, 51c, 52c),
- intersektionale Dimensionen noch wenig reflektiert würden (Rz. 19e), insbesondere seien speziell Staatenlose/geflohenen Menschen besonders von Barrieren betroffen (Rz. 45-46, 65b, 66b),
- Zwangsunterbringungen und Zwangsmaßnahmen im medizinischen Bereich nach wie vor stattfänden (Rz. 36-40, 43-44),
- Einschränkungen beim Zugang zu Gesundheitsleistungen und bei Wahlen bestünden (Rz. 59-62, 67-68),
- Probleme beim Zugang zum Recht bestünden (Rz. 33-34),

¹⁹ Vgl. dazu die Beiträge von *Ganner, Sun, Chou, von Drygalski, Germann* und *Posch* in diesem Band.

- ein inklusive Bildungssystem fehlen würde (Rz. 21, 57-58),
- der inklusive Arbeitsmarkt nicht etabliert sei (Rz. 63-64),
- Behinderung ein Armutsrisiko darstelle (Rz. 65a, 66a),
- Gewaltschutz zu erhöhen sei (Rz. 41-42),
- barrierefreies Freizeitangebot rar sei (Rz. 69-70),
- digitale Barrierefreiheit erst teilweise verwirklicht werde (Rz. 27a, 28a, 51a, 52a) und
- das föderalistische System als Hindernis für die Realisierung der Verpflichtungen aus der BRK wahrgenommen werde (Rz. 7-10, 47a).

I. Föderale Struktur Österreichs

Die föderale Struktur Österreichs ist auf völkerrechtlicher Ebene kein tauglicher Grund, völkerrechtliche Verpflichtungen nicht zu erfüllen. Dies ergibt sich aus Art. 27 Satz 1 Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK), wonach sich eine Vertragspartei „[...] nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen [kann], um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen.“ Art. 4 Abs. 1 lit. d) BRK verpflichtet die Vertragsstaaten zudem dazu, „Handlungen oder Praktiken, die mit diesem Übereinkommen unvereinbar sind, zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass die staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit diesem Übereinkommen handeln“. Nach Art. 4 Abs. 5 BRK richten sich sämtliche Bestimmungen der BRK zudem ausnahmslos an alle Teile eines Bundesstaates.²⁰ Daher erstaunt es nicht, dass Defizite bei der Umsetzung der Rechte aus der BRK, die sich aus den verschiedenen Kompetenzen zwischen Bund und Ländern ergeben, vom Ausschuss genauso wie der dadurch bestehende Normenpluralismus kritisiert werden.²¹ So seien die Regelungen bundesweit nicht kohärent ausgestaltet und finde sich teilweise nach wie vor das medizinische anstatt des menschenrechtlichen Modells von Behinderung.²² Als Beispiel für den Normenpluralismus können die unterschiedlichen Ausgestaltungen der Regelungen zur

²⁰ Vgl. dazu im Schweizer Kontext *Studer/Pärli*, in: Naguib/Pärli/Landolt/Demir/Filippo, Art. 4 BRK, Rz. 109 ff.

²¹ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 8-10.

²² CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 9, 35, 47, 63. Vgl. dazu auch *Schaur/Wegscheider*, *juridikum* 2024, 57 ff.

persönlichen Assistenz genannt werden.²³ In einem Pilotprojekt in Tirol, Salzburg und Vorarlberg wird seit Frühjahr 2023 versucht, eine bundesweit einheitliche Regelung zu finden.²⁴

Der Ausschuss bemängelt auch die unzureichende Datenerfassung.²⁵ Das führt etwa dazu, dass keine validen Aussagen über den offenen Bedarf an barrierefreien Wohnungen oder über die Veränderung der Inklusions-/Exklusionsquoten im Bildungsbereich getroffen werden können.²⁶ Auch ein Gender-²⁷ und Disability Mainstreaming zu etablieren, würde helfen, die bestehenden Datenlücken zu schließen.

Die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen bzw. ihrer Organisationen nach Art. 4 Abs. 3 BRK sei bundesweit noch alles andere als selbstverständlich.²⁸ Positiv in dieser Hinsicht hebt der Ausschuss den Reformprozess des 2. Erwachsenenschutzgesetzes hervor.²⁹ Hingegen gebe es noch keinen einheitlichen, strukturierten Einbindungsprozess sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene und erfolgten die meisten Gesetzgebungsprozesse nicht in einem partizipativen Prozess, der Menschen mit Behinderungen oder ihre Organisationen von Anfang an miteinbezieht.

Auch mit dem Föderalismus im Zusammenhang steht der notwendige Ausbau gemeindenaher Dienste, wie ihn etwa Art. 19 lit. c) und Art. 25 lit. c) BRK vorsehen.³⁰ Der Tiroler Monitoringausschuss hat in dieser Hinsicht zB auf den notwendigen Ausbau der gemeindenahen psychosozialen Versorgung hingewiesen³¹ und aufgrund der hohen Bedeutung der Maßnahmen für den Alltag der Betroffenen ein Pilotprojekt zum Erreichen von Barrierefreiheit in zwei Tiroler

²³ S. dazu etwa *Rußegger/Obermeyr*, ÖZPR 2023/95.

²⁴ Vgl *Rußegger/Obermayr*, ÖZPR 2023/95.

²⁵ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 71-72, 19c, 29, 49a, 57h, 59a, 60a.

²⁶ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 71a.

²⁷ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 20 c.

²⁸ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 13-14.

²⁹ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 5a, 31; siehe dazu auch *Lampfmayr*, iFamZ 2016, 158 ff.

³⁰ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 42; 60 a.

³¹ Tiroler Monitoringausschuss, Psychosoziale und sozialpsychiatrische Versorgung in Tirol – wohin? (2021), 35.

Gemeinden mit dem ÖZIV begleitet.³² Die BRK ist daher in ihrer Umsetzung stets im Mehrebenensystem zu denken.³³

II. Digitale Barrierefreiheit

Kritikpunkte zum Thema „Digitale Barrierefreiheit“ finden sich in den Concluding Observations im Kontext von Art. 9 BRK (Barrierefreiheit), Art. 13 BRK (Zugang zum Recht) und Art. 21 BRK (Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen).

Unter Art. 9 BRK kritisiert der Ausschuss die enge nationale Umsetzung des European Accessibility Act (EAA).³⁴ Insbesondere würden die Bereiche Gesundheit, Bildung, Haushalt und physische Umwelt nicht aufgegriffen.³⁵ Die österreichische Gesetzgebung hat den EAA durch das Barrierefreiheitsgesetz³⁶ umgesetzt, das mit 28. Juni 2025 in Kraft getreten ist. Der Geltungsbereich entspricht dem des EEA und soll die Barrierefreiheit bestimmter – insb digitaler – Produkte und Dienstleistungen fördern, geht aber nicht darüber hinaus. Die oben angeführten Bereiche sind somit nicht gezielt erfasst, sondern nur dann, wenn sie im Zusammenhang mit erfassten Produkten bzw. Dienstleistungen stehen.

Unter Art. 13 BRK kritisiert der Ausschuss Barrieren bei digitalen Verhandlungen vor Gerichten bzw. im verwaltungsgerichtlichen Verfahren.³⁷ Die digitale Durchführung von Verhandlungen ist aktuell unter bestimmten Voraussetzungen im Zivilprozess³⁸ sowie im verwaltungsgerichtlichen Verfahren³⁹ möglich. Die Bestimmungen enthalten keine spezifischen Anforderungen an die digitale Barrierefreiheit dieser Verfahren.⁴⁰

³² Vgl. https://www.oeziv-tirol.at/fileadmin/user_upload/oeziv-tirol/pdf/20221611_Oberlaender_Rundschau_-_Elmen_wird_Gemeinde_fuer_ALLE_5.pdf (abgerufen 31.07.2025).

³³ Vgl. dazu auch *Grigoryan*, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Multi-Level Comparative Study of Legal and Political Implementation in Germany, Austria and Denmark (2023) sowie den Beitrag von *Welti* in diesem Band.

³⁴ Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen.

³⁵ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 27a.

³⁶ Bundesgesetz über Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen, öBGBL I 76/2023.

³⁷ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 33a.

³⁸ § 132a öZPO.

³⁹ § 44 öAVG; § 25a VwGVG.

⁴⁰ *Essig*, ÖZW 2023, 85 (III D.).

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft das in Art. 21 BRK verankerte Recht auf Zugang zu Information, unter dem der Ausschuss den fehlenden barrierefreien Zugang zu Informationen der Regierungen kritisiert.⁴¹ Einfachgesetzlich ist barrierefreier Zugang zu Webseiten des Bundes nach dem Web-Zugänglichkeits-Gesetz (WZG)⁴² bzw. zu Webseiten der Länder nach den jeweiligen Landesgesetzen⁴³ vorgesehen, wobei die Bestimmungen jeweils der Umsetzung der Web Accessibility-RL⁴⁴ dienen. Wie vom Ausschuss kritisiert, bestehen bei der tatsächlichen Umsetzung dieser Barrierefreiheit Mängel: Bereits 2021 wies das diesbezüglich durchgeführte Monitoring starken Verbesserungsbedarf auf⁴⁵, bis 2023 gab es keine nennenswerten Änderungen der Situation.⁴⁶ Etwa wiesen 2021 nur 54%⁴⁷ der überprüften Webseiten Barrierefreiheitserklärungen auf, 2023 nur 51%.⁴⁸

Erwähnenswert ist, dass in der Richtlinie ebenso wie in deren bundesweiten Umsetzung bei Nichteinhaltung keinerlei Sanktionsmechanismus vorgesehen ist. Die Umsetzung auf Bundesebene⁴⁹ sieht zwar die Möglichkeit von Beschwerden⁵⁰ vor, die zunächst jedoch lediglich zum Ausspruch von Handlungsempfehlungen und zum Vorschlag von Verbesserungsmaßnahmen führen. Geht mit Verstößen gegen das WZG ein Verstoß gegen andere Bundesgesetze, „die das Gleichbehandlungsgebot betreffen“, einher, kann die Beschwerde an die für diesen Verstoß zuständige Stelle weitergeleitet werden. Zu denken ist dabei insbesondere an die Bestimmungen des BGStG⁵¹, das Diskriminierungsverbote aufgrund von Behinderung enthält. Auf Länderebene ist die Umsetzung teilweise in

41 CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 52a.

42 Bundesgesetz über den barrierefreien Zugang zu Websites und mobilen Anwendungen des Bundes, öBGBI. I 59/2019.

43 ZB in Tirol: § 14b Tiroler Antidiskriminierungsgesetz 2005 Tiroler LGBl. 25/2005 idF Tiroler LGBl. 90/2023 (TADG).

44 Richtlinie (EU) 2017/2102 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über den barrierefreien Zugang zu Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen.

45 *Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft*, Digitales zugänglich machen: Bericht zu Österreichs digitaler Barrierefreiheit (2021).

46 *Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft*, Zwischenbericht nach dem Monitoring-Zeitraum 2023.

47 *Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft*, Digitales zugänglich machen: Bericht zu Österreichs digitaler Barrierefreiheit (2021), 46.

48 *Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft*, Zwischenbericht nach dem Monitoring-Zeitraum 2023.

49 Bund: § 5 Abs. 1 Z. 2 öWZG.

50 Die Beschwerdestelle des Bundes ist eingerichtet bei der österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft.

51 Bundesgesetz über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, öBGBI. I 82/2005.

die Antidiskriminierungsgesetze der Länder eingebettet und folgt dort vorhandenen Beschwerdemöglichkeiten.⁵²

Mit dem Zugang zu Webseiten in Zusammenhang stehend ist die Zugänglichkeit von Gerichts- und Behördenentscheidungen, die der Ausschuss unter Art. 13 BRK (Zugang zum Recht) kritisiert.⁵³ Gerichts- und Behördenentscheidungen werden – zumindest teilweise – über die vom Bundeskanzleramt betriebene Webseite [ris.bka.gv.at](https://www.ris.bka.gv.at) veröffentlicht. In der dort abrufbaren Barrierefreiheitserklärung findet sich folgender Passus:

„Die über die Abfragemasken im RIS abrufbaren Inhalte sind Inhalte Dritter (dateneinbringende Stellen, wie beispielsweise Gerichte, Bundes-, Landes- oder Gemeindedienststellen), die nicht im Einflussbereich des Bundeskanzleramtes liegen. Für diese Inhalte Dritter kann bezüglich Vereinbarkeit mit Barrierefreiheitsbestimmungen keine Aussage getroffen werden. [...]“⁵⁴

Inhalte Dritter sind von den Vorschriften des WZG ausgenommen. Selbst wenn diese Dritten selbst an Vorgaben der Web-Zugänglichkeit gebunden sind, sei es auf Bundes- oder Länderebene, gelten ihre Verpflichtungen wiederum nur für eigens angebotene Webseiten bzw. mobile Anwendungen.

In Bezug auf Mobilität greift der Ausschuss die Problematik rund um die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit zu assistierender Technologie auf. Insbesondere die hohen Kosten werden kritisiert.⁵⁵ Dies entspricht der gegenwärtigen Situation in Österreich. Ob und in welchem Ausmaß Kosten übernommen werden können, ist abhängig von der in Österreich umständlich – ua. aufgrund der bereits unter A. besprochenen föderalen Struktur Österreichs – geregelten sozial(-versicherungs)rechtlichen Einordnung und häufig mit bürokratischen Hürden verbunden.⁵⁶

⁵² So etwa § 14b TADG.

⁵³ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 33a.

⁵⁴ <https://www.ris.bka.gv.at/UI/Barrierefreiheit.aspx>

⁵⁵ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 49b.

⁵⁶ *Silbernagl*, JMG 2024, 71.

III. Reproduktive und sexuelle Autonomie

An mehreren Stellen kritisiert der Ausschuss Aspekte, die unter der Überschrift „Reproduktive und sexuelle Autonomie“ zusammengefasst werden können und hier knapp diskutiert werden.

Die sexuelle Identität, die von Art. 8 EMRK und Art. 22 BRK⁵⁷ geschützt ist, ist in der Empfehlung des Ausschusses, nicht lebensrettende geschlechtsanpassende Maßnahmen von non-binary Kindern zu verbieten, berührt.⁵⁸ Der Ausschuss behandelt diese Ausführung unter Art. 15 BRK, der Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe.

Unter Art. 16 BRK, der Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch, stellt der Ausschuss fest, dass es nach wie vor kein Konzept gebe, das sicherstellt, dass Menschen in Einrichtungen ihre sexuelle Selbstbestimmung leben können⁵⁹ und bekräftigt diese Feststellung in seinen Ausführungen zu Art. 22 BRK (Achtung der Privatsphäre)⁶⁰. Darin zeigt sich der Ausschuss besorgt darüber, dass das freie Ausleben des eigenen Sexuallebens in Einrichtungen schwierig und besonders für gleichgeschlechtlich Liebende erschwert sei und empfiehlt diese Situation zu verbessern.⁶¹

Generell äußert sich der Ausschuss im Kontext von Art. 25 BRK ferner über den eingeschränkten Zugang von Frauen und Mädchen mit Behinderungen zu sexuellen und reproduktiven Gesundheitsleistungen (wie Verhütungsmaßnahmen und sexueller Bildung) – vor allem wenn sie in Einrichtungen leben – besorgt⁶² und empfiehlt den Zugang dazu sicherzustellen⁶³.

⁵⁷ *Meier/Naguib*, in: Naguib/Pärli/Landolt/Demir/Filippo, Art. 22 BRK, Rz. 24.

⁵⁸ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 40.

⁵⁹ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 41.

⁶⁰ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 53a.

⁶¹ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 54 a.

⁶² CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 59 b.

⁶³ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 60 b.

Unter Art. 17 BRK, dem Schutz der Unversehrtheit der Person, teilt der Ausschuss seine Sorge über Berichte von Sterilisationen entgegen der Bestimmungen im ABGB sowie über die Verabreichung von Verhütungsmitteln an Frauen und Mädchen mit Behinderungen ohne ihre Zustimmung oder auch ohne ihr Wissen mit.⁶⁴ Besonders betroffen von letzterem seien Frauen und Mädchen, die in Einrichtungen leben. Daher empfiehlt der Ausschuss:

„a) das in § 255 ABGB festgelegte Sterilisationsverbot strikt durchzusetzen, barrierefrei zugängliche Informationen über sexuelle Selbstbestimmung bereitzustellen, Daten zu im Vertragsstaat durchgeführten Sterilisationen zu erheben, aufgeschlüsselt nach biologischem Geschlecht, sozialem Geschlecht, Alter, angewandtem Verfahren und Ort des Eingriffs, und medizinisches Personal in den gesetzlichen Anforderungen zu schulen;

b) ein Verbot der Durchführung empfängnisverhütender Maßnahmen bei Menschen mit Behinderungen ohne ihre persönliche Einwilligung durchzusetzen.“⁶⁵

Der diesbezügliche materielle Regelungsrahmen im ABGB, AußStrG und StGB⁶⁶ wird vom Ausschuss nicht kritisiert. Nach § 163 ABGB ist eine medizinisch nicht indizierte Sterilisation weder durch ein minderjähriges Kind, dessen Eltern⁶⁷ noch durch das Gericht⁶⁸ zustimmungsfähig. Für erwachsene nicht-entscheidungsfähige Personen, für die eine Vertretung für medizinische Angelegenheiten aufrecht ist, bestimmt § 255 ABGB⁶⁹, dass weder ein*e Vorsorgebevollmächtigte*r noch eine*r Erwachsenenvertreter*in in medizinisch nicht-indizierte Sterilisationen wirksam zustimmen kann, außer wenn „sonst wegen eines dauerhaften körperlichen Leidens eine Gefährdung des Lebens oder die Gefahr

⁶⁴ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 43.

⁶⁵ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 44 in der Übersetzung nach <https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Menschen-mit-Behinderungen/UN-Behindertenrechtskonvention.html> (30.07.2025).

⁶⁶ § 90 Abs. 2 öStGB idF öBGBl. I 105/2019 lautet: „Die von einem Arzt an einer Person mit deren Einwilligung vorgenommene Sterilisation ist nicht rechtswidrig, wenn entweder die Person bereits das fünfundzwanzigste Lebensjahr vollendet hat oder der Eingriff aus anderen Gründen nicht gegen die guten Sitten verstößt.“

⁶⁷ Vgl. *Ondreasova*, in: Rummel/Lukas/Geroldinger, ABGB⁴ (Stand 1.07.2021), § 163 ABGB, Rz. 2 f.; *Fischer-Czermak*, in: Kletečka/Schauer, ABGB-ÖN^{1.05} (Stand 1.10.2018), § 163 ABGB, Rz. 1 f.; *Stor-mann*, in: Schwimann/Kodek, ABGB Praxiskommentar⁵, § 163 ABGB, Rz. 1.

⁶⁸ 296 BlgNR 21. GP 56.

⁶⁹ IdF öBGBl. I 59/2017.

einer schweren Schädigung der Gesundheit oder starker Schmerzen besteht.“⁷⁰ In diesen Fällen ist die Zustimmung der Vertretungsperson zusätzlich gerichtlich genehmigungsbedürftig (§ 255 Abs. 2 ABGB)⁷¹. Ist die betroffene Person entscheidungsfähig, entscheidet sie ausschließlich selbst (§ 252 ABGB).

Ähnlich ist die Rechtslage zu Verhütungsmaßnahmen, die als medizinische Behandlungsmaßnahmen grundsätzlich der Zustimmung der diesbezüglich (!) entscheidungsfähigen Person selbst bedürfen. Dies gilt sowohl für Minderjährige (§ 173 ABGB)⁷² als auch für erwachsenenvertretene Personen (§ 252 Abs 1 ABGB)⁷³. Bei mündigen Minderjährigen (= ab dem vollendeten 14. Lebensjahr) wird grundsätzlich vermutet, dass sie entscheidungsfähig sind (§ 173 Abs 1 Satz 1 ABGB). Nur wenn der*die Minderjährige nicht entscheidungsfähig ist, kann die Zustimmung durch jene des*der gesetzlichen Vertreters*Vertreterin ersetzt werden. Hegt der*die behandelnde Mediziner*in Zweifel an der Entscheidungsfähigkeit einer erwachsenen Person, muss diese*r sich nach § 252 Abs. 2 ABGB um Unterstützungspersonen bemühen, mit deren Hilfe die betroffenen Person potentiell doch Entscheidungsfähigkeit erlangen kann. Ausgenommen davon ist der Fall, dass die betroffene Person zu erkennen gibt, „dass sie mit der beabsichtigten Beziehung anderer und der Weitergabe von medizinischen Informationen nicht einverstanden ist“ (§ 252 Abs. 2 letzter Satz ABGB). Ist die Person auch mit Unterstützung nicht entscheidungsfähig und hat sie bereits eine*n Vertreter*in für medizinische Angelegenheiten, so bedarf es dessen*deren Zustimmung (§ 253 Abs. 1 ABGB)⁷⁴. Dabei ist der Wille der vertretenen Person maßgeblich. Das bedeutet, dass jedenfalls über ihre*seine sexuellen und Familiengründungswünsche von dem*der Vertreter*in das Gespräch zu suchen ist. Dies steht auch im Einklang mit § 253 Abs. 2 ABGB, wonach jede medizinische Behandlung

⁷⁰ S. dazu *Pfurtscheller*, in: *Schwimann/Neumayr*, ABGB Taschenkommentar⁶, § 255 ABGB, Rz. 2; *Pesendorfer*, in: *Fenyves/Kerschner/Vonkilch*, ABGB³, § 255 ABGB, Rz. 5; *Parapatits*, in: *Kletečka/Schauer*, ABGB-ON^{1.03} (Stand 1.8.2019), § 255 ABGB, Rz. 3.

⁷¹ S. ausführlich zum Verfahren *Seebacher*, RdM 2024/28.

⁷² S. etwa *Mokrejs-Weinhappel*, in: *Rummel/Lukas/Geroldinger*, ABGB⁴ (Stand 1.5.2022), § 173 ABGB; *Fischer-Czermak*, in: *Kletečka/Schauer*, ABGB-ON^{1.04} (Stand 1.10.2018), § 173 ABGB; *Storrmann*, in: *Schwimann/Kodek*, ABGB Praxiskommentar, § 173 ABGB; *Weitzenböck*, in: *Schwimann/Neumayr*, ABGB Taschenkommentar⁶, § 173 ABGB.

⁷³ S. etwa *Pfurtscheller*, in: *Schwimann/Neumayr*, ABGB Taschenkommentar⁶, § 252 ABGB; *Pesendorfer*, in: *Fenyves/Kerschner/Vonkilch*, ABGB³ § 252 ABGB; *Parapatits*, in: *Kletečka/Schauer*, ABGB-ON^{1.03} (Stand 1.8.2019), § 254 ABGB; *Weitzenboeck*, in: *Schwimann/Kodek*, ABGB Praxiskommentar⁵, § 252 ABGB; *Stefula*, in: *Bydlinski/Perner/Spitzer*, ABGB⁷, § 252 ABGB.

⁷⁴ S. etwa *Pesendorfer*, in: *Fenyves/Kerschner/Vonkilch*, ABGB³, § 253 ABGB, Rz. 6 f.; *Parapatits*, in: *Kletečka/Schauer*, ABGB-ON^{1.03} (Stand 1.8.2019), § 254 ABGB, Rz. 14.

der betroffenen Person selbst unabhängig von ihrer Entscheidungsfähigkeit zu erläutern ist. Die Zweifelsregel in § 253 Abs. 1 letzter Satz ABGB, wonach eine medizinisch-indizierte Behandlung im Zweifel erwünscht ist, wird im Kontext von Verhütungsmaßnahmen selten weiterhelfen. Ergeben sich Hinweise darauf, dass die betroffene Person die Verhütungsmaßnahme nicht wünscht, so bedarf es nicht nur der Zustimmung des Vertreters*der Vertreterin, sondern zusätzlich der gerichtlichen Genehmigung (§ 254 Abs. 1 ABGB).⁷⁵ Umgekehrt kann das Gericht auch die verweigerte Vertreter*innenzustimmung ersetzen (§ 254 Abs. 2 ABGB).⁷⁶

Die Ehe- und Eingetragenenpartnerschaftsfähigkeit setzen die diesbezügliche Entscheidungsfähigkeit voraus.⁷⁷ Insofern ist die Befürchtung des Ausschusses, dass Menschen mit Behinderungen mit einem*einer Erwachsenenvertreter*in das Recht zu heiraten verweigert werde, rechtlich nicht begründet,⁷⁸ da die Zustimmung eines Vertreters*einer Vertreterin bei Volljährigen nicht erforderlich ist.⁷⁹ Dass faktisch erwachsenenvertretenen Person von ihren Vertreter*innen vom Eingehen einer Ehe/Eingetragenen Partner*innenschaft (EP) abgeraten wird, lässt sich nur durch Aufklärung über die Rechtslage vermeiden, nicht durch gesetzliche Bestimmungen. Allenfalls könnte überlegt werden, eine solche Aufklärungspflicht für Vertreter*innen im Erwachsenenschutzrecht zu verankern. Kritisch diskutiert werden kann zudem, ob die Entscheidungsfähigkeit unabdingbare Voraussetzung für das Eingehen einer Ehe oder EP sein muss. Aufgrund der nicht unerheblichen und doch schwierig zu beseitigenden Rechtswirkungen erscheint dies jedoch notwendig.

Der Ausschuss äußert sich im Kontext von Art. 22 BRK (Achtung der Privatsphäre) über die „abschreckende Wirkung der Anti-Prostitutionsgesetze der Länder auf staatlich finanzierte Angebote der Sexualbegleitung für Menschen

⁷⁵ S. etwa *Pesendorfer*, in: Fenyves/Kerschner/Vonkilch, ABGB³, § 254 ABGB, Rz. 2-8; *Parapatits*, in: Kletečka/Schauer, ABGB-ON^{1.03} (Stand 1.8.2019), § 254 ABGB, Rz. 22 ff.; *Pfurtscheller*, in: Schwimann/Neumayr, ABGB Taschenkommentar⁶, § 254 ABGB, Rz. 2.

⁷⁶ S. etwa *Pesendorfer*, in: Fenyves/Kerschner/Vonkilch, ABGB³, § 254 ABGB, Rz. 10-16; *Parapatits*, in: Kletečka/Schauer, ABGB-ON^{1.03} (Stand 1.8.2019), § 254 ABGB, Rz. 15; *Pfurtscheller*, in: Schwimann/Neumayr, ABGB Taschenkommentar⁶, § 254 ABGB, Rz. 3.

⁷⁷ § 1 öEheG idF öBGBl. I 59/2017; § 4 öEPG idF BGBl. I 59/2017.

⁷⁸ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 55a.

⁷⁹ S. etwa *Stabentheiner/Maier*, in: Rummel/Lukas, ABGB⁴ (Stand 1.7.2021), § 1 EheG, Rz. 9; *Nademleinsky*, in: Schwimann/Kodek, ABGB Praxiskommentar⁵, § 1 Ehegesetz, Rz. 3.

mit Behinderungen“⁸⁰ besorgt. Daher empfiehlt er eine bundesweite Vereinheitlichung der Regelungen von Sexarbeit und Sexualassistenz/-begleitung und eine öffentliche Finanzierung von Sexualassistenz/-begleitung für Menschen mit Behinderungen zu etablieren.⁸¹ Diesbezüglich können zwei legislative Neuerungen, die 2024 und 2025 in Kraft getreten sind, genannt werden. Zwar fand keine bundesweite Vereinheitlichung der Regulierung von Sexarbeit statt, jedoch wurde in den beiden westlichsten Bundesländern - Vorarlberg und Tirol - 2024/25 die Sexualassistenz teilweise legalisiert.⁸² In § 4 Abs. 5 Vorarlberger Sittenpolizeigesetz⁸³ wurde eine Ausnahme zum Verbot von Sexarbeit „[...] für Dienstleistungen der Sexualassistenz an erheblich beeinträchtigten Personen in deren privaten Räumlichkeiten, sofern die dienstleistende Person spezifisch hierfür fachlich qualifiziert ist“ eingeführt. Als erheblich beeinträchtigt gelten Personen, die mindestens in Stufe 4 des ö. Bundespflegegeldgesetz eingeordnet sind oder erhöhte Familienbeihilfe beziehen. Pflegestufe 4 geht mit einem Mindestpflegebedarf von 160 Stunden pro Monat oder ca. 5 ½ Stunden pro Tag einher.⁸⁴ In Tirol sieht nun § 14 Abs. 2 Tiroler Landes-Polizeigesetz⁸⁵ eine Ausnahme zum Verbot von Sexarbeit für „sexuelle Dienstleistungen an volljährigen Menschen mit Behinderungen in deren privaten Räumlichkeiten sowie [...] in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen oder in Alten-, Wohn- und Pflegeheimen“ vor. Anders als in Vorarlberg erfasst die Tiroler Regelung alle Personen, die Leistungen nach dem Bundespflegegesetz beziehen – unabhängig der Pflegestufe -, sowie Personen, die Leistungen nach dem Tiroler Teilhabegesetz, dem Tiroler Heim- und Pflegeleistungsgesetz beziehen oder über einen Behindertenpass nach dem ö. Bundesbehindertengesetz verfügen. Personen, die in Tirol Sexualassistenz ausüben möchten, haben vorab an einem Beratungsgespräch teilzunehmen.⁸⁶

⁸⁰ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 53 b.

⁸¹ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 54 b.

⁸² S. dazu eingehender *Voithofer/Tinzl*, *juridikum* 2024.

⁸³ IdF Vorarlberger LGBl. 18/2024.

⁸⁴ § 4 Abs. 2 Bundespflegegeldgesetz idF öBGBI. I 12/2015.

⁸⁵ IdF Tiroler LGBl. 23/2025.

⁸⁶ § 14 Abs. 3 lit. b Tiroler Landes-Polizeigesetz.

Seit der Verabschiedung der Concluding Observations hat das oberste Zivilgericht Österreichs (OGH) eine wegweisende Entscheidung zur Gleichbehandlung von behinderten und nicht-behinderten Kindern getroffen und die bisherige Rechtsprechung in „wrongful conception“ Haftungsfällen verworfen.⁸⁷ Bislang judizierte der OGH, dass in Fällen, in denen es zur Geburt eines Kindes kommt, obwohl die Eltern medizinische Verhütungsmaßnahmen durchführen ließen und diese Verhütungsmaßnahmen nicht lege artis erfolgten, den Eltern kein Schadenersatz in Höhe ihrer Unterhaltspflichten für das Kind zustehe. Sehr wohl sprach der OGH jedoch den Unterhaltsschaden in jenen Fällen zu, in denen ein Kind mit Behinderungen geboren wurde und die Eltern argumentierten, sie hätten sich bei richtiger Aufklärung über die Behinderung des Kindes, für einen straflosen Schwangerschaftsabbruch entschieden. Der Schwangerschaftsabbruch sei aber aufgrund der unvollständigen oder unrichtigen Aufklärung durch eine*n Mediziner*in nicht erfolgt. In der Entscheidung 3Ob9/23d vom 21.11.2023 verwarf der OGH diese Unterscheidung und sprach nunmehr auch in einem „wrongful conception“ Fall den Eltern den „Unterhaltsschaden“ zu. Daraus folgt, dass nunmehr allen Eltern, die aufgrund eines Behandlungsfehlers Eltern „wider Willen“ wurden, ihr „Unterhaltsschaden“ unabhängig von den Eigenschaften des Kindes ersetzt wird. Es handelt sich um eine haftungsrechtliche Gleichbehandlung von einem Versagen von Verhütungsmitteln (zB Spirale) und nicht in Anspruch genommenen legalen Schwangerschaftsabbrüchen aufgrund von Aufklärungs-/Behandlungsfehlern.

Freilich bleibt dabei ein schaler Beigeschmack, der auch darauf zurückzuführen ist, dass ein Schwangerschaftsabbruch gemäß § 97 Z 2 dritter Fall öStGB straffrei bis zum Eintreten der Wehen möglich ist, wenn „eine ernste Gefahr besteht, daß das Kind geistig oder körperlich schwer geschädigt sein werde“⁸⁸ (= „eugenische Indikation“). Der Tatbestand differenziert nach Behinderung und steht daher potentiell in Konflikt mit Art. 7 Abs. 1 öB-VG⁸⁹. Das Auseinanderfallen zwischen der begründungsfreien legalen Möglichkeit eines Abbruchs innerhalb der ersten drei Monate nach Beginn der Schwangerschaft (§ 97 Z 1 öStGB) und

⁸⁷ OGH 21.11.2023, 3Ob9/23d. S. dazu etwa *Prisching/Sommer*, Zak 2024, 104; *Oechsner/Lagger-Zach*, Zak 2024, 68; *Kletečka*, JBL 2024, 178; *Schickmair*, EF-Z 2024, 114; *Rief*, ÖZPR 2024, 30; *Zahrl*, DAG 2024, 18; *Ofner*, ZfRV 2024, 49.

⁸⁸ öBGBl. 60/1974 idF öBGBl. I 112/2015.

⁸⁹ öBGBl. 1/1930 idF öBGBl. I 114/2013.

dem Beginn der Wehen, wird daher kritisiert.⁹⁰ In den Concluding Observations empfiehlt der Ausschuss nunmehr konsequent die Abschaffung der eugenischen Indikation.⁹¹ Dabei behandelt der Ausschuss das Thema aus rechtsdogmatischer Sicht vollkommen stringent unter Art. 8 BRK (Bewusstseinsbildung). Da einem Embryo/Fötus in der österreichischen Grundrechtsdogmatik keine eigene Rechtssubjektivität zukommt,⁹² scheiden dessen eigenes Recht auf Leben (Art. 10 BRK) und dessen eigener Achtungsanspruch nach Art. 23 BRK wie auch andere eigene in der BRK verankerten Rechte aus. Die Behandlung des Themas unter Art. 8 BRK trifft den Nagel auf den Kopf, da Eltern sich mitunter gerade auch für einen Schwangerschaftsabbruch entscheiden, wenn/weil sie von der potentiellen Behinderung ihres zukünftigen Kindes erfahren, da sie mitunter die bestehenden Barrieren für sich und ihr Kind fürchten.⁹³ Das führt uns zum großen Thema oder der Herkules-Aufgabe der BRK: die Realisierung einer inklusiven Gesellschaft.

C. Fazit: Die Herkules-Aufgabe: Realisierung einer inklusiven Gesellschaft⁹⁴

Erst wenn eine inklusive Gesellschaft verwirklicht ist, werden in den Concluding Observations zu den Staatenberichten keine umfassenden Kritikpunkte mehr enthalten sein. Bei der Realisierung dieser inklusiven Gesellschaft handelt es sich wahrlich um eine Herkules-Aufgabe bei der nicht klar ist, wo zuerst begonnen werden muss, damit sie gut und möglichst effizient gelingt. Denn alle in der BRK verbrieften Rechte – von der Bewusstseinsbildungsmaßnahmen (Art. 8 BRK), inklusiven Bildung (Art. 24 BRK), dem inklusiven Erwerbsmarkt (Art. 27 BRK), der Anerkennung der Rechtssubjektivität (Art. 12 BRK) über die De-Institutionalisierung (Art. 19 BRK) etc. – sind miteinander verschränkt und bedingen

⁹⁰ S. etwa *Voithofer*, *juridikum* 2014, 200-207 mwN.

⁹¹ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 25 f.

⁹² Diesen Punkt – oder Ausführungen zu den Überlegungen, wie Kinder mit/ohne Behinderungen ungleich behandelt werden, wenn ihre Eltern einen Schadenersatzanspruch (nicht) zugesprochen erhalten – übersehen *Oechsner/Lagger-Zach*, wenn sie eine Diskriminierung nach Art. 5 BRK bejahen (Zak 2024, 68-70).

⁹³ Vgl zu gouvernementalitätspolitischen Überlegungen dazu *Voithofer*, in: Heidegger/Ludwig/Voithofer, 105-108, 111-112.

⁹⁴ Dieses Fazit bereits gefasst unter *Voithofer/Tinzl*, *juridikum* 2024.

sich wechselseitig. Die allgemeinen Grundsätze (Art. 3 BRK) und die allgemeinen Verpflichtungen (Art. 4 BRK) bilden die Basis und gemeinsam mit den Inhalten aus der Präambel den Auslegungsrahmen. Es erstaunt daher nicht, dass im Rahmen der Staatenberichtsverfahren der Ausschuss viel zu kritisieren fand. Vor dieser Herkules-Aufgabe in Untätigkeit zu verfallen, würde jedoch nichts verbessern. Insofern gilt es, die Kritik des Ausschusses in operationalisierbare Arbeitspakete zu transformieren und die inklusive Gesellschaft Mosaik für Mosaik (weiter) aufzubauen.

D. Literaturverzeichnis

Bydlinski, Peter/ Perner, Stefan/ Spitzer, Martin (Hrsg.), ABGB, Kommentar, 7. Auflage 2023 (zitiert: *Bearbeiter:in*, in: Bydlinski/ Perner/ Spitzer, ABGB).

Essig, Alexander, Zugang zum Recht & Inklusion durch Legal Tech, ÖZW 2023, 85.

Fenyves, Attila/ Kerschner, Ferdinand/ Vonkilch, Andreas (Hrsg.), ABGB, (Klang-Kommentar), §§ 239-284, 3. Auflage 2020 (zitiert: *Bearbeiter:in*, in: Fenyves/ Kerschner/Vonkilch, ABGB).

Fischer-Czermak, Constanze, in: Kletečka, Andreas/Schauer, Martin (Hrsg.), ABGB-ON_{1,05} § 163 ABGB (Stand 1.10.2018, rdb.at).

Fischer-Czermak, Constanze, in: Kletečka, Andreas/Schauer, Martin (Hrsg.), ABGB-ON_{1,04} § 173 ABGB (Stand 1.10.2018, rdb.at).

Grigoryan, Lilit, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Multi-Level Comparative Study of Legal and Political Implementation in Germany, Austria and Denmark (2023).

Kletečka, Andreas, Schadenersatz für wrongful birth und wrongful conception, JBl 2024, 178.

Lampmayr, Alexander, Vom Sachwalterrecht zur Erwachsenenvertretung. Gesetzgebung unter Einbindung betroffener Menschen, iFamZ 2016, 158.

- Naguib, Tarek/ Pärli, Kurt/ Landolt, Hardy/ Demir, Eylem/ Filippo, Martina* (Hrsg.), UNO-Behindertenrechtskonvention, Bern 2023 (Zitiert: *Bearbeiter:in*, in: Naguib/Pärli/Landolt/Demir/Filippo).
- Oechsner, Silvia/ Lagger-Zach, Stefanie*, „Wrongful birth“, „wrongful conception“ und Art 5 UN-BRK, Zak 2024, 68.
- Ofner, Helmut*, „Wrongful conception“ – Kehrtwende in der Rechtsprechung des OGH, ZfRV 2024, 49.
- Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft*, Digitales zugänglich machen: Bericht zu Österreichs digitaler Barrierefreiheit (2021).
- Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft*, Zwischenbericht nach dem Monitoring-Zeitraum 2023, abrufbar unter www.digitalbarrierefrei.at/de/monitoring/monitoring-berichte/zwischenbericht-2023 [abgerufen 04.07.2025].
- Parapatits, Felicitas*, in: Kletečka, Andreas/Schauer, Martin (Hrsg.), ABGB-ON^{1.03} §§ 254, 255 ABGB (Stand 1.8.2019, rdb.at).
- Prisching, Daniel/ Sommer, Bernhard*, Schadenersatzrechtliche Gleichstellung von „wrongful birth“ und „wrongful conception“, Zak 2024, 104.
- Rief, Matthias*, Wrongful conception, ÖZPR 2024, 30.
- Rummel, Peter/ Lukas, Meinhard/ Geroldinger, Andreas* (Hrsg.), ABGB, Kommentar, 4. Auflage, rdb.at (zitiert: *Bearbeiter:in*, in: Rummel/Lukas/Geroldinger, ABGB).
- Rußegger, Hannah/ Obermeyer, Leonie*, Persönliche Assistenz, ÖZPR 2023/95.
- Schaur, Melanie/ Wegscheider, Angela*, Grenzen und Möglichkeiten von Selbstbestimmt Leben und Autonomie für Menschen mit Behinderungen, juridikum 2024, 49.
- Schickmair, Martina*, wrongful birth – wrongful conception: Gleichzeitig eine Anmerkung zu 3 Ob 9/23d, EF-Z 2024, 114.

Seebacher, Manja, Rechtsfragen des Sterilisationsverfahrens nicht entscheidungsfähiger Personen, RdM 2024/28.

Silbernagl, Rainer, Digitale Kommunikationsfreiheit für Menschen mit Behinderungen – Ein Beitrag aus Anlass der Staatenprüfung der Umsetzung der UN-BRK in Österreich 2023 durch den Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen der Vereinen Nationen in Genf, JMG 2024, 71.

Schwimann, Michael/ Kodek, Georg E. (Hrsg.), ABGB, Praxiskommentar, 2019 (zitiert: *Bearbeiter:in*, in: Schwimann/Kodek, ABGB Praxiskommentar).

Schwimann, Michael/ Kodek, Georg E. (Hrsg.), ABGB, Praxiskommentar, Band 1, 6. Auflage 2025 (zitiert: *Bearbeiter:in*, in: Schwimann/Kodek, ABGB Praxiskommentar).

Schwimann, Michael/ Neumayr, Matthias (Hrsg.), ABGB, Taschenkommentar, 6., neu bearbeitete Auflage 2023 (zitiert: *Bearbeiter:in*, in: Schwimann/Neumayr, ABGB Taschenkommentar).

Voithofer, Caroline, Unerwünschte Körper? Zur Pränatal- und Präimplantationsdiagnostik in Österreich im Lichte des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, *juridikum* 2014, 199.

Voithofer, Caroline, Zur Rolle des Rechts bei der Veränderung von Körpern am Beispiel der (Re-)Konstruktion einer binären Geschlechter(körper)ordnung im Spannungsfeld von reproduktiver Autonomie und Ableismus, in: Heidegger, Maria/ Ludwig, Gundula/ Voithofer, Caroline (Hg.), *Körper(un)ordnungen. Trans- und interdisziplinäre Perspektiven auf Körperpolitiken, Körpergeschichten und Körperpraktiken*, innsbruck university press, 2025, 91.

Voithofer, Caroline/ Tinzl, Lukas, Sexualassistenz für Menschen mit Behinderungen. Ein Schritt vorwärts in Vorarlberg, *juridikum* 2024, 590.

Zahl, Johannes, Zu „wrongful birth“ und „wrongful conception“, DAG 2024, 18.

Das Staatenberichtsverfahren aus Sicht der Zivilgesellschaft

Felix Steigmann

Die interdisziplinäre Fachtagung vom 20. bis 21. Juni 2024 in Kassel stand dem Veranstaltungstitel folgend ganz im Zeichen der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Für die Umsetzung und insbesondere für die Überwachung der Umsetzung durch die Vertragsstaaten ist das Staatenberichtsverfahren von zentraler Bedeutung. Am Staatenberichtsverfahren sind eine Reihe unterschiedlicher Akteur*innen beteiligt, die Zivilgesellschaft spielt hierbei eine besondere Rolle. Diese wird im folgenden Beitrag zum Tagungsband am Beispiel des kombinierten zweiten und dritten Staatenberichtsverfahrens Österreichs, das vom 21. bis 23. August 2023 in Genf stattfand, dargestellt.

Dem Motto „Nichts über uns, ohne uns“ folgend ist die volle und wirksame Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an der Gesellschaft ein wichtiger, wenn nicht der wichtigste Grundpfeiler der UN-BRK.¹ Aus diesem Grund ist die Partizipation von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen in allen Belangen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, von zentraler Bedeutung. Das gilt nicht nur für die „Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung“² der UN-BRK auf nationaler Ebene, sondern auch für die aktive Beteiligung am Staatenberichtsverfahren vor dem UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Fachausschuss) in Genf.³

¹ Vgl. UN-Behindertenrechtskonvention (2006/2008): Art. 3 lit. c.

² Ebd.: Art. 4 Abs. 3.

³ Vgl. Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014) (CRPD/C/11/2) Report of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities on its eleventh session (31 March–11 April 2014) Annex II: Guidelines on the participation of disabled persons' organizations and civil society organizations in the work of the Committee: S. 9 ff.

A. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft am Staatenberichtsverfahren: Drei Bereiche

Grundsätzlich lässt sich die Beteiligung der Zivilgesellschaft am Staatenberichtsverfahren in drei Bereiche gliedern: Der Parallelbericht zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich, der Austausch mit dem UN-Fachausschuss in Genf sowie das nationale Follow-up im Anschluss an das Staatenberichtsverfahren. Diese werden im Folgenden aus der Perspektive des Österreichischen Behindertenrats dargestellt. Der Österreichische Behindertenrat, die gesetzlich verankerte Interessenvertretung der Menschen mit Behinderungen in Österreich, koordinierte hierbei die zivilgesellschaftliche Delegation vor Ort in Genf sowie die Erstellung des Parallelberichts.

B. Der Parallelbericht

Im Zentrum der zivilgesellschaftlichen Beteiligung am Staatenberichtsverfahren steht der Parallelbericht zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich in Form der Beantwortung der sogenannten List of Issues.⁴ Bei der List of Issues handelt es sich um einen Fragenkatalog des UN-Fachausschusses zum Stand der Umsetzung der UN-BRK, dessen Beantwortung den Staatenbericht Österreichs darstellt. Der Parallelbericht der Zivilgesellschaft kontrastiert hierbei die Sicht des Umsetzungsstandes seitens des Staates Österreich und stellt für den UN-Fachausschuss eine zentrale Informationsquelle dar. Der Parallelbericht basiert größtenteils auf Dokumenten des Österreichischen Behindertenrats, welche ein breites thematisches Spektrum abbilden und in partizipativen Formaten mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen erarbeitet wurden. Darüber hinaus haben Expert*innen aus verschiedenen Bereichen, darunter auch Menschen mit Behinderungen, mit ihrer Expertise entscheidend zum Entstehen des

⁴ Siehe Österreichischer Behindertenrat: Antwort auf die "List of Issues" (Frageliste) vor Einreichung des kombinierten zweiten und dritten periodischen Berichts Österreichs (CRPD/C/AUT/QPR/2-3) durch den Österreichischen Behindertenrat. 2023. <https://www.behindertenrat.at/wp-content/uploads/2023/07/Antwort-auf-die-List-of-Issues-Oesterreichischer-Behindertenrat-2023.pdf>, Letzter Zugriff: 07.01.2025.

Parallelberichts beigetragen. In dem sich über mehrere Monate erstreckenden Erstellungsprozess wurde der Österreichische Behindertenrat dankenswerterweise von der International Disability Alliance unterstützt. Der Parallelbericht wurde fristgerecht Mitte Juli 2023 an den UN-Fachausschuss in Genf gesendet.

Der Parallelbericht ist neben dem Staatenbericht die wohl wichtigste Ressource des UN-Fachausschusses. Einerseits stellt er, wie bereits erwähnt, eine alternative Sichtweise auf den Stand der Umsetzung der UN-BRK in Österreich dar. Andererseits ist er im Sinne der Partizipation von Menschen mit Behinderungen von besonderer Bedeutung und verleiht dem Staatenberichtsverfahren eine zusätzliche Qualität: Durch die Erarbeitung im Rahmen eines partizipativen Prozesses bietet er umfassende Einblicke in die tatsächlichen Lebensrealitäten bzw. -umstände von Menschen mit Behinderungen in Österreich. Die Darstellungen des Umsetzungsstandes im Staatenbericht in Form und Inhalt sind hingegen teilweise ausweichend und verklausuliert.⁵

C. Der Austausch mit dem UN-Fachausschuss

Weiters stellt der Parallelbericht die Basis des Austausches des UN-Fachausschusses mit der Zivilgesellschaft, des sogenannten private briefings, dar, der im Vorfeld des konstruktiven Dialogs mit der österreichischen Staatendelegation (constructive dialogue) am 21. August 2023 stattfand. Dabei traf sich die vom Österreichischen Behindertenrat koordinierte zivilgesellschaftliche Delegation, sowie Vertreter*innen des Unabhängigen Monitoringausschusses und der Volksanwaltschaft mit dem UN-Fachausschuss im Rahmen eines nichtöffentlichen Meetings, um die gravierendsten Mängel bei der Umsetzung der UN-BRK in Österreich zu thematisieren.

Die knappe Zeit des private briefings von 1,5 Stunden möglichst effektiv nutzend, wurde von den Delegationsteilnehmer*innen ein Eingangsstatement verlesen, welches die größten Mängel bei der Umsetzung der UN-BRK in Österreich

⁵ Vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz: UN-Behindertenrechtskonvention Zweiter und dritter Staatenbericht Österreichs. Beschlossen von der Österreichischen Bundesregierung am 4. September 2019. 2019. <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=728>, Letzter Zugriff: 07.01.2025.

aus Sicht der Zivilgesellschaft beinhaltete und quasi die Essenz des Parallelberichts darstellte.⁶ Im Anschluss daran stellten die Mitglieder des UN-Fachausschusses zahlreiche (Nach-)Fragen an die zivilgesellschaftliche Delegation, um die Defizite bei der Umsetzung der UN-BRK in Österreich sowie die ihnen zugrundeliegenden strukturellen Probleme in Österreich noch besser verstehen zu können. Die Beantwortung der Fragen während des private briefings sowie darüber hinaus – eine vollständige Beantwortung war aufgrund der Fülle an (Nach-)Fragen nicht möglich – diente der weiteren vertiefenden Vorbereitung des UN-Fachausschusses auf den constructive dialogue an den zwei Folgetagen.

Neben den (Nach-)Fragen im Rahmen des private briefings trat die zivilgesellschaftliche Delegation auch in bilateralen Austausch mit einzelnen Mitgliedern des UN-Fachausschusses. In diesen Treffen, die immer wieder über den Zeitraum des Staatenberichtsverfahrens verteilt stattfanden, konnten den jeweiligen fachlichen Expertisen und Interessen der Ausschussmitglieder entsprechende Themen und Problemstellungen diskutiert, sowie wichtige Detailfragen beantwortet werden. Auf diese Weise konnte dem UN-Fachausschuss ein vertieftes Verständnis für nationale, österreichspezifische Rahmenbedingungen vermittelt werden. Zusätzlich zum großen Interesse an der Sicht der Zivilgesellschaft auf den Stand der Umsetzung der UN-BRK in Österreich, fand die fachliche Expertise der zivilgesellschaftlichen Delegation große Anerkennung durch die Mitglieder des UN-Fachausschusses. Dies zeigte sich insbesondere darin, dass die zivilgesellschaftliche Delegation ersucht wurde, Fragen zu besonders wichtigen Aspekten der Umsetzung der UN-BRK an die staatliche Delegation Österreichs vorzuformulieren. Dass Ausschussmitglieder Fragen aus diesem Fundus im Rahmen des constructive dialogue stellten, zeigt die Bedeutung der Beteiligung der Zivilgesellschaft und ihrer Perspektive auf den Umsetzungsstand für das Staatenberichtsverfahren.

⁶ Siehe Österreichischer Behindertenrat: Die österreichische Zivilgesellschaft bei der Staatenprüfung. 2023. <https://www.behindertenrat.at/staatenpruefung-2023/die-oesterreichische-zivilgesellschaft-bei-der-staatenpruefung/>, Letzter Zugriff: 07.01.2025.

