Ursula Naue

MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN – EINE VERGESSENE „ZIELGRUPPE“ ÖSTERREICHISCHER SOZIALPOLITIK

ZUSAMMENFASSUNG

Im Beitrag geht es um die Frage, warum und inwiefern Menschen mit Behinderungen als „Zielgruppe“ österreichischer Sozialpolitik vergessen werden. Dies hat konkrete Auswirkungen auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen. Was Behinderung ist, ist dabei ebenso wichtig wie behindertenpolitische Entwicklungen. Die Ratifikation der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen markiert einen Paradigmenwechsel, der nur langsam umgesetzt wird. Die COVID-19-Pandemie verstärkt hingegen Haltungen, die Menschen mit Behinderungen zum Randthema sozialpolitischer Fragen machen. Dadurch wird Menschen mit Behinderungen der gleichberechtigte Zugang zu sozialpolitischen Maßnahmen verwehrt.

- Menschen mit Behinderungen werden sozialpolitisch als vergessene Randgruppe behandelt, und dies hat direkte Auswirkungen auf ein gutes und Selbstbestimmtes Leben.[1]
- Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen markiert einen Paradigmenwechsel in Bezug auf Behinderung, der in Österreich nur langsam umgesetzt wird.
- Menschen mit Behinderungen werden immer noch als Empfänger:innen von Almosen und nicht als Träger:innen von Rechten verstanden.

ABSTRACT

This contribution addresses the question why and how persons with disabilities are ignored as a “target group” within Austrian welfare policies, which directly impacts the living conditions of persons with disabilities. In this context, definitions of disability and developments with regard to disability policies need to be discussed. The ratification of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities marks a slowly implemented paradigm shift. In contrast, the Covid-19 pandemic reinforced perceptions that make persons with disabilities a marginal issue with regard to welfare questions. As a result, persons with disabilities are denied equal access to welfare measures.

- With regard to welfare policies, persons with disabilities are treated as a forgotten marginal group with a direct impact on their ability to live good and independent lives.
- The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities marks a slowly implemented paradigm shift with regard to disability.
- Nevertheless, persons with disabilities are perceived as recipients of charity rather than holders of rights.

1 Der Begriff „Selbstbestimmtes Leben“ wird im Sinn der Selbstbestimmt-Leben-Bewegung – für Österreich: Selbstbestimmt Leben Österreich (SLIÖ), www.sliö.at (abgerufen am 17.01.2023) – großgeschrieben (analog zum Begriff „Independent Living“).

Sozialpolitik in Diskussion, Band 24/2023: Seiten 150–160

1 EINLEITUNG

Wenn es in Österreich um sozialpolitische Fragen geht, wird das Thema Behinderung nach wie vor oft gar nicht oder nur am Rande mitgedacht – als ob Behindertenpolitik mit Themen wie Armut oder der Arbeitsmarktsituation nichts zu tun hätte (Naue 2009, 277).

Dafür sind vor allem drei Aspekte verantwortlich, nämlich fehlendes Bewusstsein für das Thema Behinderung, eine mehr als mangelhafte Datenlage sowie auch fehlende Maßnahmen im Sinne der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (kurz: UN-BRK).[2] Diese grundlegende Problematik wurde nicht zuletzt in der umfassenden Evaluierungsstudie des Nationalen Aktionsplans Behinderung 2012–2020 prominent angesprochen (BMSGPK 2020) und wird in den letzten Jahren jährlich im Rahmen der Ausarbeitung des Berichts *European Semester* für Österreich thematisiert (Naue/Flieger 2021b).[3] Zudem verwies bereits im Jahr 2013 das UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities in den ersten abschließenden Bemerkungen in Bezug auf Österreichs Umsetzung der UN-BRK darauf hin, dass es unter anderem diese drei oben angesprochen Aspekte umzusetzen gelte (Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2013).

Der vorliegende Beitrag setzt sich vor diesem Hintergrund mit österreichischer Behindertenpolitik auseinander und hinterfragt kritisch, was es für die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen bedeutet, dass sie als „Zielgruppe" österreichischer Sozialpolitik vergessen werden.

