

*Unabhängiger Monitoringausschuss
zur Umsetzung der UN-Konvention über die
Rechte von Menschen mit Behinderungen*
MonitoringAusschuss.at

7. März 2016

Stellungnahme zum Entwurf eines Jugendausbildungsgesetzes

Einleitung

Der unabhängige Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen begrüßt die Intention und Grundausrichtung des vorliegenden Gesetzesentwurfs.

Der Ausschuss unterstreicht die Wichtigkeit des Vorhabens, die berufliche Qualifizierung durch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu erhöhen, insbesondere durch eine verpflichtende Berufs- und Bildungswegorientierung, sowie durch eine Weiterentwicklung des Jugendcoachings und durch weitere einschlägige Maßnahmen. Dies hat maßgebliches Potential, die Phase und insbesondere die Übergänge „Bildung – Ausbildung – Beschäftigung“ zugänglicher für Jugendliche zu gestalten und somit einem Ausschluss dieser Zielgruppe aus dem System entgegenzuwirken.

Der Monitoringausschuss ist allerdings besorgt in Bezug auf die Auswirkungen auf Jugendliche mit Behinderungen, nachdem diese Personengruppe in ihrer Diversität und Vielfalt im vorliegenden Entwurf nicht hinreichend bedacht wurde¹ bzw. eine Ausnahmeregelung² vorgesehen ist. Insbesondere scheinen die in der CRPD verbrieften Rechte auf Nichtdiskriminierung (Art. 5) einschließlich angemessener Vorkehrungen (Art. 5 Abs. 3), Bildung (Art. 24) und Arbeit (Art. 27) nicht in adäquat umfassender Weise gewahrt, ebenso der in Art. 7 B-VG festgelegte Gleichheitsgrundsatz.

Besonderer Handlungsbedarf betreffend Jugendliche mit Behinderungen:

Die Erläuterungen zum Gesetzesentwurf beschreiben das **Ziel** der geplanten Regelung entsprechend dem Regierungsprogramm „alle unter 18-Jährigen sollen nach Möglichkeit eine über den Pflichtschulabschluss hinausgehende Ausbildung abschließen“.³ Laut Wirkungsorientierter Folgenabschätzung sind **faktisch** die jungen Menschen **betroffen**, „die maximal über einen

¹ Zu denken wäre beispielsweise an Jugendliche mit einem hohen Assistenzbedarf, so sind etwa Produktionsschulen nur beschränkt zugänglich für Jugendliche mit Behinderungen.

² Vgl. § 7 ABPG (und insbesondere Erläuterungen).

³ Vgl. Erläuterungen zum Gesetzesentwurf, Allgemeiner Teil, S. 1.

Pflichtschulabschluss verfügen und sich nicht mehr in Bildung oder Ausbildung befinden“.⁴

Der Monitoringausschuss hält an dieser Stelle fest, dass die Prozentzahl von Personen mit **maximal einem Pflichtschulabschluss** unter den Menschen mit Behinderungen besonders hoch ist. *Während 18 % der nicht behinderten Bevölkerung zwischen 24 und 64 Jahren maximal einen Pflichtschulabschluss haben, sind es bei den Menschen mit Behinderungen 38 %. Während in der Gruppe der nicht behinderten Männer im erwerbsfähigen Alter 12 % über maximal einen Pflichtschulabschluss verfügen, ist der Anteil bei den behinderten Männern fast drei Mal so hoch (32 %). 23 % der nicht behinderten 16 bis 64-jährigen Frauen haben maximal einen Pflichtschulabschluss, während dies für einen doppelt so hohen Anteil (46 %) der behinderten Frauen im erwerbsfähigen Alter zutrifft.*⁵

Konsequenterweise ist der Anteil von Menschen mit Behinderungen an der Gesamtarbeitslosenrate gleichfalls deutlich erhöht und betrug im Sommer 2015 20,19 %.⁶ Im Vergleich zur Gesamtarbeitslosenrate hat sich die **Arbeitslosenrate von Menschen mit Behinderungen** in den letzten Jahren bedeutend ungünstiger entwickelt, wobei Frauen mit Behinderungen davon besonders betroffen sind.⁷ Zu bedenken ist überdies, dass bei den Arbeitslosenzahlen Personen, die nicht als arbeitslos vorgemerkt sind und/oder als „arbeitsunfähig“ eingestuft wurden, nicht erfasst werden, weshalb von einer höheren tatsächlichen Zahl bei der Gruppe von Menschen mit Behinderungen auszugehen ist. Dies gilt beispielsweise für die große Zahl (etwa 19 000)⁸ an Personen, die in Behindertenwerkstätten arbeiten. Viele Jugendliche mit Behinderungen, die einen erhöhten Assistenzbedarf haben, haben keinen Zugang zu weiteren Qualifizierungsmaßnahmen und werden direkt an Werkstätten weitergeleitet.⁹

In Anbetracht des dargelegten dringenden Handlungsbedarfs in Bezug auf die Personengruppe der Jugendlichen mit Behinderungen ist das Ausbleiben von **hinreichend diversifizierten Regelungen** durchaus bedenklich und dem Ziel „alle unter 18-Jährigen sollen nach Möglichkeit eine über den Pflichtschul-

⁴ Siehe Beilage WFA, S. 10.