D. Das nationale Follow-up

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft am Staatenberichtsverfahren war mit dem Abschluss der Aktivitäten in Genf (noch) nicht beendet. So wie die Zivilgesellschaft, auch hier wieder koordiniert vom Österreichischen Behindertenrat, schon vor dem eigentlichen Verfahren in Genf medial über die Situation in Österreich berichtet hatte⁷, tat sie das auch im Nachgang des Staatenberichtsverfahrens.⁸ Hier ging es einerseits vor allem darum, mediale Aufmerksamkeit für das Staatenberichtsverfahren und andererseits die größten Baustellen in Bezug auf die Umsetzung der UN-BRK in Österreich zu generieren und die Ergebnisse des Staatenberichtsverfahrens einem breiteren Publikum zugänglich zu machen.⁹ Auch hier spielte der Parallelbericht als Ressource, auf die sich in verschiedenen Kontexten verweisen ließ, eine wichtige Rolle. Darüber hinaus fand im Anschluss an die Veröffentlichung der Abschließenden Bemerkungen¹⁰ Pressearbeit in Form von Pressemitteilungen statt, in deren Kontext ein strukturierter Prozess zur Umsetzung eben jener Abschließenden Bemerkungen eingefordert wurde.¹¹ Einen solchen Prozess gibt es bis heute, mehr als ein Jahr nach der Verabschiedung der Abschließenden Bemerkungen, aber immer noch nicht. Zwar gibt es den Nationalen Aktionsplan Behinderung in Österreich für den Zeitraum 2022-2030. Dieser enthält jedoch, nicht nur aufgrund seiner zeitlichen Terminierung, kaum Maßnahmen, die einen substantiellen Beitrag zur Umset-

7 Österreichischer Behindertenrat: Vereinte Nationen prüfen menschenrechtliche Verpflichtungen. 2003. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20230801_OTS0073/vereinte-nationen-pruefen-menschenrechtliche-verpflichtungen, Letzter Zugriff: 07.01.2025.

8 Österreichischer Behindertenrat: Pressekonferenz zur Staatenprüfung. 2023. <https://www.behindertenrat.at/2023/09/pressekonferenz-zu-staatenpruefung-oesterreichs-durch-un-fachausschuss-in-genf/>, Letzter Zugriff: 07.01.2025.

9 Österreichischer Behindertenrat: Pressespiegel Staatenprüfung 2023. 2023. <https://www.behindertenrat.at/staatenpruefung-2023/pressespiegel-staatenpruefung-2023/> Letzter Zugriff: 07.01.2025.

10 Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen: Abschließende Bemerkungen zum kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht Österreichs (CRPD/C/AUT/CO/2-3). 2023. https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:a0700fa3-63ae-444f-962c-11edf3360bf5/2._UN-BRK-Staatenpr%C3%BCfung_%C3%9Cbersetzung_abschlie%C3%9Fende_Bemerkungen_DE_mit_Korrigendum.pdf, Letzter Zugriff: 07.01.2025.

11 Österreichischer Behindertenrat: Fachausschuss der Vereinten Nationen veröffentlicht Handlungsempfehlungen. 2023. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20230912_OTS0073/fachausschuss-der-vereinten-nationen-veroeffentlicht-handlungsempfehlungen, Letzter Zugriff: 07.01.2023.

zung der Handlungsempfehlungen leisten können. Nichtsdestotrotz arbeitet der Österreichische Behindertenrat auf unterschiedlichen Ebenen weiter an der Umsetzung der UN-BRK in Österreich.

Die UN-BRK in der Schweiz

Umsetzung der UN-BRK in der Schweiz – Umsetzungsschritte nach dem ersten Staatenprüfverfahren

Urs Germann, Andreas Rieder

A. Einleitung

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) trat in der Schweiz am 15. Mai 2014 in Kraft. Ende Juni 2016 legte die Schweiz dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (nachfolgend: UN-Ausschuss) den ersten Staatenbericht vor.¹ Wegen der Pandemie kam es in der Folge zu Verzögerungen des Verfahrens. Erst im März 2022 konnte der UN-Ausschuss das Prüfverfahren, das in hybrider Form, teils in Genf, teils online, stattfand, durchführen und seine Abschliessenden Bemerkungen veröffentlichen.² Der vorliegende Beitrag beleuchtet die Reaktionen auf die Bemerkungen des UN-Ausschusses und die seither erfolgten Umsetzungsarbeiten aus Sicht der schweizerischen Bundesbehörden. Da in der Schweiz wichtige Bereiche der Behindertenpolitik in die Zuständigkeit der Kantone fallen, werden dabei punktuell auch Aspekte und Entwicklungen berücksichtigt, die auf dieser föderalen Ebene angesiedelt sind.

Das Staatenberichtsverfahren und die Diskussionen über die weitere Umsetzung der UN-BRK sind in der Kontinuität zu einer Reihe von Bestrebungen und Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung und der gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu sehen, die deutlich weiter zurückreichen. 2004 trat das Schweizer Behindertengleichstellungsgesetz in Kraft, das die Beseitigung von Benachteiligungen bezweckt und Rahmenbedingungen für eine gleichberechtigte Teilnahme von Menschen mit Behinderungen an der

¹ Die Unterlagen des Bundes zum Staatenberichtsverfahren sind auf der Website des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zugänglich: www.edi.admin.ch/ebgb > Recht > International > UNO-Konvention > Staatenberichtsverfahren.

² CRPD.

Gesellschaft setzt. Das Gesetz setzt Schwerpunkte beim Zugang zu Bauten und Anlagen, bei der Inanspruchnahme des öffentlichen Verkehrs sowie bei der Inanspruchnahme von Dienstleitungen.³ Im Anschluss an die Ratifizierung der UN-BRK im Mai 2014 beschloss der Bundesrat (Bundesregierung) die Behindertenpolitik 2018–2021, die die Zusammenarbeit zwischen den involvierten Akteurinnen und Akteuren auf allen staatlichen Ebenen fördern und mit drei Schwerpunktpogrammen in den Bereichen «Gleichstellung und Arbeit», «Selbstbestimmtes Wohnen» und «Barrierefreiheit und Digitalisierung» auch inhaltliche Akzente setzen sollte.⁴ Wie im Folgenden gezeigt wird, schliessen die Reaktionen auf die Ergebnisse des Staatenberichtsverfahren in verschiedener Hinsicht an diese Vorarbeiten an.

B. Ausgangslage: Das Staatenprüfverfahren vom Frühjahr 2022

Die Abschliessenden Bemerkungen des UN-Ausschusses machen deutlich, dass er insgesamt zu einer sehr kritischen Beurteilung der Schweiz gelangte, die sich über weite Strecken am Bericht der Zivilgesellschaft (dem sogenannten «Schattenbericht») orientiert. Während die Bemerkungen des UN-Ausschusses seitens der offiziellen Schweiz zum Teil für Irritationen sorgten, sahen sich die Organisationen von Menschen mit Behinderungen in ihren Einschätzungen und Forderungen bestätigt. Tatsächlich umfassen die Abschliessenden Bemerkungen neben wenigen positiven Erwähnungen bezüglich der Stärkung des Menschenrechtsschutzes zahlreiche, durchwegs im Diktum der Besorgnis vorgetragene Bemerkungen und über 90 Empfehlungen an die Adresse der Schweiz.⁵ Es kann hier nicht im Detail auf die einzelnen Empfehlungen eingegangen werden. Herausgegriffen seien lediglich folgende Punkte: Der UN-Ausschuss empfiehlt der Schweiz, einen umfassenden und wirksamen Schutz vor Diskriminierung zu

³ Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) vom 13. Dezember 2002, SR 151.3, abrufbar unter www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/667/de.

⁴ Behindertenpolitik. Bericht des Bundesrats vom 9. Mai 2018. Das Dokument ist auf der Website des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zugänglich: www.edi.admin.ch/ebgb > Behindertenpolitik > Weiterführende Informationen.

⁵ *CRPD*.

gewährleisten, die unterstützte Entscheidungsfindung im Erwachsenenschutz zu stärken sowie ein selbstbestimmtes Leben und ein inklusives Bildungssystem zu ermöglichen. Der UN-Ausschuss unterstreicht zudem die Bedeutung, die dem Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen zukommt. Daneben signalisiert er grundlegenden Handlungsbedarf in mehreren Bereichen, etwa im Bereich der Arbeit (vgl. hierzu der Beitrag von Urs Germann in diesem Band). Ebenfalls empfiehlt er der Schweiz die Unterzeichnung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen.

Gleichsam als roter Faden durch die Empfehlungen zieht sich die Aufforderung, die Koordination auf nationaler Ebene und zwischen den föderalen Ebenen zu verbessern. So empfiehlt der UN-Ausschuss der Schweiz die Entwicklung von sektoriellen Strategien und Aktionsplänen auf der nationalen Ebene, namentlich zur Verbesserung der Zugänglichkeit (Artikel 9), zum Zugang zu Hilfsangeboten für Gewaltopfer (Artikel 16), zur Beendigung der Unterbringung in Heimen (Artikel 19), zur Umsetzung einer inklusiven Bildung (Artikel 24) oder zur Ermöglichung von Übergängen vom geschützten in den allgemeinen Arbeitsmarkt (Artikel 27).

C. Umsetzung auf Bundesebene: Behindertenpolitik des Bundesrats

Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung für Menschen mit Behinderungen (EBGB), das im Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) angesiedelt ist, stellte auf Behördenseite die Koordination des Staatenberichtsverfahrens vor und während der Anhörung sicher. Im Mai 2022 informierte das EDI den Bundesrat über die Abschliessenden Bemerkungen und Empfehlungen des UN-Ausschusses. Bezüglich des weiteren Vorgehens hielt der Bundesrat dabei fest, dass die Empfehlungen in die geplanten behindertenpolitischen Massnahmen für die Jahre 2023–2026 einfließen sollen. Diese befanden sich damals innerhalb der Verwaltung bereits in Erarbeitung und sollten die erwähnten Schwerpunktprogramme der Jahre 2018–2021 ablösen. Mit dem gewählten Vorgehen wurde die Stossrichtung verdeutlicht, die aus Sicht des Bundesrats leitend sein soll: Die weiteren Arbeiten zur Umsetzung der UN-BRK sollen, wo immer möglich, im

Sinn eines Disability-Mainstreaming in bestehende Prozesse, Gefässe und Projekte integriert und damit (neue) «Sonderlösungen» vermieden werden.

Im Sommer 2023 führte das EBGB mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und Organisationen von Menschen mit Behinderungen verschiedene Gespräche. Dabei ging es auch um möglich Schwerpunktsetzungen für die weitere Umsetzung. Die anfängliche Idee, für die weitere Bearbeitung gemeinsam mit den nationalen Dachorganisationen eine Priorisierung der Empfehlungen des UN-Ausschusses vorzunehmen, erwies sich allerdings schwieriger als erwartet. Der Bundesrat setzte deshalb im März 2023, gestützt auf die Ergebnisse der mit den Organisationen von Menschen zusammen umgesetzten Behindertenpolitik 2018–2021, neue Schwerpunkte. Das Paket, das der Bundesrat im Dezember 2023 definitiv genehmigte, besteht aus zwei Hauptelementen: zum einen aus einer Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes, zum anderen aus vier Schwerpunktprogrammen in den Bereichen «Wohnen», «Arbeit», «Dienstleistungen» und «Partizipation», die an die Programme der Vorjahre anschliessen.⁶

I. Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG), das 2004 in Kraft trat, wurde 2015 einer ersten Evaluation unterzogen. Die Ergebnisse zeigten, dass das Gesetz in den Bereichen Wirkung zeigte, wo konkrete Vorgaben bestehen respektive wo der Bund selbst weitere Ausführungsbestimmungen erlassen kann. Dies gilt insbesondere für den Zugang zum öffentlichen Verkehr, zu Bauten und Anlagen sowie zu Dienstleistungen des Bundes. Zudem wies die Evaluation darauf hin, dass es nötig sei, den Diskriminierungsschutz von Menschen mit Behinderungen zu stärken, insbesondere in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen und bei der Inanspruchnahme von privaten Dienstleistungen.⁷ Bei der Ausarbeitung der Behindertenpolitik 2018–2021 sah der Bundesrat zunächst davon ab, gesetzliche Anpassungen vorzunehmen. Stattdessen setzte er mit den drei

⁶ Medienmitteilung «Behindertengleichstellungsgesetz: Bundesrat will Schutz vor Diskriminierung stärken», 8. Dezember 2023, abrufbar unter www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-99287.html.

⁷ Egger/ Stutz/ Jäggi/ Bannwart/ Oesch/ Naguib/ Pärli.

Schwerpunktprogrammen auf eine Reihe von Grundlagen-, Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen. Damit verbunden war die Erwartung, dass sich Verbesserungen auch ohne zusätzliche gesetzliche Verpflichtungen realisieren lassen. Die seither gemachten Erfahrungen haben allerdings deutlich gemacht, dass sich der Zugang von Menschen mit Behinderungen zu zentralen Lebensbereichen seit 2018 nicht wesentlich verbessert hat. Aus diesem Grund entschied sich der Bundesrat dafür, dem Parlament eine Teilrevision des BehiG vorzulegen, die einen wirkungsvolleren Diskriminierungsschutz ermöglicht.

Die Vorlage, die der Bundesrat am 20. Dezember 2024 nach Durchführung und Auswertung einer breit abgestützten Konsultation (sogenannte Vernehmlassung) zuhanden des Parlaments verabschiedete, zielt darauf, Menschen mit Behinderungen noch besser vor Benachteiligungen zu schützen.⁸ Dazu sieht der Gesetzesentwurf folgende Neuerungen vor:

- *Schutz vor Benachteiligungen im Bereich der Arbeit:* Der Geltungsbereich des BehiG, der heute im Bereich der Arbeit und Beschäftigung lediglich Arbeitsverhältnisse des Bundes abdeckt, soll auf alle öffentlich- und privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse ausgedehnt werden. Vorgesehen ist, dass sowohl direkte wie indirekte Benachteiligungen und alle Phasen des Arbeitsverhältnisses inklusive der Rekrutierung erfasst werden. Arbeitgebende sollen verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen vorzunehmen, um in der konkreten Situation eine Benachteiligung aufgrund einer Behinderung zu vermeiden. Die Verpflichtung sollte im Rahmen des Zumutbaren gelten und schliesst an die allgemeinen arbeitsrechtlichen Verpflichtungen zum Schutz der Gesundheit von Arbeitnehmenden an. Kommen Arbeitgebende ihren Verpflichtungen nicht nach, sollen betroffene Personen ihren Rechtsanspruch vor Gericht geltend machen können. Dabei wird im Einzelfall eine Abwägung zwischen den Interessen der Person mit Behinderungen und denjenigen des Arbeitgebers vorzunehmen sein.
- *Verbot von Benachteiligungen bei öffentlich zugänglichen Dienstleistungen:* Das Diskriminierungsverbot unter Privaten gilt heute in der Schweiz nach geltender Praxis nur in einem engen Bereich, d. h. nur

⁸ Botschaft zur Änderung des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 20. Dezember 2024

bei krass unterschiedlicher, benachteiligender und meist auch herabwürdigender Behandlung von Menschen mit Behinderungen.⁹ Die Vorlage will den Schutz vor Benachteiligungen bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater erweitern. Anbietende von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen sollen im Rahmen des Zumutbaren ebenfalls dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligung beim Zugang zu Leistungen verhindern, beseitigen oder zu verringern. Für die Erbringer von digitalen Dienstleistungen sollen, im Einklang mit Vorgaben der EU¹⁰, Mindeststandards für die Barrierefreiheit verbindlich festgelegt werden. Mit dem Accessibility-Standard (eCH-0059) für Webangebote besteht bereits ein einschlägiger nationaler Standard.¹¹

- *Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache:* Die drei schweizerischen Gebärdensprachen sind auf Bundesebene bislang nur faktisch (d. h. im Rahmen der verfassungsmässig garantierten Sprachenfreiheit, der Verpflichtung der Bundesbehörden, die Bedürfnisse gehörloser Personen bei der direkten Kommunikation zu berücksichtigen, sowie von Leistungsansprüchen im Bereich der Invalidenversicherung), aber nicht rechtlich anerkannt. Der Bundesrat erachtet eine Integration der Forderung des Parlaments und der Gehörlosenorganisationen nach einer rechtlichen Anerkennung in die BehiG-Vorlage als zielführend. Vorgesehen ist einerseits ein allgemeiner Förderauftrag für Bund und Kantone. Andererseits sollen die bestehenden Bestimmungen des Bundes für die Förderung von Projekten besser sichtbar gemacht und ausdrücklicher auf sprachlich-kulturelle Anliegen ausgerichtet werden. Nicht Gegenstand der Teilrevision ist die Abgeltung der Kosten für Dolmetschdienstleistungen, die heute zu einem grossen Teil durch die Sozialversicherungen getragen werden.

⁹ Vgl. *Botschaft zur Änderung des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 20. Dezember 2024*, S. 8; *Schefer/Hess-Klein*, S. 21f.

¹⁰ Dazu gehört insbesondere die Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Anforderungen an die Barrierefreiheit von Produktion und Dienstleistungen (Amtsblatt der Europäischen Union, L151/70 vom 7. Juni 2019).

¹¹ Vgl. Schweizer Accessibility Standard (eCH-0059 Version 3.0), abrufbar unter www.ech.ch/de/ech/ech-0059/3.0.

Das Parlament wird sich voraussichtlich ab Sommer 2025 mit der Vorlage befassen. Eine Diskussion über die Vorlage in der breiten Öffentlichkeit steht beim Abschluss dieses Beitrags (Ende 2024) noch aus. Die Ergebnisse der im Frühjahr 2024 durchgeführten Konsultation (Vernehmlassung) vermittelten immerhin einen ersten Eindruck, wie sich die relevanten Akteurinnen und Akteure bezüglich des Handlungsbedarfs und der Stossrichtung der Revision positionieren.

Das Ziel, den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen zu stärken, wurde in der Vernehmlassung zwar allgemein begrüsst. Bezüglich der Ausgestaltung gingen die Meinungen jedoch auseinander. Behindertenorganisationen und Linksparteien kritisierten, dass die Vorlage wichtige Themen ausklammere. Von dieser Seite wurden auch Themen eingebracht, die nicht in die Zuständigkeit des Bundes fallen oder individuelle Unterstützungsleistungen betreffen; ebenfalls kritisiert wurde ein ungenügender Einbezug von Menschen mit Behinderungen bei der Erarbeitung der Vorlage. Wirtschaftskreise und die Schweizerische Volkspartei (SVP) bezweifelten dagegen die Notwendigkeit einer weiteren Gesetzgebung und betonten, dass die Schweiz international bereits gut positioniert sei. Die Liberalen (FDP) begrüsst zwar die Bemühungen um Gleichstellung, schlugen jedoch vor, mit der Revision noch zuzuwarten. Andere Stimmen vertraten die Ansicht, dass die vorgesehenen Verpflichtungen nicht konkret genug seien, wodurch eine effektive Umsetzung nicht gewährleistet sei. Von verschiedener Seite gefordert wurde auch eine engere Verbindung zu den Massnahmen der Invalidenversicherung.¹²

Zu berücksichtigen ist, dass die Vorlage inzwischen aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung nochmals angepasst und verschiedene Anliegen aufgenommen wurden. Die Anpassungen betreffen insbesondere den Begriff der Benachteiligung, das Konzept der angemessenen Vorkehrungen und das Verbandsbeschwerderecht. Weitergehende Massnahmen, die Unterstützungs- und andere staatliche Leistungen einschliessen, wie sie vonseiten der Behindertenorganisationen gefordert werden, bleiben jedoch weiterhin ausgeklammert. Wie der Vernehmlassungsentwurf fokussiert die Vorlage des Bundesrats auf den Bereich der Gleichstellung, wobei er – als wichtigste Neuerung – erstmals auch private

¹² Eidgenössisches Department des Innern, Teilrevision des BehiG, Ergebnisbericht.

Akteurinnen und Akteure in die Pflicht nimmt. Erste Reaktionen auf den Entwurf deuten denn auch darauf hin, dass die erfolgten Nachjustierungen seitens der Organisationen von Menschen mit Behinderungen durchaus positiv aufgenommen und auch als Ergebnisse der früher vorgebrachten Kritik interpretiert werden.¹³

II. Schwerpunktprogramme des Bundes

Für den Bundesrat ist die Teilrevision lediglich ein Teil der Behindertenpolitik 2023–2026. Dazu gehören auch vier Schwerpunktprogramme, die die bisherigen Programme weiterführen, vertiefen und um neue Schwerpunkte erweitern. Ziel bleibt es, den Informations- und Erfahrungsaustausch zu verbessern, gemeinsam mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren Grundlagen für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu erarbeiten sowie neue Massnahmen zu entwickeln und zu erproben, die die Rechte von Menschen mit Behinderungen – und damit auch zentrale Punkte der Abschlissenden Bemerkungen des UN-Ausschusses – voranzubringen.¹⁴

- *Programm Arbeit:* Ziel ist dieses Programms ist es, die Gleichstellung und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Arbeitswelt zu verbessern. Dazu sollen die bereits vorhanden Instrumente (wie z. B. Unternehmensnetzwerke, Arbeitgeberberatung oder Umfragetools) aufbereitet, Arbeitgebenden vermittelt und, wo nötig, ergänzt werden. Das Programm macht auf die Vorteile eines barrierefreien und inklusiven Arbeitsumfelds aufmerksam und stellt Hilfestellungen bereit, die es privaten und öffentlichen Arbeitgebern erleichtern, sich auf allfällige gesetzliche Anpassungen einzustellen und proaktiv neuen Anforderungen umzugehen. Ebenfalls soll die Vorbildfunktion von öffentlichen Arbeitgebenden (Bund, Kantone,

¹³ Vgl. die Medienmitteilung vom Inclusion Handicap vom 23. Dezember 2024: Bundesrat bessert bei BehiG-Revision nach und kündigt Inklusionsgesetz an, abrufbar unter www.inclusion-handicap.ch/de/medien/medienmitteilungen/bundesrat-bessert-bei-behig-revision-nach-und-kuendigt-inklusionsgesetz-an-839.html.

¹⁴ Bericht Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023–2026, 8. Dezember 2023. Das Dokument ist auf der Website des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zugänglich: www.edi.admin.ch/ebgb > Behindertenpolitik > Weiterführende Informationen.

Gemeinde, staatsnahe Betrieb) gestärkt werden. Gegenüber dem früheren Programmzyklus neu aufgenommen wurde das Ziel, die Durchlässigkeit zwischen dem «geschützten» und dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern.

- *Programm Dienstleistungen:* Das Programm fokussiert auf digitale Dienstleistungen. Vorgesehen ist der Aufbau eines nationalen Netzwerks zur digitalen Inklusion, das den barrierefreien Zugang zu Dienstleistungen privater – im Sinn einer flankierenden Massnahme zur vorgeschlagenen Gesetzesrevision – unterstützen soll. Der Fokus liegt auf der Beseitigung konkreter Barrieren und der Stärkung der Grundkompetenzen im Bereich E-Accessibility. Weiter werden verschiedene konkrete Hilfestellungen für Anbietende von Dienstleistungen erarbeitet, wie etwa eine Informationsplattform für die Verantwortlichen von Sozialberatungsangeboten. Schliesslich soll die Zugänglichkeit des digitalen Leistungsangebot des Bundes verbessert werden, u. a. durch Sensibilisierungsmassnahmen und die Schaffung eines Kompetenzzentrums für Leichte Sprache.
- *Programm Wohnen:* Ziel des Programms ist es, die Wahlfreiheit von Menschen mit Behinderungen bezüglich der institutionellen und ambulanten Wohnangebote zu verbessern. Hierzu werden das Zusammenspiel der verschiedenen Akteurinnen und Akteure verbessert und übergreifende Lösungsansätze entwickelt. Zum Beispiel werden Leitlinien zur Unterstützung des Wohnens im eigenen Haushalt erarbeitet und die Auswirkungen der rechtlichen Rahmenbedingungen vertieft untersucht. Ebenfalls wird die Datengrundlage verbessert. Der Bund unterstützt zudem innovative Umsetzungsprojekte.
- *Programm Partizipation:* Ziel des Programms ist es, die Partizipation von Menschen im Zuständigkeitsbereich des Bundes zu verbessern. Ebenfalls wird geprüft, mit welchen Massnahmen die politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen gefördert und das Prinzip der unterstützten Entscheidungsfindung im Erwachsenenschutzrecht gestärkt werden können. Ebenfalls vorgesehen ist eine Bestandsaufnahme der Umsetzung der UN-BRK auf allen föderalen Ebenen, die als Grundlage für einen Aktionsplan zur Umsetzung der Konvention dienen kann. Im Frühjahr 2024 wurden im Rahmen des Programms

zudem die ersten «Nationalen Aktionstage Behindertenrechte» durchgeführt.

Die vier Programme verfügen über je einen Programmausschuss, in dem zentrale Akteurinnen und Akteure aus den Verwaltungen von Bund und Kantonen, Organisationen und Verbänden vertreten sind. Diese Struktur ermöglicht auch den Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen in die Programme. Die Koordination der Programmaktivitäten wird durch das EBGB gewährleistet. Ein gemeinsames Dach bildete die Arbeitsgruppe Behindertenpolitik, in der Bund und die Kantone vertreten sind. Ein jährliches Treffen mit allen Beteiligten stellt den Informationsaustausch sicher. Da die Programme, abgesehen von der bestehenden Projektförderung durch das EBGB, über keine eigenen Budgets verfügen, hängt die Umsetzung entscheidend davon ab, wie stark sich die Beteiligten im Rahmen ihrer Aufgabenbereiche engagieren und Eigenleistungen erbringen können.

III. Aktuelle Entwicklungen: parlamentarische Vorstösse und «Inklusionsinitiative»

Behindertenpolitische Anliegen werden in der Schweiz nicht nur seitens Regierung und Verwaltung, sondern auch seitens der Politik und der Zivilgesellschaft vorangetrieben. Teilweise mit direkten Bezügen auf das Staatenberichtsverfahren hat das Parlament dem Bundesrat in den letzten Jahren eine Reihe von Vorstössen überwiesen, die Punkte aufgreifen, die auch Gegenstand der abschliessenden Bemerkungen des UN-Ausschusses waren. Je nach Form des Vorstosses wird der Bundesrat beauftragt zu prüfen, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht bzw. ob Massnahmen getroffen werden sollen (Postulat), oder einen Erlass vorzubereiten oder bestimmte Massnahmen zu treffen (Motion).

Zu den Anliegen, die mit solchen – zum Teil noch hängigen – Vorstössen aufgegriffen wurden, gehören zum Beispiel eine vertiefte Analyse zur Harmonisierung der nationalen Rechtsgrundlagen mit der UN-BRK (Postulat 22.3815), die Prüfung von Massnahmen zur Verbesserung der politischen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (Postulat 24.3001). Zwei Motionen verlangen zudem Anpassungen der Rechtsgrundlagen, damit Menschen mit Behinderungen ihre Wohnform und ihren Wohnort frei wählen können (Motion 24.3001) sowie eine rechtliche Anerkennung und Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen

(Motion 22.3373). Die zuständigen Verwaltungsstellen sind derzeit daran, die Grundlagen für die Beantwortung der Vorstösse und allfällige Massnahmen vorzubereiten. Dem Anliegen, die schweizerischen Gebärdensprachen anzuerkennen und stärker zu fördern, ist der Bundesrat im Rahmen der Vorlage zur Teilrevision des BehiG bereits nachgekommen.¹⁵

Die Dynamik der behindertenpolitischen Diskussionen wird derzeit – nebst der erwähnten Teilrevision des BehiG – stark durch die Volksinitiative «Für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Inklusions-Initiative)» geprägt, die eine Änderung der Bundesverfassung anstrebt.¹⁶ Die Volksinitiative wurde im September 2024 mit über 107.000 gültigen Unterschriften eingereicht. Sie hat zum Ziel, den verfassungsmässigen Auftrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen stärker zu verankern. Neu an der Initiative im Vergleich zum bestehenden Recht ist vor allem, dass sie den Schutz vor Benachteiligungen mit einem Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen verknüpft, die für eine gleichberechtigte Teilhabe an allen Lebensbereichen nötig sind. Vorgesehen ist insbesondere ein Anspruch auf Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen zur freien Wahl der Wohnform und des Wohnorts. Konkret heisst dies, dass Menschen mit behinderungsbedingtem Unterstützungsbedarf künftig wählen können sollen, ob sie in einem Heim oder in einem eigenen Haushalt leben wollen. Dabei sollen auch Verbesserungen bezüglich der Finanzierung von Assistenzleistungen erzielt werden.¹⁷

Die Inklusions-Initiative, die von einem parteiunabhängigen Komitee lanciert wurde und von den nationalen Behindertenorganisationen unterstützt wird, ist Ausdruck einer verbreiteten Unzufriedenheit mit der bisherigen Umsetzung der UN-BRK durch die offizielle Schweiz. Das Initiativkomitee bemängelt, dass die

¹⁵ Der Wortlaut der angegebenen Vorstösse ist unter der angegebenen Geschäftsnummer auf der Website des Schweizer Parlaments abrufbar: www.parlament.ch.

¹⁶ Mit einer Volksinitiative können in der Schweiz 100'000 Bürgerinnen und Bürger eine Änderung der Bundesverfassung verlangen. Bundesrat und Parlament haben die Möglichkeit, der Initiative einen direkten Gegenentwurf auf Verfassungsstufe oder einen indirekten Gegenvorschlag auf Gesetzesebene entgegenzustellen. Ein Entscheid fällt in einer Volksabstimmung. Eine Änderung der Bundesverfassung setzt eine Mehrheit von Volk (Stimmbevölkerung) und Ständen (Kantone) voraus.

¹⁷ Der Wortlaut der Initiative und die Argumente der Initiantinnen und Initianten sind auf der Website des Initiativkomitees abrufbar: www.inklusions-initiative.ch. Vgl. hierzu auch die verfassungsrechtliche Analyse des Bundesamtes für Justiz (Französisch): Analyse constitutionnelle de l'article 8a P-Cst. proposé par l'initiative "Inclusion".

rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen nur «halbherzig» umgesetzt werde und Menschen mit Behinderungen in der Schweiz weiterhin von vielen Benachteiligungen im Alltag betroffen seien. Indem die Initiative einen Fokus auf die Wahl der Wohnform legt, greift sie zudem zentrale Kritikpunkte aus den Abschliessenden Bemerkungen auf. Der UN-Ausschuss empfahl der Schweiz im März 2024, eine Strategie und einen Aktionsplan zu entwickeln, um Heimunterbringungen von Menschen mit Behinderungen zu beenden und im Gegenzug das Konzept der persönlichen Assistenz zu stärken, um ein unabhängiges Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen.¹⁸

Zusammen mit der Vorlage zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes nahm der Bundesrat ebenfalls zur Inklusions-Initiative Stellung. Der Bundesrat empfiehlt dem Parlament, die Initiative abzulehnen (was im politischen System der Schweiz nicht unüblich ist). Dies aus dem Grund, weil seiner Einschätzung nach der allgemein gehaltene Initiativtext keine direkten Auswirkungen für betroffene Menschen habe und die laufenden Arbeiten für Verbesserungen durch den politischen Prozess erschwert werden könnten. Stattdessen will der Bundesrat der Initiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberstellen.¹⁹ Dieser soll ein neues Inklusionsrahmengesetz umfassen, das Ziele, Grundsätze und Kriterien für die Förderung der Inklusion enthalten und Bund und Kantone gemeinsame Leitplanken vorgeben soll, insbesondere bezüglich der Wahl der Wohnform und der dafür nötigen Unterstützungsmassnahmen. Ebenfalls Teil des Gegenvorschlags sind Massnahmen im Bereich der Invalidenversicherung. Dazu gehören Verbesserungen in Bezug auf die Versorgung mit Hilfsmitteln und Erleichterungen im Zugang zum Assistenzbeitrags für nicht handlungsfähige Personen. Zusammen mit der bereits laufenden Teilrevision des BehiG bilden diese zwei Vorlagen ein «Paket». Mittelfristig lässt der Bundesrat zusätzlich prüfen, inwiefern weitere Leistungen der Invalidenversicherung in Bezug auf die Ermöglichung einer selbstbestimmten Lebensführung optimiert werden können.

¹⁸ CRPD, Rz. 40.

¹⁹ Vgl. die Medienmitteilung vom 23. Dezember 2024: Der Bundesrat erarbeitet einen indirekten Gegenvorschlag zur Inklusionsinitiative, abrufbar unter www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-103703.html.

Vorgesehen ist, dass die Verwaltung bis im Sommer 2025 einen Vorentwurf für den indirekten Gegenvorschlag erarbeitet, der anschliessend vom Bundesrat in eine breite Konsultation (Vernehmlassung) gegeben wird. Der definitive Entwurf dürfte 2026 im Parlament behandelt werden. Anschliessend wird eine Volksabstimmung über die Initiative und den Gegenvorschlag entscheiden.

D. Umsetzung auf kantonaler Ebene: Föderalismus zwischen Hemmnis und Innovation

Wie eingangs erwähnt, gehört ein grosser Teil der Gleichstellungs- und Behindertenpolitik in der Schweiz in den Kompetenzbereich der Kantone. Dies betrifft insbesondere den Bildungsbereich, das Gesundheits- und das Bauwesen, aber auch wichtige Lebensbereiche wie die Kultur oder der Zugang zur Justiz. Die Kantone sind ebenfalls zuständig für die Bereitstellung von Wohn-, Arbeits- und Beschäftigungsangeboten für Menschen mit einem behindertenbedingten Unterstützungsbedarf und für nicht erwerbsfähige Menschen mit Behinderungen (sogenannte Behindertenhilfe).

In den letzten Jahren sind viele Kantone parallel zur Gesetzgebung des Bundes gesetzgeberisch tätig geworden, wobei unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt wurden. Kantone wie Basel-Stadt und Basel-Land erliessen eigene Behindertenrechtsgesetze, die u. a. den Zugang zur kantonalen Verwaltung und anderen kantonalen Leistungen regeln, aber auch Bestimmungen zum Bildungs- und Kulturbereich enthalten können. In den Kantonen Genf, Waadt und Appenzell Ausserrhoden sind derzeit Bestrebungen am Laufen, die in die gleiche Richtung gehen. Andere Kantone wie Zürich, Bern oder Zug revidierten in den letzten Jahren prioritär die Gesetzgebung über die Behindertenhilfe und erweiterten die Wahlfreiheit im Bereich des unterstützten Wohnens. Die Kantone Neuenburg und Wallis entschieden sich für eine Kombination beider Ansätze. Weitere Kantone nahmen punktuelle Rechtsanpassungen vor, wobei die Schwerpunkte auf der Anerkennung der Gebärdensprache (Genf, Tessin) und der Erweiterung der politischen Rechte (Genf) lagen.²⁰

²⁰ Vgl. Schmid/Niederhauser/Miaz/Maggetti/Kaempfer, S. 45–65.

Die Gesetzgebungstätigkeit der Kantone vermittelt den Eindruck einer bunten Musterkarte.²¹ Sie widerspiegelt damit zugleich die Vor- und Nachteile der föderalistischen Staatsordnung: Der Föderalismus stellt – so der beliebte Topos – auf der einen Seite durchaus ein «Laboratorium» dar, das gesetzgeberische und soziale Innovationen auf einer unteren Staatsebene fördert. Deutlich geworden ist dies in den letzten Jahren besonders im Bereich des Wohnens. Auch unter dem Eindruck der UN-BRK (Artikel 19) haben mehrere Kantone ihre Behindertenhilfe von der Objekt- auf die Subjektfinanzierung umgestellt. War die Finanzierung lange auf Einrichtungen beschränkt gewesen, die Heimplätze zur Verfügung stellen, erhalten berechtigte Personen in einigen Kantonen neu in Abhängigkeit vom individuellen Bedarf ein persönliches Budget, über dessen Verwendung sie selber bestimmen können. Dadurch soll das Leben im eigenen Haushalt mit Assistenz erleichtert werden. Weitere Beispiele für das Innovationspotenzial föderaler Strukturen sind der Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK des Kantons Zürich, der auf einem neuartigen Mitwirkungsmodell beruht, oder die Abschaffung der Wahl- und Stimmrechtsbeschränkungen für Menschen unter umfassender Beistandschaft im Kanton Genf.²² Bei all diesen Beispielen haben die Kantone Entwicklungen vorweggenommen, die sich auf Bundesebene noch in Diskussion befinden.

Auf der anderen Seite ist nicht zu verkennen, dass der Föderalismus eine zusätzliche Herausforderung für die Umsetzung eines internationalen Abkommens wie der UN-BRK darstellt. Das Ineinandergreifen von Bundes- und kantonalen Kompetenzen und unterschiedliche Prioritäten und Umsetzungsgeschwindigkeiten auf kantonaler Ebene können dazu führen, dass sich die Situation von Menschen mit Behinderungen je nach Wohnkanton unterscheidet und Ungleichbehandlungen in Kauf genommen werden. So hat die Flexibilisierung der Unterstützung im Bereich des Wohnens in den einen, nicht aber in allen Kantonen zur Folge, dass Wechsel des Wohnkantons unter Umständen erschwert und damit faktisch die Niederlassungsfreiheit eingeschränkt wird. Die Forde-

²¹ Vgl. die Übersichtskarte «Gleichstellungsgesetz, Finanzierungsmodell und politische Rechte: Was geht in den Kantonen?» (15. Mai 2024) auf der Website des Insieme Blog, abrufbar unter <https://blog.insieme.ch/inklusion/gleichstellungsgesetz-finanzierungsmodell-und-politische-rechte-was-geht-in-den-kantonen/>.

²² Schmid/Niederhauser/Miaz/Maggetti/Kaempfer, S. 57–60.

rung der Inklusions-Initiative nach freier Wohnortswahl ist auch vor diesem Hintergrund zu sehen.

Auf die Folgen des Föderalismus zielen auch die Abschliessenden Bemerkungen des UN-Ausschusses ab, die der Schweiz Harmonisierungen der Rahmenbedingungen und übergreifende Aktionspläne in verschiedenen Lebensbereichen empfehlen. Auch in diesem Zusammenhang ist der Bereich des Wohnens instruktiv. Dass diesbezüglich Handlungsbedarf besteht, ist – auch für den Bundesrat – unbestritten. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) verabschiedete im Juni 2024 einen Aktionsplan für eine inklusive Behindertenpolitik mit Empfehlungen an die Kantone, die unter anderem den Einbezug und die Wahlfreiheit von Menschen mit Behinderungen bei der Wohn- und Lebensgestaltung betreffen. Im November 2024 beschloss die SODK zudem Empfehlungen zum ambulanten Leistungsangebot und zur interkantonalen Kostenübernahme.²³ Dabei soll die Problematik der interkantonalen Mobilität als Hebel genutzt werden, um gewisse Harmonisierungen zu erreichen.

E. Fazit: Herausforderungen bei der Umsetzung der UN-BRK

Der UN-Ausschuss hat der Schweiz im März 2022 ein kritisches Bild vorgehalten und dafür teilweise auch für Irritationen gesorgt. Viele der bemängelten Punkte widerspiegeln die bekannten Herausforderungen, die sich bei der Umsetzung der UN-BRK in der Schweiz stellen: die grosse thematische Reichweite der Konvention, die grosse Zahl der beteiligten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure, der sich daraus ergebende Koordinationsbedarf sowie der unbestrittene Anspruch auf den Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen. Die Abschliessenden Bemerkungen des UN-Ausschusses machen deutlich, dass es weitere strukturelle Änderungen und Umverteilungen von Ressourcen braucht, damit die Inklusion von Menschen mit

²³ Die Dokumente und die dazu gehörenden Medienmitteilung sind auf der Website der SODK abrufbar: www.sodk.ch/de/dokumentation/medienmitteilungen/sodk-verabschiedet-aktionsplan-fur-eine-inklusive-behindertenpolitik/.

Behinderungen – insbesondere in den Bereichen Wohnen, Arbeit und Bildung – nachhaltig gestärkt und verbessert wird.

Trotz bestehender Herausforderungen und Hürden ist seit dem Staatenberichtsverfahren in der Schweiz einiges in Bewegung geraten, wobei einzelne Bestrebungen an bestehende Massnahmen anknüpfen und diese weiterentwickeln. Dabei ist es offensichtlich, dass die Entwicklung in den einzelnen Bereichen unterschiedlich weit fortgeschritten ist. Auf Bundesebene stellt die vorgeschlagene Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes einen wichtigen Schritt dar. Sie soll Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen und beim Zugang zum Arbeitsmarkt besser vor Benachteiligungen schützen. Die Schwerpunktprogramme des Bundes legen, ergänzend dazu, den Fokus auf Bereiche, die nicht oder nur teilweise in die Zuständigkeit des Bundes fallen oder wo primär Wirtschaft und Zivilgesellschaft in der Verantwortung stehen. In Zukunft werden die Programme verstärkt die Aufgabe haben, die Umsetzung einer allfälligen Gesetzesrevision zu begleiten und zu unterstützen. Auf der kantonalen Ebene ist seit dem Staatenberichtsverfahren besonders im Bereich des selbstbestimmten Wohnens eine Dynamik entstanden, die – ganz im Sinn der Abschliessenden Bemerkungen des UN-Ausschusses – auf eine Stärkung der Wahlfreiheit von Menschen mit einem behinderungsbedingten Unterstützungsbedarf und die Schaffung von Alternativen zu institutionellen Wohnformen abzielt. Vergleichbare Bestrebungen im Bereich der Bildung oder auch der geschützten Arbeit sind demgegenüber noch weniger stark ausgeprägt und sichtbar.

Mit der anstehenden Teilrevision des BehiG, der politischen Diskussion um die Inklusionsinitiative und zahlreichen politischen Vorstössen ist eine sehr dynamische Situation entstanden, die auf Seiten von Menschen mit Behinderungen zweifellos – und durchaus zu Recht – grosse Erwartungen weckt. Zu bedenken ist dabei, dass (auch) die Umsetzung der UN-BRK im Rahmen eines politischen Systems erfolgt (und erfolgen muss), das Top-Down-Ansätzen generell eher skeptisch eingestellt ist und keinen «Automatismus» für die Implementierung völkerrechtlicher Verpflichtungen kennt. Für das Anstossen von nachhaltigen Veränderungen braucht es deshalb das Zusammenwirken zahlreicher Akteurinnen und Akteure und eine zielgerichtete und geschickte «Nutzung» des institutionellen Regelwerks. Die weitere Umsetzung bleibt unter diesen Umständen eine komplexe und langwierige Aufgabe, die allen Beteiligten viel Energie und

Hartnäckigkeit abverlangt und notwendigerweise auch Enttäuschungen miteinschliesst. Das nächste Staatenberichtsverfahren, das für 2028 vorgesehen ist, wird Gelegenheit bieten, die Fortschritte aufzuzeigen, die bis dahin hoffentlich erzielt sein werden.

F. Literaturverzeichnis

Botschaft zur Änderung des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 20. Dezember 2024, abrufbar unter www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/politique-nationale-du-handicap/teilrevision-behig.html (die Publikation der amtlichen Fassung im Bundesblatt erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt auf www.fedlex.admin.ch) (letzte Konsultation, 17. Januar 2024).

CRPD, Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz (CRPD/C/CHE/CO/1), 25. März 2022, Staatenberichtsverfahren (admin.ch) (letzte Konsultation, 17. Januar 2024).

Eidgenössisches Department des Innern, Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG). Ergebnisbericht der Vernehmlassung, 20. Dezember 2024, fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2023-101-cons_1-doc_8-de-pdf-a.pdf (letzte Konsultation, 17. Januar 2024).

Egger/Stutz/Jäggi/Bannwart/Oesch/Naguib/Pärli, Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, Bern, August 2015, Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes (letzte Konsultation, 17. Januar 2024).

Schefer/Hess-Klein, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014.

Schmid/Niederhauser/Miaz/Maggetti/Kaempfer, Les cantons face au droit international, Lausanne 2024.

Das Recht auf Arbeit (Art. 27 UN-BRK)

Geschützte Beschäftigung in Deutschland - Die Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) im Lichte von Art. 27 Abs. 1 UN-BRK¹

Clarissa von Drygalski

A. Einleitung

In Deutschland arbeiten über 300.000 Werkstattbeschäftigte in mehr als 700 Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM). Gem. § 219 Abs. 1 S. 1 SGB IX sind WfbM Einrichtungen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben und zur Eingliederung in das Arbeitsleben. Sie bieten denjenigen Menschen mit Behinderungen Beschäftigung, die wegen Art oder Schwere ihrer Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein können (§ 219 Abs. 1 S. 2 SGB IX). Im Oktober 2023 veröffentlichte der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Fachausschuss) zum zweiten Mal seine Abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations) zu Deutschland.² Diese machen mit Blick auf Art. 27 UN-BRK deutlich, dass weiterhin Reformbedarf an dem deutschen Werkstattensystem besteht. Kritisiert wurde, ähnlich wie in den Abschließenden Bemerkungen von 2015,³ die hohe Beschäftigungszahl von Menschen mit Behinderungen in WfbM und ihre segregierenden Strukturen, die insbesondere durch die geringe Übergangsquote in den allgemeinen Arbeitsmarkt sichtbar werden. Der Fachausschuss betonte erneut die Wichtigkeit von Fördermaßnahmen, um die Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt zu steigern. Die Abschließenden

¹ Dieser Beitrag wurde vorab auf www.reha-recht.de veröffentlicht. Vgl. *von Drygalski*, Beitrag A4-2025; www.reha-recht.de; 22.04.2025.

² CRPD/C/DEU/CO/2-3, 8.9.2023, zu Art. 27 unter Ziff. 61, 62, 75; vgl. zur zweiten Staatenprüfung und WfbM, *von Drygalski*, Beitrag D11-2020; www.reha-recht.de.

³ CRPD/C/DEU/CO/1, 17.04.2015, Ziff. 49, 50.

Bemerkungen von 2023 bilden eine Ergänzung zu jenen von 2015. Die damals aufgestellten und noch nicht umgesetzten Forderungen des Fachausschusses bleiben weiterhin gültig. Zusammen mit seinen Allgemeinen Bemerkungen Nr. 6 (General Comment) zu Art. 5 UN-BRK⁴ und Nr. 8 zu Art. 27 UN-BRK⁵ macht der Fachausschuss deutlich, dass WfbM keine Form fortschrittlicher Umsetzung des Rechts auf Arbeit von Menschen mit Behinderungen sind, sondern nur eine Brückenfunktion auf dem Weg zu einem inklusiven Arbeitsmarkt einnehmen können. Bis dahin müssen die Arbeitsbedingungen in WfbM konventionskonform ausgestaltet sein. Dazu gehört die sofortige Anwendung der Arbeitnehmerrechte sowie die Zahlung des Mindestlohns in WfbM.⁶ Die Äußerungen des Fachausschusses sind zwar nicht bindend, stellen jedoch wichtige Interpretationshilfen der UN-BRK dar, die bei der Auslegung des nationalen Rechts zu beachten sind. Sie können zudem als Impulsgeber für eine Reform des Werkstättensystems dienen, welche mit der UN-BRK auch das EU-Recht und das Verfassungsrecht zu beachten hat.

Der Beitrag soll ausgewählte Probleme der rechtlichen Ausgestaltung der WfbM-Beschäftigung in Deutschland aufzeigen und mit Blick auf Art. 27 UN-BRK Veränderungspotentiale herausstellen.

B. Der besondere Doppelcharakter der WfbM-Beschäftigung

Für ein Verständnis der Schwierigkeiten, die die aktuelle Rechtslage in Bezug auf die WfbM offenbart, ist es wichtig, den Blick für den besonderen Doppelcharakter der WfbM-Beschäftigung zu schärfen. Diese wird durch verschiedene gesetzliche Aufträge flankiert, die in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Die WfbM ist zum einen eine Rehabilitationseinrichtung. Deren wesentliches Ziel ist, durch Anleitung und Begleitung die Leistungsfähigkeit sowie die Persönlichkeit der Beschäftigten weiterzuentwickeln, um so die Voraussetzungen für eine Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erreichen (§ 58

⁴ CRPD/C/GC/6, 26.04.2018.

⁵ CRPD/C/GC/8, 09.09.2022.

⁶ CRPD/C/GC/6, 26.04.2018, Ziff. 67 lit. a); CRPD/C/GC/8 v. 09.09.2022, Ziff. 25, 27.

Abs. 2, § 219 Abs. 1 SGB IX). Zum anderen ist die WfbM ein Wirtschaftsunternehmen, das in die Prozesse des Arbeitsmarktes eingebunden ist, Arbeitsentgelt aus dem Arbeitsergebnis zahlt und in dem die Eingliederung in Arbeit selbst erfolgen kann (vgl. § 219 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, § 221 Abs. 2 SGB IX, § 12 Abs. 3 WVO). Die Ambivalenz zeigt sich auch an den Zugangsvoraussetzungen. Menschen mit Behinderungen haben nur dann einen Rechtsanspruch auf Beschäftigung in einer WfbM, sofern sie spätestens nach Teilnahme an Maßnahmen im Berufsbildungsbereich ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbringen können (§ 219 SGB IX Abs. 2).⁷ Der Doppelcharakter führt dazu, dass die Arbeit in der WfbM zugleich als Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben (§§ 56, 58 SGB IX) wie auch als Arbeit in einem Beschäftigungsverhältnis (§§ 219 Abs. 2, 221 Abs. 1 und 3 SGB IX) einzuordnen ist.⁸

C. Das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis gem. § 221 Abs. 1 SGB IX – Status Quo und Veränderungspotential

Das Spannungsverhältnis der Beschäftigung in der WfbM führt nach aktueller Rechtslage zu Unsicherheiten in der rechtlichen Beurteilung des Status der Beschäftigten sowie der daraus abzuleitenden Rechtsfolgen.

I. Status Quo der Gesetzeslage und Rechtspraxis

Gem. § 221 Abs. 1 SGB IX stehen behinderte Menschen im Arbeitsbereich der WfbM, wenn sie nicht Arbeitnehmer sind, zu der WfbM in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis. Trotz der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit der Arbeitnehmerstellung werden Werkstattbeschäftigte allgemein ohne weitere Prüfung oder spätere Überprüfung im arbeitnehmerähnlichen Rechtsver-

⁷ Kritisch dazu mit Blick auf Art. 27 UN-BRK, *Schmitt*, NZS 2018, S. 252, *Nebe*, in: Gagel, § 117 SGB III, Rn. 21 a.; *Weinreich*, 148 f.

⁸ *Engels/Deremetz/Schütz/Eibelshäuser/Pracht/Welti/von Drygalski* (2023), Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allg. Arbeitsmarkt, 212.

hältnis gem. § 221 Abs. 1 SGB IX beschäftigt. Daraus ergeben sich im Vergleich zum Arbeitsverhältnis unterschiedliche Rechtsfolgen. Nachfolgend sollen Schlaglichter auf das Arbeitsentgelt und die sozialversicherungsrechtliche Stellung der WfbM-Beschäftigten geworfen werden.

1. Arbeitsentgelt gem. § 221 Abs. 2 SGB IX

Das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis hat zur Folge, dass ein Arbeitsentgelt gem. § 221 Abs. 2 SGB IX gezahlt wird. Es setzt sich aus dem von den WfbM und ihren Beschäftigten selbst zu erwirtschaftenden Grund- und Steigerungsbeitrag (§ 221 Abs. 2 S. 1 SGB IX, § 12 Abs. 4, Abs. 5 Nr. 1 WVO) sowie aus einem mit Bundesmitteln finanzierten Arbeitsförderungsgeld zusammen (§ 59 SGB IX). Das Mindestlohngesetz (MiLoG) wird nach der h.M. im arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis nicht für anwendbar gehalten. Das Arbeitsentgelt betrug im Jahr 2022 monatlich 222 Euro und war damit sehr viel niedriger als bei einer Bezahlung nach Mindestlohn.⁹ Zur Deckung des Lebensunterhaltes erhalten die Beschäftigten daneben typischerweise ergänzend Grundsicherung wegen dauerhafter Erwerbsminderung (§ 41 Abs. 1 und 3, § 45 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 SGB XII) und/oder Rente wegen voller Erwerbsminderung (§ 43 Abs. 2 S. 3 Nr. 1, Abs. 6 SGB VI).