2 WAS IST BEHINDERUNG,[4] WIE WIRD BEHINDERUNG VERSTANDEN, UND WER IST EIN MENSCH MIT BEHINDERUNGEN?

Die Frage, was Behinderung ist, ist keine theoretische, sondern eine sich konkret praktisch auf die Lebenssituation von Menschen auswirkende Frage (Wendell 1996, 23).

Fuchs (2022, 36) hält dazu fest, dass die unterschiedlichen Definitionen, Haltungen und Vorstellungen den jeweiligen gesellschaftlichen Umgang mit den Menschen, die unter diese Benennung subsumiert werden, entscheidend mitbestimmen.

Fuchs (2022, 38 ff.) zeichnet das Verständnis von Behinderung ab der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts nach und beschreibt dabei die Etablierung und Verfestigung des Verständnisses von Behinderung als einem individuellen Defizit und einem wohlfahrtsstaatlichen Problem. Diese an Defiziten des Individuums ansetzende medizinisch-individuelle Perspektive – auch medizinisch-individuelles Modell von Behinderung genannt (Oliver 1990) – spiegelt die Vorstellung, Menschen mit Behinderungen seinen unselbstständige Empfänger:innen von Almosen, und

2 Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (kurz: UN-BRK) wurde von Österreich 2008 ratifiziert. Die UN-BRK ist unter https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html abrufbar (abgerufen am 24.11.2022). Zur Ratifikation durch Österreich siehe unter anderem https://www.behindertenrat.at/eu-und-international/grundlagen/un-behindertenrechtskonvention/ (abgerufen am 24.11.2022).

3 Der Bericht *European Semester 2020–2021* ist der derzeit letzte durch die Europäische Kommission publizierte Bericht für Österreich, der aktuelle Bericht für 2022–2023 wurde noch nicht veröffentlicht.

4 Funktionsbeeinträchtigung („impairment") wird im Sinne der Union of the Physically Impaired Against Segregation (1976) von Behinderung („disability") unterschieden: Die UPIAS hat 1976 in ihren *Fundamental Principles of Disability* (abrufbar unter https://disability-studies.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/40/library/UPIAS-fundamental-principles.pdf, abgerufen am 24.11.2022) die beiden Begriffe folgendermaßen voneinander abgegrenzt beziehungsweise einander gegenübergestellt: „...the social situation, called 'disability', of people with ... impairment. Thus we define impairment as lacking part of or all of a limb, or... ."

Sozialpolitik in Diskussion, Band 24/2023: Seiten 150–160

verfestigte sich im Laufe der Jahrzehnte so stark, dass sie bis heute in der gesellschaftlichen Haltung in Bezug auf Menschen mit Behinderungen wie auch in Politikgestaltung und Gesetzgebung vorherrscht (Naue 2009, 279 ff.; BMSGPK 2022, 11 f.).

Obwohl sich seit der späten 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts das sogenannte soziale Modell von Behinderung (Oliver 1990) mit einem Fokus auf notwendigen gesellschaftlichen Wandel und den Abbau von Barrieren anstelle des medizinisch-individuellen Modells durchzusetzen begann und seither auch in Österreich in Politikgestaltung unmittelbar einfließt (Naue 2009, 287 f.), wurden Definitionen zu Behinderung in österreichischen Gesetzestexten immer noch nicht an das soziale Modell angepasst. Das ist umso problematischer, als sich doch die UN-BRK auf das soziale Modell von Behinderung bezieht und zudem zu dessen Weiterentwicklung zu einem menschenrechtlichen Modell von Behinderung führte (Naue/Waldschmidt 2022). Wesentlich für das menschenrechtliche Modell ist, dass der Fokus nicht nur auf einen notwendigen gesellschaftlichen Wandel gelegt wird, sondern besonders hervorgehoben wird, dass Menschen mit Behinderungen wie alle anderen Menschen Träger:innen von Rechten sind (Degener 2016).

