

Ja zur
Inklusion!

150



Sind Schlichtungen ein erfolgreiches
Instrument zur Durchsetzung von Anliegen
bei Behindertendiskriminierung?

120



Vorwort

Seit dem Inkrafttreten des Bundes-Behindertengleichstellungsgesetzes (BGStG) im Jänner 2006 sind nun beinahe 15 Jahre vergangen. Ein wesentliches Instrument dieses Gesetzes zur Streitbeilegung sind Schlichtungen beim Sozialministeriumservice (SMS).

In dieser Broschüre wird aufgezeigt, wie es zu der nun geltenden gesetzlichen Regelung im BGStG kam. Dabei wird das Augenmerk insbesondere auf das Instrument der Schlichtung gelegt. Es wird erläutert, wie Schlichtungen in der Praxis funktionieren und wer ihre Einleitung beantragen kann. Ergänzend wird dargelegt, welche alternativen Regelungen bei Schlichtungsverfahren in die Verhandlungen eingebracht, aber schlussendlich wieder verworfen wurden.

Funktionieren Schlichtungen in der Praxis?

Folgenden Fragen wird in dieser Broschüre nachgegangen:

- Von welchen Faktoren hängt die Nutzung des Instruments Schlichtung ab?
- Welche Faktoren beeinflussen den Erfolg bei Schlichtungen?
- Ist das Instrument Schlichtung in der Praxis geeignet, Barrieren zu beseitigen?
- Gibt es eine Änderung der Schlichtungsnutzung im zeitlichen Verlauf?
- Ergeben sich aus den Erkenntnissen Handlungsvorschläge?

Diese Broschüre enthält den Text der Master-Thesis „Sind Schlichtungen ein erfolgreiches Instrument zur Durchsetzung von Anliegen bei Behindertendiskriminierung?“. Die Arbeit wurde von Martin Ladstätter im Rahmen des Universitätslehrgang „Menschenrechte / Human Rights“ erstellt und beim Department für Wirtschaftsrecht und Europäische Integration an der Donau-Universität Krems eingereicht.

Abgerundet wird die Broschüre mit Empfehlungen, wie man das Instrument Schlichtung weiterentwickeln könnte.

Danksagung

Ich bedanke mich an dieser Stelle bei meinen Eltern Berta und Peter Ladstätter. Ohne deren jahrelange emotionale und moralische Unterstützung hätte ich kein Studium beginnen und absolvieren können. Herzlichen Dank an meinen Bruder Markus Ladstätter und meine Partnerin Roswitha Schachinger für das Korrekturlesen des Textes und den ständigen Zuspruch, damit ich diese Master-Thesis abschließen konnte.

Für meine Bewerbung um einen Studienplatz erhielt ich dankenswerterweise von Dr. Günther Kräuter (Volksanwalt), Mag. Heinz Patzelt (Generalsekretär Amnesty International Österreich) und Dr.in Marianne Schulze, LL.M. (Menschenrechtskonsulentin) Empfehlungsschreiben.

Großer Dank für die Übersendung hilfreicher Informationen gilt der Behindertenanwaltschaft, dem Verein BIZEPS - Zentrum für Selbstbestimmtes Leben, dem Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsoptionen, dem Österreichischen Behindertenrat, dem Sozialministerium und dem Sozialministeriumservice (SMS).

Besonderen Dank auch an meinen Betreuer ao. Univ.-Prof. Dr. Ernst Berger, der mich seit dem Jahr 2015 kontinuierlich und aufmunternd begleitet hat, für die Unterstützung beim Prozess der Erstellung meiner Master-Thesis. Diese Begleitung war sehr hilfreich und ich bedanke mich für die Chance, die mir dadurch ermöglicht wurde.

Martin Ladstätter

Wien, 28. April 2020

Abkürzungsverzeichnis

A(E)	Entschließungsantrag
AB	Ausschussbericht
Abb.	Abbildung
ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
ADA	Americans with Disabilities Act
ADG	Anti-Diskriminierungsgesetz
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
APA	Austria Presse Agentur
AStG	Alternative-Streitbeilegung-Gesetz
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AuskunftspflichtG	Auskunftspflichtgesetz
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BBG	Bundesbehindertengesetz
BEinstG	Behinderteneinstellungsgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGStG	Bundes- Behindertengleichstellungsgesetz
BIZEPS	BIZEPS - Zentrum für Selbstbestimmtes Leben
BlgNR	Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrats
BUK	Forum der Behinderten- und Krüppelinitiativen (Vorläufer der

	österreichischen Selbstbestimmt-Leben-Bewegung)
Bundessozialamt	Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (heute: SMS - Sozialministeriumservice)
BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich
ErläutRV	Erläuterungen zur Regierungsvorlage
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Forum Gleichstellung	vereinsübergreifendes Gremium von ExpertInnen zur Entwicklung eines Behindertengleichstellungsgesetzes
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GIBG	Gleichbehandlungsgesetz
GP	Gesetzgebungsperiode
GRÜNE	Die Grünen - Die Grüne Alternative
idF	in der Fassung
ISL	Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e. V.
Klagsverband	Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern
LIF	Liberales Forum
ME	Ministerialentwurf
NAP Behinderung	Nationaler Aktionsplan Behinderung 2012-2020
ÖAR	Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation
ÖBR	Österreichischer Behindertenrat (früher