⁵ Bundesbehindertenbericht 2008, Bericht der Bundesregierung über die Lage der Menschen mit Behinderungen in Österreich 2008, S. 17.

⁶

[http://www.arbeitundbehinderung.at/de/arbeitmarktdaten/gesamtarbeitslosigkeit.php](http://www.arbeitundbehinderung.at/de/arbeitsmarkt/arbeitmarktdaten/gesamtarbeitslosigkeit.php).

⁷ Der Anstieg der Arbeitslosigkeit bei Menschen mit Behinderungen war in den vergangenen Jahren mitunter etwa doppelt so hoch, wie der Anstieg der Arbeitslosenrate bei der Vergleichsgruppe ohne Behinderungen. Vgl. BMASK. BABE Österreich 2014 – 2017. Behinderung – Ausbildung – Beschäftigung, S. 10f.

https://www.sozialministeriumservice.at/cms/site/attachments/2/3/3/CH0013/CMS138669190_6649/babe_2014_web.pdf.

⁸ CRPD/C/AUT/CO/1, Abs. 44.

⁹ Besorgnis über die auffallend hohen Zahlen hat auch der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen geäußert und Österreich Förderprogramme empfohlen, um Menschen mit Behinderungen im offenen Arbeitsmarkt zu beschäftigen. Siehe CRPD/C/AUT/CO/1, Abs. 47.

abschluss hinausgehende Ausbildung abschließen¹⁰ abträglich. Der Monitoringausschuss empfiehlt daher, den Entwurf in dieser Hinsicht insbesondere unter Rücksichtnahme auf **Jugendliche mit höherem Unterstützungsbedarf** nochmals zu überarbeiten.

Aufbau auf einem segregierenden Bildungssystem

Ohne die Notwendigkeit und Bedeutung der im vorliegenden Entwurf vorgesehenen Maßnahmen zu schmälern, weist der Monitoringausschuss auf die diesfalls kontraproduktive **Untätigkeit des Bildungssektors** hin. Auf einem segregierenden Schulsystem aufbauend scheint das nachträgliche „ins Boot zurück Holen“ von Jugendlichen, die aufgrund mangelnder Unterstützung und Diskriminierung im Vorfeld aus dem Bildungssystem ausgeschlossen wurden, gewissermaßen als Sisyphusarbeit.

Der Monitoringausschuss ruft daher nachdrücklich den Bildungssektor dazu auf, seiner Verantwortung gerecht zu werden und hier in einer notwendigen präventiven Funktion tätig zu werden. Wie der Monitoringausschuss bereits mehrfach festgestellt hat, weist das österreichische Pflichtschulsystem – wie das Bildungssystem generell – erhebliche Mängel in Bezug auf seine Menschenrechtskonformität auf.¹¹ Neben der **inklusiven und barrierefreien Ausgestaltung** u.a. des Pflichtschulsystems sind auch die gesetzliche Verankerung der Sekundarstufe II, sowie weitere – die reale Diversität der Schülerinnen und Schüler reflektierende – Regelungen dringend geboten.¹²

Das Ruhen der Ausbildungspflicht (§ 7 ABPG)

Die „berücksichtigungswürdigen Gründe“, für die § 7 des vorliegenden Entwurfs das Ruhen der Ausbildungspflicht vorsieht, werden in den Erläuterungen näher beschrieben.

a. Verständnis des sozialen Modells von Behinderung:

Die in den Erläuterungen angeführte Argumentation zur Ausnahmeregelung für Jugendliche mit Behinderungen spiegelt das **soziale Modell von Behinderung** nicht adäquat wider. Vielmehr wird das Fernbleiben vom Arbeitsmarkt als individueller aufgrund einer Beeinträchtigung der Person anhaftender Mangel verstanden. Im Sinne der Konvention muss aber die Frage gestellt werden, wie der Arbeitsmarkt und notwendigerweise die Berufsausbildung so gestaltet werden können, dass sie für alle Menschen chancengleich zugänglich sind.¹³ Das Verständnis muss weg von dem

¹⁰ Siehe Erläuterungen zum Gesetzesentwurf, Allgemeiner Teil, S. 1.