Die UN-BRK – und das ist wichtig für die Frage, was Behinderung ist – definiert den Begriff bewusst nicht, sondern hält fest, dass Behinderung als ein sich entwickelndes Konzept zu verstehen ist (Naue/Waldschmidt 2022, 163 f.), das sich im Lebensverlauf ebenso verändert beziehungsweise verändern kann wie auch in unterschiedlichen gesellschaftlichen Kontexten.

Grundsätzlich ist in jedem Fall festzuhalten, dass Menschen mit Behinderungen keine homogene „Gruppe" darstellen, sondern vielmehr bestimmte Haltungen dazu führen, Menschen mit Behinderungen als „Gruppe" zu verstehen: Vorstellungen von Abweichung, Anderssein, Defiziten, Abhängigkeit und Unfähigkeit führen zu Stigma und Ausgrenzungserfahrungen, und das ist es, was Menschen mit Behinderungen „vereint" (Mitchell/Snyder 2001, 7). Vorstellungen von Menschen mit Behinderungen als segregierter „Randgruppe" (deutlich gemacht am parallelen Schulsystem Regelschule/Sonderschule wie auch an Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und Arbeiten) führen mittelbar wie auch unmittelbar dazu, dass immer noch wenig Bewusstsein für die Notwendigkeit existiert, Menschen mit Behinderungen bei der Diskussion genereller sozialpolitischer Fragen konkret mit einzudenken.

3 WAS IST (ÖSTERREICHISCHE) BEHINDERTENPOLITIK?

Der soeben angesprochene Punkt des nicht annähernd ausreichenden Einbeziehens von Menschen mit Behinderungen spiegelt wider, dass Politikgestaltung im Feld von Behinderung nicht als Querschnittsmaterie angegangen wird (Naue/Waldschmidt 2022, 164 f.) – und zwar weder ausreichend als Querschnittsmaterie innerhalb des Sozialressorts (in das in Österreich Behindertenpolitik eingebettet ist) noch vor allem generell als Querschnittsmaterie über alle Lebensbereiche hinweg, die von der Verwaltung auf Bundes- wie auf Länderebene adressiert werden (BMSGPK 2020, 84 f.). Die Vorstellung von Behinderung als einem gewissermaßen losgelösten beziehungsweise von anderen Bereichen abgetrennten Teil von Politikgestaltung perpetuiert die Haltung, Behindertenpolitik sei ein Randthema.

Dass Behindertenpolitik kein Randthema ist, zeigt alleine die – spärliche und teils veraltete – Datenlage in Bezug auf Menschen mit Behinderungen: Im aktuellen Nationalen Aktionsplan Behinderung 2022–2030 wird Bezug auf Daten aus dem Jahr 2015 genommen und festgehalten, dass rund 18,8 % der weiblichen und 17,9 % der männlichen Bevölkerung ab 15 Jahren 2015 eine dauerhafte Beeinträchtigung bzw. eine Behinderung aufwiesen (BMGSPK 2022, 17). Die

Sozialpolitik in Diskussion, Band 24/2023: Seiten 150–160

„Gruppe" der Menschen, die sich also als Menschen mit Behinderungen definieren beziehungsweise derart definiert werden und für die Behindertenpolitik relevant ist, weil sie ihre Lebenssituation unmittelbar beeinflusst, ist also einigermaßen groß.

Die nicht ausreichende Umsetzung von Behindertenpolitik als einer Querschnittsmaterie wie auch die immer noch vorherrschenden Vorstellungen über Menschen mit Behinderungen bewirken direkt wie indirekt, dass sehr vielen Menschen die Möglichkeit genommen wird, ein gutes und Selbstbestimmtes Leben zu führen: Ein Leben am Rande der Gesellschaft in parallelen Wohn-, Ausbildungs- und Arbeitsstrukturen spiegelt weder Selbstbestimmung noch Inklusion[5] wider, die ausdrückliche Ziele der UN-BRK sind.

