

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

12. August 2013

Stellungnahme

zum Abänderungsantrag zur Novellierung des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG), des Bundesgesetzes über die Geschäftsordnung des Nationalrates, der Nationalrats-Wahlordnung 1992, des Bundespräsidentenwahlgesetzes 1971 u.a. (2177/A)

Der unabhängige und weisungsfreie Monitoringausschuss begrüßt die Bestrebungen, demokratische Prozesse partizipativer und transparenter zu machen. Der vorliegende Entwurf des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG), des Bundesgesetzes über die Geschäftsordnung des Nationalrates, der Nationalrats-Wahlordnung 1992, des Bundespräsidentenwahlgesetzes 1971 u.a. wird diesem Anspruch keinesfalls gerecht: die Scan-Version eines Antrags wird nicht einmal den Basiserfordernissen nach Barrierefreiheit gerecht, der Zeitpunkt und der Zeitrahmen für Stellungnahmen bleibt weit hinter den Grundsatzvoraussetzungen für eine barrierefreie Teilhabe zurück.

Der unabhängige und weisungsfreie Monitoringausschuss regt dringend an, den vorliegenden Entwurf den Maßgaben der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen anzupassen, um insbesondere folgenden menschenrechtlichen Verpflichtungen Genüge zu tun:

- Artikel 4 Abs. 1 lit. a.: alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten und zu fördern;

- Artikel 29, insbesondere lit. a: sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können, dazu gehört die Sicherstellung, dass Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien geeignet, zugänglich und leicht zu verstehen und zu handhaben sind;
- Artikel 4 Abs. 3: bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften sind Menschen mit Behinderungen und deren Vertretungsorganisationen aktiv einzubeziehen.¹

Der unabhängige und weisungsfreie Monitoringausschuss hat jüngst eine **Stellungnahme zur barrierefreien Verwirklichung des Wahlrechts** beschlossen und veröffentlicht,² die auch im Anhang angefügt ist.

Die darin skizzierten Mindeststandards zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, müssen in das Gesetzesvorhaben eingearbeitet werden.

Für den Ausschuss:

Die Vorsitzende

Annex:

Stellungnahme Verwirklichung barrierefreien Wahlrechts.

¹ Siehe dazu auch Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung der Bundesregierung: <http://www.partizipation.at>, sowie die Stellungnahme des Monitoringausschusses zu Partizipation vom 19. April 2010, samt Leichter Lesen Version:

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

² Stellungnahme Verwirklichung barrierefreien Wahlrechts, 31. Juli 2013, siehe auch <http://www.monitoringausschuss.at/sym/monitoringausschuss/Stellungnahmen>.

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

31. Juli 2013

Stellungnahme

Verwirklichung barrierefreien Wahlrechts

A. Einleitung

„Das Recht von [Menschen mit Behinderungen] zu wählen sollte nicht eingeschränkt werden oder Bedingungen unterliegen, die nicht auch für andere Menschen gelten oder die [Menschen mit Behinderungen] unverhältnismäßig treffen.“

Die Allgemeine Empfehlung des Frauenrechtskomitees aus dem Jahr 1997¹ lässt sich deckungsgleich für Menschen mit Behinderungen übernehmen. Wiewohl der Umgang mit Geschlecht und Behinderung völlig unterschiedlichen Bedingungen unterliegt, kann man in der Diskussion des Zugangs zum Wahlrecht viele Parallelen entdecken: „Zum Beispiel sollte das Recht zu wählen nicht eingeschränkt werden auf jene, die ein Mindestmaß an Bildung oder an Eigentum vorweisen können oder die des Schreibens und Lesens mächtig sind, denn dies ist nicht nur unangemessen, sondern verletzt wohl auch die universell gewährleisteten Menschenrechte.“²