	ÖAR)
ÖVP	Österreichische Volkspartei
ÖZIV	Österreichischer Zivil-Invaliden-Verband (heute: Österreichweite zukunftsorientierte Interessen- Vertretung)
RL	Richtlinien der Europäischen Union
RV	Regierungsvorlage
SLIÖ	Selbstbestimmt Leben Österreich - Interessenvertretung der Selbstbestimmt Leben Initiativen Österreichs
SMS	Sozialministeriumservice (früher: Bundessozialamt)
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
Sten Prot	Stenographisches Protokoll des Nationalrates
UN	United Nations (dt. Vereinte Nationen)
UN-BRK	UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (auch: CRPD - Convention on the Rights of Persons with Disabilities)
VersRÄG	Versicherungsrechts-Änderungsgesetz
VersVG	Versicherungsvertragsgesetz
VfGH	Verfassungsgerichtshof
WHO	World Health Organization (dt. Weltgesundheitsorganisation)
ZPO	Zivilprozessordnung

Inhaltsverzeichnis

1. Ziel dieser Arbeit

- 1.1. Einleitung
- 1.2. Menschen mit Behinderungen fordern Bürgerrechte ein
- 1.3. Schlichtung und Mediation
- 1.4. Welche Fragen ergeben sich in der Praxis bei Schlichtungen?
- 1.5. Hypothesen
- 1.6. Herangehensweise
- 1.7. Transparenz

2. Historische Entwicklung

- 2.1. Definition von Behinderung
- 2.2. Österreich wechselt teilweise zum sozialen Modell von Behinderung

3. Fokus in der Behindertenpolitik

- 3.1. Vergleich zwischen den USA und Österreich
- 3.2. ExpertInnen in eigener Sache
- 3.3. Behindertenpolitik in Österreich: Wer vertritt wen?
- 3.4. Anfänge der Selbstbestimmt-Leben Bewegung in Österreich

4. Auf dem Weg zu Gleichstellungsrechten

- 4.1. Bürgerrechtstradition in den USA
- 4.2. ADA aus den USA

- 4.3. Ergänzung des Artikel 7 B-VG als Zwischenschritt
- 4.4. Was bewirkt die Artikel 7 B-VG Ergänzung?
- 4.5. Entfaltet die Artikel 7 B-VG Ergänzung (k)eine Drittwirkung?
- 4.6. Erster Entwurf für ein Behindertengleichstellungsgesetz liegt vor
- 4.7. Entwurf eines allgemeinen Antidiskriminierungsgesetzes liegt vor
- 4.8. Aufnahme des BGStG ins Regierungsprogramm

5. **Wie Schlichtungen Teil des BGStG wurden**

- 5.1. Entwurf vom „Forum Gleichstellung“ vorgelegt
- 5.2. BGStG-Vorbegutachtungstext setzt auf Schlichtungen
- 5.3. Begutachtungstext regelt Schlichtungen im Detail
- 5.4. Regierungsvorlage geht von 1.000 Schlichtungen pro Jahr aus
- 5.5. Parlamentarische Behandlung unter heftiger Diskussion beendet
- 5.6. Inhalte des beschlossenen BGStG im Detail
- 5.7. Was wurde von den Ideen im Bereich Schlichtungen umgesetzt?
- 5.8. Vergleiche mit Gleichstellungsgesetzen im deutschsprachigen Raum

6. **Was wurde von Schlichtungen erwartet?**

- 6.1. Beseitigung von Barrieren als Ziel definiert
- 6.2. Klagsflut soll mit verpflichtender Schlichtung verhindert werden
- 6.3. Konflikt soll mit Schlichtung schnell und gütlich geregelt werden

