

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

MonitoringAusschuss.at

19. Oktober 2012

**Stellungnahme
zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Versicherungs-
aufsichtsgesetz, das Versicherungsvertragsgesetz und das Verkehrs-
opfer-Entsündigungsgesetz geändert werden (Versicherungsrechts-
Änderungsgesetz 2013 – VersRÄG 2013)**

Der unabhängige Monitoringausschuss ist zuständig für die Überwachung der Einhaltung der UN-Konvention „Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ vom 13. Dezember 2006 (ratifiziert mit 26. Oktober 2008; BGBl. III Nr. 155/2008) in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundes-sache sind, und hat sich auf der Grundlage von § 13 des Bundesbehindertengesetzes in Umsetzung der Konvention konstituiert. Dem weisungsfreien Ausschuss gehören Vertreter/innen von Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen Menschen mit Behinderungen, Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit sowie der wissenschaftlichen Lehre an. Weiters gehören ihm mit beratender Stimme an je ein/e Vertreter/in des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz sowie des jeweils betroffenen Ressorts oder obersten Organs der Vollziehung.

Der Monitoringausschuss wurde über den Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Versicherungsaufsichtsgesetz, das Versicherungsvertragsgesetz und das Verkehrsoffer-Entsündigungsgesetz geändert werden¹, direkt informiert.

Der Monitoringausschuss verweist zunächst auf seine Stellungnahme zum Versicherungsrechtsänderungsgesetz aus dem Mai 2010 (siehe Annex).

¹ Begutachtungsentwurf: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00414/.

Allgemeines

Gemäß der Konvention – Artikel 4 (1) – sind sämtliche Gesetze und auch Praktiken konventionskonform zu regeln. Im Themenfeld der Vergabe von Versicherungen geht es ganz zentral auch um die „Praxis“, um Gewohnheiten und Handlungsweisen, die in der Versicherungsbranche „üblich“ sind. Wiewohl es verschiedene Versicherungsunternehmen gibt und damit Wettbewerb und Vielfalt, liegt im Kontext des Umgangs mit Menschen mit Behinderungen die Vermutung nahe, dass viele Serviceleistungen mit ähnlichen Argumenten kollektiv ausgeschlossen werden.

Aus menschenrechtlicher Sicht ist hier ein Machtgefälle gegeben: stark bürokratisch und rechtlich versierte Unternehmen auf der einen und großteils rechtsunkundige und Unterstützung suchende Individuen auf der anderen Seite. Dieses Machtgefälle wird von den Versicherungsunternehmen gerade im Bereich Zugang zu Versicherungen für Menschen mit Behinderungen tendenziell ausgenutzt. Dies stellt sich für den Ausschuss als eine Praxis dar, der man entschieden entgegen halten muss.

Zur Erinnerung, gemäß Konvention ist eine „Diskriminierung aufgrund von Behinderung“ jede Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Genießen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird. Sie umfasst alle Formen der Diskriminierung, einschließlich der Versagung angemessener Vorkehrungen.“²

Gemäß **Artikel 25³** der **UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen** (BGBl. III Nr. 155/2008) gilt für Österreich: *„Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung. Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu geschlechtsspezifischen Gesundheitsdiensten, einschließlich gesundheitlicher Rehabilitation, haben.*

Insbesondere ... verbieten die Vertragsstaaten die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in der Krankenversicherung und in der Lebensversicherung, soweit eine solche Versicherung nach innerstaatlichem Recht zulässig ist; solche Versicherungen sind zu fairen und angemessenen Bedingungen anzubieten.“

² Vgl. Artikel 2 Konvention.

³ UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006062>.

Ergänzend verweist der Monitoringausschuss auf den **Nationalen Aktionsplan Behinderung 2012-2020**⁴, der am 24. Juli 2012 von der Österreichischen Bundesregierung beschlossen wurde. Darin wird zu dem in dieser Novelle behandelten Thema festgehalten: „*Im Bereich privater Versicherungen (z.B. Krankenzusatzversicherung, Lebensversicherung) kommt es häufig zu Problemen. Die Tatsache, dass jemand behindert ist, wird oft pauschal zum Anlass genommen, eine Versicherung entweder überhaupt zu verweigern bzw. nur mit höheren Prämienzahlungen anzubieten oder aber gewisse Bereiche von der Versicherung auszuschließen.*“