4 BEHINDERTENPOLITIK UND BEHINDERTENRECHT IN ÖSTERREICH – EIN KURZER ABRISS

Wie bereits in Punkt 2 angesprochen, lässt sich generell sagen, dass sich ab der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts nach und nach ein Verständnis von Behinderung als einem individuellen Defizit und einem wohlfahrtsstaatlichen Problem etablierte (Fuchs 2022). Österreichisches Behindertenrecht geht dabei in seinen Wurzeln auf das Armen- und Fürsorgerecht zurück (Steingruber 2000).

Maßgebliche Auswirkungen auf die Formulierung österreichischer Behindertenpolitik hatten in der weiteren Entwicklung die beiden Weltkriege, wobei hervorzuheben ist, dass sich diese Impulse auf Männer mit Funktionsbeeinträchtigungen bezogen und nicht auf Frauen beziehungsweise Menschen generell, die von Geburt an Menschen mit Behinderungen waren (Naue 2009, 280). Aus diesem Fokus auf Männer, die mit Funktionsbeeinträchtigungen aus Kriegen zurückkehrten, der mit dem Invalidenentschädigungsgesetz 1919 wie auch später im Kriegsopferversorgungsgesetz 1957 gesetzlichen Niederschlag fand, ergab sich ein Fokus auf Wiedereingliederung (Naue 2006, 94 f.), der sich bis heute mit dem Integrations- und Rehabilitationsgedanken hält und der der UN-BRK mit ihrem Fokus auf Anerkennung von Vielfalt widerspricht.

Erst mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen, die ab der beginnenden zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts geschaffen wurden (Behinderteneinstellungsgesetz 1969), erweitert sich der Fokus auf Menschen mit Behinderungen weg von einem bloßen Fokus auf Männer (Naue 2006, 108). Allerdings zeigt sich, dass bei allen Gesetzen für Menschen mit Behinderungen in Österreich bis heute medizinisch-individuelle Definitionen formuliert wurden – dies gilt bis hin zum Bundes-Behindertengleichstellunggesetz aus dem Jahr 2006: Behinderung wird als längerfristige Beeinträchtigung definiert, Barrieren werden nicht erwähnt und sind nicht relevant.[6] Diese Vorstellung von Behinderung zeigt sich zudem bis heute sehr deutlich in der Einschätzungsverordnung 2010 (anstelle der Richtsatzverordnung aus den 60er-Jahren des 20. Jahrhunderts), über die der Grad der Behinderung und damit Ansprüche auf Unterstützungsleistungen auf rein medizinisch-defizitäre Weise festgestellt wird.

5 Verstanden im Sinne der UN-BRK als gelebte Anerkennung von Vielfalt, bei der Selbst- anstelle von Fremdbestimmung zentral ist.

6 Im Gegensatz zur UN-BRK, die in Artikel 1 Behinderung umschreibt: Zwar wird der Aspekt der längerfristigen Beeinträchtigung ebenso angeführt, allerdings mit dem wesentlichen Zusatz, dass diese Beeinträchtigungen in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren dazu führen können, dass Menschen an der vollen und wirksamen Teilhabe, gleichberechtigt mit anderen, an der Gesellschaft gehindert werden.

Abgesehen von den unmittelbar negativen Auswirkungen des Fokus auf Individuen, die als defizitär wahrgenommen werden, ergibt sich im Kontext des Bundes-Behindertengleichstellungsgesetzes eine zusätzliche Problematik: Im Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz fehlt ein Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch, zudem wird bei vorliegender Diskriminierung nur in geringer Höhe Schadenersatz zuerkannt (BMSGPK 2020, 23 f., 241). Dass Barrieren nicht zu unterlassen und zu beseitigen sind, zeigt deutlich auf, wo die Problematik der derzeitigen Behindertenpolitik auf der Grundlage der geltenden Rechtslage zu verorten ist: Der Mensch hat sich an die Umwelt anzupassen, nicht die Umwelt an die Menschen.