Wie die EU Grundrechtsagentur zum Wahlrecht für Menschen mit Behinderungen ausführt: „... das Recht zu wählen ist kein Privileg. Im 21. Jahrhundert muss die Annahme eines demokratischen Staates Inklusion begünstigen. Jede Abweichung davon riskiert die Unterminierung der demokratischen Wertigkeit der gewählten Legislative und der Gesetze, die sie veröffentlicht.“³

Erfreulicher Weise zählt Österreich zu jenen Staaten, in denen das Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen, insbesondere auch Menschen mit intellektueller Beeinträchtigung bzw. Menschen mit Lernschwierigkeiten bedingungslos anerkannt ist

¹ CEDAW Allgemeine Erklärung Nr. 23 (1997), Absatz 23.

² Ibid.

³ EU Grundrechtsagentur, The right to political participation of persons with mental health problems and intellectual disabilities (2010), Seite 9, Zitat: ECtHR, *Hirst v. the United Kingdom No. 2*, Absätze 59 & 62.

– vgl. FRA-Studie.⁴

Das Recht, Regierungsmitglieder und Verwaltungspositionen zu besetzen haben Einzelpersonen und politische Parteien; diese haben auch eine Verantwortung zum Abbau von sozialen Barrieren für Menschen mit Behinderungen beizutragen, indem sie Menschen mit Behinderungen Führungspositionen übertragen: auf Bundes-, Landes-, Gemeinde- und Städteebene. Denn politische Teilhabe ist nicht nur das Recht zu wählen, es ist auch das Recht, gewählt zu werden und darüber hinaus auf sämtlichen Ebenen mitsprechen zu können.

Die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BGBl. III 115/2008) umfasst einen weiten Begriff politischer Teilhabe im politischen und öffentlichen Leben.⁵ Artikel 29 der Konvention „ist von entscheidender Wichtigkeit, um Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen und deren volle und effektive Teilhabe und Inklusion in der Gesellschaft sicherzustellen.“⁶

Politische Teilhabe und das Recht zu wählen beschränken sich daher nicht nur auf periodische Wahlen zur politischen Gesamtvertretung (Nationalrats- und Landtagswahlen) sondern auch in Prozessen von Interessensvertretungen, wie zB. Gewerkschaften, Kammern und dergleichen.

Die chancengleiche Umsetzung von barrierefreien Wahlen ist nicht nur den Verpflichtungen aus der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen – und jenen aus den Konventionen gegen Rassismus und über die Nicht-Diskriminierung von Frauen, sowie dem Pakt für politische Rechte – geschuldet, sondern ist die Verwirklichung des demokratiepolitischen Grundprinzips, das die österreichische Staatsform für sich in Anspruch nimmt.⁷

Barrierefrei zu wählen kommt daher nicht nur Menschen mit Behinderungen zugute. Die Schwierigkeiten in der Verwirklichung des Wahlrechts in Institutionen (darunter Krankenhäuser, Pflegeheime, Einrichtungen des Strafvollzugs etc.) macht deutlich, dass die drastische Erhöhung der Barrierefreiheit ein Anliegen ist, das weit über die Bevölkerungsgruppe „Menschen mit Behinderungen“ hinausreicht.

Hoch problematisch und eine klare Konventionsverletzung sind Mutmaßungen und Vorurteile, wonach die Stimmabgabe von Menschen mit Behinderungen, insbesondere Menschen mit Lernschwierigkeiten oder Demenz inadäquat, weil möglicherweise eine „Fehlentscheidung“ sei. Die Unterstellung, dass Menschen mit Behinderungen keine politische Einschätzung treffen können, womit ihr Wahlrecht infrage gestellt wird, ist ethisch bedenklich und ein klarer Verstoß gegen die Konvention.

⁴ EU Grundrechtsagentur, Political Participation.

⁵ Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte, „Political Participation,“ A/HRC/19/36, Absatz 14.

⁶ Ibid.

⁷ Siehe BGBl. 443/1982 (CEDAW), BGBl 377/1972 (CERD), BGBl 591/1978 (CCPR).