Als Maßnahme 47 (Kapitel 2.2.3) wurde verbindlich eine „**Arbeitsgruppe betreffend Diskriminierungsschutz aufgrund einer Behinderung bei privaten Versicherungen**“ vereinbart, die bis 2014 Ergebnisse vorzulegen hat. Die Zielsetzung der Maßnahme lautet: „*Das Diskriminierungsverbot aus Gründen der Behinderung soll im Bereich der privaten Versicherungen verstärkt werden.*“

Zusätzlich verweist der Monitoringausschuss auf die kürzlich vom BMASK veröffentlichte „**Rechtliche Evaluierung des Behindertengleichstellungsrechts**“⁵. In dieser Studie wird ausführlich dem Punkt „Rechtsschutz gegen Diskriminierungen bei privaten Versicherungen und Dienstleistungen“ (Seite 282 ff) nachgegangen:

„...sehen sich Menschen mit Behinderungen häufig mit höheren Prämien und teilweisen Leistungsausschlüssen konfrontiert oder wird ihnen ein Vertragsabschluss seitens des Versicherungs-/Finanzdienstleistungsunternehmens überhaupt verweigert.“

„Ebenso finden sich in den allgemeinen Versicherungsbedingungen anderer Versicherungsunternehmen nach wie vor Klauseln, denen zufolge Menschen mit bestimmten Beeinträchtigungen unversicherbar sind. Diesen Personengruppen wird damit letzten Endes seitens der Versicherung ein Vertragsabschluss verweigert.“

„Vielmehr scheitern diese aufgrund des (behaupteten) erhöhten Risikos häufig auch beim Versuch des Abschlusses privater Krankenzusatz- oder Lebensversicherungen. Dies hat nicht nur eine schlechtere Absicherung im Krankheitsfall, sondern etwa auch Schwierigkeiten bei der Beschaffung eines Kredits zur Folge, da dafür von den Kreditinstituten häufig die Absicherung durch eine Ablebensversicherung gefordert wird.“

⁴ Nationaler Aktionsplan Behinderung 2012-2020

http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/2/4/2/CH2092/CMS1313493090455/nap_web.pdf.

⁵ BMASK: „Rechtliche Evaluierung des Behindertengleichstellungsrechts“

http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/2/9/5/CH2122/CMS1335170836865/studienreihe-band_10-1.pdf.

„Selbst wenn es Menschen mit Behinderungen aber gelingt, einen entsprechenden privaten Versicherungsvertrag abzuschließen, sehen diese sich in Gestalt regelmäßig deutlich höherer Versicherungsprämien bzw. teilweiser Leistungsausschlüsse einer Benachteiligung im Vergleich zu VersicherungsnehmerInnen ohne Behinderung gegenüber.“

„Mittlerweile hat sich jedoch gezeigt, dass sich private Versicherungsunternehmen ungeachtet dessen, dass sie eine Verletzung des BGStG schadenersatzpflichtig macht, häufig nicht an das Diskriminierungsverbot halten.“⁶

Artikel II (Änderung des Versicherungsvertragsgesetzes)

Der Monitoringausschuss **begrüßt ausdrücklich die Intention des vorliegenden Entwurfs** zur Novelle des Versicherungsvertragsgesetzes, der die Konventionsvorgaben und die Ergebnisse der Evaluierung in vielerlei Hinsicht berücksichtigt. In den Details bleiben jedoch viele der grundsätzlichen Fragen ungelöst, daher wird eine Überarbeitung der vorliegenden Novelle dringend angeraten.

Ausgehend von der Annahme, dass Unversicherbarkeitsklauseln von Menschen mit Behinderungen schon derzeit dem Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz widersprechen, stellt sich primär die Frage, **ob und inwieweit höhere Prämien diskriminieren.**

Zu hinterfragen ist beispielsweise auch, ob die **„Rechtfertigung erhöhter Prämien** mit versicherungsmathematischen Grundsätzen im Lichte des Unionsrechts überhaupt (unbegrenzt) zulässig ist“.⁷ (Vergleiche auch die ebenfalls in dieser Novelle vorgesehene sogenannte „Unisex-Regel“.)

Problematisch erscheint dem Monitoringausschuss, dass das **Fehlen statistischer Daten für die Prämienberechnung durch von den Versicherungen finanzierte Gutachten** ersetzt werden kann. In Anerkennung der wahren finanziellen Kräfteverhältnisse zwischen den Versicherungen und den VersicherungsnehmerInnen mit einer vermuteten Beeinträchtigung stellt dies eine faktische Benachteiligung da. Der geplante Zweck dieser Novelle könnte mit dieser unklaren und benachteiligenden Regelung ausgehebelt werden.

⁶ Ibid., 282-285.