Was sich also selbst in diesem kurzen Abriss der Entwicklung österreichischer Behindertenpolitik und des Behindertenrechts zeigt, ist die Hartnäckigkeit, mit der sich im Laufe der Jahrzehnte verfestigte Vorstellungen zu Behinderung halten und sich auf diese Weise auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen auswirken: Behindertenpolitik in Österreich nimmt Menschen in den Fokus, die behindert sind und nicht die Gesellschaft als Umwelt, die über Barrieren behindernd wirkt.

5 ALLES ANDERS? DIE UN-BRK UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF ÖSTERREICHISCHE BEHINDERTENPOLITIK

Während also österreichische Behindertenpolitik davon ausgeht, dass Menschen behindert sind, geht die UN-BRK davon aus, dass Menschen behindert werden. Das ist keine rhetorische Spielerei, sondern zeigt vielmehr deutlich auf, wo politische Maßnahmen nach wie vor ansetzen, nämlich am Individuum und nicht dort, wo die UN-BRK ein Ansetzen einfordert: an den Barrieren.

Abgesehen von der in Punkt 4 kurz beschriebenen, lange anhaltenden „Tradition" des Fokus auf das Individuum wurde bereits in Punkt 1 festgehalten, dass sich Behindertenpolitik in Österreich seit 2008 (Ratifikation der UN-BRK) nach wie zu wenig an den Vorgaben der UN-BRK orientiert: „Dies zeigt sich daran, dass sowohl die Zielvorgaben als auch die Maßnahmen [des Nationalen Aktionsplans Behinderung] nur teilweise von den Regelungen der UN-BRK abgeleitet sind" (BMSGPK 2020, 22).

Wie in Punkt 3 bereits angesprochen, ist es das Ziel der UN-BRK, für Menschen mit Behinderungen ein Selbstbestimmtes Leben in einer inklusiven Gesellschaft zu gewährleisten: Artikel 19 der UN-BRK bezieht sich auf Selbstbestimmtes Leben und Inklusion in der Gesellschaft, und es wird festgehalten, dass damit gemeint ist, dass alle Menschen ein Recht auf Wahlmöglichkeiten haben (zum Beispiel, was den Aufenthaltsort, den Besuch einer Schule oder aber auch Arbeitsmöglichkeiten betrifft) und die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen müssen, um ein Selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen und zu gewährleisten.

Auch wenn der Nationale Aktionsplan Behinderung 2012–2020 im Untertitel explizit auf Inklusion verwies, fehlte letztlich doch ein themenübergreifender Teil im Aktionsplan, der sich dem Grundsatz der Inklusion widmete (BMSGPK 2020, 51, 90). Immerhin wird im aktuellen Nationalen Aktionsplan Behinderung 2022–2030 auf den Begriff Inklusion mehrfach Bezug genommen und festgehalten, dass Inklusion als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu verstehen ist (BMSGPK 2020, 77). Symptomatisch ist allerdings, dass auch im aktuellen Aktionsplan Inklusion nicht definiert wird und erst im Jahr 2016 durch die neuerliche Übersetzung der UN-BRK der Begriff „inclusion" in der UN-BRK selbst mit „Inklusion" anstelle von „Integration" – wie 2013 vom

Committee on the Rights of Persons with Disabilities gefordert – übersetzt wurde (Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2013).[7] Es ist anzumerken, dass es sich hierbei um weitaus mehr als eine bloße Neuübersetzung des Begriffs „inclusion" handelt, bedeuten doch Inklusion und Integration zwei unterschiedliche Herangehensweisen: Integration verstanden als Anpassen-Müssen, Inklusion als Akzeptanz/Anerkennung von Vielfalt (Ladstätter 2020; Eccher 2014, 186 f.).