Wie der Monitoringausschuss bereits an andere Stelle klar festgehalten hat, ist es eine Frage der Unterstützung im Entscheidungsfindungsprozess, die die Chancengleichheit hin zu einer informierten Entscheidung möglich macht.⁸

B. Dimensionen der Barrierefreiheit

Chancengleich wählen zu können bedingt den barrierefreien Zugang zum Wahlvorgang in all seinen Facetten. Es ist nicht nur, aber auch, eine Frage der baulichen Beschaffenheit des Wahllokals:

a. Soziale Barrierefreiheit

SelbstvertreterInnen – also ExpertInnen in eigener Sache – betonen immer wieder, dass man ihnen zu wenig zutraut.⁹ Dazu zählt gerade auch die Übernahme einer politischen Funktion: es ist ein wichtiges Signal und ein essentieller Beitrag zur Bewusstseinsbildung, Menschen mit Behinderungen politische Ämter zu übertragen und sie an wählbarer Stelle zu KandidatInnen in Entscheidungsprozessen zu machen.

Der Abbau von Vorurteilen funktioniert erwiesener Maßen am effektivsten über den direkten Kontakt mit jenen Personen, denen die Vorurteile zugeschrieben werden. Daher ist es unerlässlich, dass Menschen mit Behinderungen wahrgenommen werden können, zB auch als politische AkteurInnen.

Neben der Nominierung in einschlägigen Listen ist es notwendig, Menschen mit Behinderungen an politischen Diskussion auf sämtlichen Ebenen – also auch in Gemeinderäten, Kammern – gleichberechtigt partizipieren zu lassen. Dies darf nicht ausschließlich zu den Themenfeldern Behinderung bzw. Soziales geschehen, sondern zu allen politischen Themen. Gerade auch zu jenen, bei denen man glaubt, dass „das nix mit Behinderung zu tun hat“, so zB Tourismus.

b. Bauliche Barrierefreiheit

Zur Verwirklichung des Wahlrechts ist es unabdingbar, dass man seine Stimme persönlich abgibt. Die Realisierung dieses Rechts setzt einen barrierefreien Zugang zum Wahllokal, aber eben auch zu den politischen Gremien voraus: Gebäude, in denen politische Erörterungen stattfinden und in denen politische Entscheidungen getroffen werden, müssen für alle Menschen zugänglich sein und daher baulich barrierefrei sein.

In vielen Fällen bedeutet das Erfordernis der baulichen Barrierefreiheit weniger Krea-

⁸ Stellungnahme Selbstbestimmte Entscheidungsfindung, 21. Mai 2012.

⁹ Siehe u.a. Protokoll öffentliche Sitzung Bildung, 3. Oktober 2012.

tivität in der Herstellung von Zugänglichkeit in bisher ausgewählten Wahllokalen als den schlichten Wechsel in ein barrierefreies – also geeignetes - Gebäude. In Österreich sind zahlreiche Gebäude barrierefrei zugänglich, darunter Seniorenheime und Supermärkte, es spricht nichts – auch demokratiepolitisch – gegen die Verwendung von anderen Gebäuden für Wahlgänge zur Sicherstellung der Barrierefreiheit für alle Menschen.¹⁰

Politische Foren wie z.B. National- und Bundesrat, Landtage und Gemeinderäte, müssen grundsätzlich und ohne Ausnahme baulich barrierefrei sein, um allen politisch Interessierten, so auch Menschen mit Behinderungen, ungehindert zugänglich zu sein.

c. Kommunikative Barrierefreiheit

Um gleich informiert an der Wahl und dem Prozess der Meinungsbildung teilnehmen zu können bedarf es Barrierefreiheit in der Kommunikation. Zuletzt wurden erste Schritte gesetzt, die jedoch nicht weit genug gehen. Der barrierefreie Zugang zu Information umfasst u.a. folgende Punkte:

- Gesetzesentwürfe und Materialien, die barrierefrei gestaltet sind, um an politischen Prozessen teilhaben zu können, auch, um beurteilen zu können, wie das Wahlrecht funktioniert;
- Wahlprogramme und -informationen, die u.a. folgende Punkte barrierefrei erläutern: Wo kann man wählen? Wie wähle ich? Wer kandidiert?
- TV-Diskussionen und andere politische Sendeformate der Medien müssen barrierefrei gestaltet sein, insbesondere ÖGS Dolmetschung und Untertitel sind unerlässlich, um eine eigene Meinungsbildung möglich zu machen

Zuletzt beschlossene Regelungen über die Verwendung von Wahlschablonen gelten nicht für alle Wahlgesetze (auf Bundes- und Landesebene) und sind nicht durchgehend verpflichtend. Es gibt auch praktische Probleme: die Fristen für Wahlen betrieblicher Interessensvertretungen sind zu kurz, um entsprechende Schablonen herzustellen.

C. Handlungsbedarf

Die Politik und die politischen Parteien haben die Rahmenbedingungen zu schaffen, um Menschen mit Behinderungen ihre Angebote – seien dies Parteilokale, Internetangebote, Informationsmaterialien, Veranstaltungen – gleichberechtigt zugänglich zu machen. Die dafür notwendigen Maßnahmen zur Schaffung von Barrierefreiheit werden derzeit noch häufig unterlassen, obwohl der Bund in Österreich beachtliche –

¹⁰ Siehe Nationalratswahlordnung § 54 ff
<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001199>.

und kürzlich nochmals deutlich erhöhte - Parteienförderung ausbezahlt. Weiters gibt es auch noch eine Parteiakademienförderung.¹¹ Eine Verpflichtung diskriminierungsfreier Angebote und Förderungen gemäß § 8 BGStG entfaltet bisher keine erkennbaren Wirkungen in diesem Bereich.

Änderungen haben umfassend zu sein und neben den Regelungen für Nationalrats-, Landtags- und Gemeinderatswahlen auch die Wahlvorgänge von Interessensvertretungen sowie das Arbeitsrecht zu berücksichtigen.

a. Soziale Barrierefreiheit: Es ist ein Faktum, dass sehr wenige Menschen mit Behinderungen aktiv in politischen Parteien eingebunden sind und noch weniger Mandate ausüben. Ideologische Divergenzen sind zu überbrücken und dürfen nicht als Ausrede missbraucht werden, um die politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen zu verhindern.

→ Die Konvention schreibt vor, dass dafür Sorge zu tragen ist, dass Menschen mit Behinderungen „ein Amt wirksam innehaben“ können müssen. Dies ist nur teilweise gewährleistet.

b. Bildung als Schlüssel zu umfassender politischer Partizipation: Der Ausschuss hat mehrfach die zentrale Funktion von Bildung zur Sicherstellung der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen festgestellt.¹² „Die von der Konvention zum Ziel erklärte volle und gleichberechtigte Teilhabe in der gesellschaftspolitischen Mitte bleibt ohne Inklusion in den zentralen gesellschaftlichen Bereichen wie z.B. Bildung eine Illusion. Getrennte Bildung bedeutet vielfach auch andere Bildungsstandards, die oft zu schlechteren Ergebnissen führen.“ Darüber hinaus ist die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems ein zentraler Schlüssel, um Stigmata vis-a-vis Menschen mit Behinderungen abzubauen und die soziale Barrierefreiheit in politischer Repräsentation zu verwirklichen.

Um das Wahlrecht ausüben zu können muss man die Bedeutung des Vorganges und die Auswahl verstehen.

c. Bauliche Barrierefreiheit: Eine Reihe von Wahlgesetzen auf Bundes- und auf Landesebene enthalten Regelungen, die zumindest **teilweise** barrierefreies Wählen ermöglichen sollen. Auch das Parlament bietet sowohl für Abgeordnete mit Behinderungen wie Besucherinnen¹³ und Besucher mit Behinderungen sehr schlechte Teilnahmemöglichkeiten – was sich wahrscheinlich nach dem angekündigten Umbau ändern sollte. Derzeit ist das Parlament eines von ganz wenigen Gebäuden, wo in

¹¹ Übersicht Parteienförderung: Bundeskanzleramt, <http://www.bka.gv.at/site/4073/default.aspx>.