6.4. Positive Rahmenbedingungen sollen geschaffen werden

6.5. Unterstützung bei Schlichtungen soll ermöglicht werden

6.5.1. Angehörige werden in den Schutzbereich aufgenommen

6.5.2. Behindertenanwaltschaft wird eingerichtet

6.5.3. VertreterInnen und Vertrauenspersonen

6.6. Instrument Schlichtung

7. Was wurde mit Schlichtungen erreicht?

7.1. Beseitigung von Barrieren

7.1.1. Verpflichtung der Wirtschaft

7.1.2. Verpflichtende Etappenpläne für den Bund

7.1.3. Einigungsquoten

7.2. Klagen aufgrund von Diskriminierungen

7.3. Regelung von Konflikten

7.3.1. Anzahl der Schlichtungen

7.3.2. Einigungsquoten nach Geschlecht

7.3.3. Behinderungsart und Nutzung des Instruments

7.3.4. Nutzung in den Bundesländern

7.4. Positive Rahmenbedingungen

7.4.1. Akzeptanz des Schlichtungsverfahrens

7.4.2. Bundesförderungen zur Herstellung von Barrierefreiheit

7.4.3. Schlichtungsstelle schafft Rahmenbedingungen

7.5. Unterstützungen bei Schlichtungen

7.5.1. Nicht behinderte Menschen und Schlichtungen

7.5.2. Behindertenanwaltschaft

7.5.3. Vertrauenspersonen als Unterstützung

8. **Informationen und Öffentlichkeitsarbeit**

- 8.1. Sozialministerium stellt Informationen zur Verfügung
- 8.2. Wissen um Gleichstellungsrechte
- 8.3. NAP Behinderung benennt Handlungsbedarf
- 8.4. Informationen zu Schlichtungen
- 8.5. Dialog mit Interessensvertretungen

9. **Ergebnisse**

10. **Wie Schlichtungen weiterentwickelt werden könnten**

- 10.1. Schlichtungsstelle unterbreitet Lösungsvorschläge
- 10.2. Schlichtungsstelle gibt Stellungnahmen ab
- 10.3. Schlichtungsstelle trifft Entscheidungen
- 10.4. Einsatz von Mediation
- 10.5. NGOs unterstützen vermehrt SchlichtungswerberInnen
- 10.6. SchlichtungspartnerInnen werden mit Förderungen unterstützt

11. **Zusammenfassung**

12. **Literaturverzeichnis**

13. **Verzeichnis der Anhänge**

- 13.1. Anhang 1: BGStG - Vorbegutachtungstext (Frühjahr 2004)
- 13.2. Anhang 2: BGStG - Begutachtungstext (Sommer 2004)

13.3. Anhang 3: BGStG - beschlossener Text (Sommer 2005)

1. Ziel dieser Arbeit

1.1. Einleitung

Damit behinderte Menschen gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben können, bedarf es einerseits einer Vielzahl von unterstützenden Maßnahmen (z. B. Barrierefreiheit, Persönliche Assistenz) zur Inklusion, andererseits aber auch gesetzliche Regelungen, die die Gleichstellungsrechte von Menschen mit Behinderungen festschreiben. Im Rahmen dieser Arbeit wird in groben Zügen nachgezeichnet, welche Veränderungen in den letzten 25 Jahren im Gleichstellungsbereich für Menschen mit Behinderungen stattfanden und wie es dazu kam.

1.2. Menschen mit Behinderungen fordern Bürgerrechte ein

Ich werde versuchen darzulegen, welchen wichtigen Einfluss die „Independent Living“-Bewegung (= Selbstbestimmt-Leben-Bewegung) in den USA für Europa hatte. Es wird anhand von Beispielen aufgezeigt, wie der Funke nach Europa übergesprungen ist und was dies in Österreich und Deutschland für die Organisationslandschaft im Behindertenbereich im Detail bedeutete. Erst durch das Einfordern von Bürgerrechten für Menschen mit Behinderungen wurde der Bedarf an legislativen Änderungen deutlich. Doch vom Aufzeigen bis zu konkreten Änderungen war es ein weiter Weg, den ich grob skizzieren werde. Anschließend werde ich im Detail darlegen, welche gesetzlichen Verbesserungen schlussendlich beschlossen wurden.

Im Jahr 1997 wurde das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)¹ im Artikel 7 um den Text *„Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden. Die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich dazu, die Gleichbehandlung von behinderten und nichtbehinderten Menschen in allen Bereichen des täglichen Lebens zu gewährleisten.“* ergänzt. Neben dieser Anti-Diskriminierungs- und Staatszielbestimmung beschloss der Bundes-Gesetzgeber im Sommer 2005 ein Behindertengleichstellungspaket, mit dem u.a. das Behinderteneinstellungsgesetz (BEinstG)² um ein Diskriminierungsverbot erweitert und das Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz (BGStG)³ geschaffen wurde.

Im Jahr 2008 ratifizierte die Republik Österreich zusätzlich die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK). Dieser völkerrechtliche Vertrag beinhaltet in Artikel 9 umfangreiche Pflichten für die Vertragsstaaten zum Thema Barrierefreiheit und in Artikel 5 die Verpflichtung, einen wirksamen rechtlichen Schutz vor Diskriminierung bereitzustellen. Der wichtigste Teil der österreichischen Gleichstellungsgesetzgebung ist zweifellos das BGStG. Als Gesetzesziel wird in § 1 festgeschrieben: *„Ziel dieses Bundesgesetzes ist es, die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen oder zu verhindern und damit die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen.“* Im BGStG wird weiters definiert, was eine Diskriminierung ist und wie diskriminierte Personen ihre Rechte bei den ordentlichen Gerichten geltend machen können.

Voraussetzung für eine Klage wegen Diskriminierung ist gem § 10 Abs 2 BGStG ein Schlichtungsverfahren gem §§ 14