⁷ BMASK: „Rechtliche Evaluierung des Behindertengleichstellungsrechts“ (Seite 297)
http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/2/9/5/CH2122/CMS1335170836865/studienreihe-band_10-1.pdf.

Der Monitoringausschuss regt an, bei der **Frage der Definition einer Behinderung** prinzipiell einen weiten nicht abschließenden Begriff mit klarem Bezug zu einstellungsbedingten (sozialen) Barrieren im Sinne der Konvention (Artikel 1) zu verwenden, sowie die Begrifflichkeiten des BGStG (§ 3) und der Verbandsklage (§ 13 BGStG) im Gesetzestext direkt auf das Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz zu verweisen.

Im Sinne einer effektiven Rechtsdurchsetzung befürwortet der Monitoringausschuss die Schaffung eines Verbandsklagerechts. **Die vorgeschlagene Regelung ist jedoch problematisch**, weil sie einerseits nur den Bereich „Behinderung“ umfasst und andererseits die Zersplitterung der Rechtsdurchsetzung verstärkt: verschiedene Regelungen zur Verbandsklage sind in unterschiedlichen Gesetzen verstreut.

Gerade auch vor dem Hintergrund „mehrfacher Diskriminierung von Frauen und Mädchen mit Behinderungen“ hat sich Österreich verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass sie alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll und gleichberechtigt genießen können.“⁸ Die Etablierung von gleichen Schutzstandards für alle Menschen, insbesondere auch Menschen mit Behinderungen, sowie anderen potenziell von Mehrfachdiskriminierung betroffenen Personen, würde dieser Verpflichtung Rechnung tragen.

Der Monitoringausschuss empfiehlt daher **auf die Verbandsklage in § 13 BGStG zu verweisen** und eine **Verbandsklage im Gleichbehandlungsgesetz einzuführen** und dann auf diese ebenfalls zu verweisen. Eine **Erweiterung der verbandsklageberechtigten Organisationen** – für beide Bereiche (BGStG/Gleichbehandlungsgesetz) könnte auch mit der in der Evaluierung des Behindertengleichstellungsrechts vorgeschlagenen Regelung gefunden werden: „Neben der Österreichischen Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation könnte etwa dem Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern und dem/der Behindertenanwalt/Behindertenanwältin ein Verbandsklagerecht eingeräumt werden“.⁹

Für den Monitoringausschuss stellt sich auch die Frage der Regelungen der **in der Evaluierung aufgeworfenen weiteren Punkte:**

- Eintritt einer Beeinträchtigung bei aufrechterm Vertragsverhältnis
- Kündigungsverbot, uvm.

⁸ Vgl. PP lit. p & Artikel 6 Konvention.

⁹ „Rechtliche Evaluierung des Behindertengleichstellungsrechts“ Seite 346.

Gemäß der im Juli 2012 von der Österreichischen Bundesregierung vereinbarten Maßnahme 47 des Nationalen Aktionsplans Behinderung 2012-2020 soll eine **Arbeitsgruppe zum Thema barrierefreies und inklusives Versicherungsrecht** eingerichtet werden. Im Sinne der Verpflichtung zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen als ExpertInnen in eigener Sache, sowie deren Vertretungsorganisationen (Artikel 4 Abs. 3 Konvention)¹⁰ empfiehlt der Monitoringausschuss, diesen Themenbereich aus der Novelle zu nehmen und eine partizipative Arbeitsgruppe einzusetzen, mit dem klaren Ziel rasch eine konventionskonforme Lösung zu erarbeiten.

Für den Ausschuss

Die Vorsitzende

¹⁰ Siehe dazu auch die Stellungnahme Partizipation vom 19.04.2010, <http://www.monitoringausschuss.at/sym/monitoringausschuss/Stellungnahmen>

ANNEX

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

MonitoringAusschuss.at

27. Mai 2010

VersicherungsrechtsänderungsG – Stellungnahme

Der unabhängige Monitoringausschuss ist zuständig für die Überwachung der Einhaltung der UN-Konvention „Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ vom 13. Dezember 2006 (in Österreich mit 26. Oktober 2008 in Kraft getreten; BGBl. III Nr. 155/2008) in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind, und hat sich auf der Grundlage von § 13 des Bundesbehindertengesetzes in Umsetzung der Konvention konstituiert. Dem weisungsfreien Ausschuss gehören Vertreter/innen von Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen Menschen mit Behinderungen, Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit sowie der wissenschaftlichen Lehre an. Weiters gehören ihm mit beratender Stimme an je ein/e Vertreter/in des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz sowie des jeweils betroffenen Ressorts oder obersten Organs der Vollziehung.