2. Absicherung in der Sozialversicherung

Arbeitnehmerähnliche Werkstattbeschäftigte sind in den Schutz der Krankenversicherung (§ 5 Abs. 1 Nr. 7 SGB V), der Pflegeversicherung (§ 20 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 SGB XI), der Unfallversicherung (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 SGB VII) sowie der Rentenversicherung (§ 1 Satz 1 Nr. 2a SGB VI) einbezogen. In der Rentenversicherung werden den WfbM-Beschäftigten besondere Nachteilsausgleiche gewährt. Ihre Rentenbeiträge werden auf der Basis eines fingierten Einkommens i.H.v. 80% des Durchschnittsentgelts aller Rentenversicherten (§ 162 Nr. 2 SGB VI) entrichtet. Sie haben zudem die Möglichkeit trotz voller Erwerbsminderung eine Erwerbsminderungsrente nach 20 Jahren Werkstattbeschäftigung zu erwerben (§ 43 Abs. 6 SGB VI). Ein Schutz durch die Arbeitslosenversicherung wird wegen des angenommenen Status der Beschäftigten als voll erwerbsgemindert regel-

⁹ <https://www.bagwfbm.de/article/6826>, zuletzt abgerufen am 31.10.2024.

mäßig abgelehnt (§ 28 Abs. 1 Nr. 2 SGB III), weshalb keine Ansprüche auf Arbeitslosen- oder Kurzarbeitergeld erworben werden können.

II. Veränderungspotentiale unter besonderer Berücksichtigung des Art. 27 UN-BRK

1. Das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis als arbeits- und sozialversicherungsrechtliches Gleichstellungsrecht

Das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis unterscheidet sich erheblich von dem Rechtsverhältnis arbeitnehmerähnlicher Personen. Während letzteres eine Gruppe von Selbstständigen umschreibt, die ähnlich wie Arbeitnehmer schutzbedürftig sind, soll das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis die rehabilitative Komponente der Beschäftigung berücksichtigen. In diesem Spannungsfeld ist es als Gleichstellungsrecht zu erkennen, das gebietet, es *so arbeitnehmerähnlich wie möglich* auszugestalten.¹⁰ Auch der Fachausschuss fordert die Geltung aller Arbeitnehmerrechte in der WfbM. Untermauert durch Art. 27 Abs.1 UN-BRK lässt sich das Gebot der grundsätzlichen Anwendung von Arbeitsrecht ableiten, dessen Nichteinhaltung begründungsbedürftig ist.¹¹ Die Nichtanwendung kann gerechtfertigt sein, wenn anderenfalls die rehabilitative Schutzfunktion der WfbM-Beschäftigung gestört würde.¹² Art. 26 und Art. 5 Abs. 4 UN-BRK fordern dazu auf, dem besonderen Schutzbedürfnis von Menschen mit Behinderungen Rechnung zu tragen und ihre Beschäftigung durch rechtliche Gestaltung zu sichern und zu fördern. Dagegen kann aus der Fiktion der vollen Erwerbsminderung Werkstattbeschäftigter nach § 43 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 SGB VI keine das Arbeitsrecht ausschließende Wirkung abgeleitet werden.¹³ Der gleichstellungsrechtliche Ansatz gebietet darüber hinaus, aus dem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis den gleichen Zugang zur Sozialversicherung wie aus einem Arbeitsverhältnis zu gewähren. Daraus folgt die grundsätzliche Einordnung als sozialversicherungsrechtliches Beschäftigungsverhältnis nach § 7 Abs. 1 SGB IV. Nachteilsausgleiche für behinderungsbedingte Einschränkungen kön-

¹⁰ Vgl. *Engels/Deremetz/Schütz/Eibels Häuser/Pracht/Welti/von Drygalski*, 183 f., 212; *Reinhardt*, 796 ff.; *Hänlein*, § 9 Rn. 464

¹¹ Vgl. *Engels/Deremetz/Schütz/Eibels Häuser/Pracht/Welti/von Drygalski*, 184.

¹² Vgl. *Engels/Deremetz/Schütz/Eibels Häuser/Pracht/Welti/von Drygalski*, 184.

¹³ *Welti/Drygalski/Treffurth*, AuR 2/2024, 53; *Welti*, 1106.

nen auch hier nach den Grundsätzen der Art. 26 und Art. 5 Abs. 4 UN-BRK geboten sein.

2. Reformbedarf im Hinblick auf Arbeitsentgelt und Sozialversicherung

a. Anwendung des Mindestlohngesetzes

Nach diesen Grundsätzen ist von der Geltung des MiLoG für das arbeitnehmerähnliche Beschäftigungsverhältnis auszugehen. Der pauschale Verweis auf die rehabilitative Komponente der Beschäftigung oder das eingeschränkte Leistungsvermögen der Beschäftigten genügt im Lichte des Art. 27 UN-BRK nicht, um die Nichtgeltung des MiLoG zu rechtfertigen. Zum einen kennt bereits das reguläre Arbeitsverhältnis (§ 611a BGB) keinen allgemeinen Produktivitäts- oder Rehabilitationsvorbehalt. Zum anderen führt die Anwendung des MiLoG nicht zu einer Gefährdung des Rehabilitationszwecks, insbesondere können daraus keine neuen Kündigungsmöglichkeiten hergeleitet werden.¹⁴ Ökonomische Bedenken treffen methodisch-juristisch ebenfalls auf enge Grenzen, da die Geltung von Arbeitsrecht nicht von der wirtschaftlichen Situation der Vertragspartner abhängt.¹⁵ Der UN-Fachausschuss hat in seinen Allgemeinen Bemerkungen zu Art. 27 UN-BRK betont, dass die Arbeit in WfbM mindestens mit dem Mindestlohn zu vergüten ist (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. a) und b) UN-BRK).¹⁶

Die Anwendung des MiLoG wird aktuell jedoch durch die Entgeltregelung in § 221 Abs. 2 SGB IX als speziellere und durch das BTHG zeitlich später erlassene Norm verdrängt (lex specialis/lex posterior Grundsatz).¹⁷ Diese am Merkmal Behinderung anknüpfende pauschale Ungleichbehandlung mit Arbeitnehmern mit und ohne Behinderung des allgemeinen Arbeitsmarktes führt zur Diskriminierung der arbeitnehmerähnlichen WfbM-Beschäftigten nach Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. a) und b) i.V.m. Art. 5 Abs. 1 UN-BRK.

¹⁴ *Welti/Drygalski/Treffurth*, AuR 2/2024, 53, 54.

¹⁵ *Welti/Drygalski/Treffurth*, AuR 2/2024, 53, 54; a.A. *Greenlee*, Der personelle Anwendungsbereich des MiLoG, 105 f.

¹⁶ CRPD/C/GC/8, 9.9.2022, 24, 25.

¹⁷ *Welti/Drygalski/Treffurth*, AuR 2/2024, 54.; vgl. *Reinhardt*, 804; vgl. *Jobs*, ZTR 2002, 515, 520; *Rühle*, DB 2001, 1364, 1366; ArbG Kiel, 19.06.2015 - 2 Ca 165 a/15, Rn. 32; LAG Schleswig-Holstein, 11.01.2016 - 1 Sa 224/15, Rn. 46; vgl. LAG Baden-Württemberg, 26.1.2009, 9 Sa 60/08, Rn. 60, alle juris.

b. Absicherung in der Arbeitslosenversicherung (SGB III)

Eine konventionskonforme Auslegung des Beschäftigungsbegriffes des § 7 SGB IV i.V.m. § 25 SGB III bezieht die WfbM-Beschäftigten grundsätzlich in die Arbeitslosenversicherung ein. Bislang wird jedoch davon ausgegangen, dass sie wegen einer Minderung ihrer Leistungsfähigkeit für den Arbeitsmarkt dauernd nicht mehr verfügbar i.S.d. § 28 Abs. 1 Nr. 2 SGB III und daher versicherungsfrei sind. Hintergrund dieser Annahme ist, dass WfbM-Beschäftigte gem. § 43 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 SGB VI als voll erwerbsgemindert gelten, d.h. auf nicht absehbare Zeit außerstande zu sein, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein. Daraus grundsätzlich auf eine *dauerhafte* volle Erwerbsminderung zu schließen oder darauf, die Fiktion aus dem Grundsicherungsrecht gem. § 45 S. 3 Nr. 3 SGB XII in das SGB III zu übertragen, lässt sich jedoch mit Blick auf die Zielsetzung der WfbM (§ 219 Abs. 1 S. 2 Nr. 2, S. 3 SGB IX) schwerlich begründen. Gleiches gilt für die Annahme, die Beschäftigten seien aufgrund ihrer Leistungsminderung nicht mehr verfügbar für den Arbeitsmarkt. Im Gegensatz zu der abstrakten Betrachtung im SGB VI, werden diese Merkmale im SGB III konkret und individuell bestimmt (vgl. § 138 Abs. 5 SGB). Folglich wäre auch die WfbM ein für Menschen mit Behinderung in Betracht kommender Arbeitsmarkt, auf dem sie beschäftigt werden können.¹⁸ Eine solche Sichtweise entspräche zudem dem weiten sozialgesellschaftlich geprägten Arbeitsmarktverständnis des Art. 27 Abs. 1 UN-BRK.

c. Aufhebung des starren Verständnisses von Erwerbsfähigkeit und Erwerbsminderung

An der obigen Diskussion wird sichtbar, dass sich die abstrakte und starre sozialrechtliche Bestimmung von Erwerbsminderung nicht mit den Grundsätzen des Art. 27 UN-BRK verträgt und dem Ziel eines inklusiven Arbeitsmarktes entgegenwirkt. Für behinderte Menschen in WfbM wird bereits ab dem Eingangsverfahren ihre volle Erwerbsminderung fingiert (§ 43 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 i.V.m. § 1 S. 1 Nr. 2 lit. a SGB VI). Allein der Anknüpfungspunkt dieser Fiktion an einen nur Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsort WfbM ist aus gleichstellungsrechtlicher Sicht problematisch. Zwar ergeben sich daraus bei isolierter

¹⁸ Vgl. *Engels/Deremetz/Schütz/Eibels Häuser/Pracht/Welti/von Drygalski*, 221.

rentenrechtlicher Betrachtung der WfbM-Beschäftigung Vorteile (vgl. Punkt IV.). In anderen Bereichen des Sozialrechts führt die Annahme der vollen Erwerbsminderung jedoch zu Nachteilen. Neben dem so begründeten Ausschluss aus der Arbeitslosenversicherung, fallen die WfbM-Beschäftigten bei Hilfebedürftigkeit nicht in den Anwendungsbereich des SGB II, sondern in den des SGB XII, wo sie im Vergleich ungünstigeren Regelungen zum Schonvermögen (§ 12 SGB II, § 90 SGB XII) unterworfen sind. Die WfbM-Beschäftigten sind zudem von den speziellen Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (§ 16 ff. SGB II) und der Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit (BA) ausgeschlossen, was die Umsetzung der Übergangsförderung erschwert.¹⁹ Ferner ergeben sich Hemmnisse beim Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt (vgl. Punkt IV). Im Lichte des Art. 27 Abs. 1 UN-BRK ist eine Flexibilisierung der Begriffe Erwerbsfähigkeit bzw. Erwerbsminderung erforderlich, die sich am jeweiligen Normzweck ausrichtet. Eine weitergehende Reform könnte den Begriff der Erwerbsminderung neu definieren und dabei an ihrem eigentlichen Kern ansetzen, nämlich an der behinderungsbedingten Einschränkung, unter den Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes existenzsicherndes Einkommen erzielen zu können. Dadurch könnte der Fokus weg von einem medizinisch orientierten Erwerbsfähigkeitsverständnis hin zum individuellen Unterstützungsbedarf und dem Wunsch- und Wahlrecht der Menschen mit Behinderung verlagert werden.²⁰

3. Abgrenzung zum Arbeitsverhältnis gem. § 221 Abs. 1 SGB IX

Auch im Hinblick auf die Abgrenzung des arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses zum Arbeitsverhältnis ergeben sich im Rahmen einer an Art. 27 UN-BRK orientierten Auslegung grundlegende Änderungen zur aktuell praktizierten Rechtslage.

¹⁹ Ebd. 223; die WfbM-Beschäftigten werden auf diese Weise nicht der fachlichen Kompetenz der BA in Rehabilitationsangelegenheiten unterstellt; vgl. zwar § 187 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX, dessen tatsächliche Anwendung in der Praxis jedoch nicht unmittelbar erkennbar ist.

²⁰ Vgl. *Deutsches Institut für Menschenrechte*, 7; *Engels/Deremetz/Schütz/Eibelshäuser/Pracht/Welti/von Drygalski*, 224.

a. Vermutung der Arbeitnehmerstellung aufgrund des Art. 27 UN-BRK

Entsprechend dem Wortlaut des § 221 Abs. 1 SGB IX ist anerkannt, dass die Beschäftigung in der WfbM auch im Arbeitsverhältnis ausgeübt werden kann. Die Abgrenzung zum arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis erfolgt nach den allgemeinen arbeitsrechtlichen Kriterien der Arbeitnehmereigenschaft (vgl. § 611 a BGB).²¹ Jedoch geht die h.M. davon aus, dass aufgrund von Wortlaut, Systematik sowie Sinn und Zweck des § 221 Abs. 1 SGB IX die Beschäftigung im Arbeitsbereich bereits die Vermutung des arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses in sich trage und nur in Ausnahmefällen die Arbeitnehmereigenschaft gegeben sei.²² Nach der Rspr. steht der Arbeitnehmerstellung ein eingeschränktes Leistungsvermögen,²³ eine fehlende Verpflichtung zur Arbeitsleistung,²⁴ und ein im Vordergrund stehender Rehabilitationszweck der Beschäftigung²⁵ entgegen.

Diese Auffassungen betonen mit Blick auf den Doppelcharakter der Beschäftigung in erster Linie den Rehabilitationszweck der Tätigkeit und lassen die arbeitsvertraglichen Elemente unberücksichtigt. Sie übersehen, dass bei der Beurteilung die gleichstellungsrechtlichen Ziele des Art. 27 UN-BRK, insbesondere die Schaffung diskriminierungsfreier Arbeitsbedingungen gem. Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. a) und b) UN-BRK, zu beachten sind.²⁶ Eine konventionskonforme Auslegung der § 221 Abs. 1 SGB IX führt daher aufgrund des weiten Arbeitsverständnisses in Art. 27 UN-BRK zu einer grundsätzlichen Vermutung für ein Arbeitsverhältnis. Ob das Erbringen der rehabilitativen Leistungen in der WfbM oder eine geringere Produktivität regelhaft diese Vermutung entkräften können, ist auch mit Blick auf die Rspr. des EuGH zu bezweifeln.²⁷ Zudem ist die Arbeitnehmerstellung in § 221 Abs. 1 SGB IX ausdrücklich als Möglichkeit vorgesehen.

²¹ Statt vieler: *Jacobs*, in: Dau et al., LPK-SGB IX, § 221 Rn. 15; *Schorn*, SozSich 2003, 19 (20).

²² Vgl. LAG Baden-Württemberg, 26.01.2009, 9 Sa 60/08; Rn. 50; LAG Schleswig-Holstein, 11.02.2016, 1 Sa 224/15, Rn. 38, beide juris; *Jacobs*, in: Dau et al., LPK-SGB IX, § 221, Rn. 12; *Ritz/Palsherm*, in: Deinert et al., SWK-BR, WfbM, Rn. 5; a.A. *Fechner*, in: Däubler et al., MiLoG, § 22, Rn. 6; *Scheibner*, br 2015, 159.

²³ LAG Baden-Württemberg, 26.01.2009, 9 Sa 60/08, Juris, Rn. 49.

²⁴ ArbG Hamm, 17.08.1999 - 1 Ca 2512/98 L, Rn. 17 f., beck-online.

²⁵ LAG Schleswig-Holstein, 11.01.2016 - 1 Sa 224/15, Rn. 38; juris.

²⁶ UN-Fachausschuss betont CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018, Ziff. 67 lit. a); CRPD/C/GC/8 v. 09.09.2022, Ziff. 25, 27.

²⁷ Vgl. EuGH 26.3.2015 – C-316/13 (Fenoll) Rn. 40 f.

Es ist darüber hinaus unzutreffend, keine Leistungsverpflichtung der Beschäftigten aus dem Werkstattvertrag abzuleiten. Selbst wenn eine solche nicht ausreichend im Werkstattvertrag benannt sein sollte, ergibt sich aus dem zugrunde liegenden Sozialleistungsverhältnis gem. § 221 Abs. 1 und 3 i.V.m. § 219 Abs. 2 SGB IX, § 13 WVO die Verpflichtung des Beschäftigten, wenigstens ein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen. Wird das Mindestmaß nicht geleistet entfällt die Beschäftigungspflicht gem. § 220 Abs. 2 SGB IX mit der Folge, dass der Werkstattvertrag von der WfbM gekündigt werden kann (§ 221 Abs. 7 SGB IX).

Eine rechtssichere Beurteilung der Rechtsstellung kann aktuell nur durch Überprüfung im Einzelfall erzielt werden. Die bei der Prüfung des Arbeitsverhältnisses gem. § 611a Abs. 1 BGB vorzunehmende Gesamtbetrachtung ist im Lichte des Art. 27 Abs. 1 UN-BRK vorzunehmen und führt zu der niedrigschwelligen Begründung eines Arbeitsverhältnisses. Die Annahme eines arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses ist begründungsbedürftig. Die Rechtspraxis, bei der Beschäftigte in der WfbM ohne Prüfung regelhaft als arbeitnehmerähnlich eingestuft werden, steht daher im Widerspruch zu einer völkerrechtskonformen Auslegung der § 221 Abs. 1 SGB IX, § 611 a Abs. 1 BGB.

b. Rechtsfolgen des Arbeitsverhältnisses

Noch nicht hinreichend geklärt ist, wie sich das Vorliegen der Arbeitnehmerstellung im Arbeitsbereich der WfbM auf die Rechtsanwendung auswirkt. Die h.M. geht in diesem Fall von der uneingeschränkten Anwendung arbeitsrechtlicher Normen aus.²⁸ Der Auffassung liegt die Annahme zugrunde, dass ein Arbeitsverhältnis nur ausnahmsweise dann vorliegt, wenn der Beschäftigte sein Leistungsvermögen so stark gesteigert hat, dass kaum noch begleitende Maßnahmen therapeutischer oder pädagogischer Art notwendig sind oder die Vermittelbarkeit auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erreicht wurde. Eine konventionskonforme Auslegung lässt hingegen zu, dass auch Menschen mit Behinderungen, die wegen Art oder Schwere ihrer Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein können (§ 219 Abs. 1 S.

²⁸ *Schorn*, SozSich 1/2003, 19 (20); *Jacobs*, in: Dau et al., LPK-SGB IX, § 221 Rn. 8 f.; *Rühle*, DB 25/2001, 1346 (1365); In Bezug auf die Anwendbarkeit des MiLoG, *Greenlee*, 201; *Luik*, SRA 2018, 28; vgl. ArbG Koblenz, 9.8.2002 – 2 Ca 447/02.

2 SGB IX) in einem Arbeitsverhältnis in der WfbM beschäftigt werden können. Dieses Arbeitsverhältnis fußt, so wie das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis, auf einem Sozialleistungsverhältnis, nämlich der Kostenzusage des zuständigen Rehabilitationsträgers (§ 58 Abs. 3 SGB IX). Es handelt sich mithin um ein werkstattspezifisches Arbeitsverhältnis, welches durch eine rehabilitative Komponente mitgeprägt wird und daher als gemischter Vertrag einzuordnen ist.²⁹ Die besondere Schutzbedürftigkeit dieser Arbeitnehmer erfordert, unterstützt durch Art. 26 und Art. 27 Abs. 1 UN-BRK, arbeitsrechtliche Normen nur bis zu der Grenze anzuwenden, entlang welcher der Rehabilitationszweck der Beschäftigung nicht gefährdet wird und behinderungsbedingte Nachteile verschärft werden. Im Unterschied zum arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis ist bei dem werkstattspezifischen Arbeitsverhältnis davon auszugehen, dass das spezifische Werkstättenrecht aufgrund teleologischer Reduktion dann keine Anwendung findet, sofern der Rehabilitationszweck dies nicht erfordert, um die tatsächliche gleichberechtigte Teilhabe sicherzustellen.³⁰ Folglich muss das MiLoG bereits heute Anwendung finden. Die speziellen Normen können jedoch die allgemeinen arbeitsrechtlichen Normen modifizieren, wenn das besondere rehabilitative Schutzbedürfnis der Beschäftigten dies erfordert. Auch hier bedarf es zur Herstellung von Rechtssicherheit klarstellender Gesetzesänderungen.

D. Hemmnisse beim Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt

Seit der Fachausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen 2015 die Segregation in WfbM und die geringen Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt kritisiert hatte, wurden mit dem Budget für Arbeit (§ 60 SGB IX) sowie dem Budget für Ausbildung (§ 60a SGB IX) Instrumente geschaffen, die die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen im allgemeinen Arbeitsmarkt fördern und Übergänge aus der WfbM erleichtern sollen. Daneben wurde als weiterer Anreiz zur Beschäftigung Schwerbehinderter die Ausgleichsabgabe für Arbeitgeber erhöht, die trotz Beschäftigungspflicht keine oder zu wenige schwerbe-

²⁹ Vgl. *Reinhardt*, 805 f.

³⁰ Vgl. *Engels/Deremetz/Schütz/Eibelschäuser/Pracht/Welti/von Drygalski*, 213.

hinderten Menschen beschäftigen (§ 160 SGB IX). Die Neuerungen ergänzen die bereits bestehenden Förderinstrumente der Unterstützten Beschäftigung (§ 55 SGB IX) und der Inklusionsbetriebe (§ 215 SGB IX). Auch bieten aus der WfbM ausgelagerte Arbeitsplätze (§ 219 Abs. 1 S. 5, 6 SGB IX) Potentiale des Übergangs. Dennoch stagniert die Übergangsquote aus der WfbM bei unter 1%, was vom Fachausschuss 2023 mit erneuter Kritik quittiert wurde.³¹ Daneben prangerte der Fachausschuss bereits 2015 finanzielle Fehlanreize an, die den Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt behindern würden und forderte, bei einem Wechsel keine Minderung des sozialen Schutzstandards zuzulassen. Derartige Übergangshemmnisse bestehen, trotz Verbesserungen durch die vergangenen Reformen, weiterhin. Die Sorgen der Beschäftigten über eine finanzielle Schlechterstellung bei Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt betreffen insbesondere die rentenrechtlichen Nachteilsausgleiche, die an die Beschäftigung in der WfbM geknüpft sind. Gelingt der Übergang ohne oder mit Hilfe des Budgets für Arbeit, entfällt in der neuen Beschäftigung die Aufstockung der Rentenbeiträge (§ 162 Nr. 2 SGB VI). Bei einer Vergütung zu Mindestlohnkonditionen wird zwar ein höheres Entgelt erreicht, doch das vorherige Niveau der Beitragszahlungen unterschritten. Dies führt zu niedrigeren Rentenanwartschaften und folglich zu niedrigeren Rentenzahlungen als bei Verbleib in der WfbM. Weitere rentenrechtliche Unsicherheiten bestehen im Verhältnis der Nutzung des Budgets für Arbeit und dem Status der vollen Erwerbsminderung. Solange die Voraussetzungen der vollen Erwerbsminderung gegeben sind, bleiben Ansprüche auf Erwerbsminderungsrente bestehen bzw. läuft die 20-jährigen Wartezeit für den Anspruchserwerb (§ 43 Abs. 6 SGB VI) weiter. Erfolgt jedoch im Einzelfall eine vollständige Eingliederung in den Arbeitsmarkt (vgl. § 43 Abs. 2 S. 3 Nr. 2 SGB VI) entfallen die erworbenen Ansprüche und Anwartschaften.³² Hier zeigt sich erneut die Problematik, die durch die starre Einteilung in erwerbsfähig und erwerbsgemindert entstehen kann, vgl. Punkt 2. b) cc). Art. 27 Abs. 1 UN-BRK fordert dazu auf, diese hemmenden Faktoren zu beseitigen. Eine Möglichkeit wäre, Nachteilsausgleiche nicht länger vom Arbeitsort WfbM abhängig zu machen, sondern diese personenzentriert zu leisten. Auf diese Weise ließe sich der soziale Schutzstandard – wie vom Fachausschuss gefordert – auch bei einem

³¹ CRPD/C/DEU/CO/2-3, 8.9.2023, Ziff. 61, 62.

³² Vgl. *Engels/Deremetz/Schütz/Eibelshäuser/Pracht/Welti/von Drygalski*, Beitrag D4-2024, reha-recht.de, 6; *Mattern, Rambauser-Hajß, Wansing*, Beitrag D10-2021, reha-recht.de, 7 ff.

Wechsel in den allgemeinen Arbeitsmarkt aufrechterhalten. Würde die Beschäftigung in der WfbM zukünftig in Arbeitsverhältnissen mit Mindestlohnananspruch erfolgen, wäre das weitere Erfordernis der rentenrechtlichen Nachteilsausgleiche umfassend zu diskutieren. Eine mögliche Abschaffung erhöhter Beitragszahlungen sollte dann jedoch behinderungsbedingte Nachteile in der Alterssicherung auf der Leistungsseite, z.B. durch eine Reform des Grundrentenzuschlags, ausgleichen.

E. Ausblick

Der Fachausschuss hat in seinen Abschließenden Bemerkungen deutlich gemacht, dass die bisherigen Reformen zur geschützten Beschäftigung in Werkstätten noch nicht ausreichen, um den Anforderungen des Rechts auf Arbeit nach Art. 27 Abs. 1 UN-BRK zu genügen. Auch die Bundesregierung hat den Handlungsbedarf erkannt und eine empirische und rechtliche Studie durchgeführt, mit der die Möglichkeiten einer Neugestaltung des Entgeltsystems und der Verbesserung der Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt untersucht worden sind.³³ Auf der Grundlage der Studienergebnisse hat die Bundesregierung im September 2023 einen strukturierten Dialogprozess mit allen relevanten Akteuren begonnen, um die Weiterentwicklung der WfbM voranzutreiben. Der Empfehlung des Fachausschusses folgend, hat sie im Frühjahr 2024 einen Aktionsplan veröffentlicht, der weitere Reformschritte benennt. So soll das Entgelt verbessert und die Durchlässigkeit von der WfbM zum allgemeinen Arbeitsmarkt erhöht werden. Dafür soll u.a. eine Ausweitung des Nachteilsausgleichs der erhöhten Rentenbeiträge auf das Budget für Arbeit und eine Ausweitung der Unterstützten Beschäftigung erfolgen. Auch wird der wichtige Aspekt der beruflichen Bildung fokussiert, der im Hinblick auf mangelnde Wahlmöglichkeiten und Zugänglichkeit vom Fachausschuss kritisiert worden war.

Trotz geeigneter Ansätze der Reform sind insgesamt keine Anstrengungen erkennbar, dem Gleichstellungsauftrag des Art. 27 Abs. 1 UN-BRK grundlegend gerecht werden zu wollen. Eine konventionskonforme Ausgestaltung der

³³ Vgl. *Engels/Deremetz/Schütz/Eibelshäuser/Pracht/Welti/von Drygalski*.

WfbM-Beschäftigung fußt auf dem Grundsatz einer Beschäftigung in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis, in dessen Folge grundsätzlich alle arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Schutzbestimmungen anzuwenden sind. Es ist davon auszugehen, dass bereits nach heutiger Rechtslage ein nicht unerheblicher Teil der WfbM-Beschäftigten die Kriterien einer Arbeitnehmereigenschaft erfüllt. Um die Werkstattbeschäftigung transparent und rechtssicher auszugestalten und sie in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu überführen, wäre die regelhafte Arbeitnehmerstellung in das Gesetz aufzunehmen. Der Doppelcharakter der WfbM erfordert im gleichen Zug eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Frage, ob die arbeitsrechtlichen Regelungen das besondere Schutzbedürfnis der WfbM-Beschäftigten bereits ausreichend berücksichtigen oder ob es der Verankerung spezifischer Schutzvorschriften, z.B. im Schwerbehindertenrecht, bedarf. Abweichungen vom Arbeitsverhältnis in Bezug auf Rechtsstellung und Rechtsfolgen wären aufgrund des Rehabilitationszweckes der WfbM möglich, bedürften jedoch der Rechtfertigung, die den Maßstäben verfassungs-, europa-, und völkerrechtlicher Diskriminierungsverbote genügen muss.

F. Literaturverzeichnis

*Dau, D. H.; Düwell, F. J.; Joussem, J. & Luik, S. (2022): Sozialgesetzbuch IX, Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderung, Lehr- und Praxiskommentar, 6. Aufl., Baden-Baden (zitiert: *Bearbeiter:in* in: Dau et al., LPK-SGB IX).*

*Däubler, W.; Hjort, J.; Schubert, M.; Wolmerath, M.; Ahrendt, M. (2022): Arbeitsrecht Handkommentar, Baden-Baden (zit.: *Bearbeiter:in*, in: Däubler et al.).*

*Deinert, O.; Welti, F.; Luik, S. & Brockmann, J. (2022): Stichwortkommentar Behindertenrecht, 3. Aufl., Baden-Baden (zitiert: *Bearbeiter:in*, in: Deinert et al., SWK-BR).*

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2024): Menschenrechtliche Eckpunkte für die Reform von Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM), März 2024.

- von Drygalski, C.* (2020): Die Werkstatt für behinderte Menschen in der zweiten Staatenprüfung Deutschlands zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Beitrag D11-2020 unter www.reha-recht.de; 13.05.2020.
- von Drygalski, C.:* Geschützte Beschäftigung in Deutschland – Die Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) im Lichte von Art. 27 Abs. 1 UN-BRK; Beitrag A4-2025; www.reha-recht.de; 22.04.2025.
- Engels, D.; Deremetz, A.; Schütz, H.; Eibelshäuser, S.; Pracht, A.; Welti, F.; von Drygalski, C.* (2023): Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allg. Arbeitsmarkt (BMAS-Schriftenreihe 626, 2023), 212.
- Engels, D.; Deremetz, A.; Schütz, H.; Eibelshäuser, S.; Pracht, A.; Welti, F.; von Drygalski, C.* (2024): Übergänge aus der Werkstatt für Menschen mit Behinderung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Beitrag D4-2024 unter www.reha-recht.de; 29.02.24.
- Gagel, A.* (2020): Sozialgesetzbuch II, Sozialgesetzbuch III – Grundsicherung und Arbeitsförderung; Kommentar, 79. Aufl. (zit.: *Bearbeiter:in* in: Gagel).
- Greenlee, S.* (2019): Der personelle Anwendungsbereich des Mindestlohngesetzes, Studien zur Rechtswissenschaft, Bd. 430, Hamburg.
- Hänlein, A.* (2018): Recht der Sozialen Dienste, München.
- Jobs, F.* (2002): Das Werkstattverhältnis gemäß §§ 136 ff. SGB IX. In: ZTR 2002 (11), S. 515–524.
- Luik, S.* (2018): Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben im Spiegel der Rechtsprechung der SGB. In: Sozialrecht aktuell, Sonderheft 2018, S. 25–30.
- Mattern, L.; Rambauser-Haß, T., Wansing, G.* (2021): Das Budget für Arbeit: Ausgewählte Ergebnisse einer explorativen Studie zu seiner Umsetzung, Teil II: Ausgestaltung und sozialversicherungsrechtliche Fragestellungen. Beitrag D10-2021 unter www.reha-recht.de; 18.03. 2021.

- Nebe, K.* (2014): Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben – Zuständigkeit und Verantwortlichkeit. In: Sozialrecht aktuell, Sonderheft 2014, S. 1–11.
- Neumann, D.; Pahlen, R.; Greiner, S.; Winkler, J. & Jabben, J.* (2024): Sozialgesetzbuch IX, Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen: Kommentar, 14. Aufl. (Zit.: *Bearbeiter:in* in: Neumann/Pahlen u.a.).
- Reinhardt, C.* (2013): Das Phänomen der Arbeitnehmerähnlichkeit, Teilband II, Schriftenreihe: Arbeitsrechtliche Forschungsergebnisse, Bd. 191.2, Hamburg.
- Rühle, G.* (2001): Kündigung der Werkstattverhältnisse von Schwerbehinderten. In: DB 2001, S. 1364–1367.
- Scheibner, U.* (2015): Das Recht der Beschäftigten im Arbeitsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen auf den Mindestlohn, Teil 1 - Arbeitnehmer/innen im Arbeitsbereich der Werkstätten. In: br 2015, 158-163.
- Schmitt, L.* (2018): Das Bundesteilhabegesetz auf dem Prüfstand der UN-Behindertenrechtskonvention. In: NZS 2018, S. 247–255.
- Schorn, U.* (2003): Werkstatt für behinderte Menschen, Rechtsstellung und Arbeitsentgelt der Mitarbeiter. In: SozSich 1/2003, S. 19–26.
- Weinreich, B.* (2016), Das Recht auf Arbeit: Realisierung und Defizite für Personen, die als nicht erwerbsfähig gelten, in: Bieback, K.-J./Bögemann, C. u.a. (Hrsg.), Der Beitrag des Sozialrechts zur Realisierung des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf Arbeit für behinderte Menschen, Berlin, Münster 2016, S. 145–152.
- Welti, F.* (2024), Wen schützt das Arbeitsrecht und wen das Sozialrecht? In: NZA, S. 1103-1107.
- Welti, F.; von Drygalski, C.; Treffurth, J.* (2024): Das Entgelt von WfbM-Beschäftigten - Lösungen in einem komplexen Mehrebenensystem. In: AuR 2/2024, S. 50–56.

Wendt, S. (2015): Teilhabe am Arbeitsleben für alle - welche Hindernisse gibt es?
In: Sozialrecht aktuell, Sonderheft 2015, S. 133–137.

Österreich und Art 27 UN-BRK – Ein Überblick des Status Quo¹

Denise Posch

A. Einleitung

Im September 2023 veröffentlichte der Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen der Vereinten Nationen zum zweiten Mal seine Abschließenden Bemerkungen („concluding observations“) zu dem Staatenprüfverfahren Österreichs.² In den zehn Jahren, die zwischen den ersten Abschließenden Bemerkungen³ und den jüngst ergangenen liegen, wurden zahlreiche Maßnahmen gesetzt, um den aus dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) erwachsenen Verpflichtungen gerecht zu werden.⁴ Der weitaus überwiegende Teil der concluding observations lässt jedoch erkennen, dass es noch enormes Verbesserungspotential gibt und ein Tätigwerden des österreichischen Gesetzgebers unerlässlich ist, um den Postulaten des Übereinkommens zu entsprechen. Neben den bekannten Problemen der sich aus der föderalen Struktur ergebenden Zersplitterung der Rechtsquellen im Bereich der Rechte von Menschen mit Behinderungen,⁵ wurden vom Ausschuss u. a. das in Österreich noch immer dominierende medizinische Modell von Behinderung stark kritisiert⁶ sowie die fehlende Möglichkeit, individuelle Rechte aufgrund des Übereinkommens durchsetzen zu können.⁷ Im Bereich Beschäftigung und Arbeit wurde vor allem die Segregation von Menschen mit Behinderungen vom offenen Arbeitsmarkt durch die Beschäftigung in sog.

¹ Dieser Beitrag wurde vorab in zwei Teilen auf www.reha-recht.de veröffentlicht. Vgl. Posch, Beiträge A2- und A3-2025; www.reha-recht.de.

² CRPD/C/AUT/CO/2-3.

³ CRPD/C/AUT/CO/1.

⁴ Vgl hierzu CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 4-6.

⁵ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 9; siehe dazu die Ausführungen in Abschnitt B.1.

⁶ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 9, 35, 47, 63.

⁷ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 11.

„geschützten Werkstätten“⁸ sowie das Festhalten am Konzept der – eine Eigenschaft als Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer (AN) ausschließenden – Arbeitsunfähigkeit ins Zentrum der Kritik gerückt.⁹

Dieser Beitrag konzentriert sich speziell auf die letztgenannten Problemfelder und legt den Fokus auf das durch Art. 27 UN-BRK verbrieftete Recht auf Arbeit und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen.

B. Problemfelder auf österreichischer Ebene

In den concluding observations wurden vor allem die ausgrenzende Wirkung der Etikettierung als „arbeitsunfähig“ unter Zugrundelegung des medizinischen, ergo defizitorientierten Modells von Behinderungen und die damit einhergehende Konsequenz der segregierten Beschäftigung auf dem „Ersatzarbeitsmarkt“ in geschützten Werkstätten als dem Übereinkommen zuwiderlaufend hervorgehoben. Im Folgenden werden daher die Einstufung als „arbeitsunfähig“ sowie Konzepte geschützter Beschäftigung in Werkstätten-Settings, wie sie in Österreich vorherrschen sind, dargestellt und auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK geprüft.

C. Das Konzept der „Arbeits(un)fähigkeit“

Im österreichischen Arbeits- und Sozialrecht stellt die Feststellung von Arbeits(un)fähigkeit einen zentralen Anknüpfungspunkt für Leistungen aus der Sozialversicherung wie Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeitspension dar. Sie bestimmt insbesondere für Menschen mit Behinderungen, „welcher Arbeitsmarkt“ ihnen zur Verfügung steht¹⁰ und ob die Vermittlungs- und Unterstützungsmaßnahmen des Arbeitsmarktservice (AMS)¹¹ in Anspruch genommen

⁸ Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den zentralen Aspekten des Konzepts geschützter Werkstätten in Österreich – einschließlich der Anzahl der Beschäftigten, der Entlohnung sowie der Zugangsvoraussetzungen – erfolgt in Teil II: Probleme der geschützten Beschäftigung.

⁹ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 63 f.

¹⁰ BMSGPK (Hrsg.), Studie „Integrative Betriebe 2020+“ (2020), 15.

¹¹ Der Aufgabenbereich ist vergleichbar mit der deutschen Agentur für Arbeit.

werden können oder nicht.¹² Nur Menschen, die „arbeitsfähig“ sind, fallen in die Zuständigkeit des Bundes und können diese Förderungsmöglichkeiten in Anspruch nehmen.

Erschwerend kommt hinzu, dass weder begriffliche noch funktionale Einigkeit darüber herrscht, wann eine Person „fähig“ ist, Arbeit zu leisten;¹³ nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) gilt eine Person als invalid (§ 255 ASVG) oder berufsunfähig (§ 273 ASVG) „wenn ihre Arbeitsfähigkeit infolge ihres körperlichen oder geistigen Zustandes auf weniger als die Hälfte derjenigen eines körperlich und geistig gesunden Versicherten von ähnlicher Ausbildung und gleichwertigen Kenntnissen und Fähigkeiten in jedem dieser Berufe herabgesunken ist.“

In der Praxis bedeutet das oftmals einen vorher- und damit vor allem fremdbestimmten Weg für Menschen mit Behinderungen: Nach Absolvierung der Schulzeit (Pflicht- oder Sonderschule) wird in der sog. „Gesundheitsstraße“ der Pensionsversicherungsanstalt (PVA) die Arbeitsunfähigkeit festgestellt („*automatische Feststellung der Arbeitsunfähigkeit*“¹⁴).¹⁵ Damit wird der Eintritt in den regulären Arbeitsmarkt vehement erschwert; die nächste Konsequenz ist entweder die Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt oder – wohl noch häufiger – die Arbeit in geschützten Beschäftigungsstrukturen.¹⁶ Bis zur Novellierung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes war es damit gängige Praxis, (sehr) junge Menschen mit Behinderungen bereits in einem (sehr) jungen Alter vom allgemeinen Arbeitsmarkt auszuklammern und gleichzeitig sämtliche Förderungsmöglichkeiten durch das AMS zu versagen. Erfreulicherweise wurde dem § 8 Arbeitslosenversicherungsgesetz (AIVG) durch das Sozialrechts-Änderungsgesetz 2023¹⁷ der

¹² Födermayr, in: Reissner/Mair (Hrsg.), Menschen mit Behinderung im Arbeits- und Sozialrecht? (2021), 131 (142).

¹³ Vgl. Fn. 4 in Caritas, Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Arbeitswelt: Von der Werkstätte auf den Ersten Arbeitsmarkt?

¹⁴ Vgl. das Wording im *Regierungsprogramm 2020–2024*, 260; ausführlich zum Prozess siehe *BMSGPK (Hrsg.)*, Studie „Arbeits(un)fähig?“ (2022), 71 ff.

¹⁵ Seit 01.01.2014 kommt die Zuständigkeit für die Untersuchungen hinsichtlich der Arbeits-(un)fähigkeit ausschließlich dem Kompetenzzentrum Begutachtung der PVA zu (§ 8 Abs 2 i. V. m. 3 AIVG); davor gab es unterschiedliche Begutachtungsstellen, was – besonders bei unterschiedlichen Ergebnissen dieser Begutachtungen – zu enormer Rechtsunsicherheit führte; vgl. Födermayr [Fn. 12], 131 (144); Sdoutz/Zechner, Arbeitslosenversicherungsgesetz (18. Lfg 2021), § 8 AIVG, Rz. 196.

¹⁶ Caritas, Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Arbeitswelt: Von der Werkstätte auf den Ersten Arbeitsmarkt?, 4.

¹⁷ BGBl I 2023/189.

Abs 5 hinzugefügt, welcher nunmehr ausdrücklich festhält, dass bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres keine Verpflichtung zur Untersuchung der Arbeitsfähigkeit in der Gesundheitsstraße mehr besteht. Außerdem werden Jugendliche bis zu ihrem 25. Geburtstag nunmehr vom AMS betreut und vorgemerkt sowie ihnen alle damit einhergehenden Dienstleistungsangebote (bspw. Ausbildungs- oder Wiedereingliederungsmaßnahmen) zugänglich gemacht (§ 38a AMSG).¹⁸

Neben der Einstufung als arbeits(un)fähig wird für Menschen mit Behinderungen auch ein Grad ihrer Behinderung nach Behinderteneinstellungsgesetz (BEinstG) bzw. Einschätzungsverordnung festgestellt.

Wichtig zu verstehen ist, dass ein festgestellter Grad der Behinderung nicht zwangsläufig und gleichsam eine Aussage über die Arbeitsfähigkeit trifft.¹⁹ Es ist durchaus möglich, einen hohen Grad der Behinderung aufzuweisen und gleichzeitig für eine konkrete Tätigkeit vollste Leistungs- bzw. Arbeitsfähigkeit zu besitzen.²⁰ Diese beiden Kategorien dürfen also nicht verwechselt werden: Während der Grad der Behinderung als eine erste Einordnung zum Kreis der begünstigten Behinderten i. S. d. § 2 Behinderteneinstellungsgesetz (BEinstG) nach medizinischen Faktoren vornimmt, ohne dabei auf eine konkrete Tätigkeit abzustellen, wird die „verwertbare Mindestleistungspflicht“ als Fähigkeit verstanden, die Arbeitsleistungen auf einem spezifischen Arbeitsplatz erbringen zu können.²¹ § 2 Abs 2 lit d BEinstG erklärt, dass eine Person dann kein „begünstigter Behinderter“ sein kann, wenn sie „infolge des Ausmaßes ihrer Funktionsbeeinträchtigungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit auch auf einem geschützten Arbeitsplatz oder in einem Integrativen Betrieb (§ 11) nicht geeignet“ ist. Eine Beschäftigung in einem solchen Integrativen Betrieb ist wiederum nur dann möglich, wenn eine *wirtschaftlich verwertbare Mindestleistungsfähigkeit* vorhanden ist.²² Eine Konkretisierung dieser Kennzahl findet sich unter Punkt 3 der Richtlinie Integrative Betriebe,²³ die klarstellt, dass in einem Integrativen Betrieb nur Menschen auf-

¹⁸ Vgl. allg. dazu ErIRV 2307 BlgNR XXVII. GP 1.

¹⁹ Dimmel, in: FS Pfeil, 363 (364).

²⁰ Mayer, Behinderung und Arbeitsrecht, 76 f.; BMSGPK (Hrsg.), Studie „Integrative Betriebe 2020+“ (2020) 182; BMSGPK (Hrsg.), Studie „Arbeits(un)fähig?“ (2022), 94 f.

²¹ Widy, in: Widy/Auer-Meyer/Schratbauer⁹, § 11, Rz. 13; Auer-Mayer, in: in: Widy/Auer-Meyer/Schratbauer⁹, § 3, Rz. 17.

²² Dimmel, in: FS Pfeil, 363 (363 f).

genommen werden können, *„die wegen Art und Schwere ihrer Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht oder noch nicht tätig sein können, aber rehabilitationsfähig sind, deren wirtschaftlich verwertbarer Leistungsrest nach entsprechendem Arbeitstraining und nach entsprechender Arbeitserprobung oder nach entsprechender Ausbildung voraussichtlich die Hälfte der Produktivität einer Normalarbeitskraft in gleicher Beschäftigung ausmacht, deren Gemeinschaftsfähigkeit erprobt ist und die weitgehend unabhängig von Pflege sind.“* Integrative Betriebe im Sinne des BEinstG bieten Menschen mit Behinderungen, die über diese vom Gesetz geforderte Mindestarbeitsfähigkeit verfügen, eine kollektivvertraglich entlohnte und sozialversicherte Beschäftigungs- bzw. Qualifizierungsmöglichkeit – insbesondere in Produktions- und Dienstleistungsbereichen –, wobei die Aufnahme durch ein interdisziplinäres Sachverständigenteam erfolgt.

Dadurch wird klar, dass auch hier das Label der „Arbeitsunfähigkeit“ wirkt: Nur, wer eine Mindestleistungsfähigkeit vorweisen kann, fällt in den Anwendungsbereich des Gesetzes. Beträgt die Arbeitsfähigkeit weniger als die Hälfte der Leistungsfähigkeit eines Menschen ohne Behinderungen, kommen lediglich die Beschäftigungsalternativen in Frage, die in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen, also die Arbeit in Tages- und Beschäftigungsstrukturen bzw. „geschützten Werkstätten“.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Bundesbehindertengesetzes sowie des Behinderteneinstellungsgesetzes²⁴ wurde eine sprachliche Adaptierung des § 11 BEinstG vorgenommen (Inkrafttretensdatum 19.07.2024). Gemäß Abs 2 leg cit steht nunmehr nicht mehr die Erhöhung von Leistungsfähigkeit des Menschen mit Behinderungen in Integrativen Betrieben im Vordergrund, sondern die Entwicklung der Vermittlungsfähigkeit am allgemeinen Arbeitsmarkt im Rahmen der Qualifizierung. Vermittlungsfähigkeit sei ein umfassenderer Begriff als Leistungsfähigkeit²⁵ – daraus lässt sich zumindest ein anwachsendes Problembewusstsein dieser Begrifflichkeiten erkennen.

²³ (damals) Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, Richtlinien für die Förderung von Integrativen Betrieben aus Mitteln des Ausgleichsfonds (Zl 44.210/3-6/80 geändert durch Zl 44.210/6-6/86).

²⁴ BGBl I 2024/98.

²⁵ IA 4116/A XXVII. GP 28 f.

Das Recht der „Behindertenhilfe“ der Bundesländer knüpft wiederum nicht an ein Modell der Arbeits(un)fähigkeit an, sondern erklärt in den jeweiligen Landesgesetzen, was unter Behinderungen zu verstehen ist. Hierbei finden sich auch Definitionen, die dem menschenrechtlichen Modell von Behinderung entsprechen und eben nicht auf vorwiegend medizinischen, defizitorientierten Betrachtungen basieren. Im Ergebnis wird jedoch primär darauf abgestellt, ob es für die Person noch Förderungen auf bundesrechtlicher Ebene gibt (bspw durch das AMS oder das BEinstG) – diese hängen wiederum unmittelbar an einer festgestellten Arbeitsfähigkeit. Nur für „Arbeitsunfähige“ sind die Länder im Rahmen der „Behindertenhilfe“ für diese Menschen zuständig.²⁶

Die Bestimmungen zur Arbeits(un)fähigkeit stellen insofern – mitunter – die Weichen für einen inklusiven, durchlässigen Arbeitsmarkt²⁷ und zählen bis dato zu den größten rechtlichen Hindernissen auf dem Weg zur Realisation der Ziele von Art 27 UN-BRK.²⁸

I. Problemfeld I: Medizinisches Modell von Behinderung

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die ausgrenzende Wirkung dieser Etikettierung vom Ausschuss als „besorgniserregend“ empfunden wird und die Feststellung von Arbeitsfähigkeit dringend mit dem menschenrechtlichen Modell von Behinderung in Einklang zu bringen ist.²⁹ Eine Anknüpfung an und Fokussierung auf „Unfähigkeiten“ als Eintrittshürde in den allgemeinen Arbeitsmarkt entspricht keinesfalls dem menschenrechtlichen Modell von Behinderung und wird vom Ausschuss ausdrücklich abgelehnt:

„States parties should take immediate measures to remove barriers in laws, policies and programmes that associate disability with ,inability to work‘. In particular, measures to assess or classify disability status should not be based on or lead to limitation of the right of persons with disabilities to work.“³⁰

²⁶ BMSGPK (Hrsg.), Studie „Arbeits(un)fähig?“ (2022), 16.

²⁷ BMSGPK (Hrsg.), Studie „Arbeits(un)fähig?“ (2022), 53 f.

²⁸ BMSGPK (Hrsg.), Studie „Integrative Betriebe 2020+“ (2020), 15.

²⁹ CRPD/C/AUT/CO/2-3, Rz. 64 lit b.

³⁰ CRPD/C/GC/8, Rz. 57.

Vielmehr bedarf es eines gänzlich neuen Verständnisses, das auf einem menschenrechtlichen Modell von Behinderung aufbaut: Behinderung ist nicht die Eigenschaft einer Person, vielmehr ist es ein soziales Phänomen, in das Handlungen und Unterlassungen der Gesellschaft einfließen.³¹

Derzeit findet eine Bestimmung des Grades der Behinderung nach den Auswirkungen der Funktionsbeeinträchtigung statt. Der Grad der Behinderung wird nach Art und Schwere der Funktionsbeeinträchtigung in der Anlage der Einschätzungsverordnung³² festgelegt. So wird bspw. der Verlust von allen fünf Fingern einer Hand mit 50%³³ und eine „Intelligenzminderung mit maßgeblichen Anpassungsstörungen“³⁴ mit 50–80 % Grad der Behinderung eingeschätzt. Gemäß § 4 der Einschätzungsverordnung bildet die Grundlage für die Einschätzung des Grades der Behinderung die Beurteilung der Funktionsbeeinträchtigungen im körperlichen, geistigen, psychischen Bereich oder in der Sinneswahrnehmung in Form eines ärztlichen Sachverständigengutachtens.

Während mit einem festgestellten Grad der Behinderung nicht zwangsläufig ein Ausschluss vom regulären Arbeitsmarkt einhergeht, kann dieser im Gegenteil im Berufsleben sogar mit Vorteilen verbunden sein: Ab einem Grad der Behinderung von mindestens 50% besteht die Möglichkeit, den Status als begünstigter behinderter Mensch gemäß BEinstG zu erlangen. Damit gehen u. a. ein besonderer Kündigungsschutz, der Anspruch auf bestimmte Fördermaßnahmen sowie – sofern vorgesehen – auf Zusatzurlaub und steuerliche Begünstigungen einher. Anders verhält es sich hingegen bei der Einstufung als „arbeitsunfähig“, weswegen hier die Bewertungen nach dem medizinischen Modell der Behinderung gravierende Auswirkungen auf die Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen haben.

Der Kern des Feststellungsverfahrens in der „Gesundheitsstraße“ besteht aus medizinischen Begutachtungen. Dem ärztlichen Gutachten müssen nach den Richtlinien für die Grundsätze der Erstellung von Gutachten in Angelegenheiten der beruflichen Maßnahmen der Rehabilitation (RBG 2013) Kennzahlen ent-

³¹ So in *BMSGPK*, Nationaler Aktionsplan Behinderung 2022-2030 (2022), 12.

³² BGBl II 2010/261.

³³ Nr. 02.06.38 der Anlage.