Was generell in den letzten Jahren zu beobachten ist, ist die Tatsache, dass neben falsch übersetzten und verwendeten Begrifflichkeiten zudem in Bezug auf etliche Punkte der UN-BRK von verschiedenen Seiten diskutiert wurde und wird, ob und wie selbige denn überhaupt umzusetzen seien. Ein Beispiel dafür ist die Frage, ob Sonderschulen der UN-BRK widersprechen oder nicht. Um das parallele Schulsystem aufrechterhalten zu können, wurde unter anderem argumentiert, in der UN-BRK würde es gar nicht um Sonderschulen gehen.[8] Dies hat nicht nur eine Studie der Universität Innsbruck widerlegt (Eccher 2014, 192), sondern vor allem 2016 das Committee on the Rights of Persons with Disabilities mit ihrem General Comment No. 4 zum Recht auf inklusive Bildung (Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2016). Dieses kurze Beispiel zeigt, dass nach wie vor zum Teil versucht wird, die UN-BRK so auszulegen, dass kein oder wenig Umsetzungsbedarf besteht.

6 MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN – EINE VERGESSENE „ZIELGRUPPE" ÖSTERREICHISCHER SOZIALPOLITIK

Bis hierher hat sich also gezeigt, dass österreichische Behindertenpolitik nach wie vor stark von althergebrachten Vorstellungen von Behinderung und Menschen mit Behinderungen beeinflusst und geleitet wird: Letztlich haben sich Vorstellungen bis heute verfestigt, die zu einer Fortsetzung der Almosen- und Fürsorgepolitik geführt haben und die Ausdruck paternalistischer Haltungen Menschen mit Behinderungen gegenüber sind; der Unwille, die UN-BRK umzusetzen – beziehungsweise das Nicht-Setzen geeigneter Maßnahmen –[9] perpetuiert Vorstellungen, die Menschen mit Behinderungen als Menschen darstellen, die kein Selbstbestimmtes Leben wie andere Menschen führen können. Wahlmöglichkeiten in Bezug auf Schule, Wohnen und Arbeiten werden auf dieser Grundlage nach wie vor massiv eingeschränkt (Naue/Flieger 2021b; Flieger/Naue 2019[10]).

Hinzu kommt, dass Menschen mit Behinderungen sehr oft unter anderen „Gruppen" beziehungsweise Begriffen subsumiert werden: In Policy-Dokumenten geschieht dies oft über den Begriff der marginalisierten oder benachteiligten Gruppen (Naue/Flieger 2021b, 16). Das bedeutet, dass weder Problemlagen noch Bedarfe in Bezug auf Menschen mit Behinderungen in ihrer Vielfalt in den Fokus genommen werden, sondern vielmehr neben Problemlagen und Bedarfen anderer Menschen, die meist explizit genannt werden (wie zum Beispiel Menschen mit Migrationshintergrund), „untergehen". Das Nicht-Ansprechen von Problemlagen, mit denen explizit Menschen mit Behinderungen in ihrer Diversität konfrontiert sind, führt dazu, dass Maßnahmen nicht sinnvoll anwendbar sind beziehungsweise dass wesentliche Maßnahmen einfach nicht

7 Deutsch ist keine offizielle Sprache der Vereinten Nationen.

8 Die ehemalige Bildungsministerin Heinisch-Hosek argumentiert etwa derart, https://www.tt.com/artikel/9219067/sonderschule-heinisch-oesterreich-widerspricht-nicht-un-konvention (abgerufen am 24.11.2022), aber auch Elterninitiativen: https://www.behindertenarbeit.at/50359/lebenshilfe-kritisiert-elterninitiative-fuer-sonderschule-und-betont-recht-auf-inklusive-bildung/ (abgerufen am 24.11.2022).