Der Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Versicherungsvertragsgesetz 1958 geändert (Versicherungsrechts-Änderungsgesetz 2010 – VersRÄG 2010) werden soll, wurde dem Monitoringausschuss zur Stellungnahme übermittelt.

Der Monitoringausschuss sieht vor allem in der **Praxis** der Versicherungsgewährung dringenden Verbesserungsbedarf und nimmt daher zum Entwurf Stellung. Dem Monitoringausschuss wurde zur Kenntnis gebracht, dass Menschen mit Behinderungen teilweise systematisch von Versicherungsleistungen ausgeschlossen werden, dies deutet auf ein strukturelles Problem in der Verwaltungspraxis hin, dass menschenrechtlich bedenklich ist.

Die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen trägt dem Umstand Rechnung, dass Menschen mit Behinderungen beim Abschluss von Versicherungen regelmäßig benachteiligt bzw. vielfach diskriminiert werden und nimmt daher explizit auf die Gewährung von Versicherungen – insbesondere Kranken- und Lebensversicherungen – Bezug (Artikel 25 (e) Konvention).

Der Monitoringausschuss regt an, die gegenständliche Novelle auch dafür zu nutzen, die Bestimmungen betreffend die möglichen Begrenzungen des Versicherungsschutzes eingehend zu überprüfen. Insbesondere sieht der Ausschuss in der vorliegenden Novelle eine Möglichkeit, die Bestimmungen des Versicherungsvertragsgesetzes mit jenen des Bundes-Behindertengleichstellungsgesetzes zu verknüpfen, indem explizit angeführt wird, dass eine Anders- oder Schlechterbehandlung bzw. Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen einzig auf Grund einer Behinderung bzw. Beeinträchtigung vertragswidrig ist.

Weiters regt der Ausschuss an, auf die Vertragspraxis dahingehend einzuwirken, dass die Begründung des Versicherungsrisikos mit den Standards der Konvention in Einklang gebracht wird. Dies bedeutet vor allem, dass das soziale Modell von Behinderungen zur Grundlage gemacht wird. Demgemäß sind Menschen mit Behinderungen nicht länger durch medizinische Parameter, physische Aspekte ihrer Beeinträchtigung oder vermeintliche „Defizite“ zu beurteilen. Dem sozialen Modell entsprechend liegt die Betonung auf den Barrieren, die durch die Umwelt, vor allem auch durch das Verhalten Dritter gegenüber Menschen mit Behinderungen, entstehen. Neben den Bestimmungen der Konvention – Behinderung entsteht auch durch die „Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren“ (Artikel 1), sowie den Grundprinzipien (Artikel 3) – ist auch das biopsychosoziale Modell der Weltgesundheitsorganisation (WHO) nach der Internationalen Klassifizierung der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit hierfür maßgeblich.

Das gesellschaftliche Bild von Behinderung bzw. Beeinträchtigung wird sich nur dann ändern, wenn in allen gesellschaftspolitischen Bereichen – auch im Versicherungsvertragsrecht – der Paradigmenwechsel hin zu Selbstbestimmung und Überwindung von sozialen Barrieren durch Unterstützungsmaßnahmen mitgetragen wird. Der Ausschuss erinnert in diesem Zusammenhang auch an die Verpflichtung zur Bewusstseinsbildung (Artikel 8) durch die Regierung und sieht gerade auch in der Änderung der Verwaltungspraxis, etwa durch Schulungen (vgl. Artikel 4 Abs. 1), Handlungsbedarf.

Die Änderung der Verwaltungspraxis sollte neben einer, den Paradigmenwechsel widerspiegelnden, Begründung des Versicherungsrisikos auch eine Anpassung der Prämienleistungen nach sich ziehen. Vielfach sind die Prämienforderungen an Menschen mit Behinderungen überhöht und oftmals unbezahlbar. Dies ist konventionswidrig, da es dem Gleichheitsprinzip gemäß der Konvention widerspricht.

Abschließend erlaubt sich der Ausschuss, auf die Verpflichtung des Staates, geeignete Maßnahmen zur Beseitigung von Diskriminierungen aufgrund von privaten Unternehmen zu ergreifen (Artikel 4 Abs. 1 lit. e) hinzuweisen. Auch wird generell dringend angeraten, insbesondere auch in den Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung betreffend den Paradigmenwechsel, Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen gemäß Artikel 4 Abs. 3 Konvention einzubeziehen.