³⁴ Worunter laut Anlage „Manifeste Probleme im Arbeitsleben“ fallen; Nr 03.01.03.

nehmbar sein wie z. B. das körperliche und psychische Leistungsvermögen, Hand- und Fingergeschick sowie Arbeitsfähigkeit unter Zeitdruck und in Zwangshaltung (§ 4 RBG 2013). Welche Methoden hierbei konkret zur Anwendung gelangen, wird nicht durch die Richtlinie geregelt.³⁵ Zwar sieht § 5 der RBG 2013 grundsätzlich vor, dass auch berufskundliche Feststellungen Teil des Gutachtens sind – was dem Grunde nach eine fähigkeitsorientierte Perspektive innerhalb des Verfahrens eröffnen würde –, allerdings sind diese „auf Basis der ärztlichen Feststellungen“ zu treffen. Damit kommt es im Ergebnis zu einer fachlichen Engführung auf die Disziplin der Medizin,³⁶ was wiederum einem menschenrechtlichen Verständnis von Behinderung zuwiderläuft, wenn dadurch individuellen Ressourcen und Fähigkeiten keine Bedeutung geschenkt wird und der Mensch auf sein *impairment* reduziert wird.³⁷ Dadurch werden Menschen mit Behinderungen, die mit Unterstützung und in einem geförderten Arbeitsleben arbeiten können und wollen, durch eine rein medizinische Etikettierung vom allgemeinen Arbeitsmarkt ausgeschlossen (näher dazu sogleich).³⁸

II. Problemfeld II: Konsequenzen dieser Etikettierung

In der Praxis wird den einzelnen Modellen (Arbeitsunfähigkeit, Grad der Behinderung, verwertbare Mindestleistungsfähigkeit) nicht in diesem Ausmaß Beachtung geschenkt. Die Arbeits(un)fähigkeit stellt den Dreh- und Angelpunkt dar: Werden Menschen mit Behinderungen in der „Gesundheitsstraße“ als arbeitsunfähig eingestuft, kommt es zur Zuständigkeit der jeweiligen Bundesländer im Rahmen der „Behindertenhilfe“. Wird Menschen mit Behinderungen aber Arbeitsfähigkeit attestiert, stehen ihnen die Angebote des Bundes, sprich des Sozialministeriumservice und des AMS, offen.³⁹

Das bedeutet mit anderen Worten: Wird in der Gesundheitsstraße festgestellt, dass man arbeitsunfähig ist, hat das den gänzlichen Ausschluss vom Zugang zu Leistungen des AMS zur Folge, worunter neben finanzieller Absicherung

³⁵ BMSGPK (Hrsg.), Studie „Arbeits(un)fähig?“ (2022), 20.

³⁶ BMSGPK (Hrsg.), Studie „Arbeits(un)fähig?“ (2022), 100.

³⁷ CRPD/C/GC/8, Rz. 7.

³⁸ Dimmel/Pimpel, 2-Säulen-Modell, 81.

³⁹ BMSGPK, Nationaler Aktionsplan Behinderung 2022-2030 (2022) 94; BMSGPK (Hrsg.), Studie „Arbeits(un)fähig?“ (2022), 54.

bei Arbeitslosigkeit auch zahlreiche Förderungs-, Wiedereingliederungs- und Betreuungsmaßnahmen fallen.⁴⁰

Damit bleibt arbeitsunfähigen Menschen mit Behinderungen oftmals nur der Weg in den „Ersatzarbeitsmarkt“, mit sämtlichen geschilderten Folgen.

D. Ausblick – Aktionspläne und Paradigmenwechsel

Die teils lebenslange Bürde, welche Menschen mit Behinderungen durch eine Etikettierung als „arbeitsunfähig“ auferlegt wird, wurde als solche erkannt und zumindest teilweise durch das Sozialrechts-Änderungsgesetz 2023⁴¹ (keine Feststellung der Arbeitsunfähigkeit für Menschen unter 25) entschärft. Das ist ein erster wichtiger Schritt und zeugt auch von einem vorhandenen Problembewusstsein und der proaktiven Umsetzung des Regierungsprogramms 2020–2024, das die Schnittstelle Arbeitsmarkt/Menschen mit Behinderung adressieren wollte.⁴²

Studien und Diskussionen rund um die Abschaffung des Instituts der Arbeits(un)fähigkeit oder zumindest die Einführung differenzierterer, weniger limitierender Modelle liefern bereits wertvolle Vorschläge. Denkbar wäre etwa die Etablierung einer Teilarbeits(un)fähigkeit. So könnte stärker auf individuelle Stärken und Fähigkeiten eingegangen werden⁴³ und so ein Wandel hin zum menschenrechtlichen Modell der Behinderung ermöglicht werden. Entscheidungen zur Arbeitsfähigkeit orientierten sich aktuell an Defiziten und nicht an *abilities*, also an Fähigkeiten, Ressourcen und individuellen Stärken.⁴⁴ Es ist notwendig, zu einer multidisziplinären, funktionalen und bedarfsorientierten Bewertung überzugehen. Diese neue Herangehensweise geht davon aus, dass Menschen mit Behinderungen grundsätzlich arbeitsfähig sind, und berücksichtigt deren Fähigkeiten, Stärken und Präferenzen. Dabei sollte die Einstufung der Ressourcen, Fähigkeiten und Kapazitäten von Menschen mit Behinderungen

⁴⁰ BMSGPK (Hrsg.), Studie „Arbeits(un)fähig?“ (2022), 54.

⁴¹ BGBl I 2023/189.

⁴² Regierungsprogramm 2020–2024, 260.

⁴³ BMSGPK (Hrsg.), Studie „Integrative Betriebe 2020+“ (2020), 20 f.

⁴⁴ Dimmel, in: FS Pfeil, 363 (364, 369); Klaushofer, in: FS Pfeil (2022), 451 (454).

nach dem bio-psycho-sozialen Modell der funktionalen Gesundheit der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) erfolgen, das die Dimensionen Körperfunktionen, Aktivitäten und Partizipation erfasst.⁴⁵ Im Nationalen Aktionsplan Behinderung 2022–2030 wird u. a. vorgeschlagen, den Begriff der „Arbeitsunfähigkeit“ auf Fälle des vorzeitigen freiwilligen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben (Stichwort: Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeitspension) zu beschränken.⁴⁶

In jedem Fall bedarf es einer Abkehr von dem medizinischen Verständnis von Behinderung. Diese Kritik findet sich in den concluding observations nicht nur in Bezug auf den Themenbereich Arbeit und Beschäftigung, sondern zieht sich als Grundproblem durch zahlreiche Sachgebiete.⁴⁷ Eine nachhaltige Verbesserung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Arbeitswelt bedarf also eines Paradigmenwechsels und erfordert ein Neu-Denken bestehender Strukturen und Verständnisse. Was wie eine Herkules-Aufgabe klingt (und jedenfalls auch ist), wird durch wertvolle Arbeiten wie dem NAP 2022–2030⁴⁸ oder dem 2-Säulen-Modell der Lebenshilfe⁴⁹ durch konkrete Handlungsvorschläge und wichtige Impulse einer Umsetzungsstrategie zugeführt.

E. Menschen mit Behinderungen am österreichischen Arbeitsmarkt – „Geschützte Beschäftigung“

Die folgenden Ausführungen haben die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen am geschützten (auch genannt: „dritten“) Arbeitsmarkt zum Thema. An dieser Stelle darf daran erinnert werden, dass es sich hierbei um Beschäftigungsverhältnisse für Menschen handelt, die keine „wirtschaftlich verwertbare Mindestleistungsfähigkeit“ iSd § 11 Abs 1 letzter Satz BEinstG aufwei-

⁴⁵ *Dimmel/Pimpel*, 2-Säulen-Modell, 83.

⁴⁶ *BMSGPK*, Nationaler Aktionsplan Behinderung 2022-2030 (2022), 95.

⁴⁷ *CRPD/C/AUT/CO/2-3*, Rz. 9, 35, 47 lit b, 63 lit b.

⁴⁸ *BMSGPK*, Nationaler Aktionsplan Behinderung 2022-2030 (2022).

⁴⁹ Vorstudie der Lebenshilfe Österreich von *Dimmel/Pimpel*, 2-Säulen-Modell, Einkommen und Existenzsicherung von Menschen mit Behinderungen (2020).

sen und denen eine negative Wiedereingliederungsprognose in den allgemeinen Arbeitsmarkt erteilt wurde. Diese Personen fallen in den Regelungsbereich der Bundesländer, die unter dem Schlagwort „Behindertenhilfe“ eigene Beschäftigungsmodelle für Menschen mit Behinderungen organisieren. Im allgemeinen Sprachgebrauch werden diese Beschäftigungsformen oftmals als „geschützte Werkstätten“, „Beschäftigungstherapie“⁵⁰ oder „Tagesstrukturen“ bezeichnet. Für mehr als 28.000 Menschen mit Behinderung in Österreich und damit 2,8% der Gesamtbevölkerung findet die Arbeitsrealität in diesen Werkstätten statt, wie die Studie „Lohn statt Taschengeld“ gezeigt hat.⁵¹

I. Problemfeld I: Sonderarbeitswelten – Rechtlicher und faktischer Rahmen

Als in Österreich wohnhafter Mensch mit Behinderungen ist man mit einer Vielzahl unterschiedlicher Rechtsquellen konfrontiert, die sich je nach konkretem Wohnort auch noch stark unterscheiden. Kompetenzrechtlich teilen sich der Bund und die einzelnen Bundesländer die gesetzgeberische Aktivität, da dem Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) ein eigener Kompetenztatbestand in den Belangen von Menschen mit Behinderungen fremd ist. Vielmehr stellen die Angelegenheiten sog Annexmaterien bzw Querschnittsmaterien dar: Wer zuständig ist, in einer bestimmten Angelegenheit Regelungen betreffend Menschen mit Behinderungen zu erlassen, richtet sich nach den Sachgebieten, die damit in Zusammenhang stehen. Obliegt dem Bund also bspw die Gesetzgebung und Vollziehung im Arbeitsrecht oder Sozialversicherungswesen (Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG), ist es ebenfalls seine Aufgabe, die damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen mitzuregeln. Fehlt ein derartiger Anknüpfungspunkt zu einer in den Art 10-14 B-VG genannten Materien, kommt es gem der Generalklausel des Art 15 B-VG zur Zuständigkeit der Länder. Während dies einerseits durchaus begrüßenswert erscheint, weil dadurch in sämtlichen Materien automatisch der Personenkreis der Menschen mit Behinderung mitbedacht und einbezogen wird (Stichwort: „Mainstream-

⁵⁰ So der Wortlaut auf der Website von oesterreich.gv.at! Vgl. www.oesterreich.gv.at/themen/menschen_mit_behinderungen/arbeit_und_behinderung/Seite.1241100.html (abgerufen am 07.07.2025).

⁵¹ BMSGPK (Hrsg.), Studie "Lohn statt Taschengeld" (2024), 24.

ing“), führt es unweigerlich zu einer Zersplitterung der Rechtsgrundlagen im Bereich der sog. „Behindertenhilfe“.

Dementsprechend unterschiedlich fallen die konkreten rechtlichen Grundlagen aus. Selbst für Jurist*innen erweist es sich beim Einstieg in das Thema als durchaus anspruchsvoll, die verschiedenen Terminologien der Konzepte geschützter Beschäftigung richtig einzuordnen. Die einzelnen landesgesetzlichen Bestimmungen sind teilweise kaum miteinander vergleichbar und vermengen oftmals einzelne Modelle der Beschäftigungsförderung (geschützte Werkstatt – Lohnzuschüsse – geschützte Arbeitsplätze mit dem Ziel, konkurrenzfähige Arbeitsleistung zu fördern). Einfache Internetrecherchen sind ebenfalls nicht immer ergiebig und selbst bei vorhandenen, online zugänglichen Informationen der einzelnen Bundesländer oder des Bundes ist nicht immer eine Option in einfacher Sprache vorhanden. Insgesamt erweist sich also bereits die Informationsbeschaffung im Bereich Beschäftigungsmodelle für Menschen mit Behinderungen sowohl für Betroffene als auch deren Angehörige als Hürde.⁵²

Im Folgenden soll der Begriff *geschützte Beschäftigung* als Synonym für alle Terminologien verwendet werden bzw. der konkrete Arbeitsplatz im Rahmen dieser Beschäftigung als *geschützte Werkstatt* bezeichnet werden.⁵³

Geschützte Beschäftigung wird von Trägerorganisationen im Auftrag der bzw. in Zusammenarbeit mit den Ländern erbracht.⁵⁴ Die einzelnen Trägerorganisationen treten zumeist in Form von gemeinnütziger GmbH⁵⁵ oder Vereinen⁵⁶ auf. Die jeweiligen Länder stellen den Unternehmen bzw. Vereinen finanzielle Mittel zur Verfügung, mit denen die Trägerorganisationen die in den Landesgesetzen vorgesehenen Beschäftigungsmodelle realisieren. Dementsprechend gelten die Leistungen dieser Trägerorganisationen als Leistungen des jeweiligen Bundeslandes.⁵⁷ Den Ländern obliegt die Kontrolle dieser Einrichtungen.⁵⁸

⁵² In diesem Sinne auch *Hofer*, in: Reissner/Mair (Hrsg.), *Menschen mit Behinderung im Arbeits- und Sozialrecht*² (2021), 107 (122).

⁵³ Vgl. allg. zu den Terminologien nochmals *BMSGPK* (Hrsg.), *Studie "Lohn statt Taschengeld"* (2024), 6.

⁵⁴ *BMSGPK* (Hrsg.), *Studie "Lohn statt Taschengeld"* (2024), 6; vgl. bspw. §§ 4, 45 Ktn ChG und §§ 6, 26 Abs 2 Oö ChG.

⁵⁵ Beispielhaft für Oberösterreich kann an dieser Stelle die Diakonie gemeinnützige GmbH oder Miteinander – Gesellschaft zur Integration von Menschen mit besonderen Bedürfnissen mbH, für Kärnten autArk Soziale Dienstleistungs-GmbH genannt werden.

⁵⁶ Beispielsweise die Lebenshilfe Oberösterreich.

Dadurch ergeben sich aber selbsterklärend wiederum große Unterschiede innerhalb Österreichs, was konkrete Beschäftigungsangebote angeht. *Hofer*⁵⁹ bringt es auf den Punkt, wenn er feststellt, dass es massiv davon abhängt, ob ein Bundesland sowohl die verfügbaren Mittel für diese Form der „Behindertenhilfe“ aufbringen *kann*, aber auch, ob es diese Mittel aufbringen *will* – insofern wird die Beschäftigungsrealität von Menschen mit Behinderungen, denen voraussichtlich dauerhaft kein Zugang am allgemeinen Arbeitsmarkt offensteht, von den an ihrem Wohnsitz vorherrschenden politischen und ökonomischen Faktoren bestimmt. Mit anderen Worten bedeutet dies ein undurchsichtiges System aus Normen und Modellen, das stark vom Wohlwollen der jeweiligen Bundesländer und den dort vertretenen Trägerorganisationen abhängt und eben gerade keinen Schutz und Förderung durch österreichweit regulierte und standardisierte Bedingungen.

II. Problemfeld II: „Taschengeld“ statt Lohn – fehlende Arbeitnehmer-Eigenschaft

Unmittelbare Konsequenz daraus ist der vorgezeichnete berufliche Weg von vielen Menschen mit Behinderungen: Von der „Sonderschule“ in die „Sonderarbeitswelt“ – denn ist man erst einmal „arbeitsunfähig“, fällt man in die Zuständigkeit der einzelnen Bundesländer, welche die Beschäftigung am geschützten Arbeitsmarkt (also hauptsächlich: geschützte Werkstätten) regeln. Derzeit hängt es stark von den vorherrschenden politischen und ökonomischen Faktoren innerhalb der einzelnen Bundesländer sowie dem Engagement der einzelnen Trägerorganisationen ab, ob und wie der Übergang zum allgemeinen Arbeitsmarkt danach möglich ist.

Für die konkrete Tätigkeit in der geschützten Werkstätte erhalten die Menschen mit Behinderungen lediglich ein „Taschengeld“. Die bereits erwähnte Studie "Lohn statt Taschengeld", durchgeführt von der WU Wien, kommt zu dem Ergeb-

⁵⁷ Vgl bspw die Erklärung der Lebenshilfe Oberösterreich <https://ooe.lebenshilfe.org/ueber-uns/lebenshilfe-ooe> (abgerufen am 10.3.2025).

⁵⁸ Vgl bspw § 46 Abs 2 Ktn ChG und § 29 Oö ChG.

⁵⁹ *Hofer*, in: Reissner/Mair (Hrsg.), Menschen mit Behinderung im Arbeits- und Sozialrecht² (2021), 107 (122).

nis, dass dieses „Taschengeld“ österreichweit durchschnittlich € 66 pro Monat beträgt.⁶⁰ Es bedarf hierzu keiner weiteren Ausführungen, um zu erkennen, dass diese Praxis in keinster Weise den Postulaten des Art 27 UN-BRK gerecht wird, noch mit den in Österreich durch Art 7 B-VG verbrieften Werten in Einklang zu bringen ist. Es ist jedenfalls unmöglich, mit diesem „Einkommen“ eine unabhängige Lebensführung zu betreiben. Der Ausschuss ist in seinen Abschließenden Bemerkungen zu Recht besorgt darüber, dass – neben der stark ausgrenzenden Wirkung dieser segregierten Beschäftigungsplätze – den in geschützten Werkstätten arbeitenden Menschen mit Behinderungen in Österreich lediglich ein „Taschengeld“ statt eines angemessenen Lohns gezahlt wird.⁶¹

III. Problemfeld III: Fehlender Sozialversicherungsschutz

Die fehlende adäquaten Entlohnung von in geschützten Werkstätten beschäftigten Menschen birgt eine weitere prekäre Dimension: Im Rahmen ihrer Tätigkeit besteht für sie keine Sozialversicherungspflicht im Sinne des § 4 ASVG, da sie mangels Dienstnehmer*inneneigenschaft – die infolge der Feststellung der Arbeitsunfähigkeit regelmäßig logische Konsequenz ist⁶² – keinen Anknüpfungspunkt für eine Pflichtversicherung in der österreichischen Sozialversicherung vorweisen.⁶³ In den Schutz dieser Versicherung gelangt man im Regelfall nämlich durch die Ausübung einer Erwerbstätigkeit als Dienstnehmer*in, worunter die geschützte Beschäftigung gerade nicht fällt.

Das hat drastische Auswirkungen: Menschen mit Behinderungen verfügen über keine eigene Krankenversicherung – Leistungen aus diesem Versicherungszweig können sie nur über eine etwaige Angehörigeneigenschaft erhalten. Rechtlich gesehen bleiben diese Personen ihr Leben lang „Kind“.⁶⁴ Auch die Mög-

⁶⁰ *BMSGPK* (Hrsg.), Studie "Lohn statt Taschengeld" (2024), 6.

⁶¹ *CRPD/C/AUT/CO/2-3*, Rz. 63 lit c.

⁶² Aber ihre Begründung auch in der heftig kritisierten Rspr. des OGH findet, der die Dienstnehmer*inneneigenschaft – verkürzt gesagt – daran scheitern lässt, dass die Beschäftigung in derlei geschützten Werkstätten (auch) dem Eigeninteresse des Menschen mit Behinderungen dient; hierzu ausführlich statt vieler *Reissner*, in: *Reissner/Mair* (Hrsg.), *Menschen mit Behinderung im Arbeits- und Sozialrecht*² (2021), 1 (7 ff.).

⁶³ *Dimmel*, in: *FS Pfeil*, 363 (371); *Reissner*, in: *Reissner/Mair* (Hrsg.), *Menschen mit Behinderung im Arbeits- und Sozialrecht*² (2021), 1 (37).

⁶⁴ *Födermayr*, in: *Reissner/Mair* (Hrsg.), *Menschen mit Behinderung im Arbeits- und Sozialrecht*² (2021), 131 (137).

lichkeit, bei Austritt aus der geschützten Beschäftigungsstruktur eine Alterspension beziehen zu können, wird durch die mangelnde Einbeziehung in die Sozialversicherung praktisch zunichte gemacht.⁶⁵ Durch die festgestellte Arbeitsunfähigkeit entfallen für diese Personen auch sämtliche Leistungen der Arbeitslosenversicherung.⁶⁶

Ein absolutes Mindestschutzniveau wurde immerhin mit dem 2. Sozialversicherungs-Änderungsgesetz von 2010⁶⁷ eingeführt: Personen, die in geschützten Werkstätten beschäftigt sind, unterliegen seit 1.11.2011 gem § 8 Abs 1 Z 3 lit m ASVG einer Teilversicherung in der Unfallversicherung.⁶⁸ Die Beiträge sind gem § 74 Abs 3 Z 6 ASVG vom jeweiligen Träger der Einrichtung zur Gänze zu tragen.

Die Zuerkennung der Arbeitnehmer*inneneigenschaft für Menschen, die Dienstleistungen im Rahmen des geschützten Arbeitsmarktes erbringen, ist also nicht nur aus monetärer Sicht geboten, sondern würde ein Sicherheitsnetz um diese Personengruppe spannen – sowohl aus arbeitsrechtlicher⁶⁹ als auch sozialversicherungsrechtlicher Sicht.⁷⁰ Nur so kann den Anforderungen des Art 27 UN-BRK entsprochen werden und den Menschen mit Behinderungen, die in diesen Werkstätten oftmals wichtige Produktionsaufträge und wettbewerbsfähige Dienstleistungen vollbringen,⁷¹ die nötige Wertschätzung und Sichtbarkeit ihrer Arbeit entgegengebracht werden.⁷²

⁶⁵ *BMSGPK* (Hrsg.), Studie "Lohn statt Taschengeld" (2024), 7; *Volksanwaltschaft*, Keine Chance auf Arbeit – Die Realität von Menschen mit Behinderung, Sonderbericht (2019), 8 und 11.

⁶⁶ *Klaushofer*, in: FS Pfeil, 451 (452); *Födermayr*, in: Reissner/Mair (Hrsg.), Menschen mit Behinderung im Arbeits- und Sozialrecht² (2021), 131 (144).

⁶⁷ BGBl I 2010/102.

⁶⁸ *Födermayr*, in: Reissner/Mair (Hrsg.), Menschen mit Behinderung im Arbeits- und Sozialrecht² (2021), 131 (137).

⁶⁹ Wie eingangs festgestellt, kommen nur AN in den Genuss weitreichender Rechte wie bezahlten Urlaubsanspruch, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall etc, *Klaushofer*, in: FS Pfeil, 451 (452).

⁷⁰ *CRPD/C/AUT/CO/2-3*, Rz. 64 lit b, c.

⁷¹ So wurden während der Covid-19-Pandemie rund 75.000 Testpakete von Menschen im Rahmen geschützter Beschäftigung verpackt, die dafür lediglich ein Taschengeld erhielten, vgl <https://www.derstandard.at/story/3000000198507/werkstaetten-fuer-menschen-mit-behinderung-sind-nicht-mehr-zeitgemaess> (abgerufen am 10.3.2025); auch das Kuvertieren von Briefen, Verpacken von Informationsmaterial, Sortieren von Lebensmitteln und der Verkauf und die Herstellung eigener Produkte fällt maßgeblich darunter, vgl *Gloning*, Arbeit&Wirtschaft 2024/3, 6 (7).

⁷² *Volksanwaltschaft*, Keine Chance auf Arbeit – Die Realität von Menschen mit Behinderung, Sonderbericht (2019), 8; *Regierungsprogramm 2020-2024*, 279.

IV. Ausblick – „Lohn statt Taschengeld“, gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung

Unter der Forderung „Lohn statt Taschengeld“ wird bereits seit vielen Jahren von zahlreichen Institutionen⁷³ gefordert, was auch Teil des Regierungsprogramms 2020-2024 war⁷⁴ und des Nationalen Aktionsplans Behinderung⁷⁵ ist. Im kürzlich veröffentlichten Regierungsprogramm 2025-2029 der neuen Bundesregierung findet man diesbezüglich folgende Punkte: Bestehende Pilotprojekte sollen einer Evaluierung unterzogen und die sozialversicherungsrechtliche Absicherung von Menschen mit Behinderungen forciert werden, ebenso wie die Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Ebenfalls soll geprüft werden, ob ein Modell der Teilerwerbsfähigkeit möglichen Einzug in das österreichische Arbeits- bzw Sozialrecht finden könnte (vgl hierzu nochmals II.A.3.).⁷⁶

Positiv hervorzuheben ist, dass die österreichische Regierung im Frühjahr 2024 verlautbart hat, eine Summe von € 36 Millionen bereitzustellen, um entsprechende Pilotprojekte, die eine faire Entlohnung auch außerhalb des ersten und zweiten Arbeitsmarktes vorsehen, zu fördern.⁷⁷ Im Zuge dessen wurde vom Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) eine Studie in Auftrag gegeben, um die Kosten einer sozialversicherungspflichtigen Entlohnung von Menschen mit Behinderungen in geschützten Werkstätten berechnen und analysieren zu lassen. Der Endbericht dieser Studie wurde im März 2024 veröffentlicht und veranschaulicht auf detaillierte Weise, welche finanziellen Effekte die Einführung eines Alternativ-Modells (nämlich weg von dem Taschengeldsystem, hin zur sozialversicherungspflichtigen Entlohnung) auf Österreich hätte. Konkret wurde ein Modell angedacht, das

⁷³ *Lebenshilfe*, Gehalt statt Taschengeld! (2019); *Volksanwaltschaft*, Keine Chance auf Arbeit – Die Realität von Menschen mit Behinderung, Sonderbericht (2019).

⁷⁴ *Regierungsprogramm 2020-2024*, 279.

⁷⁵ *BMSGPK*, Nationaler Aktionsplan Behinderung 2022-2030 (2022), 108.

⁷⁶ *Regierungsprogramm 2025-2029*, 102.

⁷⁷ Vgl BMSGPK und BMAW, Vortrag an den Ministerrat von 12.3.2024, 91/9; <https://www.bmaw.gv.at/newsletter/Newsletter-04-2024/Lohn-statt-Taschengeld.html> (abgerufen am 10.3.2025); <https://www.behindertenrat.at/2024/03/behindertenrat-begruesst-startschuss-fuer-lohn-statt-taschengeld-projekte/> (abgerufen am 10.3.2025); <https://www.derstandard.at/story/3000000211438/regierung-will-36-millionen-euro-in-inklusive-beschaeftigung-investieren> (abgerufen am 10.3.2025).

statt „Taschengeld“ eine Entlohnung in Höhe von € 1.180, 14-mal jährlich vor- sieht – dieser Wert orientiert sich an der Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes des Jahres 2020. Außerdem würden damit sonstige Leistungen (zB erhöhte Familienbeihilfe oder gewisse Zuverdienste bei Bezug von Waisenpension) nicht wegfallen. Ein Bezug von Alterspension wäre damit nach 15 Versicherungsjahren ebenfalls möglich.⁷⁸

Die Studie kommt zu positiven Ergebnissen, welche in diesem Rahmen freilich nur rudimentär dargestellt werden können: Die Umstellung auf eine sozialversicherungspflichtige Entlohnung führt zu einem Einkommenszuwachs für Menschen mit Behinderungen, der die erhöhten Ausgaben (= Zahlung eines Lohns) übersteigt. Die Sozialversicherung würde am meisten durch höhere Beitragseinnahmen und reduzierte Ausgaben für Pensionen profitieren. Der Bund würde wiederum leichte Gewinne durch höhere Lohnsteuereinnahmen und niedrigere Ausgaben für Familienbeihilfe erzielen. Die Länder würden die Hauptlast der erhöhten Kosten tragen, könnten jedoch durch den Finanzausgleich teilweise entlastet werden. Insgesamt ergibt sich eine Mehrbelastung für die öffentliche Hand, die jedoch durch positive finanzielle Rückflüsse teilweise kompensiert wird.⁷⁹

An dieser Stelle soll außerdem nicht unerwähnt bleiben, dass es sehr wohl best-practice-Beispiele gibt, die bereits in den aktuellen rechtlichen Gegebenheiten Wege gefunden haben, Menschen mit Behinderungen den Weg aus dem „Ersatzarbeitsmarkt“ hin zu fairer Entlohnung, Sozialversicherung und vor allem faktischer Inklusion am allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Das funktioniert bspw mit gemeinnütziger Arbeitskräfteüberlassung.⁸⁰ Dabei werden Menschen, die eigentlich vom allgemeinen Arbeitsmarkt ausgeschlossen wäre, im Zuge von befristeten Dienstverhältnissen „an den ersten Arbeitsmarkt“ überlassen. Als best-practice-Beispiel kann auf ein konkretes Beschäftigungsmodell des Kärntner Unternehmens autArk⁸¹ hingewiesen werden. Im Rahmen der Beschäftigungsmodelle werden Menschen mit Behinderungen, die

⁷⁸ BMSGPK (Hrsg.), Studie "Lohn statt Taschengeld" (2024), 80.

⁷⁹ BMSGPK (Hrsg.), Studie "Lohn statt Taschengeld" (2024), 79 ff.

⁸⁰ Vgl allg dazu *Schrattbauer/Pfeil*, DRdA 2014, 3.

⁸¹ <https://www.autark.co.at/#>.

nachweislich keine Anstellungsaussichten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben (sohin „arbeitsunfähig“ sind), im Rahmen der gemeinnützigen Arbeitskräfteüberlassung angestellt und an verschiedene Unternehmen vermittelt. Eine Arbeitsassistenz steht allen Beteiligten als Ansprechpartnerin zur Verfügung. Das heißt, dass Personen, die sich eigentlich dauerhaft in geschützter Beschäftigung am „Ersatzarbeitsmarkt“ befinden würden, durch einen Arbeitsvertrag mit autArK im Rahmen einer Arbeitskräfteüberlassung Dienstleistungen am allgemeinen Arbeitsmarkt erbringen können. Als sog Transitmitarbeitende iSd § 29a SWÖ-KollIV haben sie dadurch Anspruch auf ein Entgelt in Höhe von mindestens € 1.860,70 sowie Arbeitnehmer*innenstatus und alle damit einhergehenden arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Rechte und Pflichten.

Mit anderen Worten kann man sagen, dass dadurch der dritte/geschützte Arbeitsmarkt im ersten Arbeitsmarkt organisiert wird.

F. Conclusio

Wie dargelegt, erschwert die derzeitige Rechtslage in Österreich die Realisation eines Arbeitsmarktes, der für Menschen mit Behinderungen offen und inklusiv gestaltet ist; viele Menschen mit Behinderungen werden immer noch in geschützten Werkstätten „geparkt“, ohne ernsthafte Möglichkeiten, den allgemeinen Arbeitsmarkt jemals erreichen zu können. Ein großer Teil dieser Probleme lässt sich auf die Qualifizierung als „arbeitsunfähig“ zurückführen. Aus der föderalen Organisation Österreichs ergeben sich für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen schwer durchschaubare Regelwerke – nicht zuletzt bestätigen dies auch zahlreiche Erhebungen und Beiträge.⁸²

⁸² Bspw. *BMSGPK (Hrsg.)*, Studie „Arbeits(un)fähig?“ (2022), 10 „Die rechtlichen Grundlagen, die in Österreich den Begriff „Arbeits(un)fähigkeit“ fundieren, sind – so scheint es – auch für Expert*innen kaum durchsichtig. Dementsprechend schwierig ist es, Veränderungen anzustoßen.“; *Dimmel/Pimpel*, 2-Säulen-Modell, 363, fordern eine „transparenten Vereinfachung des Systems der Behindertenhilfe in Österreich durch Reduktion der rechtlichen Komplexität und der Verringerung der Zahl unterschiedlicher Transferflüsse sowie involvierten Behörden“; nicht zuletzt auch die Ausführungen in den Abschließenden Bemerkungen, *CRPD/C/AUT/CO/2-3*, Rz. 9 und 10.

Positiv fällt hingegen auf, dass die Menge an Studien, die sich mit verschiedensten Aspekten der Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen in Österreich befassen, in den letzten Jahren beachtlich gestiegen ist.⁸³ Insgesamt deutet dies mE auf ein bestehendes Problembewusstsein hin. Nicht zu verkennen ist weiters die Tatsache, dass der Nationale Aktionsplan Behinderung unter Einbindung aller Bundesländer und der Zivilgesellschaft für den Zeitraum bis 2030 abgeschlossen wurde und dementsprechend erwartet werden darf, dass dieses Strategiepapier als beständiger Wegweiser dienen wird.

Nichtsdestotrotz darf nicht verkannt werden, dass sich Österreich mit der Ratifizierung der UN-BRK der völkerrechtlichen Verpflichtung unterworfen hat, die Ziele und Forderungen des Übereinkommens umzusetzen und einzuhalten. Es überrascht nicht, dass die in diesem Beitrag skizzierte Situation nicht mit den Postulaten von Art 27 UN-BRK in Einklang zu bringen ist, wenn dieser einen offenen und inklusiven Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen vorsieht, wo Arbeit frei gewählt und angemessen entlohnt wird. Spätestens mit der Unterzeichnung des Übereinkommens steht es außer Frage, dass es einen Paradigmenwechsel hinsichtlich des Verständnisses von Behinderungen braucht.⁸⁴ Eine Abkehr vom medizinischen Modell von Behinderung bedeutet ein Umdenken, das den Menschen mit seinen Fähigkeiten und Ressourcen in den Mittelpunkt stellt und Behinderung als integralen Bestandteil menschlicher Vielfalt versteht. Behinderung ist ein sozialpolitisches, großteils sozial konstruiertes Phänomen und keine medizinische Kennzahl.⁸⁵ Eine Etikettierung wie jene der Arbeitsunfähigkeit (welche auch als Stigmatisierung angesehen werden kann) lässt diese Aspekte außer Betracht und kann somit nicht in Einklang mit den Forderungen der UN-BRK gebracht werden.

G. Literaturverzeichnis

Auer-Mayer, S., Behinderung und Arbeitsrecht, DRdA 2018, 183.

⁸³ Vgl. nur die im Zuge dieser Abhandlung häufig zitierten Studien des BMSGPK.

⁸⁴ *Auer-Mayer*, DRdA 2018, 183 (191).

⁸⁵ Ausführlich dazu *Degener*, in: *Degener/Diehl* (Hrsg.), 55.

BMSGPK, Nationaler Aktionsplan Behinderung 2022-2030 (2022), abrufbar unter www.sozialministerium.gv.at/Themen/Soziales/Menschen-mit-Behinderungen/Nationaler-Aktionsplan-Behinderung.html [zuletzt abgerufen am 07.07.2025].

BMSGPK (Hrsg.), Studie „Arbeits(un)fähig?“ (2022), abrufbar unter www.sozialministerium.gv.at/Services/Studien.html [zuletzt abgerufen am 07.07.2025].

BMSGPK (Hrsg.), Studie „Integrative Betriebe 2020+“ (2020), abrufbar unter www.sozialministerium.gv.at/Services/Studien.html [zuletzt abgerufen am 07.07.2025].

BMSGPK (Hrsg.), Studie "Lohn statt Taschengeld" (2024), abrufbar unter www.sozialministerium.gv.at/Themen/Soziales/Menschen-mit-Behinderungen/Berufliche-Teilhabe-von-Menschen-mit-Behinderungen.html [zuletzt abgerufen am 07.07.2025].

Caritas, Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Arbeitswelt: Von der Werkstätte auf den Ersten Arbeitsmarkt? <https://www.caritas.at/fileadmin/storage/global/caritas-at/Ueber-uns/Mediendatenbank-Service/Publikationen/Umfrage-Inklusion-Menschen-mit-Behinderung-Arbeitsmarkt.pdf> [zuletzt abgerufen am 07.07.2025].

CRPD/C/AUT/CO/1, Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Abschließende Bemerkungen zum ersten Bericht Österreichs, September 2013, abrufbar unter <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=391> [zuletzt abgerufen am 07.07.2025].

CRPD/C/AUT/CO/2-3, Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht Österreichs, September 2023, abrufbar unter <https://www.un.org/Depts/german/menschenrechte/CRPD-C-AUT-CO-2-3.pdf> [zuletzt abgerufen am 07.07.2025].

CRPD/C/GC/8, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No 8 on the right of persons with disabilities to work and employment (2022), abrufbar unter www.un.org/depts/german/menschenrechte/crpd-c-gc-8.pdf.

Degener, T., Die UN-Behindertenrechtskonvention – ein neues Verständnis von Behinderung, in: *Degener/Diehl* (Hrsg.): Handbuch der Behindertenrechtskonvention. Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe (2015), 55.

Dimmel, N., Inklusive Arbeit für alle, in: Auer-Mayer, S./ Felten, E./ Mosler, R./ Schratlbauer, B. (Hrsg.), FS Pfeil, Wien 2022, 363.

Dimmel, N./ Pimpel, C., 2-Säulen-Modell, Einkommen und Existenzsicherung von Menschen mit Behinderungen, Vorstudie der Lebenshilfe Österreich (2020), abrufbar unter https://lebenshilfe.tirol/wp-content/uploads/1_2-saeulen-modell_vorstudie_final.pdf [zuletzt abgerufen am 07.07.2025].

Födermayr, B., Menschen mit Behinderung im Sozialrecht, in: *Reissner, G.-P./ Mair, A.* (Hrsg.), Menschen mit Behinderung im Arbeits- und Sozialrecht, 2. Auflage, Wien 2021, 131.

Gloning, S., Lohn statt Taschengeld, Arbeit&Wirtschaft 2024/3, 6,

Hofer, H., Förderung arbeitender Menschen mit Behinderung, in: *Reissner, G.-P./ Mair, A.* (Hrsg.), Menschen mit Behinderung im Arbeits- und Sozialrecht, 2. Auflage (2021), 107.

Klaushofer, R., Lohn statt Taschengeld, in: Auer-Mayer, S./ Felten, E./ Mosler, R./ Schratlbauer, B. (Hrsg.), FS Pfeil, Wien 2022, 451.

Lebenshilfe, Gehalt statt Taschengeld! (2019), www.behindertenarbeit.at/71852/gehalt-statt-taschengeld-wir-wollen-davon-weg-dass-wir-als-kinder-gesehen-werden/ [zuletzt abgerufen am 07.07.2025].

Mayer, S., Behinderung und Arbeitsrecht (2010).

Posch, D., Österreich und Art. 27 UN-BRK – Ein Überblick des Status Quo – Teil I: Das Konzept der „Arbeitsunfähigkeit“ und seine Folgen; Beitrag A2-2025 unter www.reha-recht.de; 10.04.2025.

Posch, D., Österreich und Art. 27 UN-BRK – Ein Überblick des Status Quo – Teil II: Probleme der geschützten Beschäftigung; Beitrag A2-2025 unter www.reha-recht.de; 10.04.2025.

Regierungsprogramm 2020-2024, abrufbar unter www.open3.at/regierungsprogramm/ [zuletzt abgerufen am 07.07.2025].

Regierungsprogramm 2025-2029, abrufbar unter www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html [zuletzt abgerufen am 07.07.2025].

Reissner, G.-P., Die Integration von Menschen mit Behinderung ins Arbeitsleben – arbeitsrechtliche und sozialversicherungsrechtliche Rahmenbedingungen, in: *Reissner, G.-P./Mair, A.* (Hrsg.), *Menschen mit Behinderung im Arbeits- und Sozialrecht*, 2. Auflage (2021), 1.

Schrattbauer, B./Pfeil, W. J., Rechtsfragen der gemeinnützigen Arbeitskräfteüberlassung, DRdA 2014, 3.

Sdoutz, B./Zechner, R., Arbeitslosenversicherungsgesetz, (18. Lfg 2021), § 8 AIVG.

Volksanwaltschaft, Keine Chance auf Arbeit – Die Realität von Menschen mit Behinderung, Sonderbericht (2019), abrufbar unter www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/III/66/imfname_774330.pdf [zuletzt abgerufen am 07.07.2025].

Widy, G./Auer-Mayer, S./Schrattbauer, B. (Hrsg.) *Behinderteneinstellungsgesetz*, 9. Auflage 2022 (zitiert: *Bearbeiter:in*, in: *Widy/Auer-Mayer/Schrattbauer*⁹).

Online-Quellen

<https://www.behindertenrat.at/2024/03/behindertenrat-begruesst-startschuss-fuer-lohn-statt-taschengeld-projekte/> (zuletzt abgerufen am 10.3.2025)

[https://www.bmaw.gv.at/newsletter/Newsletter-04-2024/
Lohn-statt-Taschengeld.html](https://www.bmaw.gv.at/newsletter/Newsletter-04-2024/Lohn-statt-Taschengeld.html) (zuletzt abgerufen am 10.3.2025)

[https://www.derstandard.at/story/3000000198507/
werkstaetten-fuer-menschen-mit-behinderung-sind-nicht-mehr-zeitgemaes
s](https://www.derstandard.at/story/3000000198507/werkstaetten-fuer-menschen-mit-behinderung-sind-nicht-mehr-zeitgemaes-s) (zuletzt abgerufen am 10.3.2025)

[https://www.derstandard.at/story/3000000211438/
regierung-will-36-millionen-euro-in-inklusive-beschaeftigung-investieren](https://www.derstandard.at/story/3000000211438/regierung-will-36-millionen-euro-in-inklusive-beschaeftigung-investieren)
(zuletzt abgerufen am 10.3.2025)

Von der geschützten zur unterstützten Arbeit - Geschützte Arbeitsplätze und das Recht auf Arbeit (Art. 27 UN-BRK) in der Schweiz¹

Urs Germann

A. Einleitung

In der Schweiz arbeiten schätzungsweise 25.000 Menschen in Werkstätten der Behindertenhilfe ausserhalb des allgemeinen Arbeitsmarkts.² Diese Betriebe stellen im Auftrag des Gemeinwesens Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderungen bereit, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt keine Erwerbstätigkeit ausüben können oder denen eine solche nicht zugetraut wird.³ Galten Werkstätten jahrzehntelang als Vorzeigebispiele der sozialen Integration, stehen sie – wie in anderen Ländern auch – seit einiger Zeit verstärkt in der Kritik. Beschäftigte klagen über tiefe Löhne, geringe Mitbestimmungs- und Entwicklungsmöglichkeiten. Behindertenorganisationen kritisieren, dass die Werkstätten die Erwerbssituation und die individuellen Aufstiegsmöglichkeiten kaum verbesserten und die Abhängigkeit von sozialstaatlichen Leistungen perpetuierten.⁴ Und auch nationale Leitmedien greifen die Lohnthematik vermehrt und mit

¹ Dieser Beitrag wurde vorab in zwei Teilen auf www.reha-recht.de veröffentlicht. Siehe *Germann*, Beiträge A5- und A6-2025; www.reha-recht.de.

² Schätzung gemäss dem Branchenverband INSOS. In der Schweiz hat sich bisher keine einheitliche Terminologie durchgesetzt. Je nach Kontext ist von «Werkstätten», «Integrationsbetrieben» oder «Institutionen» die Rede. Das gleich gilt für die Bezeichnungen «geschützter», «zweiter» oder «ergänzender» Arbeitsmarkt. Dieser Beitrag verwendet in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht den Begriff «Werkstätte». Mit dem «allgemeinen Arbeitsmarkt» sind marktformige, jedoch sozialrechtlich regulierte (Regel-)Strukturen gemeint.

³ Vgl. *Haunreiter/Kuehni/Benelli/Zurbuchen/Greppi/Streckeisen*, 32.

⁴ *Hess-Klein/Scheibler*, 86f., 89; vgl. *Hassler*, in: Geisen/Mösch (Hrsg.), *Praxishandbuch Eingliederungsmanagement*, 4.

oft reisserischen Titeln auf («Lernender mit Behinderung verdient 5 Franken im Monat»).⁵

Auch der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen kritisierte die Schweiz im Staatenberichtsverfahren vom März 2022 für die Separierung von Menschen mit Behinderungen in der Arbeitswelt und verwies auf die tiefen Löhne und fehlende Übergänge in den Arbeitsmarkt.⁶ Der Ausschuss empfahl der Schweiz, einen Aktionsplan zu erarbeiten, die innerstaatlichen Zuständigkeiten zu harmonisieren und Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt mit gleichem Lohn für gleichwertige Arbeit und gleichem Zugang zu beruflicher Weiterentwicklung zu ermöglichen. Ebenfalls forderte er, dass der diskriminierungsfreie Zugang zum Arbeitsmarkt sichergestellt und die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt mit Zielvorgaben, Förderprogrammen und Anreizen erhöht werden.⁷

Ausgehend vom Staatenberichtsverfahren, gibt der vorliegende Beitrag eine Übersicht über den aktuellen Stand rund um die «geschützte» Arbeit von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz. Ebenso zeigt der Beitrag auf, inwiefern Übergänge in ein reguläres Arbeitsumfeld und Formen der unterstützten Arbeit, wie sie vom UN-Ausschuss gefordert werden, heute bereits möglich sind und welche Hürden dabei (noch) bestehen. Zum Schluss geht der Beitrag auf die aktuellen Diskussionen über mögliche Reformen ein.

B. Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Rahmenbedingungen

Die Schweiz verfügt über einen liberalen und schwach regulierten Arbeitsmarkt mit einer hohen Erwerbsbeteiligung und geringen Arbeitslosigkeit. Von Bedeutung für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen sind der politisch gewollte Verzicht auf Zielvorgaben oder Anreizsysteme für private Arbeitge-

⁵ «20 Minuten» (Online), 23. Januar 2023, abrufbar unter www.20min.ch/story/beschaemende-situation-lernender-mit-behinderung-verdient-5-franken-pro-monat-119433700457.

⁶ CRPD, Rz. 51. Vgl. zur Kritik des Ausschusses an separativen Arbeitssettings: *Naguib/Pärli/Landolt/Demir/Filippo (Hrsg.)*, UNO-Behindertenrechtskonvention Art. 27, Rz. 25.

⁷ CRPD, Rz. 52.

bende sowie das Fehlen von nationalen Mindestlohnvorgaben (im Gegensatz zu verbindlichen Tariflöhnen für einzelne Branchen). Gesetzliche Diskriminierungs- und Benachteiligungsverbote gelten heute nur für öffentliche Arbeitgebende. Im privaten Sektor gilt die arbeitsrechtliche Vertragsfreiheit (Obligationenrecht, Arbeitsgesetz), die über den arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz hinaus keine spezifischen Schutzbestimmungen für Menschen mit Behinderungen kennt. Eine Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes (BehiG), die das Diskriminierungsverbot und die Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen auf private Arbeitsverhältnisse ausweiten soll, befindet sich derzeit (Ende 2024) in Erarbeitung.⁸

In der Schweiz leben rund eine Million Menschen mit Behinderungen im erwerbsfähigen Alter. Das sind knapp 19 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung.⁹ Wie Erhebungen der OECD zeigen, ist die Arbeitsmarktbeteiligung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz (60 Prozent) im Vergleich zu Deutschland oder Österreich (41 respektive 43 Prozent) hoch, wobei ein Zusammenhang mit den liberalen Rahmenbedingungen vermutet werden kann. Dennoch beträgt der Disability-Employment-Gap¹⁰ nach wie vor 15 Prozent.¹¹ Menschen mit Behinderungen – und insbesondere Frauen mit Behinderungen – arbeiten deutlich mehr Teilzeit und absolvieren weniger berufliche Weiterbildungen. Sie sind auch stärker von Benachteiligungen und von Gewalt am Arbeitsplatz betroffen.¹²

Eine zentrale Rolle in der Integration ins Arbeitsleben spielt die Invalidenversicherung (IV), die, 1960 eingeführt, zum Ziel hat, die materielle Existenz erwerbsbeeinträchtigter («invaliden») Personen durch die Eingliederung in den Arbeitsmarkt oder subsidiär durch Rentenleistungen zu sichern. Massgebend ist dabei das Motto: «Eingliederung vor Rente».¹³ Die IV kennt heute eine breite Palette

⁸ Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, Behindertenpolitik 2023-2026, abrufbar unter www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/politique-nationale-du-handicap.html.

⁹ Angaben für 2021 gemäss Auskunft des Bundesamts für Statistik

¹⁰ Darunter ist die Differenz zwischen der Erwerbsbeteiligung von Menschen ohne Behinderungen zu derjenigen von Menschen mit Behinderungen zu verstehen.

¹¹ OECD.

¹² Bundesamt für Gesundheit, Erwerbsbeteiligung: Lebensqualität am Arbeitsplatz, abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/erwerbstaetigkeit/lebensqualitaet-arbeitsplatz.html.

von Leistungen zur Verbesserung oder zum Erhalt der Erwerbsfähigkeit. Dazu gehören berufliche Massnahmen (Berufsberatung, Coaching, Arbeitsversuche, Einarbeitungszuschüsse etc.), die Übernahme von Kosten für Hilfsmittel und Arbeitsplatzanpassungen sowie Assistenzleistungen. Der Eingliederungsauftrag der IV ist auf die Verwertung der (Rest-)Erwerbsfähigkeit auf einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt ausgerichtet. Dies hat zur Folge, dass Menschen, die als erwerbsunfähig gelten und Anspruch auf eine ganze IV-Rente haben, keine IV-Leistungen zur Eingliederung (mehr) beanspruchen können. Verbessert sich die Erwerbsfähigkeit (z. B. durch eine Therapie oder Annahme einer besser bezahlten Stelle), kann die (zu-)gesprochene Rente jedoch an die neuen Gegebenheiten angepasst werden (Rentenrevision). Dabei können sich auch erneut Ansprüche auf Eingliederungsmassnahmen ergeben.

C. «Geschützte» Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderungen

Es gibt nur wenige Daten und noch kaum Forschung zum Werkstätten-System in der Schweiz. Gemäss der letzten amtlichen Erhebung von 2013 handelte es sich bei den Menschen, die in Institutionen der Behindertenhilfe arbeiteten, um 58 Prozent Männer und 42 Prozent Frauen. Rund die Hälfte der erfassten Personen waren von einer kognitiven, ein Drittel von psychischen, ein Zehntel von körperlichen Beeinträchtigungen betroffen. Der Rest verteilte sich auf Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen oder Suchterkrankungen.¹⁴ Wenig ist auch über die Arbeitsbiografien der Menschen bekannt, die im «geschützten» Bereich arbeiten. Interessant wäre zu wissen, in welcher Phase ihres Lebens die betreffenden Menschen in eine Werkstätte eintreten. Vieles deutet darauf hin, dass zahlreiche und besonders ältere Beschäftigte längere Phasen ihres Lebens in Sondereinrichtungen (Sonderschulen, «geschützte» Lehrbetriebe, Wohnheime

¹³ Die Bezeichnungen «Invalidenversicherung» und «invalid» gelten heute als veraltet und teilweise als diskriminierend; vgl. Bericht des Bundesrates zum Postulat 20.3002 «Sprachliche Modernisierung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung», 15. September 2023, abrufbar unter [www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2020/20203002/Bericht BR D.pdf](http://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2020/20203002/Bericht%20BR%20D.pdf).

¹⁴ Bundesamt für Statistik, Tätigkeit in geschützten Werkstätten für Menschen mit Behinderungen, abrufbar unter www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/erwerbstaetigkeit.assetdetail.275279.html.

etc.) verbracht haben. Viele dürften auch in der gleichen Institution wohnen und arbeiten. Zudem gibt es Hinweise, dass junge Menschen, die eine (praktische) Ausbildung im geschützten Bereich absolviert haben, nach Ausbildungsabschluss in einem geschützten Arbeitssetting – und damit auf einer «separativen Spur» – verbleiben. Dies, weil sie entweder keine Stelle auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt finden, oder weil sie nach Gehversuchen im Arbeitsleben enttäuscht wurden.¹⁵

Die geschätzt 25.000 Werkstattbeschäftigte verteilen sich auf rund 300 Betriebe, die in verschiedenen Branchen tätig sind. Gegenüber herkömmlichen Produktions- und Montagearbeiten hat in den letzten Jahren der Dienstleistungsbereich (Administration, Gastronomie, Reinigung) zugenommen. Ein Teil der Betriebe ist ebenfalls in der beruflichen Bildung (Berufslehren und praktische Ausbildungen) tätig oder führt Eingliederungsmassnahmen im Auftrag der Sozialversicherungen durch. Zum Teil bieten die Betriebe auch Tagesstätten an, wo Beschäftigung und Freizeitangebote (Tagesstruktur) stärker im Vordergrund stehen.¹⁶

Die «Werkstatt-Landschaft» der Schweiz ist historisch gewachsen. Bei den Trägerschaften handelt es sich vielfach um private Stiftungen oder gemeinnützige Vereine. Vor dem Ausbau der Sozialversicherungen nach dem Zweiten Weltkrieg bestand das Ziel der «Werkstätten für Mindererwerbsfähige» darin, stellenlosen Menschen mit (meist körperlichen) Behinderungen Erwerbsmöglichkeiten zu bieten und die Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu reduzieren. Mit der Gründung der IV (1960) rückte die Vorbereitung von erwerbsbeeinträchtigten Personen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt stärker in den Vordergrund. Auf Druck von Elternvereinigungen wurden in dieser Phase zudem erstmals Beschäftigungsangebote für Menschen mit kognitiven Behinderungen gefördert. Der Strukturbruch der 1970er Jahre sowie die beschleunigte Rationalisierung, Tertiarisierung und Globalisierung der Wirtschaft machten die Integration von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt ab der Mitte der 1970er Jahre dann jedoch zunehmend schwierig. In dieser Situation setzte der Staat vermehrt auf die Subventio-

¹⁵ Vgl. die Hinweise bei: *Bundesamt für Sozialversicherungen*, Anhang 20; *Hofmann/Häfeli/Müller/Krauss/Duc/Lamamra/Bosset*, 34, 39; *Parpan-Blaser/Häfeli/Studer/Calabrese/Wyder/Lichtenauer*, 219, 224.