¹² Siehe insbesondere Stellungnahmen Inklusive Bildung 2010 & Barrierefreie Bildung 2012, aber auch Stellungnahme Gewaltschutz 2011.

¹³ Parlament: http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2009/PK1051/index.shtml.

Österreich Rollstuhlfahrerinnen und Rollstuhlfahrern per Hausordnung (Z 28)¹⁴ verpflichtend eine Begleitperson vorgeschrieben wird.¹⁵

Die Bundesregierung hat ihre Verpflichtung betreffend politische Partizipation in Unterstützung einer Resolution des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen 19/11 – Participation in Political and Public Life by Persons with Disabilities – im März 2012 bekräftigt und sich unter anderem verpflichtet, die Barrierefreiheit von Wahllokalen sicherzustellen (OP 5b, 19/11).

→ Die Konvention sieht **umfassende Barrierefreiheit** vor: „die Vertragsstaaten stellen sicher, dass die Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien geeignet, zugänglich und leicht zu verstehen und zu handhaben sind“.¹⁶ So entsprechen die Nationalrats-Wahlordnung (§ 52) als auch die Europawahlordnung (§ 39) noch nicht den Vorgaben des Artikels 9 Konvention (Barrierefreiheit). Die 1997 getroffene Regelung, wonach einige Wahllokale barrierefrei zu gestalten sind, reicht nicht aus.

→ Aufgrund noch immer fehlender Barrierefreiheit vieler öffentlicher Gebäude werden auch heute in Österreich noch Menschen mit Behinderungen an der Teilnahme öffentlicher Gemeinderatssitzungen oder Landtagssitzungen gehindert.¹⁷

d. Kommunikative Barrierefreiheit: Problematisch erscheint auch die Regelung – Mitnahme einer Begleitperson – gem. Nationalrats-Wahlordnung (§ 66) als auch in der Europawahlordnung (§ 52), da sie viel restriktiver ist als die Konvention.

Die Bundesregierung hat ihre Verpflichtung betreffend politische Partizipation in Unterstützung einer Resolution des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen 19/11 – Participation in Political and Public Life by Persons with Disabilities – im März 2012 bekräftigt und sich unter anderem verpflichtet, angemessene Vorkehrungen, inklusive Assistenz beim Wählen, sicherzustellen (OP 5a, 19/11).

Da Massenmedien – wie beispielsweise der ORF – den Anforderungen der Barrierefreiheit von Information nach Artikel 21 Konvention noch nicht zur Gänze nachgekommen sind (nur teilweise Audiodeskription, Untertitel und ÖGS-Dolmetschung), ist davon auszugehen, dass Menschen mit Behinderungen nicht im gleichen Umfang an der Berichterstattung des politischen Geschehens teilnehmen können, wie der Rest der Bevölkerung.

Für Wahlen zuständige Behörden bieten kaum¹⁸ Materialien, die den Wahlvorgang in

¹⁴ Hausordnung des Parlaments: <http://www.parlament.gv.at/PERK/RGES/HO/HO04.shtml#Z28>.

¹⁵ Parlament:

<http://www.parlament.gv.at/GEBF/BSU/BESUCHVONSITZUNGEN/Plenarsitzungen/index.shtml#Hinweise>.

¹⁶ Artikel 29 Konvention.

¹⁷ BIZEPS-INFO "Salzburg: Menschen mit Behinderung von Politik nicht ausschließen!"
<http://www.bizeps.or.at/news.php?nr=14031>.

einfacher Sprache erläutern. Es gibt daher nur einzelne Initiativen die dieses Defizit auszugleichen versuchen.