¹¹ Siehe dazu einschlägige Stellungnahmen des Monitoringausschusses, insbesondere *SN Barrierefreie Bildung für alle* vom 10.12.2013, <http://monitoringausschuss.at/stellungnahmen/barrierefreie-bildung-fuer-alle-10-12-2012/>, sowie *SN Inklusive Bildung* vom 10.6.2010, <http://monitoringausschuss.at/stellungnahmen/inklusive-bildung-10-06-2010/>.

¹² Siehe dazu auch die einschlägige Empfehlung des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Zuge der österreichischen Staatenprüfung 2013: CRPD/C/AUT/CO/1, Abs. 43.

¹³ Vgl. Art. 27 CRPD.

sprachlichen Fokus auf „arbeitsmarktfreie Personen“ hin zu einem Verständnis Richtung „**personenfremder Arbeitsmarkt**“. Das AMS ist in diesem Zusammenhang dringend dazu aufgerufen, Menschen mit Behinderungen als Zielgruppe von arbeitsmarktfördernden Maßnahmen dezidierter wahrzunehmen.

b. Ausschluss aus der Ausbildungspflicht:

Die Erläuterungen zu § 7 ABPG legen den allgemeinen Ausschluss aus der Ausbildungspflicht von Jugendlichen mit Behinderungen näher dar. Wie bereits oben ausgeführt, liegt der Argumentation ein veraltetes und diskriminierendes Bild von Behinderung zugrunde. Neben einem **medizinisch-defizitären Verständnis** greift in der Regelung auch ein **fehlgeleiteter Schutz- und Fürsorgegedanke** deutlich durch. Dieser offenbart sich in der Annahme, dass eine weiterführende Ausbildung Jugendlichen mit Behinderungen nicht zugemutet werden kann. Die **Verantwortung zur Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen**, um die Ausbildung auch Jugendlichen mit höherem Unterstützungsbedarf barrierefrei zugänglich zu machen wird ausgeblendet. Dadurch wird die Benachteiligung in den Verantwortungsbereich der betroffenen Person gerückt – weg vom eigentlichen Adressaten der Menschenrechtsverpflichtung, dem Staat. Dies widerspricht der Kernidee menschenrechtlicher Abkommen und ist somit abzulehnen.

Konsequenterweise ist ein Schwergewicht auf individualisierte und bedarfsgerechte Unterstützungsleistungen für Jugendliche mit Behinderungen zu legen, um tatsächlich **allen Jugendlichen** eine über den Pflichtschulabschluss hinausgehende Qualifizierung zu ermöglichen. Um Diskriminierung zu vermeiden, sind angemessene Vorkehrungen zu treffen, sowie die zur gleichberechtigten Teilhabe notwendigen Rahmenbedingungen zu gewährleisten.¹⁴ Dies umfasst auch eine allenfalls notwendige Ressourcerhöhung.

Gerade die dargelegte **überproportionale Betroffenheit** von Jugendlichen mit Behinderungen und der folglich dringende Handlungsbedarf bei eben dieser Zielgruppe lassen die Ausnahmeregelung als sinnwidrig erscheinen. Die Ausbildungspflicht geht notwendigerweise mit einem **Ausbildungsrecht** im Sinne eines Anspruchs auf einen geeigneten Ausbildungsplatz einher. Ein genereller Ausschluss von Jugendlichen mit Behinderungen widerspricht klar den Geboten der Nicht-Diskriminierung und Herstellung von Chancengleichheit, was im Sinne der Konvention, wie auch der österreichischen Bundesverfassung¹⁵ nicht zu rechtfertigen ist. Der Ausschuss legt eine entsprechende Formulierung der Regelung nahe, die sicherstellt, dass das Vorliegen einer Behinderung **nicht zum Ausschluss** aus der Ausbildungspflicht und dem damit einhergehenden Ausbildungsrecht führt.

¹⁴ Vgl. Art. 5 Abs. 3 CRPD iVm Art. 2 CRPD.

¹⁵ Vgl. Art. 7 Abs. 1 B-VG.

Dass die Ausbildungspflicht bzw. das Ausbildungsrecht von einer **Entscheidung durch die Erziehungsberechtigten** abhängig gemacht wird, ist überdies nicht mit der Konvention in Einklang zu bringen.¹⁶ Das Menschenrecht auf chancengleichen Zugang zu Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt steht Menschen mit Behinderungen unabhängig der Meinung oder Entscheidung Dritter (so auch Verwandter oder Erziehungsberechtigter) zu.

Dessen ungeachtet regt der Monitoringausschuss generell an, den **Sanktionsgedanken** im Sinne eines präventiven Ansatzes zu überdenken.

¹⁶ Vgl. die Diskussion zum Elternwahlrecht in Bezug auf die Entscheidung SonderSchule oder Regelschulsystem.