¹⁶ Eine Übersicht über die aktuelle «Werkstatt-Landschaft» besteht nicht. Grundinformationen können eingesehen werden unter www.enableme.ch/de/themen/arbeiten-in-geschuetzten-werkstaetten-2726.

nierung von Arbeitsplätzen in Institutionen, um Menschen, die mit den steigenden Qualifikations- und Leistungsanforderungen der Arbeitswelt nicht mithalten konnten, Arbeits- oder Tagesstrukturen zu bieten. Ebenfalls zur Schaffung von «geschützten» Arbeitsplätzen trug die «Auslagerung» der früheren Arbeitstherapie aus der Psychiatrie in klinikexterne Arbeits- und Beschäftigungsangebote bei. In der marktliberalen Schweiz bestand Konsens, dass der Ausbau solcher separierender Strukturen gegenüber einer verstärkten Verpflichtung der Arbeitgebenden, geeignete Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen, zu priorisieren sei. Ebenfalls war die öffentliche Hand eher bereit, Mittel in den institutionellen Bereich zu investieren, als Integrationsbemühungen von Unternehmen zu unterstützen.¹⁷

Ökonomisch beruhen die Werkstätten für Menschen mit Behinderungen bis heute auf einer Mischfinanzierung aus Eigeneträgen, Staatsbeiträgen sowie Spenden.¹⁸ Seit dem Neuen Finanzausgleich von 2008 liegt die Zuständigkeit für das Angebot und die Finanzierung bei den Kantonen.¹⁹ Die Betriebe werden für ihre Betreuungsleistungen heute meist mit Tagespauschalen abgegolten. Vorgaben bezüglich Leistungsqualität, Auslastung, Gewinnverwendung und Reservbildung schränken im Gegenzug den unternehmerischen Handlungsspielraum ein.²⁰

Zugang zu geschützten Arbeitsplätzen haben sogenannte «invalide Personen», wobei einzelne Kantone hierfür einen ausdrücklichen Rechtsanspruch vorsehen. Zur Zielgruppe gehören damit Personen, die ganz oder teilweise erwerbsunfähig sind.²¹ 2013 bezogen 90 Prozent der beschäftigten Personen eine ganze oder eine Teil-Rente der IV.²² Eine Folge davon ist, dass die Existenzsicherung nicht im Fokus des Werkstätten-Systems steht, da sie in den meisten Fällen durch Trans-

¹⁷ *Canonica*.

¹⁸ Vgl. ausführlich: *Mühlenberg-Schmitz/Kljajic-Canale*.

¹⁹ Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG), 6. Oktober 2006, SR 831.26, abrufbar unter www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/802/de. Bis 2008 bestand eine Mischfinanzierung durch IV (Bund) und Kantone.

²⁰ *Kljajic-Canale/Mühlenberg-Schmitz*, S. 31.

²¹ Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG), 6. Oktober 2020, SR 830.1, Art. 8, abrufbar unter www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2002/510/de.

²² Eine Teilrente der IV wird bei einer Erwerbsunfähigkeit von 40 Prozent oder mehr ausgerichtet, eine ganze Rente ab einer Erwerbsunfähigkeit von 70 Prozent. Massgebend ist die Erwerbseinkünfte im Verhältnis zum Erwerbseinkommen, das ohne Gesundheitsschaden erzielt werden könnte.

ereinkommen sichergestellt wird. Dazu können auch bedarfsabhängige Ergänzungsleistungen gehören, die ein Leistungsniveau garantieren, das über demjenigen der Sozialhilfe liegt.²³

Die Arbeit in den Werkstätten untersteht dem allgemeinen Vertragsrecht, dem Arbeitsgesetz sowie der Beitragspflicht der Sozialversicherungen.²⁴ Aus arbeitsrechtlicher Sicht handelt es sich deshalb um kein «Sonder-Arbeitsverhältnis» (wie dies z. B. bei beruflichen Integrationsmassnahmen oder im Strafvollzug der Fall ist). Der «Schutz», den die Beschäftigung in einer Werkstätte verspricht, besteht vor allem darin, dass Betriebe die Leistungsziele individuell anpassen und in wirtschaftlich schwierigen Zeiten nicht zu Kurzarbeit oder zu Entlassungen greifen.²⁵ Für die Beschäftigten kann damit durchaus eine gewisse Entlastung von den Zumutungen der leistungsorientierten Arbeitswelt verbunden sein. Es gibt keine Arbeitsverpflichtung. Das verfügbare (institutionelle) Angebot schränkt die Wahlfreiheit von Menschen mit Behinderungen jedoch ein. Für Personen mit einer Teil-Rente der IV und Ergänzungsleistungen, die ihre Restverwerbsfähigkeit nicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt verwerten können, besteht allerdings ein gewisser Druck, einen Zuverdienst in einer Werkstatt zu erzielen, um Leistungskürzungen zu vermeiden.²⁶

Ein besonders neuralgischer Punkt der aktuellen Diskussion betrifft die Entlohnung. Gemäss Bundesrecht haben Menschen, die in einer Werkstätte «wirtschaftlich verwertbare Arbeit» leisten, Anspruch auf Lohn.²⁷ Da die Schweiz keine nationalen Mindestlöhne kennt und jene Kantone, die solche eingeführt haben, Ausnahmen für Arbeitsverhältnisse zum Zweck der Eingliederung vorsehen²⁸, haben die Werkstätten – von spezifischen kantonalen Vorgaben abgesehen – meist grosse Spielräume, wie sie ihre Lohnpolitik und die Entlohnung im Einzel-

²³ Die Höhe einer ganzen Rente liegt aktuell (2024) zwischen 1195 und 2390 Franken pro Monat (1230 respektive 2460 Euro). Rentenbeziehende, die ihren Lebensunterhalt nicht aus der Rente oder weiteren Einkommen bestreiten können, haben Anspruch auf Ergänzungsleistungen. 2022 bezog gut die Hälfte der IV-Rentenbeziehenden Ergänzungsleistungen. Diese beliefen sich für eine alleinstehende Person auf durchschnittlich 1892 Franken pro Monat (1950 Euro).

²⁴ *Benelli/Greppi/Kuehni/Streckeisen/Zurbuchen*, 3; *Kljajic-Canale/Mühlenberg-Schmitz*, S. 26f., 29.

²⁵ *Benelli/Greppi/Kuehni/Streckeisen/Zurbuchen*, 7; *Hassler* (Fn. 4), 2.

²⁶ Vgl. *Wegleitung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (WEL)*, 1. Januar 2024, Rz. 3521.13, abrufbar unter <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/f/5638..>

²⁷ Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG), 6. Oktober 2006, SR 831.26, Art. 5 Abs. 1 Bst. f, abrufbar unter www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/802/de.

fall gestalten.²⁹ In der Regel gilt der Grundsatz, dass Löhne der Beschäftigten aus dem wirtschaftlichen Ertrag gedeckt werden müssen. Dabei zeigt sich, dass die Löhne in der Praxis meist so bemessen werden, dass sie sich nicht auf bestehende Transfereinkommen auswirken. Steigt der Zuverdienst (z. B. infolge einer höheren Leistung, der Übernahme neuer Aufgaben oder einer Erhöhung des Pensums), wird der Einkommenszuwachs bei der Berechnung der Sozialversicherungsansprüche – insbesondere der Ergänzungsleistungen – berücksichtigt. Die Anreize, höhere Löhne einzufordern oder zu bezahlen, sind unter diesen Umständen sowohl für die Beschäftigten als auch für die Betriebe begrenzt.³⁰

Betriebsbefragungen bestätigen den Eindruck, dass die Werkstattlöhne im Vergleich zu den bestehenden kantonalen Mindestlöhnen (zwischen 20 und 24 Franken pro Stunde [21 respektive 25 Euro]) tief sind. Die befragten Betriebe geben je nach Befragung durchschnittliche Lohnspannen von zwischen zwei und zehn Franken an (zwei respektive zehn Euro).³¹ Als Kriterien, die die Lohnfestsetzung beeinflussen, werden an erster Stelle Leistung und die Produktivität genannt, gefolgt von der Branche, der Funktion und der persönlichen Situation (Ausbildung, Erfahrung, familiäre Situation).³² Trotz der tiefen Lohnsätze zeigt die Erfahrung, dass für viele Beschäftigte das erzielte Einkommen durchaus wichtig ist – auch wenn es klein ist. Es gibt ihnen Anerkennung und bescheidene finanzielle Autonomie im Alltag.

²⁸ Vgl. exemplarisch die Regelung des Kantons Neuenburgs: *Règlement portant sur l'application des dispositions de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage relatives au salaire minimum neuchâtelais (RSalMin)*, 25. Oktober 2017 (813.100.0, abrufbar unter <https://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/pdf/8131000.pdf>). Aus grundrechtlicher Perspektive könnte die Frage aufgeworfen werden, inwiefern Ausnahmen bei Dauerarbeitsverhältnissen gegen das verfassungsmässige Diskriminierungsverbot verstossen.

²⁹ *Kljajic-Canale/Mühlenberg-Schmitz*, S. 31.

³⁰ *Kljajic-Canale/Mühlenberg-Schmitz*, S. 26, 30.

³¹ *Kljajic-Canale/Mühlenberg-Schmitz*, S. 27; *Benelli/Greppi/Kuehni/Streckeisen/Zurbuchen*, 13.

³² *Benelli/Greppi/Kuehni/Streckeisen/Zurbuchen*, S. 10, 19; vgl. auch *Kljajic-Canale/Mühlenberg-Schmitz*, S. 33.

D. Fördern der Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt

Aktuell nimmt der Ruf nach Alternativen zum herkömmlichen Werkstätten-System und nach einer verbesserten Durchlässigkeit der bestehenden Angebote zu, nicht zuletzt auch aufgrund der Forderung des UN-Ausschusses, Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt verstärkt zu fördern. Damit rücken neue Modelle der unterstützten Arbeit in den Vordergrund und es stellt sich die Frage, welche Ansatzpunkte die heutige Behindertenhilfe bietet, um den Verpflichtungen aus der UN-BRK nachzukommen und sich in Richtung einer inklusiveren Arbeitswelt weiterzuentwickeln.

Aktuell werden in der Schweiz verschiedene Arbeitsmodelle diskutiert, die zum Teil bereits seit längerem erprobt sind, sich bezüglich des angestrebten «Inklusionsgrads» allerdings auch unterscheiden (Tabelle 1). Gemeinsam ist den Modellen, dass Menschen mit Behinderungen in einem regulären Arbeitssetting arbeiten, das auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ausgerichtet ist und die dafür nötige Unterstützung (Coaching, Begleitung, Assistenz) erhalten. Je nach Konstellation bleibt die Beziehung zum Werkstattbetrieb indes mehr oder weniger eng. Einen gesetzlich verankerten Status für Inklusionsbetriebe mit einem vorgegebenen Mindestanteil von Menschen mit Behinderungen (analog zu § 215 des deutschen Sozialgesetzbuches IX) kennt die Schweiz nicht. Dennoch gibt es – insbesondere in der Gastronomie und der Hotellerie – eine Reihe von Unternehmen, die auf einen anteilmässig ausgeglichenen Mix von Beschäftigten mit und solchen ohne Behinderungen achten und damit diesem Beschäftigungsmodell nahekommen.

Eine weitere Gemeinsamkeit der Modelle besteht darin, dass eine wirtschaftliche Eingliederung im Sinn der IV nicht das primäre Ziel darstellt (aber auch nicht ausgeschlossen sein muss). Hier manifestiert sich eine Systemlogik, die zwischen Erwerbstätigkeit auf der einen und Arbeit/Beschäftigung auf der anderen Seite unterscheidet. Die (stark umstrittene) Lohnfrage ist ebenfalls nicht direkt mit einem bestimmten Modell verknüpft; sie stellt sich unabhängig davon, in welchem Setting nicht-erwerbsfähige Menschen mit Behinderungen arbeiten.

Unterschiede gibt es dagegen bezüglich des «Inklusionsgrads» der verschiedenen Modelle, der stark davon abhängt, wie eng Menschen mit Behinderungen in allgemeine Arbeitsprozesse und tägliche Interaktionen im Betrieb einbezogen sind. Bei der «Auslagerung» der abendlichen Gebäudereinigung an einen Werkstatt-Betrieb bleiben die Kontaktmöglichkeiten zur Belegschaft des Auftragsbetriebs beschränkt. Dagegen kann eine Person auf einem «Inklusionsarbeitsplatz» integrierter Teil eines Teams sein (z. B. eines Empfangsdiensts oder einer Küchenequipe).

Tabelle 1: Arbeitsmodelle zur Förderung von Übergängen in den allgemeinen Arbeitsmarkt in vereinfachter Darstellung³³

	Externe Arbeitseinsätze	Leiharbeit	Inklusions-arbeitsplätze
Beschreibung	Begleitete Tätigkeit in einem Unternehmen		Unterstützte Tätigkeit in einem Unternehmen
Arbeitgeber	Werkstatt	Werkstatt / Personalverleih	Unternehmen
Arbeitsort	(mehrere) Unternehmen	(mehrere) Unternehmen	Unternehmen
Unterstützung / Begleitung	Werkstatt	Werkstatt (Coaching) / Unternehmen	Supported Employment / Unternehmen
Dauer	Alternierend	Dauerhaft	Dauerhaft
Entlöhnung	Werkstatt	Werkstatt / Personalverleih	Unternehmen

³³ Die Übersicht beruht auf verschiedenen internen Unterlagen und Diskussionen. Verschiedene Kantone und Organisationen verwenden ähnliche Kategorisierungen.

Die Meinungen in der Fachwelt zum Inklusionspotenzial der verschiedenen Modelle gehen auseinander. Dies betrifft zum einen die Frage, wie weit die Modelle im Sinn eines stufenweisen (arbeitsbiografischen) Übergangs zu verstehen sind. Tatsächlich stellen externe Arbeitseinsätze und Leiharbeit für viele Werkstätten bereits heute eine Erweiterung des Geschäftsfelds dar. Anbieter/innen von Supported Employment und Organisationen von Menschen mit Behinderungen beurteilen die Leiharbeit dagegen eher skeptisch. Sie kritisieren, dass Abhängigkeiten von der Werkstätte bestehen und die individuellen Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt bleiben. Für viele Unternehmen stellt die Zusammenarbeit mit einer Werkstätte dagegen erfahrungsgemäss einen vergleichsweise risikoarmen Weg dar, um Menschen mit Behinderungen zu beschäftigen. Tatsächlich besteht die Gefahr, dass der Personalverleih zur «Sackgasse» wird, und eine Vollanstellung im Betrieb, selbst bei optimalen Bedingungen, aus wirtschaftlichen Überlegungen oder schlicht aus Bequemlichkeit nicht in Betracht gezogen wird. Beim aktuellen Kenntnisstand ist es schwierig zu sagen, für wie viele der 25.000 Menschen, die in Werkstätten arbeiten, die skizzierten Modelle realistische und attraktive Optionen eröffnen und ggf. über die soziale Teilhabe hinaus sogar zum «Sprungbrett» in eine Erwerbstätigkeit im sozialrechtlichen Sinn werden könnten. Schwer abzuschätzen ist ebenfalls, wie viele Personen heute weder Zugang zum allgemeinen noch zum geschützten Arbeitsmarkt haben.

Die Modelle unterscheiden sich weiter dahingehend, wer für die benötigte Unterstützung am Arbeitsplatz zuständig ist und wie diese finanziell abgegolten wird. Bei externen Arbeitseinsätzen und Leiharbeit übernehmen in der Regel Werkstätten die Begleitung und Betreuung. Bei Inklusionsarbeitsplätzen erfolgt die Unterstützung durch Unternehmen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, die allenfalls durch externe Dienstleister unterstützt werden (Supported Employment).³⁴ Damit ist zugleich eine der Hauptschwierigkeiten des aktuellen Systems angesprochen: Bundesrechtlich sind die Kantone nicht verpflichtet, Angebote zur Beschäftigung von «invaliden Personen» ausserhalb von Institutionen zu gewährleisten und zu finanzieren. Das Gesetz weist zwar ausdrücklich auf die

³⁴ Dies schliesst nicht aus, dass auch Werkstatt-Betriebe Supported Employment wie im IV-Bereich anbieten.

Möglichkeit von dezentral ausgelagerten Arbeitsplätzen hin. Den Kantonen steht es aber frei, ob sie am bestehenden System mit Tagespauschalen und Auslastungsquoten für Einrichtungen festhalten oder ob sie ihr Angebot – analog zur Massnahmenpalette der IV – diversifizieren und alternative Unterstützungsmodelle ermöglichen wollen.³⁵ Die Umstellung auf eine bedarfsorientierte Subjektfinanzierung in Form eines persönlichen Budgets, wie sie seit einiger Zeit im Wohnbereich eingeführt wird, dürfte im Arbeitsbereich noch einige Zeit dauern. Einzelne Kantone (Aargau, Graubünden, Freiburg) haben allerdings bereits heute gesetzliche Möglichkeiten, Arbeitgebende, die Menschen mit Behinderungen beschäftigen, direkt zu unterstützen und z. B. zusätzliche Assistenz- oder Betreuungskosten und Anpassungen des Arbeitsplatzes abzugelten. Der Kanton Graubünden fördert z. B. die Schaffung von Integrationsarbeitsplätzen, indem er Arbeitgebenden für zusätzliche Betreuung oder Anpassungen des Arbeitsplatzes in Form von Tagespauschalen entschädigt. Die Kosten pro Anwesenheitstag sind dabei deutlich tiefer als die Tagespauschalen der Werkstätten.³⁶

Diskussionen über die Weiterentwicklung des Systems sind, wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird, derzeit auf fachlicher und politischer Ebene im Gang. Dabei kann teilweise an bestehende Praxiserfahrungen angeknüpft werden. So haben in den letzten Jahren viele Werkstätten ihre Arbeitsangebote diversifiziert. Sie kooperieren dabei auch vermehrt mit Unternehmen im allgemeinen Arbeitsmarkt (Aussenarbeitsplätze, Personalverleih). Von den 96 Betrieben, die an einer der erwähnten Studien teilnahmen, haben 60 Prozent Erfahrungen mit Platzierungen von Beschäftigten bei Unternehmen im allgemeinen Arbeitsmarkt.³⁷

Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) hat in den letzten Jahren ebenfalls eine Reihe von Projekten unterstützt, die neue Arbeitsmodelle erproben und Übergänge in ein inklusives Arbeitsumfeld ermöglichen. Das Projekt «Arbeitsmarkt inklusiv» (Blindspot, Bern) berät und begleitet Akteurinnen und Akteure aus der Arbeitswelt etwa auf

³⁵ Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG), 6. Oktober 2006, SR 831.26, Art. 2 und Art. 3 Abs. 1 Bst. a, abrufbar unter www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/802/de.

³⁶ Gesetz zur sozialen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen, 2. September 2011 (440.100, www.gr-lex.gr.ch/app/de/texts_of_law/440.100), Art. 23.

³⁷ *Benelli/Greppi/Kuehni/Streckeisen/Zurbuchen*, S. 21f. Darin eingeschlossen sind Vermittlungs- und Begleitaktivitäten (Arbeitstrainings, Job Coaching), die im Auftrag der IV erfolgen.

dem Weg zu einer inklusiven Organisation. Das Projekt «Förderung von Inklusionsarbeitsplätzen» (Stiftung Profil) unterstützt Unternehmen dabei, als Alternative Nischen- und Inklusionsarbeitsplätze im Betrieb zu schaffen. Das Projekt «MachAssistenz» (Machtheater) bietet praktische Ausbildungen für junge Menschen mit Behinderungen an, die nach Ausbildungsabschluss im Kulturbereich tätig sein wollen. Auf eine Veränderung des Arbeitssettings setzt das Werkheim Uster (Kanton Zürich), das (geschützte) Arbeitsplätze in einem Industriepark anbietet und so die Beschäftigungs- und Kontaktmöglichkeiten für die Beschäftigten in Richtung des allgemeinen Arbeitsmarkts erweitert.³⁸

E. Aktuelle Reformdiskussionen

In den letzten Jahren sind Diskussionen über alternative Formen von unterstützter Arbeit auch in der Schweiz verstärkt in Gang gekommen. Die involvierten Akteurinnen und Akteure gehen im Grundsatz darin einig, dass auf der systemischen Ebene Reformbedarf besteht. Die Förderung der Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt und die Ermöglichung von Übergängen durch die Schaffung flexibler und bedarfsgerechter Unterstützungsangebote, wie sie vom UN-Ausschuss gefordert werden, gelten dabei als wichtige Schritte in Richtung einer inklusiveren Arbeitswelt. Weniger klar ist, wie weit eine allfällige Systemumstellung gehen soll: Geht es in einem ersten Schritt vor allem darum, «starken» Werkstattbeschäftigten, die über Interesse, Motivation und Ressourcen für persönliche Veränderungen verfügen, mit individualisierten Unterstützungsangeboten mehr Wahlfreiheit ermöglichen? Welche Perspektiven ergeben sich für (langjährige) Beschäftigte, die sich an ihren Arbeitsplätzen wohl fühlen, sich aber innerbetrieblich weiterentwickeln oder mehr Mitsprache wollen? Oder braucht es grundlegende Reformen der Angebots- und Finanzierungsstrukturen, inklusive der bundesrechtlichen Vorgaben? Und schliesslich: Welche Lösungsansätze gibt es mit Blick auf die Forderung nach gleichem Lohn für gleiche Arbeit, die sowohl mit einem schwach regulierten Arbeitsmarkt als auch mit der staatlich garantierten Existenzsicherung kompatibel sind?

³⁸ Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, Projekte im Fokus, siehe www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/finanzhilfen/unterstuetzte_projekte0/projekte-im-fokus.html.

Diese und weitere Fragen werden derzeit auf verschiedenen Ebenen angegangen:

- Was die Lohnfrage angeht, hat der Branchenverband INSOS Empfehlungen zur transparenten Gestaltung der betrieblichen Lohnpolitik herausgegeben.³⁹ Mit dem «Netzwerk betriebliche Mitwirkung» und regelmässigen Veranstaltungen will der Verband zudem Beschäftigte und Leitungspersonen von Werkstätten vernetzen und Anstösse für eine verstärkte Mitbestimmung in den Betrieben geben. INSOS organisiert zudem Fachtagung zu Themen wie «Durchlässigkeit als Schlüssel» (2024) und «Der inklusive Betrieb» (2025).
- Eine wachsende Zahl von Kantonen ist derzeit daran, ihre Angebote und Finanzierungsinstrumente im Bereich der Arbeit zu überprüfen und weiterzuentwickeln.
- Im Rahmen der Behindertenpolitik 2023–2026 hat der Bundesrat (Bundesregierung) ein Schwerpunktprogramm «Arbeit» beschlossen. Ein Programmpunkt zielt darauf ab, die Durchlässigkeit vom geschützten Arbeitsbereich in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern und neue Ansätze zur beruflichen Inklusion zu erproben. Ebenfalls soll das Programm Unternehmen für den Nutzen eines inklusiven Arbeitsumfelds sensibilisieren, was indirekt auch die Schaffung von Inklusionsarbeitsplätzen fördern kann. Parallel dazu ist eine Teilrevision des BehiG in Erarbeitung, die insbesondere die Verpflichtung von Arbeitgebenden zum Treffen angemessener Vorkehrungen beinhalten soll.
- Im Herbst 2023 hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) einen Fachausschuss zum Thema Arbeit eingesetzt. Aufgabe der Arbeitsgruppe ist es, Fragen rund um die Weiterentwicklung des Werkstätten-Systems zu diskutieren und neue Ansätze für die Arbeitsintegration und Angebotsentwicklung zu prüfen. Dabei bezieht sich der Fachausschuss direkt auf die Empfehlun-

³⁹ INSOS, Löhne in Unternehmen der beruflichen Integration (Werkstätten), 30. Oktober 2018, abrufbar unter www.insos.ch/files/1JGR5VH/empfehlungen_loehne_in_unternehmen.pdf.

gen des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

- Hängig sind derzeit (Frühjahr 2025) eine Volksinitiative zur Förderung der Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen sowie verschiedene politische Vorstösse für eine «Modernisierung» des bundesrechtlichen Rahmens für die kantonale Behindertenhilfe. Die Reformbestrebungen fokussieren derzeit stark auf den Wohnbereich. Allerdings beauftragte das Parlament den Bundesrat im März 2025 auch damit, Massnahmen zu prüfen, mit denen die Inklusion von Beschäftigten auf dem geschützten Arbeitsbereich in den allgemeinen Arbeitsmarkt gefördert werden kann.⁴⁰ Die Diskussionen dürften mittelfristig also auch den Arbeitsbereich erfassen.

F. Fazit

Die Problematik geschützter Arbeitsplätze hat in der Schweiz in den letzten Jahren deutlich an Aufmerksamkeit gewonnen. Das steigende Problembewusstsein ist dabei auch, aber nicht nur im Kontext des Staatenberichtsverfahrens zu sehen. Die aktuellen Diskussionen fokussieren – im Sinn von pragmatischen Schritten in Richtung einer inklusiven Arbeitswelt – auf die Ermöglichung individueller Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt und die Förderung unterstützter Arbeitsformen. Zahlreiche Praxisbeispiele liegen vor. Auch besteht erkennbare Bereitschaft seitens der Politik, in diese Richtung weiterzudenken. Patentrezepte oder eine Roadmap liegen aber nicht vor. Offen ist, welche Reichweite künftige Reformen haben müssen, um der Forderung nach erhöhter Durchlässigkeit auch tatsächlich nachzukommen. Inwiefern müssen Angebots- und Finanzierungsstrukturen, für die die Kantone zuständig sind, grundlegend überdacht werden, inwiefern kann auch nur mit punktuellen Anpassungen Wirkung erzielt werden? Ein Hindernis für die Umsetzung stellt nicht zuletzt die Tatsache da, dass ein vertieftes Wissen über das Werkstätten-System insgesamt, aber auch über die Ziele und Anliegen der Menschen, die darin arbeiten, fehlt.

⁴⁰ Postulat 24.4213 Suter «Inklusive Arbeitswelt fördern», abrufbar unter: www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20244213.

Für zielgerichtete Systemanpassungen braucht es deshalb auch weitere Forschung und Grundlagenarbeit.

G. Literaturverzeichnis

Benelli, N./ Greppi, S./ Kuehni, M./ Streckeisen, P./ Zurbuchen, A., Conditions de travail dans les ateliers pour personnes en situation de handicap, Lausanne/ Zürich 2019, abrufbar unter www.marchecomplementaire.ch.

Bundesamt für Sozialversicherungen, Berufliche Eingliederung durch die Invalidenversicherung: Überblick über die Eingliederungstätigkeit 2023, Bern 2023, abrufbar unter www.news.admin.ch/news/message/attachments/88189.pdf.

Canonica, Beeinträchtigte Arbeitskraft. Konventionen der beruflichen Eingliederung zwischen Invalidenversicherung und Arbeitgeber (1945–2008), Zürich 2020.

CRPD, Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz, 25. März 2022, abrufbar unter www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/recht/international/uebereinkommen-der-uno-ueber-die-rechte-von-menschen-mit-behinde/staatenbericht.html.

Germann, U., Das Recht auf Arbeit von Menschen mit Behinderungen (Art. 27 UN-BRK) in der Schweiz – Zum aktuellen Stand und zur Diskussion über geschützte Arbeitsplätze; Beitrag A5-2025 unter www.reha-recht.de; 28.04.2025.

Germann, U., Das Recht auf Arbeit von Menschen mit Behinderungen (Art. 27 UN-BRK) in der Schweiz – Die Förderung des Übergangs von geschützten Arbeitsplätzen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt; Beitrag A6-2025 unter www.reha-recht.de; 06.05.2025.

Hassler, B., Geschützte Arbeitsplätze und Eingliederungsmanagement, in: Geisen/Mösch (Hrsg.), Praxishandbuch Eingliederungsmanagement, Wiesbaden 2017.

Hess-Klein/Scheibler, Aktualisierter Schattenbericht. Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen Behinderungen, Bern 2022, abrufbar unter [www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/699/schattenbericht_de_mit-barrierefreiheit-\(1\).pdf?lm=1646212633](http://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/699/schattenbericht_de_mit-barrierefreiheit-(1).pdf?lm=1646212633).

Haunreiter, K./ Kuehni, M./ Benelli, N./ Zurbuchen, A./ Greppi, S./ Streckeisen, P., Ergänzender Arbeitsmarkt: Vergütung und soziale Sicherheit, CHSS 3/2019, 31–37.

Hofmann, C./ Häfeli, K./ Müller, X./ Krauss, A./ Duc, B./ Lamamra, N./ Bosset, I., Situation von Lernenden und Bewältigung von Übergängen im niederschweligen Ausbildungsbereich («LUNA»). Schlussbericht, Zürich/Lausanne 2020, abrufbar unter www.hfh.ch/projekt/lernende-in-uebergangssituationen-im-niederschweligen-ausbildungsbereich-luna-hauptstudie.

Kljajic-Canale, S./ Mühlenberg-Schmitz, D., Zusatzeinkommen in Integrationsbetrieben: Eine systematische Bestandesaufnahme, Zürich 2024, abrufbar unter www.ffhs.ch/de/ffhs/news/artikel/2024-11-28-inklusion-passiert-nicht-automatisch.

Mühlenberg-Schmitz, D./ Kljajic-Canale, S., Finanzierung von Integrationsbetrieben: Bestandesaufnahme, Herausforderungen, Wegweiser, Zürich 2024, www.ffhs.ch/de/ffhs/news/artikel/2024-11-28-inklusion-passiert-nicht-automatisch.

Naguib, T./ Pärli, K./ Landolt, H./ Demir, E./ Filippo, M. (Hrsg.), UNO-Behindertenrechtskonvention, Bern 2023.

OECD, Disability, Work and Inclusion. Mainstreaming in all Policies and Practices, Paris 2022, <https://doi.org/10.1787/1ea5e9c-en..>

Parpan-Blaser, A./ Häfeli, K./ Studer, M./ Calabrese, S./ Wyder, A./ Lichtenauer, A., «Etwas machen, Geld verdienen, Leute sehen.» Arbeitsbiografien von Menschen mit Beeinträchtigungen, Bern 2014.

Recht auf Arbeit: Die Politik der geschützten Werkstätten für Menschen mit Behinderungen in Taiwan und die UN-BRK¹

Yi-Chun Chou

A. Einführung

Obwohl Taiwan in Ostasien liegt, stammen viele der frühen sozialen Dienste für Menschen mit Behinderungen von christlichen und katholischen Organisationen aus Europa. Sie brachten europäische Modelle, einschließlich der Werkstätten für Menschen mit Behinderungen nach Taiwan. Obwohl diese geschützten Werkstätten als Rehabilitations-, Ausbildungs- oder Beschäftigungseinrichtungen erscheinen, weisen sie institutionelle Merkmale der Isolation und eine Vergütung auf, die unter dem Mindestlohn liegt. Daher steht Taiwan, wie viele europäische Länder, vor den Herausforderungen und Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK).

In diesem Artikel werden einige wichtige Punkte abschnittsweise erläutert. Zunächst wird die Beziehung zwischen der Beschäftigungspolitik für Menschen mit Behinderungen in Taiwan und der UN-BRK beschrieben. Anschließend folgt eine Darstellung der Entwicklung der Politik zu den geschützten Werkstätten in Taiwan und deren Zusammenhang mit der UN-BRK. Abschließend werden die Ergebnisse des vom taiwanischen Arbeitsministeriums in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts zur zukünftigen Umgestaltung der geschützten Werkstätten präsentiert. Dabei werden auch einige bemerkenswerte Phänomene aufge-

¹ Dieser Beitrag wurde vorab auf www.reha-recht.de veröffentlicht. Siehe *Chou*, Beitrag A7-2025 unter www.reha-recht.de; 19.05.2025.

zeigt, die während der Durchführung des Projekts aufgetreten sind und zum Nachdenken anregen.

B. Die Entwicklung der Beschäftigungspolitik für Menschen mit Behinderungen in Taiwan und die UN-BRK

In Taiwan gibt es etwa 1,2 Millionen Menschen mit Behinderungen, was ungefähr 5,1 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmacht.² Unter der erwerbsfähigen Bevölkerung gibt es etwa 600.000 Menschen mit Behinderungen, aber ihre Erwerbsbeteiligungsrate liegt bei nur 20 Prozent. Diese Rate liegt nicht nur unter der von Deutschland, Österreich und der Schweiz, sondern auch unter der von Japan. Trotz der Umsetzung des „Gesetzes zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ im Jahr 2014 hat sich diese geringe Erwerbsbeteiligung kaum verbessert. Die Arbeitslosenquote von Menschen mit Behinderungen liegt in Taiwan über dem nationalen Durchschnitt, und ihr durchschnittliches Monatseinkommen ist niedriger als das der allgemeinen Erwerbsbevölkerung. Dabei haben Männer mit Behinderungen eine höhere Erwerbsbeteiligung und ein höheres Monatsgehalt als Frauen mit Behinderungen.³

Durch die Umsetzung des „Gesetzes zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ im Jahr 2014 hat die taiwanische Regierung Gesetze geändert, um die Bedingungen und Beschränkungen für Menschen mit Behinderungen in bestimmten Berufen, wie bei der Polizei und in der Justiz, aufzuheben. Dies führte zu einer Verbesserung der Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Aus menschenrechtlicher Perspektive zeigen die Beschäftigungspolitiken Taiwans jedoch weiterhin schützende und isolierende Merkmale. Die familialistischen und produktivistischen Züge des taiwanischen Wohlfahrtssystems, in dem die Familie zentrale Aufgaben wie die wirtschaftliche Absicherung und die Pflegeverantwortung übernimmt und Sozialpolitik primär als Instrument zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung,

² *Ministry of Health and Welfare, 2023.*

³ *Ministry of Health and Welfare, 2020.*

anstatt als Mittel zur Sicherstellung sozialer Rechte der Bürger dient, könnten der Hauptgrund für den Schutzcharakter der Beschäftigungspolitik für Menschen mit Behinderungen sein.⁴ Diese Merkmale spiegeln sich in Beschäftigungspolitiken wider, einschließlich der Quotenregelung, der geschützten Werkstätten, der Unterstützungsmaßnahmen für blinde Masseur sowie der speziellen Prüfungen für Menschen mit Behinderungen.

In Taiwans öffentlichem und privatem Sektor gibt es Vorschriften zur Quotenregelung für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen. Wenn öffentliche oder private Organisationen die gesetzlich festgelegten Beschäftigungsquoten nicht erfüllen, drohen ihnen Geldstrafen. Viele große Unternehmen neigen dazu, die Strafen zu zahlen, anstatt Menschen mit Behinderungen einzustellen. Es gibt jedoch auch Unternehmen und öffentliche Einrichtungen, die die Quoten übererfüllen. Insgesamt übersteigt die Zahl der Menschen mit Behinderungen, die durch das Quotensystem in den öffentlichen und privaten Sektor eintreten, die Zielvorgaben. Dennoch sind viele Menschen mit Behinderungen, die über das Quotensystem ins Berufsleben einsteigen, weiterhin mit Marginalisierung am Arbeitsplatz konfrontiert, etwa durch begrenzte Aufstiegsmöglichkeiten und mangelnde Anerkennung ihrer Fähigkeiten. Dies zeigt, dass das Quotensystem zwar die Chancen von Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen kann, aber nicht notwendigerweise ihre volle Teilnahme und ihren Beitrag im Arbeitsleben fördert.

C. Grundlagen der geschützten Werkstätten für Menschen mit Behinderungen in Taiwan

Vor 2007 wurden Werkstätten in Taiwan in medizinischen Rehabilitationszentren, sozialen Betreuungseinrichtungen sowie in der Arbeitsausbildung und -beschäftigung eingerichtet. Die Bedingungen für Menschen mit Behinderungen waren unterschiedlich, was zu vielen Kontroversen führte. Im Jahr 2007 wurden Werkstätten durch eine Gesetzesänderung auf geschützte Beschäftigung

⁴ Chou, in: Ganner/Voithofer/Welti (Hrsg), Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland.

beschränkt, und diese Einrichtungen bieten seither keine Ausbildung mehr an. Derzeit gibt es in Taiwan insgesamt 167 Werkstätten, von denen etwa 75 Prozent von gemeinnützigen Organisationen und 25 Prozent von Unternehmen betrieben werden. Insgesamt gibt es etwa 2.140 behinderte Beschäftigte, von denen über 80 Prozent Menschen mit geistigen Behinderungen, Autismus oder psychischen Beeinträchtigungen sind.

Menschen mit Behinderungen, die in geschützten Werkstätten arbeiten möchten, müssen zunächst eine Bewertung durch das Berufsrehabilitationszentrum der Stadt- oder Kreisregierungen Taiwans durchlaufen. Sie müssen die Bedingung erfüllen, dass sie „arbeitswillig, aber nicht in der Lage sind, in den regulären Arbeitsmarkt einzutreten“, um die Berechtigung für den Eintritt in eine geschützte Werkstatt zu erhalten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie automatisch aufgenommen werden, da die Werkstätten je nach den Anforderungen ihrer Produktion entscheiden können, ob sie eine Person mit Behinderung einstellen.

Ein widersprüchliches Phänomen besteht darin, dass geschützte Werkstätten gemäß den taiwanischen Vorschriften als private Unternehmen gelten, die staatliche Subventionen erhalten, obwohl die meisten von Non-Profit-Organisationen betrieben werden. Da es sich um private Unternehmen handelt, müssen sie auch die Betriebskosten und Gewinne berücksichtigen. Aus diesem Grund wählen viele geschützte Werkstätten bevorzugt Personen mit höheren Arbeitsfähigkeiten aus. In den geschützten Werkstätten in Taiwan haben über 70 Prozent der behinderten Mitarbeiter leichte bis mittelschwere Behinderungen. Offensichtlich hat sich nach der Umwandlung der Werkstätten in private Unternehmen die Leistungsfähigkeit der „bedienten“ Zielgruppe deutlich erhöht.

Die Mitarbeiter in geschützten Werkstätten haben im Vergleich zur Vergangenheit eine höhere Leistungsfähigkeit, werden jedoch gemäß dem Gesetz nur „nach ihrer Produktivität entlohnt“. Das bedeutet, dass sie legal unter dem Mindestlohn verdienen können, obwohl sie den Schutz der Sozialversicherung genießen. Wenn die Werkstätten eine behinderte Mitarbeiterin oder einen behinderten Mitarbeiter entlassen möchten, müssen sie lediglich eine Bewertung des Berufsrehabilitationszentrums durchführen lassen. Stellt sich dabei heraus, dass die Arbeitsfähigkeit der behinderten Person nicht den Anforderungen der Werkstatt entspricht, muss diese keine Abfindung zahlen. Derzeit liegt

das durchschnittliche Monatsgehalt der Beschäftigten in Werkstätten zwischen 6.000 und 9.000 NTD.⁵ Über 60 Prozent der Beschäftigten in Werkstätten verdienen weniger als die Armutsgrenze von 11.000 NTD, während der Mindestlohn in Taiwan 27.400 NTD beträgt. Abhängig von der finanziellen Situation der Familie und dem Grad der Behinderung können Menschen mit Behinderungen in Taiwan eine monatliche Lebensbeihilfe von 3.500 bis 8.200 NTD erhalten. Das Gehalt der meisten behinderten Beschäftigten in Werkstätten, kombiniert mit der Lebensbeihilfe, erreicht jedoch nicht den Mindestlohn und reicht nicht aus, um ein selbstbestimmtes Leben zu führen.

D. Die Politik zu geschützten Werkstätten für Menschen mit Behinderungen nach der UN-BRK

Nachdem Taiwan 2014 die UN-BRK in nationales Recht überführt hatte, wurden bis 2024 bereits zwei nationale Berichte eingereicht und internationale Überprüfungen durchgeführt. Da Taiwan selbst nicht Mitglied der UN ist, erfolgte die Überprüfung durch ein von der taiwanischen Regierung eingeladenes, unabhängiges Expertengremium (International Review Committee, IRC). In den Jahren 2016 und 2021 wurden der erste und der zweite nationale Bericht eingereicht, und in den Jahren 2017 und 2022 fanden die erste und zweite internationale Überprüfung statt. In den beiden abschließenden Bemerkungen des IRC zu den Werkstätten wurde festgestellt, dass diese Werkstätten verhindern, dass Menschen mit Behinderungen in den offenen Arbeitsmarkt integriert werden. Die taiwanische Regierung wurde aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um die Werkstätten schrittweise abzubauen und behinderten Beschäftigten in Werkstätten den Übergang in den regulären Arbeitsmarkt zu ermöglichen.⁶

Nach der ersten Überprüfung des nationalen Berichts entschied sich das taiwanische Arbeitsministerium jedoch dafür, die Werkstätten weiterhin zu unterstützen, indem es deren Vermarktung förderte und den Verkauf ihrer Produkte an die Öffentlichkeit ankurbelte, um so die Löhne der behinderten Mitarbeiter zu

⁵ Das entspricht etwa 170–256 €.

⁶ *International Review Committee*, 2017 und 2022.

erhöhen und den Weiterbetrieb der Werkstätten zu sichern. Dies zeigt, dass das Ministerium keinerlei Absicht hatte, den Empfehlungen des IRC zu folgen und einen Ausstiegsplan für geschützte Werkstätten zu entwickeln. Da jede Werkstatt in Taiwan im Durchschnitt nur 13 bis 14 Beschäftigte hat, sind ihre Produktionskapazitäten selbst bei größeren Bestellungen begrenzt, was bedeutet, dass der Effekt auf die Lohnerhöhungen gering bleibt.

Nach der zweiten internationalen Überprüfung wurden die Kritikpunkte des IRC stärker betont. Neben der Aufforderung an die Regierung, Maßnahmen zu ergreifen, um Werkstätten schrittweise abzubauen und den Übergang in den regulären Arbeitsmarkt zu unterstützen, wurde hervorgehoben, dass Menschen mit Behinderungen in Werkstätten symbolische wirtschaftliche Aktivitäten ausüben, sich mit sich wiederholenden Aufgaben beschäftigen und symbolische Löhne erhalten, die an die Produktivität gekoppelt sind. Menschen mit Behinderungen in Werkstätten können keine Ausbildung erhalten oder in den offenen Arbeitsmarkt wechseln und seien in einem ausbeuterischen System gefangen, so das IRC. Die Werkstätten verhindern, dass Menschen mit Behinderungen voll am gesellschaftlichen Leben teilnehmen und fördern einen auf Behinderungen basierenden segregierten Arbeitsmarkt, was eine Form der Diskriminierung darstellt.⁷

In Reaktion auf diese deutlich formulierten abschließenden Bemerkungen begann das taiwanische Arbeitsministerium, über Möglichkeiten nachzudenken, wie Menschen mit Behinderungen aus geschützten Werkstätten in den regulären Arbeitsmarkt überführt werden können. Diese Ansätze legen jedoch viel Verantwortung auf die Betreiber der Werkstätten. Die Regierung bietet finanzielle Anreize, um die Bereitschaft der Werkstätten zu erhöhen, Menschen mit Behinderungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren. Allerdings zeigen die meisten Werkstätten wenig Interesse an diesem Modell. Hauptgründe dafür sind, dass die Anreize nicht attraktiv genug sind und den Betrieb der Werkstätten stören könnten. Zudem bleibt die Integration von Menschen mit geistigen Behinderungen im regulären Arbeitsmarkt weiterhin eingeschränkt. Viele Werkstätten zögern auch, ihre fähigsten behinderten Mitarbeitenden in den

⁷ *International Review Committee, 2017.*

regulären Arbeitsmarkt zu überführen. Da die Regierung keine konkreten Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung am Arbeitsplatz gegenüber Menschen mit geistigen Behinderungen ergriffen hat und angemessene Vorkehrungen am Arbeitsplatz noch nicht gesetzlich verankert sind, bleibt unklar, wie wirksam dieser Ansatz letztlich sein wird.

E. Wesentliche Überlegungen zur Umgestaltung von geschützten Werkstätten

Die Autorin dieses Artikels wurde in den Jahren 2023 bis 2024 vom taiwanischen Arbeitsministerium beauftragt, ein Forschungsprojekt zur „Umgestaltung der geschützten Werkstätten in Taiwan“ durchzuführen. In diesem Forschungsprojekt wurden durch Interviews und Fokusgruppen zahlreiche bedeutende Empfehlungen und Überlegungen zur Umgestaltung der geschützten Werkstätten in Taiwan entwickelt. Diese Empfehlungen und Überlegungen sind wie folgt zusammengefasst:

I. Herausforderungen und Risiken der staatlichen Lohnzuschüsse

Zunächst schlugen viele geschützte Werkstätten vor, dass die Regierung die Löhne der behinderten Mitarbeitenden bis zum Mindestlohn bezuschussen könnte, um das Problem der Diskriminierung durch niedrige Löhne zu lösen. Dieser Vorschlag ist jedoch nicht ohne Risiko, da die Löhne der behinderten Mitarbeitenden variieren. Es ist noch unklar, ob die staatlichen Lohnzuschüsse in Form eines einheitlichen Betrags für alle behinderten Mitarbeitenden gewährt werden oder ob sie je nach individuellem Lohnunterschied variieren sollten. Viele Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler befürchten, dass eine staatliche Lohnzuschussregelung dazu führen könnte, dass die geschützten Werkstätten kein Interesse daran haben, die Löhne der behinderten Mitarbeitenden selbst zu erhöhen.

II. Die Ressourcenherausforderungen kleiner Werkstätten und ihr Widerstand gegen den Wandel

Obwohl die UN-BRK in Taiwan bereits seit zehn Jahren umgesetzt wird und viele geschützte Werkstätten zunehmend das Engagement der Konvention für inklusive Arbeitsplätze verstehen, gibt es weiterhin unterschiedliche Meinungen zur Umgestaltung. Diese Meinungen variieren je nach Größe der Werkstätten. Die kleinsten geschützten Werkstätten in Taiwan beschäftigen oft nur sechs behinderte Mitarbeitende und verfügen über wenige Fachkräfte und begrenzte finanzielle Ressourcen, weshalb sie einer Umgestaltung eher ablehnend gegenüberstehen. Allerdings verfügen nicht alle kleinen geschützten Werkstätten über wenige Ressourcen. In Taiwan gibt es keine Beschränkungen, die verhindern, dass reguläre Unternehmen geschützte Werkstätten gründen. Viele kleine Unternehmen, insbesondere in der Druckindustrie, haben aufgrund der Regelung, dass die Regierung Vorrang bei der Beschaffung von Produkten aus geschützten Werkstätten gewährt, solche Werkstätten eingerichtet. Diese Werkstätten sind zwar klein, aber oft durchaus profitabel und lehnen sowohl die Umgestaltung der geschützten Werkstätten als auch die Haltung der Konvention gegenüber den Werkstätten öffentlich ab.

III. Ressourcen und Herausforderungen der Umgestaltung mittelgroßer und großer Werkstätten

Mittelgroße Werkstätten mit etwa zwölf bis 24 Mitarbeitenden sowie große Werkstätten mit bis zu 50 Mitarbeitenden verfügen über vergleichsweise mehr Ressourcen, um den Wandel voranzutreiben, etwa indem sie sich zu Schulungseinrichtungen entwickeln oder Unternehmen werden, die in der Lage sind, ihren behinderten Mitarbeitenden den Mindestlohn zu zahlen. Dennoch bleibt umstritten, ob Schulung und Beschäftigung in derselben Werkstatt parallel angeboten werden können. Die Umgestaltung erfordert jedoch auch die Bereitstellung entsprechender Ressourcen seitens der Regierung. Mittelgroße und große Werkstätten erwarten, dass die Regierung sie bei diesem Wandel durch Ressourcen unterstützt, anstatt lediglich Anforderungen zu stellen, ohne die notwendige Hilfe zu bieten.

IV. Bedenken von Beschäftigten und Eltern gegenüber der Umgestaltung geschützter Werkstätten

Viele behinderte Mitarbeitende in geschützten Werkstätten sowie ihre Eltern lehnten in den Interviews oder Besprechungen, die im Rahmen des Forschungsprojekts stattfanden, eine Umgestaltung der Werkstätten ab. Sie befürworteten zwar eine Erhöhung der Löhne der behinderten Mitarbeitenden, sprechen sich jedoch gegen eine Umgestaltung aus. Die behinderten Mitarbeitenden schätzen die Begleitung durch Fachkräfte und Kollegen in den Werkstätten und möchten nichts an der aktuellen Situation ändern, da sie dort auch ein Gehalt erhalten. Die Eltern der behinderten Mitarbeitenden sorgen sich, dass ihre Kinder im regulären Arbeitsmarkt auf Ablehnung und Frustration stoßen könnten. Zudem befürchten sie, dass diese die beruflichen Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarktes nicht erfüllen könnten und möglicherweise arbeitslos würden. Im Vergleich zu den geschützten Werkstätten, in denen ihre Töchter bzw. Söhne zwar keinen Mindestlohn verdienen, aber eine sichere Beschäftigung haben, ziehen sie es vor, dass die Werkstätten nicht umgestaltet werden.

F. Schlussfolgerung

Die Kritik des IRC an den geschützten Werkstätten in Taiwan umfasst sowohl die niedrigen Löhne als auch die Isolation. In Taiwan gibt es jedoch weiterhin große Kontroversen bezüglich der Kritik an der Isolation. Da die Anzahl der Beschäftigten in jeder Werkstatt in Taiwan maximal 50 und minimal sechs beträgt, ist die Ansiedlung in der Gemeinschaft einfach. Darüber hinaus können die von den Werkstätten hergestellten Produkte und Dienstleistungen besser verkauft werden. Daher befinden sich die meisten Werkstätten in Taiwan tatsächlich in dicht besiedelten Gemeinden, was es den behinderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ermöglicht, mit der Gemeinschaft in Kontakt zu treten. Eine Isolation von der Gemeinschaft ist in Taiwan somit nicht der Fall.

Die Isolation vom Arbeitsmarkt hingegen ist eine unbestreitbare Tatsache. In Bezug auf Löhne und Abfindungen unterscheiden sich die geschützten Werkstätten stark vom allgemeinen Arbeitsmarkt. Sie bilden ein separates System,

das speziell für Menschen mit Behinderungen geschaffen wurde, was auch der Grund dafür ist, dass die Werkstätten schrittweise abgeschafft werden sollten. Allerdings sind die geschützten Werkstätten in Taiwan bereits seit Langem etabliert und strukturell stark verankert, was Veränderungen erschwert. In der Wahrnehmung vieler Menschen in Taiwan ist die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen fast gleichbedeutend mit geschützten Werkstätten. Da in Taiwan weder Antidiskriminierungsgesetze noch angemessene Vorkehrungen am Arbeitsplatz gesetzlich verankert sind, haben viele Menschen mit geistigen Behinderungen kaum Alternativen, außer zuhause zu bleiben oder in geschützten Werkstätten zu arbeiten. Ob die geschützten Werkstätten im Sinne der UN-BRK umgestaltet und verändert werden können, hängt von vielen Einflussfaktoren ab. Zahlreiche Hürden müssen überwunden werden, um eine echte Veränderung herbeizuführen.