→ Gemäß Artikel 29 lit. a Abs. iii: „garantieren [Vertragsstaaten] die freie Willensäußerung von Menschen mit Behinderungen als Wähler und Wählerinnen und erlauben zu diesem Zweck im Bedarfsfall auf Wunsch, dass sie sich bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer Wahl unterstützen lassen.“

→ Ergänzend sind gesetzliche Regelung zu schaffen, die Wahlschablonen bei allen Wahlen, Informationen in ÖGS sowie in Leichter Sprache sicherstellen.

→ Umsetzung umfassender Barrierefreiheit von Informationen der Medien, insbesondere Untertitelung und ÖGS für TV, aber auch Leichter-Lesen-Formate und barrierefreie Navigation für Online-Informationen.

→ Barrierefreie Informationen durch zuständige Behörden über zentrale Informationen: Wo kann man wählen? Wie wähle ich? Wer kandidiert?

e. Angemessene Vorkehrungen: Abgeordnete mit Behinderungen benötigen Unterstützung zur Ausübung ihres Mandats; der Bundesgesetzgeber hat im Jahr 2010 für Mitglieder des Bundesrates und Nationalrates in § 10 Abs.9 Bundesbezügegesetz¹⁹ einen – abhängig vom Grad der Behinderung – pauschalierten Kostenzuschuss geschaffen.

→ Die Konvention sieht angemessene Vorkehrungen vor – Artikel 2 und 5 Abs. 3 –, diese sind gerade auch im barrierefreien Zugang zum Wahlprozess, aber auch in der Sicherstellung von politischen Gestaltungsmöglichkeiten (passives Wahlrecht) zu gewährleisten.

Für den Ausschuss

Die Vorsitzende

¹⁸ Wiener Wahlinformation: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20100929_OTS0078/wien-wahl-2010-wahlmoeglichkeiten-fuer-menschen-mit-behinderungen.

¹⁹ Bundesbezügegesetz Novelle 2010: <http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II/01027/index.shtml>.

Annex: Auszug aus der Resolution des Menschenrechtsrats 9/11 (2012) zu Partizipation von Menschen mit Behinderungen:

5 Vertragsstaaten sollen adäquate Maßnahmen verabschieden und implementieren, die die effektive und volle Partizipation von Menschen mit Behinderungen im politischen und öffentlichen Leben gleichberechtigt mit anderen möglich machen, indem unter anderem:

- (a) Unterstützung für Menschen mit Behinderungen, die ihr Recht auf Partizipation ausüben und eine solche Unterstützung brauchen, um ihre Rechtsfähigkeit zu üben, diese wenn notwendig und von ihnen gewünscht durch eine Person ihrer Wahl im Wahlvorgang unterstützt werden;
- (b) Vorkehrungen für angemessene Vorkehrungen und der Abbau von Barrieren, die die effektive und volle Partizipation im politischen und öffentlichen Leben einschränken oder verhindern, darunter physische und kommunikative Barrieren, wie zB unzugängliche Wahllokale oder ein Mangel an Wahlinformationen in barrierefreien Formaten;
- (c) Schutz des Rechts auf geheime Stimmabgabe und das Recht für Wahlen zu kandidieren und tatsächlich ein politisches Amt auszuüben, auch in dem angemessene Vorkehrungen sichergestellt werden;
- (d) Die Förderung von einschlägigen Bewusstseinsbildungskampagnen und Trainingsprogrammen;
- (e) Beschluss von Maßnahmen, die die aktive Partizipation von Menschen mit Behinderungen in Nichtregierungsorganisationen und Vereinen, die sich mit dem öffentlichen und politischen Geschehen beschäftigen, darunter auch politische Parteien, gemeindenahe Organisationen und öffentliche Räte, sowie die Gründung und Mitgliedschaft in Organisationen von Menschen mit Behinderungen auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene fördern; [...]