G. Literaturverzeichnis

Chou, Y. C. (2018). Politiken bezüglich Werkstätten für behinderte Menschen in Taiwan und Japan, in: G. Wansing, F. Welti, & M. Schäfers (Hrsg.), *Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen, Internationale Perspektiven* (S. 365–382). Nomos-Verlag.

Chou, Y. C. (2021). Pflege oder Beschäftigung? Ein Vergleich der gesetzlichen Bestimmungen für Behindertenwerkstätten in Ostasien und Deutschland nach der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, in: M. Ganner, C. Voithofer, & F. Welti (Hrsg.), *Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland* (S. 203–216). Innsbruck University Press.

Chou, Y. C. (2025), Recht auf Arbeit: Die Politik der geschützten Werkstätten für Menschen mit Behinderungen in Taiwan und die UN-BRK; Beitrag A7-2025 unter www.reha-recht.de; 19.05.2025.

Chou, Y. C., Nakagawa, J., & Yoo, E. J. (2023). Does the CRPD matter? A comparison of sheltered workshop policies in Japan, Taiwan, and South Korea. In S. Robinson & K. Fischer (Eds.), *Research Handbook of Disability Policy* (pp. 741–755). Edward Elgar.

Ministry of Health and Welfare. (2020). Implementation of the CRPD Second Report Submitted under Article 35 of the Convention. Retrieved from https://crpd.sfaa.gov.tw/BulletinCtrl?func=getBulletin&p=b_2&c=D&bulletinId=1510, zuletzt abgerufen am 16.05.2025.

Ministry of Health and Welfare. (2023). Disability demographics. Retrieved from <https://dep.mohw.gov.tw/dos/cp-5224-62359-113.html>, zuletzt abgerufen am 16.05.2025.

International Review Committee (IRC). (2017). Concluding observations of the initial report of the Republic of China (Taiwan) on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). Retrieved from https://crpd.sfaa.gov.tw/BulletinCtrl?func=getBulletin&p=b_2&c=D&bulletinId=261, zuletzt abgerufen am 16.05.2025.

International Review Committee (IRC). (2022). Concluding observations of the second report of the Republic of China (Taiwan) on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). Retrieved from https://crpd.sfaa.gov.tw/BulletinCtrl?func=getBulletinList&p=b_1&page=1&rows=15&c=D&t=31, zuletzt abgerufen am 16.05.2025.

Rechtssubjektivität und Zugang zum Recht (Artt. 12 und 13 UN-BRK)

Rechtssubjektivität und Zugang zum Recht in Österreich

Michael Ganner

A. Rechtssubjektivität

I. Allgemein

Rechtssubjektivität bezeichnet die Fähigkeit, Träger von Rechten und Pflichten zu sein. In Österreich entscheidet die Rechtsordnung, wem Rechtssubjektivität zukommt und ab wann eine Person handlungsfähig ist.

In Österreich können sowohl natürliche Personen (Menschen) als auch juristische Personen (etwa Personenverbände oder Vermögensmassen) Rechtssubjektivität besitzen.¹ Jeder Mensch ist jedenfalls ab seiner Geburt gleichermaßen rechtsfähig. Auch das gezeugte, aber noch nicht geborene Kind (Nasciturus) ist bedingt (mit der Lebendgeburt) und beschränkt (nur insoweit es um den Erwerb von Rechten und nicht von Pflichten geht) rechtsfähig (§ 22 ABGB). Die Rechtsfähigkeit von Menschen endet mit dem Hirntod.

II. Rechts- und Handlungsfähigkeit

Menschen mit Behinderung sind selbstverständlich Zeit ihres Lebens Rechtssubjekte und rechtsfähig. Die Rechtsfähigkeit deckt sich mit der Rechtssubjektivität. Rechtsfähigkeit bedeutet also, dass eine Person Träger von Rechten und Pflichten sein kann. Das heißt, sie kann beispielsweise Eigentum besitzen, Verträge abschließen oder klagen und verklagt werden.

¹ *Halbwachs*, JAP 2000/2001, S 68.

Die Handlungsfähigkeit im rechtlichen Sinne bezeichnet hingegen die Fähigkeit einer Person, durch eigenes Verhalten Rechte und Pflichten zu begründen. Anders gesagt, handlungsfähig ist jemand, der rechtlich wirksame Handlungen vornehmen kann, wie zB Verträge abschließen oder Verpflichtungen eingehen.

Die Handlungsfähigkeit setzt Geschäftsfähigkeit oder Deliktsfähigkeit voraus. Geschäftsfähigkeit ist die Fähigkeit, durch Willenserklärungen (zB Abschließen eines Vertrags) rechtlich wirksame Handlungen vorzunehmen. Deliktsfähigkeit ist die Fähigkeit, für eigenes rechtswidriges Verhalten zur Verantwortung gezogen zu werden (zB Schadensersatz leisten zu müssen).

In Österreich ist eine Person grundsätzlich ab dem vollendeten 18. Lebensjahr voll geschäftsfähig. Kinder und Jugendliche (unter 18 Jahren) haben nur eine eingeschränkte Geschäfts- und Deliktsfähigkeit.

Personen, die wegen psychischer Erkrankungen oder vergleichbaren Beeinträchtigungen nicht in der Lage sind, die Folgen ihrer Handlungen zu verstehen, sind in ihrer Handlungsfähigkeit beschränkt.

Die Rechtsfähigkeit bedeutet, Rechte und Pflichten zu haben, während die Handlungsfähigkeit die Fähigkeit ist, diese Rechte und Pflichten aktiv durch eigenes Handeln auszuüben. Beispiel: Ein neugeborenes Kind ist rechtsfähig (kann zB erben), aber noch nicht handlungsfähig (es kann keine Verträge abschließen).

Nicht handlungsfähige Personen bedürfen häufig einer Vertretung durch Dritte. Diese gesetzlichen Vertreter (zB Eltern, Erwachsenenvertreter) können für die betroffene Person handeln und diese damit berechtigen und verpflichten. Wenn also ein Erwachsenenvertreter einen (zB Miet)Vertrag für die vertretene Person abschließt, wird die vertretene Person Vertragspartner (Mieter) und kann das (Miet)Recht aus dem Vertrag für sich geltend machen, muss aber auch die damit verbundenen Verpflichtungen (Bezahlung der Miete) erfüllen.

III. Menschen mit Behinderung stehen unter dem besonderen Schutz der Gesetze

In Österreich variiert die Anzahl der Menschen mit Behinderungen je nach Definition und Erhebungsmethode: Laut Statistik Austria lebten Ende 2022 etwa 759.311 Personen mit einer "registrierten Behinderung" in Österreich, was 8,3 % der Bevölkerung entspricht. Eine andere Erhebung ergab, dass rund 1,9 Millionen Menschen im Alter zwischen 15 und 89 Jahren gesundheitsbedingt in ihren Alltagsaktivitäten eingeschränkt sind.²

Gemäß § 21 ABGB stehen „*Minderjährige und Personen, die aus einem anderen Grund als dem ihrer Minderjährigkeit alle oder einzelne ihrer Angelegenheiten selbst gehörig zu besorgen nicht vermögen, (...) unter dem besonderen Schutz der Gesetze. Sie heißen schutzberechtigte Personen.*“

Das gilt für Menschen mit Behinderung ebenso wie für Minderjährige und grundsätzlich auch für Personen mit (bloß) defizitären Sozialtechniken (Schwächen bei Sprache, Schrift etc). Oberste Priorität hat – aus der Perspektive der Rechtsordnung – die autonome Lebensführung und selbstbestimmte Entscheidungsfindung, und zwar auch von Personen mit psychischen oder körperlichen Beeinträchtigungen.³ In jenen Fällen, in denen diese Personen alleine nicht zurechtkommen, sollen sie jene Unterstützung bekommen, die sie brauchen, damit sie autonom entscheiden können (unterstützte Entscheidungsfindung; § 239 ABGB).⁴

Der besondere Schutz nicht entscheidungsfähiger Personen (vgl § 24 ABGB) stellt einen fundamentalen Rechtsgrundsatz der österreichischen Privatrechtsordnung dar. Durch entsprechende Möglichkeiten einer gesetzlichen Vertretung (insb durch Obsorgeberechtigte oder Erwachsenenvertreter; vgl § 1034 ABGB) wird zugleich sichergestellt, dass schutzberechtigte Personen nicht vom Rechts-

² BMSGPK (Hg.), Menschen mit Behinderungen in Österreich I (2024), S 3.

³ Posch, in: Schwimann/Kodek, ABGB Praxiskommentar⁵ (2018), § 21 ABGB, Rz. 10; Kathrein, in: Fenyves/Kerschner/Vonkilch, ABGB³ (Klang), Vor § 239, Rz. 9 ff; ErläutRV 1461 BlgNR 25. GP 1.

⁴ Parapatits, in: Kletečka/Schauer, ABGB-ON^{1.03} (Stand 1.8.2019), § 241, Rz. 8 ff; Ganner/Kröll, JMG 2023, 341 (344).

verkehr ausgeschlossen werden. Der hohe Stellenwert des Fürsorgegedankens der österreichischen Privatrechtsordnung⁵ gegenüber „*schutzberechtigten Personen*“ äußert sich insbesondere auch dadurch, dass der Vertrauensschutz Dritter zurückstehen muss. Wer auf die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit einer bestimmten Person vertraut, tut dies auf eigenes Risiko.⁶

Die Beschränkung der Handlungsfähigkeit von Personen, deren Entscheidungsfähigkeit reduziert ist, dient also ihrem Schutz vor Übervorteilungen im Rechtsleben.

IV. Entscheidungsfähigkeit

Gemäß § 24 Abs 2 ABGB ist entscheidungsfähig, „*wer die Bedeutung und die Folgen seines Handelns im jeweiligen Zusammenhang verstehen, seinen Willen danach bestimmen und sich entsprechend verhalten kann.*“ Es bedarf also der

- Erkenntnisfähigkeit (kognitives Element)
- Willensbildungsfähigkeit (voluntatives Element) und
- Verhaltenssteuerungsfähigkeit.⁷

Erkenntnisfähigkeit liegt vor, wenn eine Person die Bedeutung und die Folgen des Handelns im jeweiligen Zusammenhang verstehen kann. Es bedarf insgesamt der kognitiven Fähigkeit zum Erkennen von Tatsachen und Kausalverläufen.⁸

Willensbildungsfähigkeit liegt vor, wenn jemand auf der Basis der objektiv beurteilbaren Erkenntnisse seinen Willen bilden kann. Sie baut auf der Erkenntnisfähigkeit auf und bildet das voluntative Element der Entscheidungsfähigkeit. Es kommt auf subjektive Vorstellungen und Wünsche von Patient:innen an. Ihnen obliegt die Bewertung der Erkenntnisse nach eigenen Maßstäben. Abweichungen von Wertvorstellungen der Allgemeinheit – aus welchen Gründen immer (zB

⁵ Vgl Ris-Justiz RS0009084.

⁶ *Kronthaler*, in: Schwimann/Neumayr, ABGB Taschenkommentar⁶, § 21 ABGB, Rz. 2.

⁷ *Parapatits/Perner*, iFamZ 2017, S. 160 (161); *Ganner/Kröll*, JMG 2023, S. 341.

⁸ *Barth/Ganner*, in: Barth/Ganner, Handbuch des Erwachsenenschutzrechts (2019)³, S. 59.

Religion) – sind nur dann relevant, wenn es sich dabei um einen krankheitsbedingten Ausschluss der freien Willensbildung handelt.⁹

Verhaltenssteuerungsfähigkeit ist gegeben, wenn jemand den aufgrund objektiver Erkenntnisse gebildeten subjektiven Willen auch umsetzen kann, also diesen Willen äußern und sich dem Willen entsprechend verhalten kann.

Entscheidungsfähigkeit ist also die Voraussetzung dafür, dass das Verhalten einer Person rechtlich zugerechnet wird und sie dafür auch die Konsequenzen tragen muss.

V. Art. 12 der UNBRK und Erwachsenenschutzrecht

Nach Art. 12 der UNBRK genießen Menschen mit Behinderung in allen Lebensbereichen gleichberechtigt mit anderen „Rechts- und Handlungsfähigkeit“. Zur Ausübung dieser Handlungsfähigkeit können sie allenfalls in unterschiedlichem Ausmaß Hilfe benötigen. Die Vertragsstaaten müssen alle erforderlichen Maßnahmen treffen, damit Personen mit Behinderung in ihrer Entscheidungsfindung unterstützt werden („supported decision-making“).¹⁰

Die gesetzliche Vertretung („substitute decision-making“) ist nur als letztes Mittel zulässig.¹¹ Die „abschließenden Bemerkungen“ im Rahmen des letzten Staatenberichts (2023) empfehlen wiederum die völlige Abschaffung der Stellvertreterentscheidung und verweisen dabei auf die Allgemeine Bemerkung Nr. 1 des UN-Ausschusses zu Art. 12. Gemeindenahe Leistungsangebote zur unterstützten Entscheidungsfindung, insbesondere diejenigen, die in die Kompetenz der Länder fallen, sollen erheblich erweitert und umfassend umgesetzt werden. Beschäftigten aller öffentlichen und privaten Einrichtungen, denen bei der Durchführung des Gesetzes eine Rolle zukommt, sollen zudem entsprechend geschult werden. Insgesamt sollten professionelle Qualitätsstandards für Mechanismen der unterstützten Entscheidung entwickelt werden.

⁹ *Barth/Marlovits*, in: *Barth/Ganner, Erwachsenenschutzrecht* (2019)³, S. 241.

¹⁰ Ausführlich *Rosch*, in: *Naguib/Pärli/Landolt/Demir/Filippo, UNO-Behindertenrechtskonvention, Art. 12*.

¹¹ So insb. *Lachwitz*, *BtPrax* 2008, 143 (146).

In Österreich wurde der automatische Entzug der Geschäftsfähigkeit mit dem 2. ErwSchG¹² – fast ersatzlos – gestrichen. „Die Handlungsfähigkeit einer vertretenen Person wird durch eine Vorsorgevollmacht oder eine Erwachsenenvertretung nicht eingeschränkt.“ (§ 242 Abs 1 ABGB). Allerdings wurde gleichzeitig die Möglichkeit geschaffen, dass das Gericht einen Genehmigungsvorbehalt – das entspricht im Wesentlichen dem Einwilligungsvorbehalt nach deutschem Recht¹³ – anordnet.¹⁴

Der Genehmigungsvorbehalt kann nur bei der gerichtlichen Erwachsenenvertretung und nur bei ernstlicher und erheblicher Gefährdung¹⁵ für die zu vertretende Person angeordnet werden. Bei der gewählten Erwachsenenvertretung kann er immerhin auf Wunsch der zu vertretenden Person vereinbart werden (§ 265 Abs 2 ABGB).

Gibt es einen Genehmigungsvorbehalt, so ist das Geschäft schwebend unwirksam und kann nachträglich vom gesetzlichen Vertreter (und bei Maßnahmen des außerordentlichen Wirtschaftsbetriebs im Sinn des § 258 Abs. 4 ABGB zusätzlich vom Gericht) genehmigt werden (§ 865 Abs 5 ABGB).

Bei der gewählten Erwachsenenvertretung kann auch auf Wunsch der zu vertretenden Person eine „Co-Decision“ vereinbart werden. In diesen Fällen braucht der gewählte Vertreter für Entscheidungen, die er für die vertretene Person trifft, immer ihre Zustimmung, damit diese wirksam sind.

¹² BGBl I 2017/59.

¹³ Wie beim Einwilligungsvorbehalt nach deutschem Recht setzt auch die Anordnung eines Genehmigungsvorbehalts nicht die fehlende Geschäftsfähigkeit der vertretenen Person voraus; vgl. *Lipp*, Freiheit und Fürsorge: Der Mensch als Rechtsperson (2000), S. 173.

¹⁴ § 242 Abs 2 ABGB: „Soweit dies zur Abwendung einer ernstlichen und erheblichen Gefahr für die vertretene Person erforderlich ist, hat das Gericht im Wirkungsbereich der gerichtlichen Erwachsenenvertretung anzuordnen, dass die Wirksamkeit bestimmter rechtsgeschäftlicher Handlungen der vertretenen Person oder bestimmter Verfahrenshandlungen bei Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten [...] die Genehmigung des Erwachsenenvertreters und in den Fällen des § 258 Abs. 3 [gerichtliche Genehmigung bei Maßnahmen der außerordentlichen Vermögensverwaltung] auch jene des Gerichts voraussetzt“; vgl. *Parapatits/Perner*, iFamZ 2017/3, S. 160.

¹⁵ Einerseits darf nicht bloß die vage Vermutung im Raum stehen, die vertretene Person könne sich durch ihr Handeln gefährden. Es muss vielmehr eindeutige Anhaltspunkte hierfür geben (z.B. anhängige Prozesse, bereits abgeschlossene nachteilige Geschäfte). Andererseits muss der drohende Schaden für die vertretene Person erheblich sein, wobei hier insbesondere bedeutende Vermögensschäden eine Rolle spielen. Der Genehmigungsvorbehalt soll ausschließlich die vertretene Person selbst schützen und nicht Dritte (z.B. allfällige Vertragspartner); vgl. ErläutRV 1461 BgNR 25. GP. S. 21.

Volljährige Personen bedürfen keiner wie immer gearteten Geschäftsfähigkeit zum Abschluss von Rechtsgeschäften des täglichen Lebens, wenn diese ihre Lebensverhältnisse nicht übersteigen (§ 242 Abs 2 ABGB). Die Gültigkeit des jeweiligen Rechtsgeschäfts setzt aber auch voraus, dass die volljährige Person ihre eigenen Pflichten vollständig erfüllt. Zum Schutz betroffener Personen kann der Vertreter die der vertretenen Person zur freien Verfügung überlassenen Mittel einschränken. Zusätzlich kann auch für diese Geschäfte – bei der gerichtlichen Erwachsenenvertretung – ein Genehmigungsvorbehalt angeordnet oder – bei der gewählten Erwachsenenvertretung – vereinbart werden. In diesen Fällen bedarf das Geschäft trotz Erfüllung der Verpflichtungen durch die vertretene Person der Genehmigung durch den Erwachsenenvertreter.

Eine wesentliche Ausnahme vom neuen Konzept der Handlungsfähigkeit, wonach eine Beschränkung durch das Vorhandensein eines gesetzlichen Vertreters nicht erfolgen soll, besteht bei der Prozessfähigkeit. Gem § 1 Abs 2 ZPO ist eine Person in jenen Verfahren prozessunfähig, die in den Wirkungsbereich eines Erwachsenenvertreters oder Vorsorgebevollmächtigten fallen.¹⁶ Diese Bestimmung steht mE im Widerspruch zu den Vorgaben der UN-Behinderntenrechtskonvention.¹⁷ Sie ist daher verfassungswidrig.¹⁸ In Verwaltungsverfahren besteht aber keine Beschränkung der Verfahrensfähigkeit mehr.

Um die Autonomie betroffener Personen zu stärken, besteht eine umfassende Wunschermittlungspflicht für allfällige Vertreter. Demnach müssen sie bei jeder Entscheidung die betroffene Person von geplanten Maßnahmen informieren. Die betroffene Person kann sich dazu äußern und ihre Wünsche vorbringen. Diese müssen vom Vertreter beachtet werden, wenn sie der betroffenen Person nicht schaden.

In jedem Fall muss aber vor einer Entscheidung durch einen Vertreter versucht werden, die betroffene Person durch verschiedenste Unterstützungsmaßnahmen dazu zu bringen, selbst entscheidungsfähig zu werden. Besonders stark

¹⁶ Im Erwachsenenschutzverfahren bestehen für betroffene Personen aber besondere Verfahrensrechte. Insb. können sie unabhängig von ihrer Verfahrensfähigkeit Verfahrenshandlungen vornehmen; vgl § 116a AußStrG.

¹⁷ AA ErläutRV 1461 BlgNR 25. GP. 79.

¹⁸ *Ganner*, ÖZPR 2024, S. 180; so auch schon *Lagger-Zach*, JBl 2020, S. 661.

ausgeprägt ist das in den Gesetzesbestimmungen zur medizinischen Behandlung: Bei Zweifeln an der Entscheidungsfähigkeit muss nunmehr der behandelnde Arzt einen Prozess der unterstützten Entscheidungsfindung einleiten. Er muss sich „nachweislich um die Beiziehung von Angehörigen, anderen nahestehenden Personen, Vertrauenspersonen und im Umgang mit Menschen in solchen schwierigen Lebenslagen besonders geübten Fachleuten ... bemühen, die die volljährige Person dabei unterstützen können, ihre Entscheidungsfähigkeit zu erlangen“ (§ 252 Abs 2 ABGB).¹⁹

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass zumindest rechtstheoretisch die Rechtssubjektivität sowie die Rechts- und Handlungsfähigkeit in der österreichischen Rechtsordnung – abgesehen von der zivilrechtlichen Prozessfähigkeit – den Vorgaben und Ideen der UN-Behindertenrechtskonvention entsprechen.

B. Zugang zum Recht

I. Allgemein

Artikel 13 der UNBRK garantiert Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Zugang zur Justiz.²⁰ Dies bedeutet, dass alle Personen unabhängig von ihren körperlichen, sensorischen oder kognitiven Fähigkeiten in der Lage sein müssen, ihre Rechte wahrzunehmen und am Rechtssystem teilzuhaben. Die praktische Umsetzung dieser Bestimmung erfordert umfassende Maßnahmen, um Hindernisse zu beseitigen und Barrierefreiheit zu gewährleisten. Es muss also für Menschen mit Behinderung ein einfacher Zugang zum Recht gewährleistet sein, indem erforderliche verfahrensbezogene und altersgemäße Vorkehrungen getroffen werden.²¹

¹⁹ Zu den grundsätzlich positiven Erfahrungen zum österreichischen Erwachsenenschutzrecht siehe: <https://www.uibk.ac.at/rtf/>.

²⁰ Ausführlich *Studer*, in: Naguib/Pärli/Landolt/Demir/Filippo, UNO-Behindertenrechtskonvention, Art. 13.

²¹ *Ganner*, in: Ganner/Rieder/Voithofer/Welti (Hg.), The implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with disabilities in Austria and Germany (2020), S. 105 ff.

Die allgemeinen gesetzlichen Grundlagen zur Barrierefreiheit, wie das B-BGStG (Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz) und die Chancengleichheitsgesetze, sind hier von zentraler Bedeutung. Diese Gesetze verpflichten staatliche und öffentliche Institutionen, Barrieren aktiv abzubauen und eine gleichberechtigte Teilhabe zu fördern. Damit wird auch der Zugang zum Recht gefördert.

II. Barrierefreies Rechtsinformationssystem (RIS)

Ein zentrales Element ist die digitale Barrierefreiheit. Das Rechtsinformationssystem (ris.bka.gv.at) muss barrierefrei gestaltet sein, zB nach den Richtlinien der Web Accessibility Initiative (WAI). Das umfasst eine benutzerfreundliche Navigation, Unterstützung für Screenreader und die Bereitstellung von Inhalten in Formaten, die für Menschen mit Sinnesbehinderungen (zB Seh- oder Hörbehinderungen) zugänglich sind.

Das Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS) bietet einen kostenlosen barrierefreien Zugang zum gesamten Recht des Bundes und der Bundesländer sowie der EU. Auch wichtige Rechtsprechung, amtliche Verlautbarungen der Sozialversicherung und ausgewählte Rechtsnormen von Gemeinden sowie ausgewählte Erlässe von Bundesministerien sind dort auffindbar. Die Barrierefreiheit wird dabei nach dem Stand der technischen Entwicklung beurteilt. Dafür werden insbesondere die jeweils gültigen Leitlinien der Web Accessibility Initiative (WAI) des World Wide Web Consortiums (W3C) – zumindest nach dem Level „AA“ der WCAG – herangezogen.

III. Entscheidungen in einfacher Sprache

Ein weiterer Schritt ist die Bereitstellung von Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen (Bescheide) in einer Leichter-Lesen-Version oder einer anderen Form, die „leichter verständlich“ ist. Das erleichtert insbesondere Menschen mit kognitiven Einschränkungen den Zugang zu Informationen und stärkt ihr Recht auf verständliche Kommunikation.

IV. Barrierefreiheit bei Behörden und in Gerichtsgebäuden

Behörden und Gerichtsgebäude müssen baulich so gestaltet sein, dass sie für alle zugänglich sind. Konkret bedeutet dies, dass zB in Gerichten mindestens ein barrierefreier Verhandlungssaal sowie ein WC für mobilitätseingeschränkte und sinnesbehinderte Menschen vorhanden sein müssen. Dies stellt sicher, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt an Gerichtsverfahren teilnehmen können – sei es als Kläger, Angeklagte, Zeugen oder Beteiligte. In der Kommunikation sollte bei Verfahren vor Behörden oder Gerichten auf eine „leichte“, für jedermann verständliche Sprache Bedacht genommen werden. Das Recht auf kostenlose Gebärdendolmetscher gehört ebenso dazu wie ein einfacher und barrierefreier Zugang zu den Rechtsnormen und Gerichtsentscheidungen.²²

Die Barrierefreiheit von öffentlichen Dienstleistungen insbesondere im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich wird von den Bundesländern sukzessive ausgebaut. Im Verwaltungsbereich werden Bescheide auch in Leichter-Lesen-Version oder „Leichter Verständlich“ zur Verfügung gestellt, so etwa in Ober- und Niederösterreich sowie der Steiermark. Öffentliche Webseiten sind weitestgehend barrierefrei zugänglich.

Hinsichtlich der Zugänglichkeit von Gerichtsgebäuden hat das Justizministerium einen baulichen Mindeststandard für Gerichtsgebäude festgelegt, welcher die barrierefreie Erreichbarkeit und Benutzbarkeit des Eingangsbereichs, einer Auskunftsstelle (zB Servicecenter), zumindest eines Verhandlungssaals und eines WCs sowohl für mobilitätseingeschränkte wie auch für sinnesbehinderte Menschen ermöglicht. Die aktuelle Zugänglichkeit von Gerichtsgebäuden ist auf der Homepage des Justizministeriums für jedes österreichische Straf- und Zivilgericht in der Rubrik „Erreichbarkeit“ ausgewiesen. Aus den Angaben ist ersichtlich, dass der weitaus überwiegende Teil der österreichischen Gerichte für Personen mit eingeschränkter Mobilität bereits barrierefrei zugänglich ist.

²² Ganner, Grundzüge des Alten- und Behindertenrechts (2020)³, S. 262.

Die „abschließenden Bemerkungen“ im Rahmen des letzten Staatenberichts (2023) empfehlen diesbezüglich, gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der physischen und kommunikativen Zugänglichkeit von Gerichten, Justizbehörden und anderen in die Anwendung des Rechts involvierten Stellen zu ergreifen.

V. Gebärdensprache und Dolmetscher

In einer über das Internet frei zugänglichen Liste der allgemein beeideten und gerichtlich zertifizierten Dolmetscherinnen und -dolmetscher (<https://sdgliste.justiz.gv.at>) ist die „Gebärdensprache“ als eigene Sprache ausgewiesen. Auf diese Weise wird nicht nur den Gerichten und Staatsanwaltschaften, sondern allen Interessierten die Suche nach entsprechend fachkundigen Experten aus dem Bereich der Gebärdensprache erleichtert. Das Gebot der Beiziehung eines Dolmetschers bzw. einer Dolmetscherin für die Gebärdensprache, wenn eine Partei bzw. ein Beschuldigter oder ein Verbrechenopfer gehörlos, hochgradig hörbehindert oder sprachbehindert ist, ist in den Verfahrensordnungen für die ordentlichen Gerichte ausdrücklich angeordnet (vgl. insb. § 73a ZPO und § 56 Abs. 7 StPO). Die Kosten dafür trägt der Staat, einschließlich jener Kosten, die für den zur Führung des Verfahrens notwendigen Kontakt mit ihren Rechtsvertretern anfallen.

Auch in Verwaltungs(straf)verfahren haben Parteien oder zu vernehmende Personen, die stumm, gehörlos oder hochgradig hörbehindert sind, das Recht auf Beiziehung eines Dolmetschers (§ 38a AVG, § 33 Abs. 2 VStG). Mit Bundesgesetz BGBl. I Nr. 57/2018 wurde dieses Recht für das Verfahren vor Verwaltungsgerichten in Verwaltungsstrafsachen insoweit verbessert, als es nunmehr auch den Kontakt des Beschuldigten mit seinem Verteidiger umfasst (§ 38a des Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes).

Die „abschließenden Bemerkungen“ im Rahmen des letzten Staatenberichts (2023) empfehlen diesbezüglich, den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch universelles Design und die Bereitstellung alternativer und unterstützender Informations- und Kommunikationsmittel für die Nutzung während des gesamten Gerichtsverfahrens, wie Brailleschrift, Gebärdensprache, barrierefreie digitale Formate, Leichte Sprache sowie Audio- und Videotranskription.

VI. Kostenlose Rechtsberatung durch Erwachsenenschutzvereine

Eine entscheidende Verbesserung im Zugang zum Recht ergibt sich durch die mit dem 2. Erwachsenenschutzgesetz erweiterten Aufgaben der Erwachsenenschutzvereine. Diese übernehmen nun eine zentrale Rolle bei der umfassenden (Rechts-)Beratung im Bereich des Erwachsenenschutzrechts. Besonders hervorzuheben sind der niedrighschwellige Zugang zu diesen Beratungsangeboten, die insbesondere Unterstützung bei der Errichtung und Registrierung von gewählter und gesetzlicher Erwachsenenvertretung bieten.

C. Fazit

Grundsätzlich decken sich die Ziele der österreichischen Rechtsordnung in Bezug auf Rechtssubjektivität und Zugang zum Recht sehr weitgehend mit jenen der UN-Behindertenrechtskonvention. Rechtssubjektivität und Rechtsfähigkeit werden allen Personen unbeschränkt eingeräumt. Die Handlungsfähigkeit wird in der Regel nur dort eingeschränkt, wo dies zum Schutz der betroffenen Personen notwendig ist. Davon gibt es aber geringfügige Ausnahmen (insbesondere die zivilrechtliche Prozessfähigkeit), die entsprechend konventions- und wohl auch verfassungswidrig sind.

Die Bedeutung des Zugangs zum Recht ist umfassend anerkannt. In der Umsetzung wurden wichtige Schritte gesetzt – insbesondere das nationale Behindertenrecht hat hier einiges bewirkt –, im Detail ist aber noch viel zu tun. Es wird also deutlich, dass bisher nur ein Teil des notwendigen Fortschritts erreicht wurde und in vielen Bereichen weiterhin erheblicher Handlungsbedarf besteht. Die geltenden Regelungen beziehen sich bisher vorrangig auf bestimmte Arten von Behinderungen. Notwendig sind jedoch umfassende Maßnahmen, die sämtliche Behinderungen berücksichtigen.²³

²³ So schon *Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Innsbruck (Hg.)*, Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwachsenden Verpflichtungen Österreichs (2014), Rz. 285 ff.

Neben behinderungsbedingten Ausgleichsmaßnahmen – zB Gebärdendolmetscher – bedarf es einer stärkeren Gestaltung des Rechts und seiner Institutionen in einem „universellen und barrierefreien Design“. Grundsätzlich geht die Rechtsordnung vom mündigen oder verständigen Verbraucher auf der Basis des sog Informationsmodells aus. Insbesondere der EuGH stellt in seiner Judikatur oft sehr hohe Anforderungen an die Fähigkeiten der Konsument:innen.²⁴ Ziel dieser hohen Anforderungen an die Verbraucher ist die Verwirklichung des Binnenmarktes.

Aber Personen, die zentrale Sozialtechniken (Sprache, Schrift etc) nicht gut beherrschen, oder deren Handlungsfähigkeit aufgrund körperlicher Beeinträchtigungen (zB Blindheit, Taubheit, Stummheit) eingeschränkt ist, stehen unter dem Schutz des § 21 ABGB. Es ist also die Aufgabe der Rechtsordnung, diese Personen vor einem Irrtum, einer List, einem Zwang oder einem Wucher zu schützen.²⁵ Nach der aktuellen Rechtsprechung tragen sie aber die Risiken, wenn sie zur Verfügung gestellte Information aufgrund ihrer defizitären Sozialtechniken nicht verstehen.²⁶ Hier gibt es also durchaus allgemeinen Handlungsbedarf, um die Teilnahme am Rechtsverkehr für alle und nicht nur für Menschen mit Behinderung einfacher und sicherer zu gestalten.

D. Literaturverzeichnis

Barth, P./ Ganner, M., in: Barth, P./ Ganner, M., Handbuch des Erwachsenenschutzrechts, 3. Auflage 2019.

Barth, P./ Marlovits, M., in: Barth, P./ Ganner, M., Handbuch des Erwachsenenschutzrechts, 3. Auflage 2019.

²⁴ Der EuGH stellte lange Zeit auf die „mutmaßliche Erwartung eines durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbrauchers“ ab, s etwa EuGH C 303/97 = wbl 1999/69; s auch EuGH C-210/96, ECLI:EU:C:1998:369 Rz. 31 f (*Gut Springenheide und Tusky*); in neuerer Zeit stellt die Rspr. des EuGH auf den „normal informierten und angemessenen aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbraucher“ ab, s etwa EuGH C-329/02 P, *Sat. 1*, ECLI:EU:C:2004:532; s auch *Wolfsegger*, Das europäische Verbraucherleitbild unter besonderer Berücksichtigung des Lebensmittelrechts (Diplomarbeit 2015) 26 ff mwN.

²⁵ ErläutRV 1461 BlgNR 25. GP 17 mit Verweis auf *Benke/Barth*, in: Fenyves/Kerschner/Vonkilch, ABGB³ (Klang), § 21, Rz. 12 f, 16-132.

²⁶ *Neumayer/Weiland*, Zak 2013/793; *Neumayer/Weiland*, Zak 2013/794.

BMSGPK (Hg.), Menschen mit Behinderungen in Österreich I (2024).

*Fenyves, A./ Kerschner, F./ Vonkilch, A. (Hrsg.), ABGB, (Klang-Kommentar), 3. Auflage (zitiert: *Bearbeiter:in*, in: Fenyves/Kerschner/Vonkilch, ABGB³ (Klang))*

Ganner, M., Grundzüge des Alten- und Behindertenrechts, 3. Auflage 2020.

Ganner, M., Ist der Entzug der Prozessfähigkeit im Erwachsenenschutz verfassungswidrig?, ÖZPR 2024, S. 180.

Ganner, M., Legal capacity and access to the law, in: Ganner, M./ Rieder, E./ Voithofer, C./ Welti, F. (Hg.), The implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with disabilities in Austria and Germany (2020), S. 105 ff.

Ganner, M./ Kröll, W., Medizinische und rechtliche Beurteilung der Entscheidungsfähigkeit, JMG 2023, S. 341.

Halbwachs, V. T., Rechtsfähigkeit, JAP 2000/2001, S. 68.

Lachwitz, K., Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BtPrax 2008, 143.

Lagger-Zach, S., Die konstitutive Beschränkung der Prozessfähigkeit, JBl 2020, S. 661.

Lipp, V., Freiheit und Fürsorge: Der Mensch als Rechtsperson (2000).

*Kletečka, A./ Schauer, M. (Hrsg.), ABGB-ON online - Kommentar zum Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch, Stand: 01.05.2025, Wien (zitiert: *Bearbeiter:in*, in: Kletečka/Schauer, ABGB-ON)*

*Naguib, T./ Pärli, K./ Landolt, H./ Demir, E./ Filippo, M. (Hrsg.), UNO-Behindertenrechtskonvention, Bern 2023 (Zitiert: *Bearbeiter:in*, in: Naguib/Pärli/Landolt/Demir/Filippo, UNO-Behindertenrechtskonvention)*

Neumayer, G. M./ Weiland, S. M., Das Sprachenrisiko im Vertrags- und Prozessrecht, Zak 2013/793.

- Neumayer, G. M./ Weiland, S. M.*, Der Analphabet im Vertrags- und Prozessrecht, Zak 2013/794.
- Parapatits, F./ Perner, S.*, Die Neuregelung der Geschäftsfähigkeit im 2. Erwachsenenschutz-Gesetz, iFamZ 2017, S. 160.
- Schwimann, M./ Kodek, G. E. (Hrsg.)*, ABGB, Praxiskommentar, Band 1, 5., neu bearbeitete Auflage 2018 (zitiert: *Bearbeiter:in*, in: Schwimann/Kodek, ABGB Praxiskommentar)
- Schwimann, M./ Neumayr, M. (Hrsg.)*, ABGB, Taschenkommentar, 6., neu bearbeitete Auflage 2023 (zitiert: *Bearbeiter:in*, in: Schwimann/Neumayr, ABGB Taschenkommentar⁶).
- Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Innsbruck (Hg.)*, Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwachsenden Verpflichtungen Österreichs (2014).
- Wolfsegger, R.*, Das europäische Verbraucherleitbild unter besonderer Berücksichtigung des Lebensmittelrechts (Diplomarbeit 2015) <https://epub.jku.at/obvulihs/download/pdf/450999> (26.1.2025).

Die Implementation des Art. 12 und Art. 13 UN-Behindertenrechtskonvention in Taiwan

Nai-Yi Sun

A. Vorwort

Seit 2014 hat Taiwan die UN-Behindertenrechtskonvention (im Folgenden „UN-BRK“) in die nationale Rechtsordnung inkorporiert. Nach § 7 Abs. 1 des Implementationsgesetzes ist die Regierung verpflichtet, alle vier Jahre das Prüfungsverfahren des Staatenberichts analog zum UN-Modell durchzuführen¹. Die Aufgabe, die Menschenrechte und Grundfreiheiten für Menschen mit Behinderungen nach Maßgabe der Vorschläge von internationalen Experten ohne Diskriminierung zu verwirklichen und zu fördern, wird Staatsorganen und Ministerien je nach Zuständigkeit zugewiesen. Sie verpflichten sich, dafür in den folgenden Jahren Politiken und gesetzliche Strategien zu entwickeln und durchzusetzen. Das dient auch zur Vorbereitung auf den Folgebericht. 2022 hat das International Review Committee (IRC)² der taiwanischen Regierung nach der zweiten Staatenberichtsprüfung Vorschläge und Empfehlungen vorgelegt. Auf dieser Grundlage geht der vorliegende Beitrag auf die aktuelle Umsetzungslage von Art. 12 und Art. 13 UN-BRK in Taiwan ein.

¹ Sun, in: Welts/Wansing/Schäfer (Hg.), Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen, 311-313.

² Die Mitglieder des Prüfungsausschusses zum zweiten Staatsbericht Taiwans sind Professor Nagase Osamu (Japan), der Vorsitzende des Ausschusses, Ms. Diane Richler, C.M. (Kanada), Leitende Forschungsbeauftragte an der Joseph P. Kennedy Jr. International Foundation; Janet Meagher AM (Australien), die frühere Generaldirektorin von Flourish Australia, einer australische NGO für psychische Gesundheit und psychiatrische Rehabilitation; Professor Hyung-Sik Kim (Australien), vormals Mitglied des UN-BRK Komitees und Dr. Oliver Lewis (United Kingdom), ein Anwalt der Doughty Street Chamber.

B. Art. 12 UN-BRK: Die gleiche Anerkennung der Rechtssubjektivität

Nach Art. 12 UN-BRK haben die Vertragsstaaten zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen gleichberechtigt Rechts- und Handlungsfähigkeit genießen; sie haben das Recht, überall als Rechtssubjekte anerkannt zu werden. Nach der allgemeinen Bemerkung Nr. 1 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderung sind „Geistesgestört“ und andere diskriminierende Bezeichnungen kein legitimer Grund für die Versagung der Rechtsfähigkeit, und der Geschäftsfähigkeit. Vielmehr sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Menschen mit Behinderungen Zugang zu Unterstützung zu verschaffen, die sie in die Lage versetzt, rechtswirksame Entscheidungen zu treffen. Dabei geht es auf der nationalen Ebene im Wesentlichen um das Betreuungsrecht für Erwachsene³.

I. Das Betreuungsrecht der Volljährigen in Taiwan

Für das Betreuungsrecht haben die Regelungen über die Rechts- und Geschäftsfähigkeit im taiwanischen Bürgerlichen Gesetzbuch wesentliche Bedeutung. Danach beginnt die Rechtsfähigkeit eines Menschen mit der Vollendung der Geburt und endet mit dem Tod. Sie ist für alle gleichberechtigt anerkannt, während sich die Geschäftsfähigkeit eines erwachsenen Menschen nach dem Maßstab der Erkenntnisfähigkeit in drei Stufen unterteilt. Neben der vollen Geschäftsfähigkeit, die im Prinzip jeder Erwachsene besitzt, regelt das Gesetz unter anderem die Geschäftsunfähigkeit und die beschränkte Geschäftsfähigkeit.

Wer wegen geistiger oder seelischer Behinderungen nicht in der Lage ist, eine Willenserklärung abzugeben, entgegenzunehmen oder wer die Rechtswirkung einer Willenserklärung nicht richtig einschätzen kann, wird durch eigenen Antrag, Antrag des Ehegatten, der Familie, des beauftragten Betreuers oder der

³ *International Review Committee (2022)*, paras. 14, 16.

zuständigen Behörden vom Familiengericht für geschäftsunfähig erklärt. Der Person wird dann vom Gericht ein Betreuer zugewiesen, der für sie alle rechtlichen Handlungen inklusive der Entscheidung über medizinische Behandlungen vornimmt.

Wer dagegen nur eine geminderte Erkenntnisfähigkeit über die Rechtswirkung seiner Willenserklärungen hat, wird vom Familiengericht als beschränkt geschäftsfähig erklärt. Auch diesen Personen wird ein gesetzlicher Betreuer zugewiesen. Die unter Beistandschaft stehende Person benötigt für den wirksamen Abschluss bestimmter Rechtsgeschäfte, insbesondere geschäftlicher und gerichtlicher Handlungen und der Disposition über Eigentum grundsätzlich dessen Zustimmung. Das kann auf Antrag auch die Zustimmung zu ärztlichen Behandlungen umfassen.

Nach der Einführung der UN-BRK in das innerstaatliche Rechtssystem sind die Unvereinbarkeit der Betreuung mit dem Abkommen und das alternative Konzept einer unterstützenden Entscheidungsfindung in der rechtswissenschaftlichen Literatur viel erörtert worden⁴. Allerdings gibt es in der Rechtspolitik und Praxis bisher wenig Fortschritte. 2019 ist die Vorsorgevollmacht in das Bürgerliche Gesetzbuch eingeführt worden. Die ersetzende Entscheidungsfindung für unter Betreuung stehende Personen bleibt unberührt.

Bei der Ermittlung der Geschäftsfähigkeit von Menschen mit geistigen oder seelischen Behinderungen und der Zuweisung von Betreuern achtet das Familiengericht wesentlich darauf, inwieweit die Betroffenen von ihren Familien unterstützt werden können, und ob Interessenkonflikte zwischen ihnen und den Familienangehörigen vorliegen, aber nicht auf die Wünsche der Betroffenen, weil ihnen oft die Erkenntnisfähigkeit fehlt⁵. Nach der Justizstatistik sind im Jahr 2021 knapp 70 % der Personen unter Betreuung über 60 Jahre alt; über 96 % der Betreuer sind Ehegatten und Verwandte. Im Vergleich dazu sind nur ca. 40 % der Personen unter Beistandschaft über 60 Jahre alt⁶. Gründe für die Betreuung sind meistens altersbedingte degenerative Demenz und Gehirnerkrankungen, wäh-

⁴ *Tai*, China Law Journal, No.65(4), 2020, 1-38; *Huang*, The Taiwan Law Review, No. 233, 2014, 136-152.

⁵ *Lin & Chang*, Community Development Journal, No. 174, 2021, 90-100.

rend die Gründe für Beistandschaft überwiegend in geistiger Behinderung oder psychischer Erkrankungen liegen⁷.

Die Aufsicht über die Durchführung von Betreuung und Beistandschaft ist unvollständig geregelt. Während die von gerichtlich beauftragten kommunalen Behörden oder Wohlfahrtsorganisationen durchgeführte Betreuung und Beistandschaft nach der Richtlinie oder Rechtsverordnung⁸ in bestimmtem Maße kontrolliert wird, wird nicht regelmäßig vom Gericht geprüft, ob und inwieweit beauftragte Ehegatten oder Verwandte die „besten Interessen“ von Betroffenen bei Entscheidungen berücksichtigen.

Für die Einwilligung zu medizinischen Behandlungen ist die Autonomie von Volljährigen mit voller Geschäftsfähigkeit im Gesetz zur Selbstbestimmung von Patienten (Patient Right to Autonomy Act) allgemein anerkannt. Dagegen regeln weder das Bürgerliche Gesetzbuch noch das Patientenselbstbestimmungsgesetz diese Angelegenheiten für Personen mit geminderter Geschäftsfähigkeit oder ohne Geschäftsfähigkeit deutlich. Nach der herrschenden Meinung in der Literatur können zwar die Betreuer beim Abschluss der Behandlungsverträge die Betroffenen vertreten. Die Einwilligung zu medizinischen Eingriffen kann jedoch im Prinzip nicht von anderen ersetzt werden⁹. Dagegen erlaubt das 2023 neu ergänzte Psychisch-Kranken-Gesetz (Mental Health Act) immer noch die Zwangsbehandlung gegen den Willen von schwer psychisch erkrankten Patienten.

⁶ Nach der Statistik der Justiz im Jahr 2021 sind 4.449 Personen unter Betreuung. Darunter sind 3.077 Personen über 60 Jahre alt; 4.409 von insgesamt 4.566 Betreuern sind Ehegatten oder Verwandte. Bei der Beistandschaft sind 274 Personen von insgesamt 934 Personen über 60 Jahre alt. Quelle: State of Persons under the Order of the Commencement of Guardianship or Assistance Ruled by the District Courts – by Type.

⁷ *Hu & Huang*, Ft Law Review, No. 218, 2018, 2-16; *Lee*, Tunghai University Law Review, No. 45, 2015, 99-170.

⁸ Dafür erlässt das Ministerium für Gesundheit und Soziales die Richtlinie für die Durchführung der Betreuung und Beistandschaft von gerichtlich beauftragten kommunalen Behörden (Guidelines for Special Municipality and County (City) Authorities in the Execution of Adult Guardianship or Assistance Duties) und die Verordnung über die Aufsicht der Durchführung der Betreuung und Beistandschaft von gerichtlich beauftragten Wohlfahrtsorganisationen (Regulations on the Administration of Guardianship or Assistance Duties for Persons with Disabilities by Social Welfare Institutions and Legal Persons).

⁹ *Tai*, Taipei University Law Review, No. 90, 2014, 185-188; *Huang*, 2014, 145-148.

II. Die Empfehlungen des IRC

Das IRC äußert seine Besorgnis darüber, dass das taiwanische Rechtssystem noch nicht von einem Modell der ersetzten Entscheidungsfindung zu einem der unterstützten Entscheidungsfindung übergegangen ist. Die internationalen Experten empfehlen dem Staat, sich um die Schaffung eines robusten Systems zu bemühen, das eine unterstützte Entscheidungsfindung ermöglicht und die derzeitige Betreuung ersetzt. Sie schlagen weiter vor, die Ausbildung des Justizpersonals zu verbessern, um die Anwendung des Grundsatzes des „besten Interesses“ zu überwinden und ihn durch die Achtung des Willens und der Präferenzen der Person zu ersetzen, wie in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 1 der UN-BRK dargelegt¹⁰.

III. Strategien und Handlungen der Regierung

Nach der zweiten Staatenberichtsprüfung versprach das Justizministerium ein Konzept zu entwickeln, das angesichts der Alterung der Gesellschaft die unterschiedlichen Systeme wie Betreuung, Beistandschaft, selbstgewählte Betreuung, Selbstbestimmung bei medizinischer Behandlung und Treuhandrecht koordiniert¹¹. Ob und inwieweit die ersetzte Entscheidungsfindung dadurch reformiert wird, bleibt noch unklar.

C. Art. 13 UN-BRK: Zugang zur Justiz

Nach Art. 13 UN-BRK sind die Vertragsstaaten verpflichtet, durch verfahrensbezogene und altersbedingte Vorkehrungen Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Zugang zur Justiz zu gewährleisten, um ihre mittelbare und unmittelbare Teilnahme an allen Gerichtsverfahren, auch in der Ermittlungsphase und in anderen Vorverfahrensphasen, zu erleichtern. Auf der inter-

¹⁰ *International Review Committee (2022)*, paras. 62, 63.

¹¹ *Der Stand der Umsetzung der Abschließenden Beobachtungen des internationalen Prüfungsausschusses über den zweiten Staatsbericht Taiwans zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD)*, Stand: April 2024, para. 63-1.

nationalen Ebene ist der Zugang zur Justiz durch die vom UN-Sonderbericht-ersteller für die Rechte von Menschen mit Behinderungen entworfenen "Internationalen Prinzipien und Richtlinien für den Zugang zur Justiz für Menschen mit Behinderungen" konkretisiert.

I. Evaluierungen und Erfahrungen vor der Einführung der UN-BRK ins taiwanische Rechtssystem

Grundsätzlich hängt der rechtliche Status von Menschen mit Behinderungen in zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Gerichtsverfahren von ihrer Rechts- und Geschäftsfähigkeit ab. Alle natürlichen Personen, auch Menschen mit Behinderungen, sind partei- oder beteiligungsfähig in Prozessen. Prozessfähig ist, wer nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch geschäftsfähig ist. Dagegen wird, wer geschäftsunfähig ist, in Verwaltungsverfahren und gerichtlichen Verfahren von seinem gesetzlichen Vertreter vertreten. Die gerichtlichen Handlungen von Personen mit beschränkter Geschäftsfähigkeit benötigen die Zustimmung ihres Betreuers. Mit der Genehmigung von Gerichten oder der zuständigen Behörde können Parteien oder Beteiligte mit Beiständen in Verhandlungen erscheinen, insbesondere bei mangelnder Ausdrucksfähigkeit.

Ist ein Angeklagter oder Verdächtiger in strafrechtlichen Prozessen aufgrund einer psychischen Störung oder einer geistigen Einschränkung nicht in der Lage, vollständige Aussagen zu machen, wird er von einem Beistand, einem bevollmächtigten Vertreter, einem Sozialarbeiter oder von anderen Fachleuten begleitet. Für ihn wird auch ein Pflichtverteidiger vom Gericht bestellt, wenn er keinen Verteidiger beauftragt hat. Wenn ein Angeklagter wegen geistiger oder seelischer Behinderungen nicht in der Lage ist, die Rechtswirkung von Prozesshandlungen richtig einzuschätzen, wird die strafrechtliche Verhandlung ausgesetzt.

Darüber hinaus ist das Dolmetschen für Angeklagte, Parteien oder Beteiligte mit Hör- oder Sprachbehinderungen in allen gerichtlichen Verfahrensgesetzen vorgeschrieben. Wenn es notwendig ist, ist in der Verhandlung auch eine schriftliche Kommunikation statt mündlicher Aussage möglich. Auch die Beteiligung von Menschen mit geistigen oder seelischen Behinderungen an allen Gerichtsverfahren als Zeugen und Zeuginnen ist allgemein erlaubt. Sie werden nicht auf-

gefordert, eine eidesstattliche Erklärung vorzulegen, falls sie nicht in der Lage sind, deren Sinn zu verstehen.

II. Die Empfehlungen des IRC

Bei der ersten Staatsberichtsprüfung empfahlen die internationalen Experten der taiwanischen Regierung, Maßnahmen zur Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zur Justiz für Menschen mit Behinderungen zu treffen, wie z.B. die Verwendung von Gebärdensprachdolmetschern und von alternativen, zugänglichen Formaten für die Nutzung und Übermittlung von Informationen¹². Bei der zweiten Staatenberichtsprüfung empfahl das IRC der Justizverwaltung, repräsentative Organisationen von Menschen mit psychosozialen Behinderungen zu konsultieren und Leitlinien zu veröffentlichen, die mit den "Internationalen Prinzipien und Richtlinien für den Zugang zur Justiz für Menschen mit Behinderungen" übereinstimmen und so die spezifischen Nachteile beim Zugang zur Justiz zu adressieren. Die Leitlinien sollen praktische Wege aufzeigen, wie Gerichtspersonal und Richter angemessene Vorkehrungen treffen können, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Zugang zur Justiz erhalten¹³.

Darüber hinaus hat auch die Tatsache die Aufmerksamkeit des IRC erregt, dass während der COVID-19 Pandemie der Kontakt mit Anwälten für Patienten in psychiatrischen Einrichtungen und Krankenhäusern eingeschränkt wurde¹⁴. Es empfiehlt dem Ministerium für Gesundheit und Soziales, Richtlinien für medizinische Einrichtungen, einschließlich psychiatrischer Einrichtungen, zu erlassen, die klarstellen, dass selbst wenn es aus Gründen des Gesundheitsschutzes Einschränkungen für Besucher gibt, die Patienten solcher Einrichtungen über sichere Videoverbindungen oder per Telefon ungehinderten persönlichen Zugang zu ihren Anwälten haben¹⁵.

¹² *International Review Committee (IRC). (2017), para. 41(c).*

¹³ *International Review Committee (2022), paras. 66 (a).*

¹⁴ *International Review Committee (2022), para 65.*

¹⁵ *International Review Committee (2022), paras. 67.*

III. Nationale Aspekte des Zugangs zum Recht nach der Einführung der UN-BRK ins taiwanische Rechtssystem

1. Die Verbesserung des Zugangs zur Justiz in Verfahrensgesetzen

Nach der Einführung der UN-BRK ins taiwanische Rechtssystem sind die zivil-, straf- und öffentlich-rechtlichen Prozessgesetze durch zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zur Justiz für Menschen mit Behinderungen ergänzt worden. Beispiele sind die Erweiterung der Anwendungsfälle des Pflichtverteidigers, der Beistandsbegleitung und der Befreiung von der Verpflichtung zur Unterzeichnung einer eidesstattlichen Erklärung für Menschen mit Behinderungen, wenn sie nicht die Rechtswirkung von Prozessverhandlungen einschätzen können oder keine vollständige Aussage machen können. Damit wird das Schutzbedürfnis in Prozessen nicht auf Menschen mit geistigen und seelischen Behinderungen beschränkt, sondern je nach konkretem Fall berücksichtigt.

Zu erwähnen ist auch, dass durch das gesetzlich anerkannte Recht auf Dolmetschleistungen Menschen mit Behinderungen ermöglicht wird, in Verfahren ihre Meinungen zu äußern. Zu nennen sind auch die Einführung von Verfahrenspflegern (Guardian Ad Litem) für Menschen in einer akut psychotischen Phase oder forensische Interviewer für Opfer sexueller Gewalt in gerichtlichen Prozessen. Damit können Menschen mit Behinderungen das Verfahren als handelndes Subjekt beeinflussen.

Um nicht nur den Richtern und dem Gerichtspersonal, sondern auch den Menschen mit Behinderung das gesamte Bild von verfahrensbezogenen Vorkehrungen zu schildern, veröffentlicht im Dezember 2024 die Justizverwaltung unter Berücksichtigung der Empfehlungen des IRC¹⁶ je nach Adressaten und Themen die Richtlinien für den Zugang zur Justiz für Menschen mit Behinderungen¹⁷.

¹⁶ *Der Stand der Umsetzung der Abschließenden Beobachtungen des internationalen Prüfungsausschusses über den zweiten Staatsbericht Taiwans zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD), Stand: April 2024, para. 66-1.*

¹⁷ *Das Justiz Yuan, Die Richtlinien für den Zugang zur Justiz für Menschen mit Behinderungen, 2024.*

2. Änderung des Psychisch-Kranken-Gesetzes

Neben den Verfahrensgesetzen ist auch die umstrittene Zwangsbehandlung im Psychisch-Kranken-Gesetz umfassend reformiert worden. Dabei sind mehrere Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen zur Stärkung des subjektiven Status der Betroffenen bei Zwangsmaßnahmen eingeführt worden. Zu nennen sind die Zurverfügungstellung von Rechtsbeihilfe für Betroffene von Zwangsmaßnahmen, die Bestellung von Anwälten für Betroffene durch das Familiengericht, wenn selbst keiner bestellt wurde und auch die Bestellung von Verfahrenspflegern für psychisch schwer kranke Patienten, um die Wünsche des Betroffenen an das Gericht zu übermitteln.

Zudem wird der Richtervorbehalt für die Zwangseinweisung in ein psychisches Krankenhaus den bisherigen Mechanismus des Expertengremiums innerhalb des Ministeriums für Gesundheit und Soziales ersetzen. Der dafür zuständige Senat des Familiengerichts besteht aus einem Berufsrichter und zwei Laienrichtern. Bei den Laienrichtern handelt es sich um Fachärzte für Psychiatrie und Vertreter von Organisationen, die sich für die Rechte von psychisch kranken Patienten engagieren. Der Betroffene oder die oben genannten Organisationen sind berechtigt, beim Familiengericht einen Antrag auf die Aufhebung der Notunterbringung und Zwangseinweisung zu stellen.

Die übrigen Zwangsmaßnahmen im Krankenhaus wie die Fixierung oder die Einschränkungen der Personenfreiheit sind zwar durch Rechtsverordnung geregelt, sie stehen aber im Prinzip im Ermessen von Fachärzten. Die Rechtmäßigkeit solcher Maßnahmen wird nicht durch Richtervorbehalt im Voraus geprüft¹⁸. Problematisch ist auch, dass die medizinische Notwendigkeit und Rechtfertigung der Einschränkung der Rechte auf Privatsphäre, freie Kommunikation und Treffen mit Gästen von stationären Patienten noch nicht Gegenstand der gerichtlichen Prüfung sind¹⁹.

¹⁸ Dagegen siehe der Fall in Deutschland vom BVerfG-Beschluss vom 24. Juli 2018, 2 BvR 309/15 und 2 BvR 509/16. Vgl. auch *Dodegge/Zimmermann*, PsychKG NRW Praxiskommentar, 4. Aufl., 2018, 320.

¹⁹ *Sun*, *Angel Health Law Review*, Nr. 79, 2023, 49-50.

3. Rechtsbeihilfe für Menschen mit Behinderungen

Nach dem Implementationsgesetz ist die „Legal Aid Foundation“ vom Ministerium für Gesundheit und Soziales beauftragt, schutzbedürftigen Menschen mit Behinderung rechtliche Beratung oder gerichtliche Verfahrensvertretung zur Verfügung zu stellen. Unter Berücksichtigung der besonderen Konstellation in Einrichtungen bietet die Legal Aid Foundation neben der persönlichen und telefonischen Beratung die Möglichkeit des Hausbesuchs von Rechtsanwälten für Menschen mit Behinderungen. Dies ermöglicht Menschen mit Behinderungen ungeachtet von Mobilitätseinschränkungen und Verfahrenswert, ihre Rechte geltend zu machen. So können auch Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung geführt werden.

IV. Handlungsbedarf

Angesicht der schwer überschaubaren Änderungen von Verfahrensgesetzen liegt der aktuelle Handlungsbedarf in Taiwan in der Schaffung von praktischen Richtlinien über den Zugang zur Justiz für Menschen mit Behinderung. Vor allem sind Richtlinien über die prozessbezogenen Vorkehrungen im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren dringend erforderlich. Denn Menschen mit psychosozialen Behinderungen werden aufgrund von Diskriminierung als Verdächtige in Kriminalfällen oft ungerecht behandelt. Das macht eine intensive Schulung für das Ermittlungspersonal, insbesondere in der Staatsanwaltschaft und Polizei erforderlich²⁰. Zudem sind die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen an vielen Stellen nicht hinreichend berücksichtigt. So müssen Gerichtssäle barrierefrei gestaltet werden²¹.

Das im Psychisch-Kranken-Gesetz neu geregelte Gerichtsverfahren für die Zwangseinweisung in ein psychiatrisches Krankenhaus befindet sich im Moment in der Vorbereitungsphase und tritt noch nicht in Kraft. Die Justizverwaltung hat mehre Übungsverfahren für Berufs- und Laienrichter veranstaltet. Leider fehlt es dabei an der Beteiligung von psychisch kranken Patienten. Der Schwerpunkt

²⁰ Sun, Journal of Judges Association, No. 25, 2023, 18.

²¹ Sun, a.a.O., 19-20.

der Beratung bei den Übungsverfahren liegt nach wie vor in der Selbst- oder Fremdgefährdung von Patienten. Alternative Maßnahmen mit geringerem Eingriff in die Personenfreiheit werden nicht in Betracht gezogen. Dafür ist ein Netzwerk, das die Patienten und ihre Familienangehörigen in ihrer Umgebung unterstützt, noch zu entwickeln.

D. Ausblick

Langfristig ist die Diskriminierung von Menschen mit Behinderung aus der ganzen Gesellschaft zu bekämpfen. Der Entwurf des vom IRC vorgeschlagene Antidiskriminierungsgesetzes ist noch in der Beratungsphase. Umstritten ist nicht nur, ob und inwieweit das Diskriminierungsverbot in privatrechtlichen Verträgen anwendbar ist, sondern auch, ob die Ablehnung von angemessenen Vorkehrungen als Diskriminierung zu definieren ist und welche Rechtsfolge daran geknüpft werden soll. Um einen gesellschaftlichen Konsens erreichen zu können, muss die rechtliche Diskussion über die Art der Diskriminierung und die je nach Konstellation differenzierten Rechtsfolgen vertieft werden.

E. Literaturverzeichnis

Das Justiz Yuan, Die Richtlinien für den Zugang zur Justiz für Menschen mit Behinderungen. Dezember 2024. Quelle: <https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-2382-1168296-dc7ee-1.html> (zuletzt besucht: 16.06.2025) (司法院身心障礙者近用司法指引).

Der Stand der Umsetzung der Abschließenden Beobachtungen des internationalen Prüfungsausschusses über den zweiten Staatsbericht Taiwans zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD), Stand: April 2024 (Status of Actions Taken in Response to the Concluding Observations of the Second Report on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) as of April 2024). Quelle: https://crpd.sfaa.gov.tw/BulletinCtrl?func=getBulletin&p=b_2&c=D&bulletinId=1902 (zuletzt besucht: 10.10.2024) (至113年4月止身心障礙者權利公約 (CRPD) 第二次國家報告國際審查結論性意見行動回應表辦理情形).

Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW Praxiskommentar, 4. Aufl. 2018.

Hu & Huang, An Empirical Study on the Court Cases Regarding the Appointment of Adult Guardians, *Ft Law Review*, No. 218, 2018, 2-16 (胡佩琪、黃詩淳, 以實證方式分析法院選定監護人與輔助人之實態, 萬國法律, 218期, 2018年4月, 頁2-16).

Huang, An Analysis of Taiwan's Adult Guardianship System from the Perspective of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), *The Taiwan Law Review*, No. 233, 2014, 136-152 (黃詩淳, 從身心障礙者權利公約之觀點評析台灣之成年監護制度, 月旦法學雜誌, 233期, 2014年9月, 頁136-152).

International Review Committee (2017), Concluding Observations of the initial report of the Republic of China (Taiwan) on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 3 November 2017. Quelle: https://crpd.sfaa.gov.tw/BulletinCtrl?func=getBulletin&p=b_2&c=D&bulletinId=261 (zuletzt besucht: 10.10.2024) (國際審查委員會(IRC) 2017年11月3日就中華民國(台灣)施行身心障礙者權利公約(CRPD)初次國家報告結論性意見).

International Review Committee (2022), Concluding Observations of the second report of the Republic of China (Taiwan) on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 6 August 2022. Quelle: https://crpd.sfaa.gov.tw/BulletinCtrl?func=getBulletin&p=b_2&c=D&bulletinId=1710 (zuletzt besucht: 10.10.2024) (國際審查委員會(IRC) 於2022年8月6日通過的中華民國(臺灣)關於《身心障礙者權利公約》(CRPD)的第二次國家報告結論性意見).

Lee, The Development and Challenges of Adult Guardianship in Taiwan, *Tunghai University Law Review*, No. 45, 2015, 99-170 (李立如, 成年監護制度與法院功能之演進 – 以受監護人權保障為中心, 東海大學法學研究, 45期, 2015年, 頁99-170).

Lin & Chang, Forensic Social Work from the Perspective of Judges: The Case of Investigation on Adult Guardianship Declaration, *Community Development Journal*, No. 174, 2021, 90-100 (林祐德、張憶純, 從法官視角初探司法社工藍圖

- 以成年監護社工訪視調查工作為例，社區發展季刊，174期，2021年6月，頁90-100).

Sun, Menschen mit schweren Behinderungen als Richter/Staatsanwalt? Eine Umsetzungsprobe der UN-Behindertenrechtskonvention in Taiwan, in: Welti/ Wansing/ Schäfers (Hg.), Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen, Baden-Baden, June 2018, 311-326.

Sun, Commentaries on the Amendment of the Mental Health Act in 2022 from the View of Art. 13 of the UN Convention for Rights of Persons with Disabilities (CRPD), Angel Health Law Review, Nr. 79, 2023, 36-50 (孫迺翊，從身心障礙者權利公約第13條獲得司法保護之權利簡評2022年精神衛生法之修正，月旦醫事法報告，79期，2023年5月，頁36-50).

Sun, The Implementation of Access to Justice (Art. 13 CRPD) in Taiwan, Journal of Judges Association, No. 25, 2023, 1-21 (孫迺翊，身心障礙者權利公約第13條獲得司法保護在臺灣的實踐，法官協會雜誌，25期，2023年12月，頁1-21).

Tai, A Discussion on the Guardian of the Person in the German Adult Guardianship Law and the Relevant Procedure Rules, Taipei University Law Review, No. 90, 2014, 159-209 (戴瑀如，論德國成年監護制度之人身管理--兼論程序法上之相關規定，台北大學法學論叢，90期，2014年6月，頁159-209).

Tai, Supporting and Responding to the Voluntary Guardianship System and the Advance Medical Decision: With Comparison between the Legal System of Germany, Swiss and Austria, China Law Journal, No.65(4), 2020, 1-38 (戴瑀如，意定監護制度之配套與因應—兼論預立醫療決定與德瑞奧相關法制之比較，法學叢刊，第65卷第4期，2020年10月，頁1-38).

Das Recht auf Bildung (Art. 24 UN- BRK)

Die Umsetzung des Rechts auf Bildung (Art. 24 UN-BRK) in Deutschland, Österreich und der Schweiz

Nina Eckstein, Nuria Frei, Julia Gasterstädt, Ralph Raule, Felix Steigmann, Caroline Voithofer, Raphael Zahnd

A. Einleitung

Bei diesem Beitrag handelt es sich um einen Bericht über Inhalte und Diskussionen in der Diskussionsgruppe 2. Sie hatte das Ziel, einen Themenschwerpunkt der Tagung, das Recht auf Bildung nach Art. 24 UN-BRK und die Realisierung dieses Rechts in einem inklusiven Bildungssystem, zu vertiefen.¹ Die von Caroline Voithofer (Universität Innsbruck) moderierte Diskussionsgruppe wurde mit Impulsvorträgen von Julia Gasterstädt (Universität Kassel), Nina Eckstein (Büro zur Unterstützung des unabhängigen Monitoringausschusses zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich) und Raphael Zahnd (Fachhochschule Nordwestschweiz) eröffnet.

Der Beitrag stellt zunächst anhand der Impulsvorträge gemeinsame und länderspezifische Aspekte der Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in Deutschland, Österreich und der Schweiz, die Kritik des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und die fachliche Einordnung der Referent:innen dar. Nachfolgend werden wesentliche Aspekte der in der Arbeitsgruppe geführten Diskussionen wiedergegeben. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick auf die Umsetzung der Empfehlungen des UN-Fachausschusses und diskutiert Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung.

¹ Audiomitschnitte der Arbeitsgruppe finden sich in Folge 11 des Podcasts „Recht auf Teilhabe“. Siehe <https://recht-auf-teilhabe.podigee.io/11-die-un-behindertenrechtskonvention-teil-2>.

B. Kritik des Fachausschusses und Einordnung - Gemeinsame Aspekte

Der Ausschuss positioniert sich in den Concluding Observations in Bezug auf Deutschland und Österreich sehr klar und übt ungewöhnlich heftige Kritik an den Defiziten in Bezug auf die Realisierung von Art. 24 UN-BRK. In Bezug auf Österreich stellt er auch Rückschritte im Vergleich zur ersten Staatenprüfung fest. Es mangle in allen drei Ländern an einem grundlegenden Verständnis von inklusiver Bildung bei den relevanten Entscheidungsträger:innen aber z.T. auch bei den im Bildungsbereich Tätigen. Oft werde nach wie vor Integration statt Inklusion angestrebt bzw. Integration mit Inklusion gleichgesetzt. In der Schweiz spiegeln das begrifflich auch die Rechtstexte.

Ein ausgeprägtes segregiertes Schulsystem ist in allen drei Staaten nach wie vor dominant, wenngleich zwischen den Bundesländern/Kantonen und auch zwischen den einzelnen Regionen zum Teil erhebliche Unterschiede bestehen. Als ein Hindernis für die Realisierung einer inklusiven Schule wird in Deutschland und Österreich das Wahlrecht bzw. die Wahloption der Erziehungsberechtigten (oftmals „die Eltern“) zwischen inklusiven und Sonder- bzw. Förderschulen wahrgenommen. Wichtig ist hier, solange Sonder- und Förderschulen weiter bestehen, einerseits sicherzustellen, dass die Erziehungsberechtigten umfassend und neutral über die Vor-/Nachteile der Schulformen beraten werden, dass es faktisch echte Auswahlmöglichkeiten gibt und dass auch die Kinder selbst mitentscheiden können. Kinder selbst werden aber selten in die Entscheidung, welche Schule sie besuchen, einbezogen. Aus der UN-BRK lässt sich jedoch kein Elternwahlrecht ableiten. Kinder mit (wie auch ohne) Behinderungen sind Rechtssubjekte, und sie haben das Recht auf inklusive Bildung. Der UN-Kinderrechtsausschuss hatte Österreich bereits bei der vorletzten Staatenprüfung der Kinderrechtskonvention 2012 auf die Problematik des Elternwahlrechts hinsichtlich des Kindeswohls verwiesen.²

² *Ausschuss für die Rechte des Kindes* 2012, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten dritten und vierten Staatenbericht Österreichs - CRC/C/AUT/CO/3-4, Rn. 44.

In manchen deutschen Bundesländern gibt es eine Beratung der Erziehungsberechtigten durch Selbstvertretungsorganisationen, die allerdings sehr selten durch öffentliche Mittel finanziert sind. Auch in Österreich gibt es einige Elterninitiativen bzw. Vereine wie etwa Integration Wien, die sich für inklusive Bildung einsetzen. Allgemein wird diskutiert, dass die Wahlfreiheit nur eine scheinbare Wahlfreiheit ist. Für die rechtspolitisch in der Gestaltungsverantwortung stehenden Stellen/Personen (wie z.B. Bildungsministerien) ist das Elternwahlrecht aber ein zentrales Argument. In der Schweiz dagegen gibt es kein entsprechendes Wahlrecht. Es kommt daher auch zu Prozessen von Eltern, die ein Recht auf integrativen Unterricht ihrer Kinder durchsetzen wollen.

In allen drei Ländern beobachtet der Ausschuss fehlende Strukturänderungen. So könnten z.B. in Deutschland nachhaltige Strukturänderungen gerade in Hinblick auf die perspektivische Abschaffung der Förderschulen nur in wenigen Bundesländern (z.B. Bremen und Hamburg) beobachtet werden. In allen drei Ländern fehle es sowohl an der Zuteilung der nötigen finanziellen Ressourcen (z.B. durch Ressourcentransfer von Förderschulen ins inklusive Schulwesen), um den Wechsel in ein inklusives Schulsystem zu realisieren, als auch an entsprechend qualifizierten Lehrkräften sowie Assistenzpersonen bzw. fehle es an einem Transfer auch dieser Ressourcen von Sonder-/Förder- zu Regelschulen. Unabhängig von der Kompetenzverteilung könnte in Deutschland etwa der Bund über Programme zur Ausbildung von Lehrkräften die Entwicklung hin zu einem inklusiven Bildungssystem fördern. Noch fehle jedoch eine bundesweite, einheitliche Strategie für die Umsetzung von Art. 24 UN-BRK. In der Schweiz werden den Schulen viele Gestaltungsspielräume zugestanden, daher könnten diese auch eigenständig aktiv werden, allerdings müssen sie im Rahmen der kantonalen Vorgaben handeln. In Österreich gibt es immer wieder „Schulversuche“, die von engagierten Pädagog:innen initiiert werden.

Die Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs (SPF) von Kindern wird vom Ausschuss in allen drei Ländern kritisch gesehen. Es handele sich in Österreich um ein komplexes uneinheitliches Verfahren. In Deutschland ist ein Teil der steigenden Inklusionsquote durch eine steigende Förderquote, also mehr Kinder die an allgemeinen Schulen einen sonderpädagogischen Förderbedarf (SPF) attestiert bekommen haben, zu erklären. Die Exklusionsquote ist hingegen nur wenig gesunken. Dabei bestehen erhebliche regionale Disparitäten. Generell ist ein länderübergreifender Vergleich von Inklusions-/Exklusi-

ons-/Separationsquoten schwierig, da die Berechnungen auf unterschiedlichen Basisangaben und -annahmen getroffen werden. Hier bräuchte es vereinheitlichte internationale Vorgaben. Die sinkende Separationsquote in der Schweiz lässt sich wiederum weniger mit der Umsetzung von Art. 24 BRK erklären. Sie ist historisch im Kontext des nationalen Finanzausgleichs zu interpretieren. Da die Sonderschulen nicht mehr über die Invaliditätsversicherung sondern kantonal finanziert werden, hat sich die Struktur geändert und so auch zu einer sinkenden Separationsquote geführt, dies im Einklang mit den Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG). Der Schweizer Wert liegt im Schnitt bei ca. 3 %, wobei enorme Differenzen zwischen den Kantonen festzustellen sind.

Die Frage, was von den angemessenen Vorkehrungen nach Art. 24 BRK genau umfasst ist, wird in der Gruppe kritisch diskutiert. Konkrete Unterstützungsmaßnahmen würden vielfach die vorherige Feststellung des SPF bedingen. In Deutschland wurde die Definition des SPF seit 1994 nicht verändert. Sonderpädagogischen Förderbedarf haben demnach Kinder und Jugendliche, „die in ihrer Lern- und Leistungsentwicklung so erheblichen Beeinträchtigungen unterliegen, dass sie auch mit zusätzlichen Lernhilfen der allgemeinen Schulen nicht ihren Möglichkeiten entsprechend gefördert werden können.“ Diese Definition ist tautologisch und wenig konkret. Die Kriterien für die Bewertung des SPF sind damit unklar. Durch die Feststellung des SPF erfolgt jedoch auch eine Kategorisierung des Kindes. Der Förderbedarf steht im Mittelpunkt der Assistenz-/Fördermaßnahmen. Die strukturell fehlenden Inklusionsbedingungen geraten dabei aber aus dem Blick und die Barrieren im Schulsystem werden so nicht bearbeitet. Auch in Österreich wird der SPF auf tautologische Weise definiert. Das Feststellungsverfahren folgt einer stark defizitorientierten medizinischen Definition von Behinderung. Feststellen lässt sich zudem, dass in Deutschland die Quote der Schüler:innen mit SPF, die ohne Hauptschulabschluss die Schule verlassen, sehr hoch ist (45 % an allgemeinen Schulen). Noch höher ist die Zahl für jene Schüler:innen, die in einer Sonderschule lernen (72 % an Förderschulen).³

³ Vgl. *Klemm*, Jugendliche ohne Hauptschulabschluss 2023.

C. Kritik des Fachausschusses - Länderspezifische Aspekte

I. Österreich

Bei legislativen Maßnahmen ist für Österreich die fehlende Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen – wie es Art. 4 Abs. 3 BRK vorsieht – und auch die fehlende Einbeziehung von Expert:innen aus der inklusiven Pädagogik festzustellen. Zum Beispiel wurden die neuen sonderpädagogischen Lehrpläne seitens des Bildungsministeriums ohne Partizipation von Menschen mit Behinderungen, sowie ohne Einbindung von externen Expert:innen aus relevanten Fachrichtungen erstellt. Die Feststellung der Behinderung bzw. des sonderpädagogischen Förderbedarfs erfolgt in Österreich zudem weiterhin nach dem medizinischen Modell von Behinderung. Auch fehlen national einheitliche Richtlinien zur Feststellung des SPF.

In Österreich besteht kein Rechtsanspruch auf die Absolvierung des 11. und 12. Schuljahres für Schüler:innen mit SPF. Diese Möglichkeit liegt im Ermessen des Schulerhalters und der zuständigen Schulbehörden. Schulerhalter im Bereich der Primar- und Sekundarstufe I (bis inkl. 8. Schuljahr) sind regelmäßig die Gemeinden. Der Schulerhalter ist u.a. auch für die Bereitstellung von Hilfsmitteln, Assistenzpersonal, sowie Schulausstattung bzw. die (barrierefreie) Ausgestaltung des Schulstandorts verantwortlich (Stand zum Zeitpunkt der Fachtagung Juni 2024). Laut Regierungsprogramm der neuen Bundesregierung aus ÖVP, SPÖ und NEOS – im Amt seit Anfang März 2025 – soll jedoch genau ein solcher Rechtsanspruch kommen.⁴ Die entscheidende Frage diesbezüglich ist jedoch, wie ein solcher Rechtsanspruch in der Praxis dann auch gelebt wird. Hier braucht es im Sinne einer diskriminierungsfreien und chancengleichen Teilhabe am allgemeinen Bildungssystem mehr als nur die Möglichkeit zwei Jahre länger

⁴ Vgl. ÖVP/SPÖ/Neos 2025, Jetzt das Richtige tun. Für Österreich. Regierungsprogramm 2025-2029. S. 21.

im Schulsystem verbleiben zu können (z.B.: entsprechende Lehrpläne, bedarfsgerechte Unterstützungsleistungen und Angebote zur Nachmittagsbetreuung).

Österreichische Gebärdensprache (ÖGS) ist in Art. 8 Abs. 3 öB-VG als eigenständige Sprache anerkannt. Jedoch bewirkt das bislang noch keine bilinguale Ausbildung in den Schulen. Es gibt allerdings die Möglichkeit ÖGS als Unterrichtsfach ab der zweiten Sekundarstufe zu belegen. Dabei handelt es sich aber um eine Wahlmöglichkeit und nicht um einen bilingualen Unterricht.

Generell fehlen in Österreich valide Daten – auch aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Es stehen u.a. keine detaillierten Informationen über das Ausmaß an bereitgestellten Budgetmitteln, um Kindern auf Basis ihrer individuellen Erfordernisse angemessene Vorkehrungen zu bieten und so den gleichberechtigten Zugang zu (inklusive) Bildung im allgemeinen Bildungssystem ermöglichen zu können, zur Verfügung. Im Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern ist festgelegt, dass maximal 2,7 Prozent (= € 450 Millionen) der Pflichtschulkinder mit Behinderungen und speziellem Förderbedarf zusätzliche Ressourcen vom Bund erhalten. Geht es nach dem neuen Regierungsprogramm soll auch diese Deckelung angehoben werden, genauere Infos fehlen aber auch hier⁵. Dementsprechend wird sich erst noch zeigen, in welche Richtung sich die inklusive Bildung in Österreich – auch vor allem angesichts der massiven budgetären Probleme – entwickeln wird.

II. Deutschland

Der Ausschuss moniert, dass bisher keine umfassende Entwicklung inklusiver Bildung in Deutschland zu beobachten sei, weiterhin sonderpädagogische Settings in Förderschulen oder auch als separierte Klassen in Regelschulen vorherrschen und für Kinder und Jugendliche erhebliche Barrieren bestehen, wenn diese versuchen über die gesamte Schulbiographie hinweg Regelschulen zu besuchen. Insbesondere kritisiert der Ausschuss fehlende Mechanismen um inklusive Bildung in den Bundesländern und auf regionaler Ebene voran zu bringen, falsche Auslegungen von inklusiver Bildung und negative Assoziationen

⁵ Vgl. ebd.

mit inklusiver Bildung, fehlende angemessene Vorkehrungen z.B. insbesondere auch fehlende Angebote für Schülertransport in ländlichen Regionen, fehlende Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften sowie insgesamt einen hohen Druck auf Erziehungsberechtigte, für ihre Kinder Förderschulen zu wählen.⁶ Pointiert zusammengefasst lässt sich die Situation in Deutschland in weiten Teilen wie folgt beschreiben: Die Anforderung zur Entwicklung inklusiver Bildung wird vor allem als inklusive Beschulung von Schüler:innen mit Förderbedarf an Regelschulen interpretiert, die durch individuelle (sonderpädagogische) Förderung der betroffenen Schüler:innen sichergestellt werden soll. Damit gerät zum einen der systemtransformatorische Anspruch sowie der individuelle Rechtsanspruch auf den Besuch eines inklusiven Bildungssystems, das angemessene Vorkehrungen bereithält, aus dem Blick. Zum anderen wird die in Deutschland historisch gewachsene „Arbeitsteilung“ zwischen Sonder- und Regelpädagogik aufrechterhalten. Damit geht auch eine zum Teil fehlende Verantwortungsübernahme von Lehrkräften für alle Schüler:innen einher. Stattdessen bleibt es Aufgabe von Assistenzpersonen und/oder Sonderpädagog:innen für den Lernfortschritt und die Integration von Schüler:innen mit SPF ins Regelschulsystem zu sorgen.

In Deutschland liegt die Hoheit für die Gestaltung von Bildung bei den Bundesländern. Abstimmungsprozesse zwischen den Ländern werden in der Kultusministerkonferenz vorgenommen und in entsprechenden Leitlinien veröffentlicht. In der Logik des Mehrebenensystems⁷ müssen die föderalen Bestimmungen entsprechend auf regionaler Ebene umgesetzt werden. Der Ausschuss moniert dabei, dass es in Deutschland an einer übergreifenden Umsetzungsstrategie für die Entwicklung von „special schooling to inclusive education“ mit konkreten zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben und Verantwortlichkeiten sowie Ressourcen fehle.⁸ So sind nur in wenigen Bundesländern bisher schulgesetzliche Regelungen zu beobachten, die den uneingeschränkten Zugang für Schüler:innen mit attestiertem sonderpädagogischen Förderbedarf zum Regelschulsystem festhalten oder auf eine Abschaffung der Förderschulen bzw. Weiter-

⁶ *Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen* 2023, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht Deutschlands - CRPD/C/DEU/CO/2-3.

⁷ Vgl. dazu den Beitrag von *Welti* in diesem Band.

⁸ *Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen* 2023, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht Deutschlands - CRPD/C/DEU/CO/2-3, Rn. 54.

entwicklung dieser Ressource als Unterstützungssystem für inklusive Bildung hinwirken.⁹ Des Weiteren weist der Ausschuss darauf hin, dass dabei insbesondere auch die regionale Ebene einzubeziehen ist.¹⁰ Schulstatistisch lassen sich in Deutschland in Hinblick auf die Entwicklung von Exklusions-, Inklusions- und Förderquote hohe regionale Disparitäten aufzeigen, die der Ausschuss hier mit der Betonung der regionalen Ebene aufgreift.

Außerdem kritisiert der Ausschuss übergreifend, dass eine Orientierung an einem menschenrechtlichen Modell von Behinderung nicht unbedingt gegeben ist.¹¹ Für den Bildungsbericht trifft diese Kritik in Hinblick auf die defizitorientierte und dem medizinischen Modell von Behinderung folgende Kategorie des sonderpädagogischen Förderbedarfs zu, die komplexe schulische Problemlagen als individuelles Defizit deutet.¹² Darüber hinaus bestehen für Kinder und Jugendliche während ihrer Schulzeit in Deutschland weitere Unterstützungssysteme wie Kinder- und Jugendhilfe und Eingliederungshilfe, die mit unterschiedlichen Behinderungsbegriffen bzw. Zugangsvoraussetzungen¹³ arbeiten. Insgesamt entsteht für Kinder und Jugendliche sowie ihre Erziehungsberechtigten hier ein komplexes Unterstützungssystem, das wenig nachvollziehbar und transparent ist und damit hohe Hürden für die Gewährleistung angemessener Vorkehrungen stellt.

III. Schweiz

In der Schweiz ist die Bildungshoheit in den meisten Bereichen bei den Kantonen, weshalb auch diese über weitreichende Bestimmungshoheit bezüglich der Ausgestaltung der Schule verfügen. National wird die Bildungspolitik deshalb durch die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) koordiniert, in der alle Kantone mit ihren Erziehungsdirektor:innen vertreten sind. Mit Blick auf die Umsetzung

⁹ Vgl. *Steinmetz/Wrase/Helbig et al.*, Die Umsetzung schulischer Inklusion nach der UN-Behindertenrechtskonvention in den deutschen Bundesländern 2021.

¹⁰ *Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2023*, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht Deutschlands - CRPD/C/DEU/CO/2-3, Rn. 76.

¹¹ Ebd. Rn. 5.

¹² Vgl. *Gasterstädt/Adl-Amini/Klenk et al.*, in: *Bräu/Budde/Humrich u. a.* (Hrsg.), *Vielfaltsorientierung und Diskriminierungskritik*.

¹³ Vgl. dazu *Schönecker*, *Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht*, Beitrag A6-2019.

inklusive Bildung ist dennoch ein Gesetz auf Bundesebene bedeutsam, das oben bereits erwähnt wurde. Nach Art. 20 Abs. 2 Behindertengleichstellungsgesetz haben die Kantone die „Integration“ von Kindern in die allgemeine Schule – soweit als möglich – zu fördern. Um das Sonderpädagogische Angebot zwischen den Kantonen anzugleichen, existiert zudem die Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (der bis jetzt jedoch lediglich 16 von insgesamt 26 Kantonen beigetreten sind). In diesem ist in Art. 2 b der Grundsatz „Integration vor Separation“ festgelegt: „integrative Lösungen sind separierenden Lösungen vorzuziehen, unter Beachtung des Wohles und der Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes oder des Jugendlichen sowie unter Berücksichtigung des schulischen Umfeldes und der Schulorganisation.“ Sowohl im Sonderpädagogik-Konkordat¹⁴ als auch im BehiG¹⁵ ist demnach der Begriff der Integration leitend. Zudem fungieren Art. 2 lit. b des Sonderpädagogik-Konkordates und die entsprechenden kantonalen Bestimmungen als „Separierungsmaschine“ für Schüler:innen insbesondere mit geistigen und psychosozialen Behinderungen. Die übliche Begründung im Einzelfall lautet, die Regelschule vermöge die adäquate Förderung und „gleichen Chancen“ des betreffenden Kindes nicht zu gewährleisten; zu seinem Wohle werde es deshalb einer Sonderschule zugewiesen.

Vor diesem Hintergrund ist es nur bedingt überraschend, dass es in der Schweiz nach wie vor eine hohe Zahl an separierenden Bildungseinrichtungen gibt, wobei das Angebot kantonal unterschiedlich ausgestaltet ist. Innerhalb des sonderpädagogischen Bereichs wird zwischen Sonderklassen und Sonderschulen unterschieden, beide zählen zu den separativen Angeboten. Die aktuellsten Zahlen des Bundesamtes für Statistik weisen einen Durchschnitt von 3,3 % aller Schüler:innen aus, die in separativen Angeboten beschult werden, wobei die Werte der Kantone zwischen dem Maximum von 6,5 % und den Minimum von 0,8 % schwanken.

¹⁴ *Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 2007, Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik.*

¹⁵ *Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002, Amtliche Sammlung 2003, 4487 (<https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2003/667/de>).*

Aktuell erschwert ein Lehrpersonenmangel, der regional unterschiedlich ausgeprägt ist, die Umsetzung der inklusiven Bildung in der Schweiz. Bereits seit längerem stellt ein Mangel an Fachpersonen der Schulischen Heilpädagogik viele Schulen vor die Herausforderung, genügend Fachpersonen mit sonderpädagogischer Expertise einzustellen.

D. Diskutierte Aspekte im Plenum

I. Best Practice-Beispiele

Die Diskussion im Plenum kreiste zunächst um Best Practice-Beispiele aus unterschiedlichen Ländern. Als vorbildhaft wurden bestimmte Regionen in Kanada und Nordeuropa, aber auch Südtirol und das Tessin angeführt. Dort gebe es keine Förderschulen, sondern nur die allgemeine Schule. Es sei davon auszugehen, dass diese Regionen inklusiver seien, weil sie nicht erst mit der BRK-Ratifikation begonnen haben, sich mit inklusiver Bildung auseinander zu setzen, sondern beispielsweise bereits mit der Ratifikation der UN-Kinderrechtskonvention. Föderal strukturierte Länder könnten zudem von ihrer Gliederung profitieren. Speziell die diverse Bildungslandschaft der Schweiz mit großer Autonomie der Kantone bringe es beispielsweise mit sich, dass von gelungenen Umsetzungsstrategien gelernt werden könne. In der Realität zeige sich aber auch, dass Gegebenheiten vor Ort wie die Topographie zu mehr Inklusion führen könnten. So sei es in Bergkantonen schwieriger, separierte Strukturen zu schaffen und aufrecht zu erhalten, weswegen Schulen dort inklusiver seien. Gleichzeitig sei es auch bedeutsam, einen kritischen Blick auf die Sekundarschulen mit separierenden Leistungszügen zu werfen, da die Selektionspraxen aus Chancengleichheitsperspektive problematisch zu bewerten sind. Grundsätzlich sei zu beobachten, dass inklusivere Schulen bereits strukturelle Veränderungen wie umorganisierte Klassenzimmer hinter sich haben.

II. Regional unterschiedliche Beharrungskräfte

Diskutiert wurde auch, warum sich in manchen Regionen separierte Bildungssysteme eher halten, als in anderen. So wird in Österreich ein gewisses Beharrungsvermögen beobachtet. Wenn sich dort vereinzelt inklusive Strukturen etablieren, liege das an Einzelpersonen wie Schulleitungen oder Lehrkräften. Ein Umdenken auf Ministeriumsebene sei noch nicht zu beobachten und ein defizitorientiertes Bild sei im Bildungssystem, aber auch bei Betroffenen selbst sowie deren Eltern noch stark verankert. Auch aus Deutschland wird berichtet, dass es neben wenigen Bundesländern, die Strukturtransformationen angestoßen haben, vor allem Einzelbeispiele für vorbildhafte Schulen oder Klassen gebe. Darum sei es aus wissenschaftlicher Perspektive wichtig, exkludierende Mechanismen an sich zu reflektieren. Dazu wurde angemerkt, dass ausgrenzende Strukturen oftmals historische Pfade fortsetzen und es auch sehr progressive Rechtsnormen oftmals nicht schaffen würden, diese Pfade grundlegend zu verändern. So sei in Österreich die soziale Durchlässigkeit gering und Bildungskarrieren würden häufig „vererbt“, während inklusive Beschulung in Norddeutschland mit weniger Widerständen konfrontiert sei.

III. Die Rolle der Lehrkräfte

Diskutiert wurde auch die Rolle der Lehrkräfte und ihre Möglichkeiten, inklusive Bildung zu fördern. Aus dem Plenum wurde die Wahrnehmung geteilt, dass es Lehrkräften, die mehr Inklusion verwirklichen wollen, oftmals an Unterstützung fehle. So könne der Unterricht zwar im Rahmen der Lehrpläne gestaltet werden, Ressourcen für Inklusion fehlen aber bzw. seien ungünstig verteilt. Die Verantwortung der Verwaltungsebene werde so auf die Ebene der Lehrkräfte abgeschoben, die aber aufgrund mangelnder Ressourcen oder Kompetenzen nicht gestalten könne. In Deutschland gebe es dafür Lösungsansätze. Berichtet wurde von inklusiven Schulbündnissen in Hessen, die sich jährlich treffen, um über die Umsetzung von inklusiver Bildung zu sprechen und die Zuteilung sonderpädagogischer Ressourcen vorzunehmen. Dem steht allerdings auch in Hessen die Beibehaltung von Förderschulen entgegen. Und es sei auch wahrzunehmen, dass nicht alle Lehrkräfte einer inklusiven Beschulung offen gegenüber-

stehen. So könnten sich Sonderpädagog:innen oft nicht vorstellen, dass ihre Schüler:innen in der allgemeinen Schule gut oder besser lernen würden. Es gebe aber auch die gegensätzliche Meinung.

Das führte das Plenum zur Diskussion über die Ausbildung von Lehrkräften und die Frage, ob es Sonderpädagog:innen brauche, oder ob inklusive Bildung regelhafte Teil von Lehramtsstudiengängen sein sollte. Es wurde argumentiert, dass mit integrierten Studiengängen eine allgemeine Ausbildungsbasis geschaffen werden könne, um im Anschluss Expertise zu erwerben. In Deutschland gebe es solche Modelle z.B. in Bielefeld (Nordrhein-Westfalen). In Hessen dagegen stünden die rechtlichen Rahmenbedingungen solchen Formaten entgegen. Zumindest müsse jedoch Basiswissen darüber, was Behinderung und inklusive Bildung im Sinn der UN-BRK heißt, vermittelt werden.

Aus Österreich wurde berichtet, dass es in der Ausbildung der Lehrkräfte noch an Bewusstseinsbildung fehle. In der Schweiz dagegen hänge es stark von der jeweiligen Hochschule ab, inwieweit inklusive Bildung Teil der Ausbildung sei. In Empfehlungen an die Hochschulen sei festgehalten, dass die Reflexion der eigenen Haltung im Curriculum enthalten sein müsse und es werde auch empfohlen, dass Hochschulen ihre Haltung reflektieren. Wie das aber konkret passiere und ob die Empfehlung berücksichtigt wird, sei offen.

E. Umsetzungspläne nach der Staatenprüfung in den drei Ländern und Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung

In einer abschließenden Runde wurde erörtert, welche Pläne für die Umsetzung der Empfehlungen des UN-Fachausschusses bereits bekannt sind.

Berichtet wurde, dass es für Deutschland schwer falle, die Umsetzungspläne zu beurteilen, weil die Kompetenzen hier überwiegend bei den Bundesländern liegen. Die Einordnung der SPF schein jedoch breiter hinterfragt zu werden, wenngleich nicht abschätzbar sei, welche Konsequenzen daraus resultieren. Generell werde die Staatenprüfung in Deutschland nicht als großes politisches Thema wahrgenommen.

Die Reaktion auf die Concluding Observations zu Art. 24 UN-BRK sei in Österreich sehr verhalten wahrgenommen worden. In die mittlerweile beschlossenen und davor zur Begutachtung ausgeschickten sonderpädagogischen Lehrpläne waren Menschen mit Behinderungen und Expert:innen aus der inklusiven Pädagogik vorab bei Ausarbeitung derselbigen nicht einbezogen. Zudem wurde die Österreichische Gebärden Sprache (ÖGS) als Unterrichtsfach in zweiter Sekundarsprache eingeführt. Es gebe daran aber auch Kritik, denn ÖGS sei nach wie vor keine Unterrichtssprache. Es finde also kein bilingualer Unterricht statt. Daher werde ÖGS als Unterrichtsfach vermutlich nur von wenigen besucht und könne nur begrenzt dazu beitragen, dass Kinder über ÖGS miteinander kommunizieren. Im Unterschied dazu wurde etwa in Hamburg Gebärdensprache als Wahlpflichtfach eingeführt. Auch hier ist die Nachfrage aber gering und es handle es sich um kein Prüfungsfach oder Leistungsfach.

In der Schweizer Bildungspolitik werde die inklusive Bildung derzeit kritisch verhandelt. Es gebe in verschiedenen Kantonen Bestrebungen, die separativen Bildungsangebote wieder auszubauen. Die Erziehungsdirektorenkonferenz wiederum sieht die Schweiz auf gutem Weg, wenn es um die Umsetzung von Art. 24 BRK geht. Gemäß ihrer Einschätzung sei es vor dem Hintergrund der langen heilpädagogischen Tradition der Schweiz nicht möglich, die Entwicklungen zu beschleunigen, da es für alle Betroffenen ein zumutbares Tempo zu finden gelte.¹⁶

Diskutiert wurde weiterhin, ob es für die nationalen Überwachungsmechanismen wie z.B. den Unabhängigen Monitoringausschuss in Österreich ein sinnvoller Weg sein könnte, mehr auf strategic litigation (strategische Prozessführung) zu setzen. Vor allem dann, wenn die Handlungsempfehlungen wie zu Art. 24 UN-BRK vom UN-Fachausschuss ohnehin schon sehr scharf ausfallen und trotzdem wenig Bewegung und Veränderungswille innerstaatlich zu erkennen ist. Strategic litigation könnte daher besonders relevant sein, um Individualbeschwerdeverfahren für die Staaten, die das Fakultativprotokoll ratifiziert haben, anzustringen und zu unterstützen. In der Schweiz werden solche Verfahren gestützt

¹⁶ Vgl. *Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren 2023*, Antwortschreiben an Inclusion Handicap zu Empfehlungen des UNO-BRK-Ausschusses.

auf die Kinderrechtekonvention, mangels Ratifikation des Fakultativprotokolls der BRK, unterstützt von Inclusion Handicap geführt.

Zudem komme es darauf an, dass Personen, die in Entscheidungspositionen sind, das Verständnis der BRK von inklusiver Bildung internalisiert haben und umsetzen wollen. Auch könne es helfen, engagierte Lehrkräfte dabei zu unterstützen, sich in den Lehrer:innenvertretungen zu engagieren.

F. Literaturverzeichnis

Ausschuss für die Rechte des Kindes, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten dritten und vierten Staatenbericht Österreichs - CRC/C/AUT/CO/3-4, Genf/New York 2012, <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=gV2pVrL3ErEuWCjLdLdHcaoZPBsWCUgmBFg6cgA2fKOvo7ESJSIKGuOgUr7ShXJKXOgmoQ02Rvif2NRIBGZ1Jw%3D%3D>.

Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht Deutschlands - CRPD/C/DEU/CO/2-3, Genf/New York 2023.

Gasterstädt, Julia/Adl-Amini, Katja/Klenk, Florian C. et al., Zur Individualisierung komplexer Problemkonstellationen im Kontext der Feststellungs- und sonderpädagogischen Förderbedarfs. Erste Ergebnisse aus dem Projekt InDiVers in: Karin Bräu, Jürgen Budde, Merle Hummrich, Florian Cristóbal Klenk (Hrsg.), *Vielfaltsorientierung und Diskriminierungskritik, Ansprüche und Widersprüche schulischer Bildung*, Leverkusen-Opladen 2024, S. 137–150.

Klemm, Klaus, Jugendliche ohne Hauptschulabschluss, Demographische Verknappung und qualifikatorische Vergeudung, Gütersloh 2023.

Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren, Antwortschreiben an Inclusion Handicap zu Empfehlungen des UNO-BRK-Ausschusses 26.1.2023, https://edudoc.ch/record/229270/files/VB260123_Anwort_Inclusion_de.pdf.

ÖVP/SPÖ/Neos, Jetzt das Richtige tun. Für Österreich., Regierungsprogramm 2025-2029, Wien 2025, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html> (zugegriffen am 14.7.2025).

Schönecker, Lydia, Auswirkungen des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) auf die Kinder- und Jugendhilfe – Erste Hinweise für die Praxis, Teil I: Das Jugendamt als Rehabilitationsträger, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht Beitrag A6-2019.

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik, Bern 25.10.2007, <https://edudoc.ch/record/87689?ln=de>.

Steinmetz, Sebastian/Wrase, Michael/Helbig, Marcel et al., Die Umsetzung schulischer Inklusion nach der UN-Behindertenrechtskonvention in den deutschen Bundesländern, Baden-Baden 2021.

Normen und Stichworte

2. Sozialversicherungs-Änderungsgesetz von 2010	147	Abschließende Bemerkungen	15, 43, 44, 47, 54, 56, 61, 63, 91, 95, 96, 97, 102, 104, 109, 109, 111, 115, 125, 127, 133, 146, 150, 152, 172, 179, 193, 199, 199, 222, 227, 234
5. EU-Gleichbehandlungsrichtlinie	64	Accessibility-Standard (eCH-0059)	100
ABGB		Aktionsplan	31, 53, 103, 106, 108, 127, 141, 158
§ 1034	191	Allgemeine Bemerkungen	45, 49, 51, 53, 56, 116, 120, 193, 206, 209
§ 163	78	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz	30, 35, 62, 63
§ 173	79	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz	135
§ 173 Abs 1 S 1	79	Alltagsaktivitäten	191
§ 21	191, 201	Alter	29
§ 22	189	altersbedingte degenerative Demenz	207
§ 239	191	altersbedingte/-gemäße Vorkehrungen	196, 209
§ 24	191	Alterspension	147, 149
§ 24 Abs 2	192	Alterssicherung	127
§ 242 Abs 1	194	Alterung der Gesellschaft	209
§ 242 Abs 2	195	angemessene Vorkehrungen	19, 31, 36, 47, 51, 57, 58, 59, 62, 63, 99, 159, 170, 181, 184, 211, 215, 224, 226, 227
§ 252	79	Antidiskriminierungsgesetze	30, 32, 38, 48, 59, 75, 184, 215
§ 252 Abs 1	79	Anwendbarkeit der UN-BRK, unmittelbare	52
§ 252 Abs 2	79, 196	Arbeit	17, 23, 35, 96, 97, 98, 99, 102, 110, 117, 120, 133, 135, 142, 147, 151, 154, 158, 163, 165, 170
§ 252 Abs 2 S 2	79	Arbeit, Eingliederung in	117, 122
§ 253 Abs 1	79		
§ 253 Abs 1 S 3	80		
§ 253 Abs 2	79		
§ 254 Abs 1	80		
§ 254 Abs 2	80		
§ 255	78		
§ 255 Abs 2	79		
§ 258 Abs 4	194		
§ 265 Abs 2	194		
§ 865 Abs 5	194		

Arbeit, geschützte	110, 158, 161	Arbeitsmarkt, allgemeiner	18, 55, 97, 103, 115, 116, 122, 124, 125, 127, 129, 135, 138, 143, 145, 145, 148, 150, 152, 157, 161, 165, 169, 171, 172, 176, 178, 179, 183, 183
Arbeit, gleiche	169	Arbeitsmarkt, dritter	142, 150
Arbeit, inklusive	153	Arbeitsmarkt, geschützter	97, 103, 142, 145, 147, 150, 167
Arbeit, unterstützte	157, 158, 165, 169	Arbeitsmarkt, inklusiver	18, 52, 72, 116, 121, 138, 150, 168
Arbeit, wirtschaftlich verwertbare	163	Arbeitsmarkt, offener	133, 179
Arbeitgeberberatung	102	Arbeitsmarkt, segregierter	180
Arbeitgeberverbände	64	Arbeitsmarkt, Übergänge in den	158
Arbeitnehmer*inneneigenschaft	117, 123, 124, 128, 134, 145, 147, 150	Arbeitsmarktservice	134, 140
arbeitnehmerähnliches		Arbeitsmarktservicegesetz	
Rechtsverhältnis	18, 117, 117, 118, 119, 122, 123, 125	§ 38a	136
Arbeitnehmerrechte	116, 119	Arbeitsplatz	136, 144, 159, 167, 177, 181
Arbeits- und Sozialministerkonferenz	29, 37	Arbeitsplatz, angemessene Vorkehrungen am	181, 184
Arbeits(un)fähigkeit	18, 134, 134, 140, 140, 141, 147, 150, 154, 178	Arbeitsplatz, Diskriminierungen am	181
Arbeitsassistentz	150	Arbeitsplatz, geschützter	136
Arbeitsausbildung	177	Arbeitsplatz, Gewalt am	159
Arbeitsbedingungen	116, 123	arbeitsplatz, Inklusions-	166, 170, 182
Arbeitsbe-	117, 123, 124, 130, 168, 170	Arbeitsplatzanpassungen	160, 168
reich		Arbeitsplätze, geschützte	18, 144, 157, 160, 169, 171, 172
Arbeitsentgelt	117, 118, 118, 120, 130	Arbeitsrecht	25, 31, 99, 119, 120, 123, 124, 128, 128, 136, 143, 147, 151, 159, 163
Arbeitsfähigkeit, Feststellung der	138	Arbeitsstättenverordnung	32, 36
Arbeitsfähigkeit, Untersuchung der	136	Arbeitstherapie	162
Arbeitskräfteüberlassung	148, 154	Arbeitsumfeld, inklusives	102, 168, 170
Arbeitsleben	115, 117, 129, 139, 154, 159, 161, 177	Arbeitsumfeld, reguläres	158
Arbeitslosenquote	176	Arbeitsunfähigkeit, Feststellung der	135, 141, 146
Arbeitslosenversicherung	118, 121, 122, 135, 147	Arbeitsverhältnisse	98, 118, 119, 120, 122, 123, 124, 127, 128, 159, 163
Arbeitslosenversicherungsgesetz			
§ 8	135		
Arbeitslosigkeit	141, 158, 183		
Arbeitsmarkt ergänzender	173		

Arbeitsverpflichtung	163	Ausschuss	234
Arbeitswelt 35, 102, 135, 142, 152, 158, 162, 168		Ausschuss für die Rechte des Kindes	222, 234
Arbeitswelt, inklusive(re)	165, 169, 171	Autonomie	17, 44, 77, 85, 191, 195, 208
arbeitswelten, Sonder-	18, 143, 145	Autonomie der Kantone	230
ArbStV		Autonomie, finanzielle	164
§ 3	32	Autonomie, reproduktive/sexuelle	17, 71, 77, 86
Armutsgrenze	179	AVG	
Armutsrisiko	72	§ 38a	199
Assistenz	105, 108, 160, 165, 224	§ 44	74
Assistenz, persönliche	73, 85, 106	B-VG	
Assistenzpersonal	223, 225, 227	Art 10 Abs 1 Z 11	143
ASVG		Art 10 ff	143
§ 255	135	Art 15	143
§ 273	135	Art 50 Abs 2 Z 3	69
§ 4	146	Art 50 Abs 2 Z 4	69
§ 74 Abs 3 Z 6	147	Art 7	146
§ 8 Abs 1 Z 3 lit m	147	Art 7 Abs 1	82
Ausbildung 49, 135, 161, 169, 178, 180, 209, 227, 232		Art 8 Abs 3	226
Ausbildung von Lehrkräften	223, 232	barrierefreies Design	201
Ausbildung, bilinguale	226	Barrierefreiheit	19, 25, 27, 32, 35, 44, 49, 52, 53, 56, 58, 60, 61, 61, 63, 73, 74, 96, 100, 196, 197, 198
Ausbildungsabschluss	161, 169	Barrierefreiheit der Bestandsgebäude	55
Ausbildungseinrichtungen	175	Barrierefreiheit von Neubauten	56
Ausbildungsmaßnahmen	136	Barrierefreiheit von öffentlichen Dienstleistungen	198
Ausgleichsabgabe	15, 125	Barrierefreiheit von Schulgebäuden	27
Ausgleichsmaßnahmen	201	Barrierefreiheit, digitale	17, 71, 74, 85, 197
Ausgleichszulagenrichtsatz	149	Barrierefreiheit, physische	55
Ausgleichsfond	137	Barrierefreiheitsanforderungen	44, 74
Auslastungsquoten	168	Barrierefreiheitserklärungen	75
Auslegung	26, 49, 84, 116, 122, 226	Barrierefreiheitsgesetz	74
Auslegung, konventionskonforme	121, 123, 124		
Auslegung, völkerrechtsfreundliche	26		
Auslegung, völkerrechtskonforme	124		

Barrierefreiheitsstärkungsgesetz	32, 35, 44	Behinderung, menschenrechtliches Modell	28, 72, 138, 138, 141, 228
Barrieren	24, 30, 34, 39, 53, 62, 71, 74, 83, 103, 197, 224, 226	Behinderungen, geistige	208, 210, 229
Bauordnung	32	Behinderungen, körperliche	161
Bauwesen	107	Behinderungen, psychosoziale	211, 214, 229
BBG		Behinderungen, seelische	210
§ 13f	70	Behinderungsbegriff	16, 28, 36
§§ 13a ff	70	BEinstG	
§§ 8 ff	70	§ 11 Abs 1 S 2	142
Beauftragte für Menschen mit Behinderungen	33, 34, 61	§ 11 Abs 2	137
Bedürfnisse	54, 100, 214	§ 2 Abs 2 lit d	136
Beeinträchtigung, körperliche	48, 160, 191, 201	Beistandsbegleitung	212
Begleitung	116, 165, 183	Beitragseinnahmen	149
Behandlung, medizinische	79, 196, 207, 209	Beitragszahlungen	126
Behandlungsfehler	82	Benachteiligung, Begriff der	101
Behandlungsverträge	208	Benachteiligung, unzulässige	57
Behinderteneinstellungsgesetz	136, 139, 154	Benachteiligungen 62, 64, 95, 99, 106, 159	
Behindertengleichstellungsgesetz	17, 27, 28, 30, 33, 38, 55, 59, 63, 63, 95, 98, 98, 106, 110, 111, 159, 197, 224, 229	Benachteiligungen, indirekte	99
Behindertenhilfe	107, 138, 140, 143, 144, 150, 157, 160, 165, 171	Benachteiligungen, Schutz vor	99, 105, 110
Behindertenorganisationen	101, 105, 157	Benachteiligungsverbot	16, 30, 35, 62, 63, 99, 159
Behindertenpolitik	30, 39, 95, 97, 98, 102, 105, 107, 159, 170	Beratung	200, 214, 215, 215, 223
Behindertenpolitik, inklusive	109	Berufsberatung	160
Behindertenrat	33, 62, 64, 88, 88, 89, 91	Berufsbildungsbereich	117
Behindertenverbände	28, 30, 33, 54	Berufsleben	139, 177
Behinderung, medizinisches Modell	72, 133, 134, 138, 142, 151, 224, 225, 228	Berufsrecht, ärztliches	32
		Berufsunfähigkeitszentrum	178
		Berufsunfähigkeitspension	134, 142
		Beschäftigung	17, 99, 115, 117, 119, 120, 121, 123, 125, 125, 128, 133, 135, 142, 142, 145, 146, 150, 158, 158, 161, 165, 177, 177, 182, 184, 184

Beschäftigung, geschützte	115, 117, 123, 126, 127, 129, 133, 134, 135, 142, 144, 145, 146, 150, 154, 177	§ 1821 Abs 3 Nr 1	46
		§ 1821 Abs 4	45
		§ 1823	46
Beschäftigung, segregierte	134	§ 1901 Abs 1 S 1	45
Beschäftigung, sichere	183	§ 1901 Abs 1 S 2	45
Beschäftigung, unterstützte	126, 127	§ 1906 Abs 3	39
Beschäftigungsalternativen	137	§ 611a	120, 123
Beschäftigungsangebote	107, 145, 161, 167	§ 611a Abs 1	124
		BGG	
Beschäftigungseinrichtungen	175	§ 15	58
Beschäftigungsförderung	144	§ 15 Abs 1	56
Beschäftigungsmo- delle	143, 144, 149, 165	§ 15 Abs 1 Nr 1	56
		§ 17	33
Beschäftigungspflicht	124, 125	§ 3	29
Beschäftigungspolitik	175, 176	§ 7	31
Beschäftigungsquoten	177	§ 7 Abs 1 S 4	57, 58
Beschäftigungstherapie	143	§ 7 Abs 2	57
Beschäftigungsverhältnis	117, 119, 120, 142	§ 8 Abs 1	56
		§ 8 Abs 3	32, 55, 56
Beteiligung	17, 87, 88, 88, 90, 91, 210, 214	Bildung	65, 74, 77, 110, 226, 227, 234
beteiligungsfähig	210	Bildung, berufliche	127
Beteiligungsprozess	64	Bildung, inklusive	25, 35, 50, 83, 97, 222, 226, 226, 229, 230, 231, 233
Betreuer	45, 206, 210	Bildungsangebote, separative	233
Betreuung	45, 167, 207, 209, 209	Bildungsbereich	73, 107, 198, 222
Betreuungseinrichtungen	177	Bildungsbericht	228
Betreuungskosten	168	Bildungseinrichtungen, separierende	229
Betreuungsleistungen	162	Bildungskarrieren	231
Betreuungsmaßnahmen	141	Bildungsministerien	223, 225
Betreuungsrecht	25, 26, 44, 59, 206, 206	Bildungspolitik	228, 233
Betrieb, inklusiver	170	Bildungssystem	225, 231
Bewusstseinsbildung	83, 232	Bildungssystem, inklusives	19, 25, 35, 51, 72, 97, 221, 223, 227
Bewusstseinsbildungsmaßnahmen	83	Bildungssystem, integratives	51
BGB		Bildungssysteme, separierte	231
§ 1821 Abs 2	45		
§ 1821 Abs 3	47		

Bildungswesen	51, 60	Deutscher Behindertenrat	62, 63
Brailleschrift	199	Dienstleistungen	32, 38, 44, 49, 61, 61, 63, 74, 81, 96, 98, 98, 103, 147, 150, 167, 183
Budget für Arbeit	125, 127, 129	Dienstleistungen, digitale	74, 100, 103
Budget für Ausbildung	125	Dienstleistungen, gemeindenah	50
Bundes-Verfassungsgesetz	143	Dienstleistungen, öffentliche	110, 198
Bundesbehindertenanwalt/-wältin	70	Dienstleistungen, wettbewerbsfähige	147
Bundesbehindertenbeirat	70	Dienstleistungsangebote	136
Bundesbehindertengesetz	70, 137	Dienstleistungsbereiche	137, 161
Bundesebene (CH) 17, 97, 100, 108, 110, 229		Dienstnehmer*in	146
Bundesebene (D)	56	Dienstverhältnisse	149
Bundesebene (Ö)	73, 75	digitale Formate	199
Bundesländer	222	digitale Inklusion	103
Bundesländer (D) 25, 37, 223, 226, 231, 232, 235		digitale Produkte	74
Bundesländer (Ö) 81, 138, 140, 143, 143, 145, 151, 197, 198		digitale Verhandlungen	74
Bundespflegegeldgesetz	81	Disability-Mainstreaming	98
Bundesteilhabegesetz 29, 35, 120, 130, 235		Diskriminierung	19, 31, 45, 47, 57, 58, 62, 83, 98, 120, 123, 158, 180, 181, 205, 214, 215, 225
Bundesverwaltung	57, 64	Diskriminierungsschutz	17, 62, 63, 65, 96, 98
bürokratische Hürden	76	Diskriminierungsverbot	19, 36, 48, 75, 99, 128, 159, 164, 215
BVerfGG		Dokumente	49, 88, 96, 102, 109
§§ 6 f	24	Dolmetschen	210
Chancengleichheit	60, 176	Dolmetscher*innen	199
Chancengleichheitsgesetze	197	Dolmetschleistungen	100, 212
Chancengleichheitsperspektive	230	Doppelcharakter der WfbM / Beschäftigung	18, 116, 123, 128
Concluding Observations	69, 71, 74, 82, 83, 115, 133, 134, 142, 185, 215, 222, 233	durchlässiger Arbeitsmarkt	138
constructive dialogue	89	Durchlässigkeit	18, 103, 115, 127, 165, 169, 171, 231
COVID-19	147, 211	Durchschnitt	146, 163, 176, 179, 180, 201
Daten	71, 73, 78, 103, 160, 226	Durchschnittsentgelt	118
De-Institutionalisierung	83		
Definitionen	138, 191, 224		
Deliktsfähigkeit	190		

Ehefähigkeit	80	EMRK	
EheG		Art 14	48
§ 1	80	Art 34 S 1	52
Ehegatten	206	Art 8	77
Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen	97, 104, 159, 168	Entgelt	126, 127, 130, 150
Eingetragene Partner*innenschaft	80	Entgeltregelung	120
Eingliederung in den Arbeitsmarkt	116, 126, 159, 161	Entgeltsystem	117, 127, 129
Eingliederung vor Rente	159	Entlohnung	134, 146, 148
Eingliederung, berufliche	172	Entscheidung über medizinische Behandlungen	207
Eingliederungshilfe	27, 29, 38, 228	Entscheidungen	24, 30, 69, 82, 193, 197, 208, 222
Eingliederungshilfeverordnung	29	Entscheidungen zum Betreuungsrecht	26
Eingliederungsmaßnahmen	160, 161	Entscheidungen zur Arbeitsfähigkeit	141
Eingriffe	27, 78, 215	Entscheidungen, rechtswirksame	206
Eingriffe, medizinische	208	Entscheidungsfähigkeit	78, 86, 192, 192, 196, 202
Einkommen	118, 142, 146, 153, 163	Entscheidungsfindung	193
Einkommenszuwachs	149, 164	Entscheidungsfindung, ersetzende	46, 207, 209, 209
Einschätzungen	96, 106, 139, 206, 212, 233	Entscheidungsfindung, selbstbestimmte	191
Einschätzungsverordnung	136, 139	Entscheidungsfindung, unterstützte	46, 59, 97, 103, 191, 193, 207, 209
Einschränkungen	46, 71, 119, 122, 197, 211, 213	Entwicklungsmöglichkeiten	157, 167, 229
Einwilligung	78, 208	Erfüllungsvorbehalt	69
Einwilligungsvorbehalt	59, 194	Erkenntnisfähigkeit	192, 206
Eltern	78, 183, 190, 222, 231	Erwachsenenschutz	73, 80, 97, 103, 192, 193, 200, 201
Eltern wider Willen	82	Erwachsenenvertretung	78, 84, 190, 191, 194, 200
Elternvereinigungen	161, 223	Erwerbsbeteiligung	158, 176
Elternwahlrecht	222	Erwerbsfähigkeit	121, 160, 162
Empfehlungen	26, 61, 70, 75, 77, 91, 96, 97, 106, 109, 127, 158, 170, 180, 181, 193, 199, 199, 205, 209, 211, 212, 221, 232, 232, 234	Erwerbsminderung	118, 118, 119, 121, 121, 126
		Erwerbstätigkeit	136, 146, 157, 165

EuGH	31, 123, 201	Gebärdensprachen	100, 107, 199, 233
Europäische Kommission	31	Gebärdensprachen, schweizerische	100, 104
Europäische Union	15, 35, 100	Gefährdung des Lebens	78
Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	27, 48	Gefährdung des Rehabilitationszwecks	120
European Accessibility Act	35, 74	Gefährdung, ernstliche und erhebliche	194
existenzsicherndes Einkommen	122	Gemeindedienststellen	76
Existenzsicherung	142, 153, 162, 169	Gemeinden	27, 32, 35, 49, 74, 103, 183, 197, 225
Exklusionsquote	73, 223, 228	gemeindenaher Dienste	73
Fachkräfte	182, 183	gemeindenahere Leistungsangebote	193
Fakultativprotokolle	52, 69, 97, 233	Gender	73
Familie	176, 179, 206, 215	Genehmigung, gerichtliche	80
Familienbeihilfe	81, 149	genehmigungsbedürftig	79
Familiengericht	207, 213	Genehmigungsvorbehalt	194
Familiengründungswünsche	79	General Comment	59, 116, 153
Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs	223, 225, 234	Gerichtsverfahren	198, 199, 209, 210, 214
Feststellungen, ärztliche	140	Geschäftsfähigkeit	190, 194, 203, 206, 206, 210
Feststellungsverfahren	139, 224	Geschlecht	78, 86
Finanzausgleich	149, 162, 224, 226	geschlechtsanpassende Maßnahmen	77
Föderalismus	15, 16, 24, 26, 28, 30, 32, 33, 34, 40, 71, 72, 76, 95, 97, 103, 108, 133, 150, 227, 230	Geschlechtsentwicklung	44
Föderalismusreform	24, 38	Gesellschaft	64, 96, 139, 153, 215
Förderinstrumente	126	Gesellschaft, inklusive	83, 83
Fördermaßnahmen	50, 115, 139, 141, 224	gesellschaftliches Leben	180
Förderprogramme	158	Gesetzgebung	23, 24, 58, 74, 84, 101, 107, 143
Förderquote	223, 228	Gesetzgebung, Partizipation der Menschen mit Behinderungen an	33
Förderschulen	222, 226, 230, 231	Gesetzgebungstätigkeit der Kantone	108
Frauen	77, 159, 160, 176	Gesetzgebungsverfahren	30, 64, 73
Fürsorgegedanke	192	Gesundheit	29, 36, 74, 130
Fürsorgerecht	25, 29	Gesundheit von Arbeitnehmenden	99
Gebärdendolmetsch	198, 199, 201, 211		
Gebärdensprache, österreichische	226, 233		

Gesundheit, funktionale	142	gleichberechtigt	95, 105, 125, 193, 196, 198, 206, 206, 209, 211, 226
Gesundheit, Schädigung der	79	Gleichstellung	60, 85, 95, 97, 101, 102, 105, 159, 168, 171
Gesundheitsbereich	198	Gleichstellungsauftrag	18, 127
Gesundheitsleistungen	71, 77	Gleichstellungspolitik	107
Gesundheitsschutz	211	Gleichstellungsrecht	37, 75, 108, 119, 121, 123
Gesundheitsstraße	135, 139, 140	Globalisierung	161
Gesundheitswesen	32, 107	Grundfreiheiten	205
Gewalt	159	Grundrecht	37, 47, 164
Gewalt, Freiheit von	77	Grundrechtsdogmatik, deutsche	26
Gewalt, öffentliche	64	Grundrechtsdogmatik, österreichische	83
Gewalt, sexuelle	212	Grundsatz, lex specialis/lex posterior	120
Gewaltopfer, Hilfsangebote für	97	Grundsicherung	118, 121, 129
Gewaltschutz	72	Handlungsfähigkeit	44, 59, 189, 192, 193, 200, 206
GG		Heilpädagogik	230
Art 104a	24	heilpädagogische Tradition der Schweiz	233
Art 19 Abs 4	43	Heim	97, 105, 108
Art 19 Abs 4 S 1	51	Hessische Verfassung	
Art 2 Abs 2	39	Art 137	27
Art 28 Abs 2	27	Hilfebedürftigkeit	122
Art 3 Abs 3 S 2	30, 45, 48, 58	Hilfestellungen	103
Art 30	24	Hilfsmittel	106, 160, 225
Art 31	25	ICF	29, 142
Art 50	24	Individualbeschwerde	52, 57, 233
Art 59	25	individualisierte	
Art 70	24	Unterstützungsangebote	169
Art 72 ff	24	Individualklagerechte	17, 43, 56
Art 74	24	Individualrechtsschutz	51
Art 87	24	Inklusion	15, 17, 25, 27, 35, 43, 47, 51, 53, 58, 60, 61, 64, 84, 102, 106, 109, 135, 149, 152, 170, 222, 228, 230, 231, 235
Art 93	24		
Art 93 Abs 1 Nr 4a	51		
Art 83 f	24		
Gleichbehandlung	59, 82		
Gleichbehandlung, haftungsrechtliche	82		
Gleichbehandlungs-Richtlinie	64		
Gleichbehandlungsgebot	75		

Inklusionsarbeitsplätze	169	Jugendliche	45, 136, 190, 224, 226, 229, 234
Inklusionsbedingungen	224	junge Menschen	135, 161, 169
Inklusionsbetriebe	126, 165	Justiz	105, 107, 176, 196, 208, 209, 211, 212, 214, 215
Inklusionsgrad	165	Justizbehörden	199
Inklusionsinitiative	104, 109, 110	Justiziabilität	50, 54
Inklusionspotenzial	167	Justizministerium	64, 198, 209
Inklusionsquote	73, 223, 228	Justizpersonal	209
Inklusionsrahmengesetz	106	Justizstatistik	207
inklusive Beschulung	227, 231, 231	Justizverwaltung	211, 212
inklusive Organisation	169	Kantone	95, 98, 100, 102, 105, 107, 162, 166, 170, 171, 222, 228, 230, 233
inklusive Umbau des Schulwesens	55	Kinder	48, 60, 77, 146, 183, 189, 190, 222, 226, 226, 229, 233, 235
Integration	17, 38, 43, 47, 100, 144, 148, 154, 157, 159, 161, 168, 170, 180, 222, 227, 229	Kinder- und Jugendhilfe	45, 228
Integrationsarbeitsplätze	168	Kinder- und Jugendstärkungsgesetz	44
Integrationsbemühungen von Unternehmen	162	Kinderrechtskonvention	222
Integrationsbetriebe	157, 173	Koalitionsvertrag	38, 62, 63
Integrationsmaßnahmen	163	Kommunen	27
integrative Beschulung	48	Kommunikation	86, 100, 197, 198, 199, 210, 213
Integrativer Betrieb	134, 141, 152	Kompetenzzentrum für Leichte Sprache	103
interdisziplinär	29, 36, 86, 87, 137	Konsument*innen	201
Interessentenklage	51, 57	Krankenhäuser	32, 211, 213, 214
Interessenvertretung	27, 61, 64, 88	Krankenversicherung	32, 118, 146
International Disability Alliance	89	Kündigungsmöglichkeiten	120
Interpretation, völkerrechtskonforme	70	Kündigungsschutz	139
intersektionale Dimensionen	71	L-BGG BW	
invalid	135, 159, 162, 167	§ 3 Abs 3	58
Invalidenversicherung	100, 106, 159, 172	§ 7	58
Invalidityspension	134, 142	Lebensbeihilfe	179
Invalidityversicherung	224	Lebensbereiche	30, 31, 62, 99, 105, 107, 193, 206
IRC	179, 183, 185, 205, 206, 209, 211, 212, 215, 216		
Isolation	175, 183		
Japan	176, 184, 205		

Lebenshilfe	142, 144, 148, 153	Mindestlohnanspruch	127
Lebensunterhalt	118, 163	Mindestlohnge- setz	118, 120, 123, 124, 129
Leistungsangebot, ambulantes	109	Mindestschutzniveau, absolutes	147
Leistungsfähigkeit	116, 121, 137, 178	Mindeststandard für die Zugänglichkeit	53
Leistungsqualität	162	Mindeststandard, baulicher	198
Leistungsvermögen	120, 123, 124, 140	Missbrauch durch Dritte	47
Leistungsverpflichtung	124	Missbrauch, Freiheit von	77
Lernfortschritt	227	Mitbestimmung	33, 33, 157, 170
Lernhilfen	224	Mitsprache	169
List of Issues	88	Mitwirkung	28, 53, 108, 170
Lohn 18, 143, 144, 145, 147, 148, 152, 157, 163, 169		Mobilität	76, 109, 198, 214
Lohnpolitik	163, 170	Monitoring	34, 70, 73, 75, 85, 89, 128, 221, 233
Lohnsteuereinnahmen	149	Nachteile beim Zugang	211
Lohnzuschüsse	144, 181	Nachteile für die Wirtschaft	63
Marginalisierung	177	Nachteile, behinderungsbedingte	125, 127
Maßnahmen 49, 53, 73, 91, 117, 124, 133, 143, 179, 193, 196, 199, 200, 211, 212, 213, 215, 225		Nachteilsausgleich	48, 51, 118, 119, 126, 127
Maßnahmen, berufliche	139	Nahverkehr	32
Maßnahmen, empfängnisverhütende	78	Nasciturus	189
Mehrebenensystem	15, 16, 23, 74, 130, 227	Nationaler Aktionsplan	91, 139, 140, 142, 148, 151, 152
Menschenrechte	23, 26, 27, 34, 34, 35, 44, 48, 122, 128, 205	Niederlassungsfreiheit	108
Menschenrechtsinstitutionen	23	Notenschutz	48
Menschenrechtskonvention	48, 60	Notunterbringung	213
Menschenrechtsschutz	43, 44, 96	öBBG	
Menschenrechtsverträge	16, 23, 25, 37	§§ 13g ff	70
Minderjährige	79, 191	OECD	159, 173
Mindestarbeitsfähigkeit	137	öffentlicher Verkehr	96, 98
Mindestleistungsfähigkeit	136, 140, 142	OPCAT-Kommissionen	70
Mindestleistungspflicht	136		
Mindestlohn	116, 118, 120, 130, 175, 178, 181, 182, 183		

öStGB		Prozessführung, strategische	233
§ 90 Abs 2	78	Psychiatrie	46, 59, 71, 162, 211, 213, 214
§ 97 Z 1	82	Psychisch-Kranken-Gesetz	208, 213, 214
§ 97 Z 2 dritter Fall	82	psychische Erkrankung	160, 178, 190, 191, 208, 210, 213, 214
öVolksanwaltschaftsgesetz		psychosoziale Versorgung	73
§ 11 Abs 1 Z 1	70	psychotische Phase	212
öZPO		Quotenregelung	177
§ 1 Abs 2	195	Ratifizierung	63, 69, 96, 151, 230, 234
§ 132a	74	RBG 2013	
§ 73a	199	§ 4 f	140
Pädagogik, inklusive	225, 233	Recht auf Arbeit	15, 32, 36, 52, 61, 71, 116, 127, 130, 134, 157, 172, 175, 184, 205, 217
pädagogische Maßnahmen	124	Recht auf Bildung	15, 19, 25, 35, 50, 51, 61, 71, 221, 221, 222
Pandemie	95, 147, 211	Recht auf Dolmetschleistungen	198, 212
Paradigmenwechsel	45, 141, 151	Recht auf Leben	46, 83
Parallelbericht	17, 88, 88, 89, 91	Recht auf Privatsphäre	213
Partizipation	15, 16, 33, 53, 87, 88, 98, 103, 142, 225	Recht auf Unterricht	223
partizipativer Prozess	73	Recht auf verständliche Kommunikation	197
Patienten	208, 211, 213, 214	Recht auf Zugang zu Information	75
Patientenselbstbestimmungsgesetz	208	Recht, subjektives	51, 57, 70
Pensionsversicherungsanstalt	135	Rechtsanspruch	99, 117, 162, 225
Personenverbände	189	Rechtsbeihilfe	213, 214
persönliches Budget	108, 168	Rechtsberatung	200, 214
Pflege	29, 137	Rechtsdurchsetzung	19, 70, 221, 232
Pflegestufe	81	Rechtsfähig-	189, 189, 200, 202, 206, 206
Pflegeverantwortung	176	keit	
Pflegeversicherung	118	Rechtsgeschäfte	195, 207
Pflichtversicherung	146	Rechtsschutz	47, 51, 57
Pflichtverteidiger	210, 212	Rechtssubjektivität	15, 19, 71, 83, 83, 189, 189, 189, 189, 196, 200, 206, 222
politische Abwägung	54	rechtsvergleichend	33
politische Partizipation	103		
politische Rechte	52, 107		
Polizei	176, 214		
prozessbezogene Vorkehrungen	214		
Prozessfähigkeit	195, 200, 202, 210		

Reform 18, 29, 31, 36, 44, 51, 62, 64, 73, 115, 120, 122, 126, 127, 128, 158, 169, 171, 209, 213		schutzberechtigt	192
Regierungsprogramm 135, 141, 147, 148, 154, 225, 235		Schutzbestimmungen	128, 159
Rehabilitationseinrichtungen 18, 116, 175		Schutzcharakter der Beschäftigungspolitik 177	
rehabilitationsfähig	137	Schutzfunktion	119
Rehabilitationsträger	125, 235	Schutznormlehre	51
Rehabilitationsvorbehalt	120	Schutzstandard	126
Rehabilitationszentren	177	Schwangerschaftsabbruch	82
Rehabilitationszweck	120, 123, 125, 128	Schwerbehinderung	28, 125, 128, 130
rehabilitative Komponente	119, 125	selbstbestimmt Leben	85, 97
rehabilitative Leistungen	123	selbstbestimmte Lebensführung	106
Ressourcen 33, 53, 89, 91, 109, 140, 141, 151, 169, 182, 182, 223, 226, 227, 231		selbstbestimmtes Leben	179
Ressourcentransfer	223	selbstbestimmtes Wohnen	96, 110
Schadensersatz	82, 84, 190	Selbstbestimmung	44, 208
Schattenbericht	96, 173	Selbstbestimmung bei medizinischer Behandlung 209	
Schlichtungsverfahren	64	Selbstbestimmung von Patienten	208
Schonvermögen	122	Selbstbestimmung, sexuelle	77
Schulbehörden	225	Selbstbindung	54
Schulbiographie	226	Selbstvertretungsorganisationen	223
Schulbündnisse	231	Selbstverwaltung	16, 27, 34, 39
Schule 31, 55, 222, 226, 226, 228, 230, 232		Sexualassistenz	81, 86
Schulgesetz	40, 227	sexuelle Identität	77
Schulsystem	51, 55, 222, 226	SGB II	
Schutz der Gesundheit von Arbeitnehmenden 99		§ 12	122
Schutz der Unversehrtheit der Person 78		§ 16 ff	122
Schutz vor erheblichen Gefahren für die körperliche Unversehrtheit 46		SGB III	
Schutz vor sich selbst	47	§ 138 Abs 5	121
Schutz vor Übervorteilungen im Rechtsleben 192		§ 25	121
Schutzbedürfnis	119, 125, 128, 212, 214	§ 28 Abs 1 Nr 2	119, 121
		SGB IV	
		§ 7	121
		§ 7 Abs 1	119
		SGB IX	
		§ 160	126

§ 2 Abs 1	29	SGB XI	
§ 215	126, 165	§ 20 Abs 1 S 2 Nr 7	118
§ 219 Abs 1	117	SGB XII	
§ 219 Abs 1 S 1	115	§ 41 Abs 1 u 3	118
§ 219 Abs 1 S 2	115, 125	§ 45 Abs 1 S 3 Nr 3	118
§ 219 Abs 1 S 2 Nr 1	117	§ 45 S 3 Nr 3	121
§ 219 Abs 1 S 2 Nr 2 u S 3	121	§ 90	122
§ 219 Abs 1 S 5 u 6	126	Sinnesbeeinträchtigung	160, 197, 198
§ 219 Abs 2	117, 124	Sinneswahrnehmung	139
§ 220 Abs 2	124	Sonder-Arbeitsverhältnis	163
§ 221 Abs 1	117, 117, 122, 123	Sonderarbeitswelt	145
§ 221 Abs 1 u 3	117, 124	Sonderberichterstatteer, UN-	210
§ 221 Abs 2	117, 120	Sondereinrichtungen	160
§ 221 Abs 2 S 1	118	Sonderpäd-	225, 226, 229, 231, 233, 235
§ 221 Abs 7	124	agogik	
§ 55	126	Sonderpädagogik-Konkordat	229
§ 58 Abs 2	117	Sonderschule	135, 145, 160, 222, 229
§ 58 Abs 3	125	Sozialarbeiter*Innen	210
§ 59	118	Sozialberatungsangebote	103
§ 60	125	Sozialbereich	198
§ 60a	125	Sozialdirektor*Innen	109, 170
§ 99	29	soziale Dienste	175
§§ 56, 58	117	soziale Vergünstigungen	65
SGB V		soziales Geschlecht	78
§ 2a	32	Sozialforschung	16
§ 5 Abs 1 Nr 7	118	Sozialhilfe	161
SGB VI		Sozialhilfeträger	29
§ 1 S 1 Nr 2 lit a	121	Sozialleistungsverhältnis	124, 125
§ 1 S 1 Nr 2a	118	Sozialministerien	34, 70
§ 162 Nr 2	118, 126	Sozialministeriumsservice	70, 140
§ 43 Abs 2 S 3 Nr 1	119, 121, 121	Sozialministerkonferenz	24
§ 43 Abs 2 S 3 Nr 1 u Abs 6	118	Sozialpolitik	18, 151, 158, 176
§ 43 Abs 2 S 3 Nr 2	126	Sozialrechts-Änderungsgesetz 2023	135,
§ 43 Abs 6	118, 126		141
SGB VII		Sozialschutz	65
§ 2 Abs 1 Nr 4	118		

sozialstaatlich	157	Subjekt, handelndes	212
Sozialverband VdK	62	Subjektfinanzierung	108, 168
Sozialversicherung 18, 25, 29, 100, 118, 118, 119, 120, 128, 129, 134, 143, 146, 148, 154, 161, 172, 178, 197		subsidiär	159
Sozialversicherung, Beitragspflicht der 163		substitute decision-making	193
Sozialversicherungsansprüche	164	Suchterkrankungen	160
Sozialversicherungspflicht 128, 146, 148		supported decision-making	193
Sozialversicherungsträger	24	Supported Employment	166
SPF	223	SWÖ-KollV	
Spitzenverbände	30	§ 29a	150
Sprachbehinderungen	199, 210	Systematik, ICF-	30
Sprache, einfache	144, 197	Systemlogik	165
Sprache, Leichte	103, 199	systemtransformatorischer Anspruch	227
sprache, Unterrichts-	233	Systemumstellung/- weiterentwicklung	168, 169
Sprachenfreiheit	100	tag, All-	73, 106, 164
Sprachschwächen	191	Tagespauschalen	162, 168
Staatenbericht 15, 23, 26, 29, 44, 54, 63, 69, 83, 88, 95, 193, 199, 199, 222, 234		Taiwan 16, 18, 175, 175, 176, 177, 179, 181, 182, 183, 184, 205, 205, 206, 209, 209, 210, 211, 212, 214, 215	
Staatenberichtsprüfung	205, 209, 211	Taschen-	18, 143, 144, 145, 147, 148, 152
Staatenberichtsverfahren 257, 17, 84, 87, 88, 88, 90, 91, 95, 97, 104, 110, 111, 158, 171, 173		geld	
Staatenberichtszyklus	43	Teilarbeits(un)fähigkeit	141
Staatendelegation	89	Teilhabe am Arbeitsleben	115, 117, 129
Staatenprüfung 61, 63, 69, 86, 90, 91, 115, 129, 222, 232		Teilhabe am Bildungswesen	51, 225
Staatenprüfverfahren	17, 95, 96, 133	Teilhabe an allen Lebensbereichen	105
Sterilisation	78	Teilhabe an Arbeit	15
Sterilisation, nicht indizierte	78	Teilhabe, aktive	62
StPO		Teilhabe, gesellschaftliche	87, 95
§ 56 Abs 7	199	Teilhabe, gleichberechtigte	125, 197
Strategic litigation	233	Teilhabe, politische	104
Strategie	53, 97, 106, 205, 209, 223	Teilhabe, volle und wirksame	87
		Teilhabe. soziale	167
		Teilhabeplan	27, 39
		Teilversicherung	147
		therapeutische Maßnahmen	124

Therapie	160	Art 17	47, 78
Transfereinkommen	163	Art 19	83, 97, 108
Überforderungsklausel	64	Art 19 lit c	50, 73
Übergang	18, 55, 97, 122, 125, 127, 129, 145, 158, 165, 169, 171, 172, 179	Art 2 Abs 3 u 4	49
Übergangsförderung	122	Art 2 Abs 4	47
Übergangsquote	115, 126	Art 21	74
Überwachung	53, 87, 233	Art 22	77
überwinden	18, 184, 209	Art 23	83
Umfragetools	102	Art 24 15, 19, 36, 71, 83, 97, 221, 221, 222, 233	
Umsetzung	15, 17, 23, 26, 27, 32, 34, 37, 47, 53, 56, 58, 63, 70, 74, 87, 88, 90, 91, 95, 95, 97, 97, 101, 103, 107, 110, 116, 122, 129, 141, 171, 196, 200, 205, 215, 221, 221, 223, 227, 228, 230, 231, 232, 235	Art 24 Abs 1	51
Umsetzung der UN-BRK	15, 16, 23, 24, 25, 27, 28, 31, 33, 34, 34, 36, 43, 43, 61, 64, 69, 72, 86, 87, 88, 88, 89, 91, 95, 95, 97, 103, 105, 108, 109, 129, 176, 184, 221	Art 24 Abs 1 S 2	51
Umwelt	56, 74	Art 25	77
UmwRG		Art 25 lit c	73
§ 1 S 1 Nr 4	56	Art 26	119
UN-Ausschuss	15, 17, 23, 26, 53, 61, 63, 70, 72, 74, 77, 84, 86, 87, 88, 88, 89, 91, 95, 96, 106, 109, 115, 119, 120, 123, 125, 127, 133, 138, 146, 152, 158, 169, 173, 221, 222, 226, 232, 234	Art 27 15, 17, 71, 83, 97, 115, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 133, 134, 138, 146, 147, 151, 154, 157, 172	
UN-BRK		Art 27 Abs 1 18, 115, 119, 121, 122, 124, 125, 126, 127, 129	
Art 10	46, 83	Art 27 Abs 1 S 1	52
Art 15	15, 19, 44, 59, 71, 83, 193, 205, 206 12	Art 27 Abs 1 S 2 lit a u b	120, 123
Art 12 Abs 3	46	Art 3	84
Art 12 Abs 4	47	Art 3 lit a	45
Art 12 Abs 4 S 2	45	Art 33	34
Art 13	15, 19, 71, 74, 196, 205, 209	Art 33 Abs 1	70
Art 15	77	Art 33 Abs 2	70
Art 16	77, 97	Art 4	72, 84
		Art 4 Abs 1 lit d	72
		Art 4 Abs 2	53
		Art 4 Abs 3	53, 56, 71, 73, 225
		Art 4 Abs 5	69, 72
		Art 5	49, 83, 116
		Art 5 Abs 1	120
		Art 5 Abs 4	119
		Art 8	83, 83

Art 9	32, 49, 52, 74, 97	Verfahrensgesetze	210, 212, 213, 214
Art 9 Abs 1	52	Verfahrensordnungen	199
Art 9 Abs 1 S 1	50	Verfahrenspfleger	212, 213
Art 9 Abs 2 lit a	53	Verfahrensrecht	27
UN-Kinderrecht	222, 230, 234	Verfassungsbeschwerde	51
Unfallversicherung	118, 147	Verfassungsorgane	55
Ungleichbehandlung	58, 83, 108, 120	Verfassungsrecht	30, 105, 116
universelles Design	36, 199, 201	verfassungswidrig	195, 200, 202
Unterhalt	82	Verhaltenssteuerungsfähigkeit	192
Unterricht	40, 231	Verhütungsmaßnahmen	77
Unterricht, bilingualer	226, 233	Verletztenklage	51, 57, 58
Unterstützung 16, 59, 79, 103, 108, 140, 165, 191, 197, 200, 221, 231		Vermittlung	124, 134, 168
Unterstützung, finanzielle	33	Vermögen	29, 46, 189
Unterstützungsangebote, flexible und bedarfsgerechte	169	Verpflichtung zur Untersuchung der Arbeitsfähigkeit	136
Unterstützungsbedarf	105, 107, 110, 122	Verpflichtungen	52, 54, 69, 72, 76, 84, 91, 99, 123, 133, 165, 190, 195, 200, 203, 212
Unterstützungsleistungen	101, 105, 134, 177, 195, 213, 224, 226	Verpflichtungen der Arbeitgebenden	162, 170
Unterstützungsmodelle, alternative	168	Verpflichtungen der Bundesbehörden	100
Unterstützungspersonen	79	Verpflichtungen des Beschäftigten	124
Unterstützungssystem	228	Verpflichtungen privater Anbieter	62, 63
Verbände	15, 33, 53, 56, 62, 64, 104	Verpflichtungen zu angemessenen Vorkehrungen	159
Verbändebeteiligung	55, 56	Verpflichtungen zum Schutz der Gesundheit	99
Verbandsbeschwerderecht	101	Verpflichtungen zur Barrierefreiheit	57, 64
Verbandsklage	17, 43, 56, 58	Verpflichtungen, völkerrechtliche	69, 72, 110, 151
Verbesserungen	64, 75, 97, 99, 104, 126, 127, 133, 142, 160, 176, 199, 200, 212	Verträge	72, 125, 189
Verbraucher	201	Verträge, privatrechtliche	19, 215
Verbraucherschutz	32	Verträge, völkerrechtliche	25
Verfahren	78	Vertragsfreiheit	159
Verfahren, gerichtliches	53		
verfahrensbezogene Vorkehrungen	196, 209, 212		
Verfahrensfähigkeit	195		

Vertragsrecht	163, 202	Wahl- und	
Vertrauenspersonen	196	Stimmrechtsbeschränkungen	108
Vertrauensschutz Dritter	192	Wahlfreiheit	103, 107, 110, 163, 169, 223
Vertretung für medizinische Angelegenheiten	78	Wahlmöglichkeiten	127, 222, 226
Vertretung, gesetzliche	190, 191, 193	Wahloption	222
Vertretungsperson	79	Wahlpflichtfach	233
Verwaltung 23, 25, 27, 28, 31, 33, 51, 54, 69, 97, 104, 104, 107, 194, 231		Wahlrecht	222
Verwaltungsentscheidungen	197	Wahrnehmung	184, 231
Verwaltungsgerichte	69, 194, 199	WCAG	197
verwaltungsgerichtliches Verfahren	51, 74	Web Accessibility Initiative	197
Verwaltungskompetenzen	24, 24	Web Accessibility-RL	75
Verwaltungspraxis	29	Weiterbildungen	158, 159, 227
Verwaltungsrecht	30, 43, 51, 60	Werkstatt 17, 55, 115, 115, 117, 127, 128, 134, 134, 143, 147, 152, 157, 160, 166, 170, 175, 177, 179, 182, 182, 183, 183, 184	
Verwaltungsstrafsachen	199	Werkstattbeschäftigte	115, 117, 118, 119, 161, 169
Verwaltungsverfahren	195, 199, 210	Werkstattbetrieb	166
Vielfalt	32, 34, 60, 151, 228, 234	Werkstätten, geschützte	134, 134, 137, 143, 144, 145, 146, 148, 150, 160, 175, 175, 177, 177, 179, 181, 181, 182, 183, 183, 184
Volksabstimmung	105	Werkstättenrecht	125
Volksanwaltschaft	89, 147, 148, 154	Werkstättensystem, deutsches	115
Volksinitiative	105, 171	Werkstättensystem, schweizerisches	162, 165, 170, 171
Vorarlberger Sittenpolizeigesetz		Werkstattlöhne	164
§ 4 Abs 5	81	Werkstattvertrag	124
Vormundschaftsrecht	44	WfbM 18, 115, 115, 116, 117, 118, 118, 119, 120, 121, 121, 123, 124, 125, 127, 128	
Vorsorgevollmacht	78, 194, 207	Wiedereingliederungsmaßnahmen	136, 141
Vorverfahrensphasen	209	Wiedereingliederungsprognose	143
VStG		Wille	45, 79, 192, 209
§ 33 Abs 2	199	Willen, gegen den	208
VwGO		Willensbildung	46, 193
§ 42 Abs 2	51, 56		
VwGVG			
§ 25a	74		
§ 38a	199		
Wahl der Wohnform	104		

Willenserklärung	46, 190, 206	Zivilprozess	74
Wirtschaft	63, 110, 161	Zivilrecht	30, 38, 196, 200, 210
wirtschaftlich verwertbare Arbeitsleistung	117, 124	Zugang von Frauen zu sexuellen und reproduktiven Gesundheitsleistungen	77
wirtschaftlich verwertbare Mindestleistungsfähigkeit	136	Zugang zu Bauten und Anlagen	96
wirtschaftliche Absicherung	176	Zugang zu Beratungsangeboten	200
wirtschaftliche Überlegungen	167	Zugang zu Bildung	226
wirtschaftlicher Ertrag	164	Zugang zu Dienstleistungen	103
Wissenschaft	15, 26, 128, 181, 231	Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen	199
Wohl	45, 229	Zugang zu Gesundheitsleistungen	71
Wohlfahrtsorganisationen	208	Zugang zu Gütern und Dienstleistungen	39, 65
Wohlfahrtssystem	176	Zugang zu Hilfsangeboten	97
Wohnangebote	103, 107	Zugang zu Informationen	74, 197
Wohnbereich	168, 171	Zugang zu Leistungen	100, 140
Wohnen	98, 103, 108, 110	Zugang zu Rechtsnormen und Gerichtsentscheidungen	198
Wohnen, unterstütztes	107	Zugang zu Unterstützung	206
Wohnformen, institutionelle	110	Zugang zu Wahlen	71
Wohnheime	160	Zugang zu Webseiten	75
Wohnortswahl	109	Zugang zu zentralen Lebensbereichen	99
Wohnungen, barrierefreie	73	Zugang zum Arbeitsmarkt	110, 145, 158, 167
wrongful conception	82, 84	Zugang zum öffentlichen Verkehr	98
Wunsch	122, 194	Zugang zum Recht	19, 61, 71, 74, 84, 189, 196, 196, 200, 200, 211
Wunsch- und Wahlrecht	122	Zugang zum Regelschulsystem	227
Wunschermittlungspflicht	195	Zugang zur Justiz	107, 196, 209, 211, 212, 214, 215
WVK		Zugang zur Sozialversicherung	119
Art 27	69	Zugang zur Verwaltung	107
Art 27 S 1	72	Zugangsvoraussetzungen	29, 117, 134, 228
WVO			
§ 12 Abs 3	117		
§ 12 Abs 4 u. Abs 5 Nr 1	118		
§ 13	124		
Zivilgericht	82, 198		
Zivilgesellschaft	17, 61, 61, 87, 88, 88, 89, 91, 96, 102, 104, 109, 151, 173		

Zuständigkeit 25, 55, 70, 95, 101, 103, 110, 130, 135, 140, 143, 145, 158, 162, 205	Zwang 201
Zustimmung 65, 78, 194, 207, 210	Zwangsmaßnahmen 39, 60, 71, 140, 208, 213, 214
Zuverdienst 163	Zweiter Weltkrieg 161

Tagungsprogramm

Donnerstag, 20.06.2024

Begrüßung, Einführungsvorträge und Diskussionen

10.30 Uhr **Anmeldung / Ankommen der Teilnehmenden**

11.00 Uhr Begrüßung und Einführung

Ute Clement (Präsidentin der Universität Kassel)

Felix Welti (Universität Kassel)

11.15 Uhr Das Staatenberichtsverfahren

Leander Palleit (Deutsches Institut für Menschenrechte)

Felix Steigmann (Österreichischer Behindertenrat)

Die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland, Österreich und der Schweiz und ihre Entwicklung

13.30 Uhr **Die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland**

Robert Uerpmann-Wittzack (Universität Regensburg)

Jürgen Dusel (Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen)

Verena Bentele (Deutscher Behindertenrat)

Die Umsetzung der UN-BRK in Österreich

Caroline Voithofer (Universität Innsbruck)

Andreas Reinalter/Konrad Swietek (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz)

Christine Steger (Behindertenanwältin Österreichs)

Die Umsetzung der UN-BRK in der Schweiz

Barbara von Rütte (Universität Basel)

Caroline Hess Klein (Inclusion Handicap)

Urs Germann (Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen)

Donnerstag, 20.06.2024

Die UN-BRK im föderalen Mehrebenensystem von EU, Staat und Ländern/Kantonen

16.00 Uhr Die Umsetzung der UN-BRK im Mehrebenensystem

mit Diskussion

Felix Welti (Universität Kassel)

Andreas Th. Müller (Universität Basel)

Freitag, 21.06.2024

Vertiefung in Diskussionsgruppen

9.15 Uhr Begrüßung

9.30 Uhr Diskussionsgruppe 1: Rechtssubjektivität und Zugang zum Recht (Artt. 12, 13 UN-BRK)

Moderation: Felix Welti

Volker Lipp (Universität Göttingen)

Michael Ganner (Universität Innsbruck)

Melanie Studer (Hochschule Luzern)

Nai-Yi Sun (National Taiwan University)

Diskussionsgruppe 2: Recht auf Bildung (Art. 24 UN-BRK)

Moderation: Caroline Voithofer (Universität Innsbruck)

Julia Gasterstädt (Universität Kassel)

Nina Eckstein (Unabhängiger Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich)

Raphael Zahnd (Fachhochschule Nordwestschweiz)

Diskussionsgruppe 3: Recht auf Arbeit (Art. 27 UN-BRK)

Moderation: René Dittmann (Universität Kassel)

Clarissa von Drygalski (Universität Kassel)

Ottmar Miles-Paul (LIGA Selbstvertretung)

Denise Posch (Johannes-Kepler-Universität Linz)

Urs Germann (Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen)

Yi-Chun Chou (Soochow University, Taipei/Taiwan)

Freitag, 21.06.2024

Abschluss

12.00 Uhr Kurzberichte aus den Diskussionsgruppen, Verabschiedung

12.15 Uhr Ende der Veranstaltung

Liste der Autorinnen und Autoren

Verena Bentele

Präsidentin des Sozialverband VdK Deutschland e.V.

Vorsitzende des Sprecherrates des Deutschen Behindertenrates im Jahr 2024

Michael Beyerlein

Universität Kassel

Fachgebiet Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung

Prof.ⁱⁿ Dr. Yi-Chun Chou

Soochow Universität, Taiwan

Department of Sociology

René Dittmann

Universität Kassel

Fachgebiet Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung

Clarissa von Drygalski

Universität Kassel

Fachgebiet Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung

Nina Eckstein

Unabhängiger Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich

Nuria Frei

Inclusion Handicap, Bern

Prof. Dr. Michael Ganner

Universität Innsbruck

Institut für Zivilrecht

Prof.ⁱⁿ Dr. Julia Gasterstädt
Institut für Erziehungswissenschaft
Universität Münster

Dr. Urs Germann
Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

Mag.^a Denise Posch
Johannes Kepler Universität Linz
Institut für Arbeitsrecht und Sozialrecht

Mag.^a Felicitas Rachinger
Universität Innsbruck
Institut für Theorie und Zukunft des Rechts

Ralph Raule
Präsident des Deutschen Gehörlosen-Bunds e.V.

Dr. Andreas Rieder
Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

Felix Steigmann
Österreichischer Behindertenrat

Prof.ⁱⁿ Dr. Nai-Yi Sun
National Taiwan University
College of Law

Prof. Dr. Robert Uerpmann-Witzack
Universität Regensburg
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Völkerrecht

Ass.-Prof.ⁱⁿ Dr. Caroline Voithofer
Universität Innsbruck
Institut für Theorie und Zukunft des Rechts

Prof. Dr. Felix Welti

Universität Kassel

Fachgebiet Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung

Prof. Dr. Raphael Zahnd

Fachhochschule Nordwestschweiz

Pädagogische Hochschule - Institut Spezielle Pädagogik und Psychologie

Der Sammelband dokumentiert und vertieft die Ergebnisse der Tagung „Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, Österreich und der Schweiz“, die im Juni 2024 in Kassel stattfand. Ausgangspunkt sind die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu den Staatenberichten der DACH-Staaten. Beiträge aus Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft analysieren rechtliche Strukturen, politische Steuerung, Beteiligungsmöglichkeiten und bestehende Defizite. Thematische Schwerpunkte der Beiträge bilden die gleiche Anerkennung als Rechtssubjekt und der Zugang zum Recht (Art. 12 und 13 UN-BRK) sowie die sozialen Rechte auf Bildung und Arbeit (Art. 24 und 27 UN-BRK). Die Perspektive der DACH-Staaten wird durch Beiträge zur Umsetzung der UN-BRK in Taiwan ergänzt. Der Band macht deutlich, dass Inklusion, Teilhabe und Gleichberechtigung kein Selbstläufer sind, sondern kontinuierliche rechtliche, politische und gesellschaftliche Auseinandersetzung erfordern. Ziel des Sammelbands ist es, diese Diskussion sichtbar zu machen, einzuordnen und Impulse für eine wirksamere Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zu geben.

ISBN 978-3-7376-1187-9



9 783737 611879 >