9 Siehe dazu ausführlich die Evaluierungsstudie des Nationalen Aktionsplans Behinderung 2012–2020 (BMSGPK 2020).

10 Ein aktueller (2022) Bericht zum Thema De-Institutionalisierung wird in Kürze veröffentlicht werden.

mitgedacht werden: Erhebungen der Statistik Austria sind Haushaltserhebungen, und auf diese Weise fehlen Menschen mit Behinderungen, die in Einrichtungen leben, in den Statistiken. Wenn es also zum Beispiel um Armut(sgefährdung) von Menschen mit Behinderungen geht, fehlt eine große Zahl von Menschen mit Behinderungen schlichtweg in der Statistik.[11] Und dies bedeutet wiederum, dass auf die Problemlagen von Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen einfach vergessen wird. Und wenn es um Diskussionen um die generelle Arbeitsmarktsituation geht, wird ausgeblendet, dass die Arbeitsmarktsituation in Bezug auf Menschen mit Behinderungen weitaus schlechter ist als in Bezug auf Menschen ohne Behinderungen (Naue/Flieger 2021b, 10 ff.).[12] Dass sich die Möglichkeiten für Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt unter bestimmten Voraussetzungen – wie etwa dem ausreichenden Angebot an Persönlicher Assistenz am Arbeitsplatz (BMSGPK 2021) – verbessern würden, wird dabei ebenso weitaus zu wenig deutlich in die Mitte genereller Diskussionen um den Arbeitsmarkt geholt. Und dass die (Aus-)Bildungssituation von Menschen mit Behinderungen in Österreich nach wie vor nicht dem entspricht, was notwendige Voraussetzung für den Weg in den offenen Arbeitsmarkt und aus der Armut(sgefährdung) wäre, wird dabei ebenso wenig diskutiert (Naue/Flieger 2021b). In einem Kontext, in dem Erwerbszentriertheit das Eingreifen des Sozialstaats lenkt, hat dies extrem negative Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen, die ihr Leben in vielen Fällen in Werkstätten/Beschäftigungsstrukturen abseits des Arbeitsmarkts verbringen müssen.[13]

Diese kurzen Beispiele verdeutlichen althergebrachte Haltungen gegenüber dem Thema Behinderung ganz nach dem Motto: Da gibt es Problemlagen in der Gesellschaft, und da gibt es Menschen mit Behinderungen und deren Problemlagen. Fehlendes Disability-Mainstreaming (Naue/Flieger 2021b) in österreichischer Behindertenpolitik und das Abkoppeln genereller sozialpolitischer Fragen von behindertenpolitischen Fragen entsprechen weder der Querschnittsmaterie von Behindertenpolitik noch sind sie geeignet, die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen zu verbessern.

Zudem wird dabei außen vor gelassen, dass Maßnahmen intersektional anzugehen sind, sollen sie wirksam sein: Menschen mit Behinderungen stehen zum Beispiel als Frauen, als alte Menschen oder als Menschen mit Migrationshintergrund zusätzlich vor eben jenen Herausforderungen, vor denen auch Menschen ohne Behinderungen stehen. Das Ignorieren von Intersektionalität in dieser Hinsicht führt dazu, dass sozialpolitische Maßnahmen fehlen, die diese Problemlagen abfedern beziehungsweise vermeiden könnten.

Dies alles ist nicht bloß Zeichen einer nicht gelingenden Inklusion; nach all den Jahrzehnten der Entwicklung österreichischer Behindertenpolitik und letztlich der Ratifikation der UN-BRK inklusive der beiden Nationalen Aktionspläne Behinderung stellt sich doch die Frage, ob Inklusion überhaupt ein angepeiltes Ziel von Politikgestaltung ist, ob also der gesellschaftliche wie politi-

11 Grundsätzlich anzumerken ist, dass die Datenlage in Bezug auf Armut(sgefährdung) von Menschen mit Behinderungen und deren Familien schlecht ist (Naue/Flieger 2021b, 16). Die vorhandenen EU-SILC-Daten zeigen jedenfalls ein eindeutiges Bild: Für das Jahr 2018 stehen 16,4 % armutsgefährdete Menschen mit Behinderungen zwischen 16 und 64 Jahren 11,9 % Menschen ohne Behinderungen derselben Alterskohorte gegenüber – für die Alterskohorte der über 65-Jährigen wird dieser Unterschied noch größer: 16 % Menschen mit Behinderungen stehen hier 10,6 % Menschen ohne Behinderungen gegenüber (Naue/Flieger 2021b, 14 und Table 14; vgl. dort auch Tables 11, 12 und 13).

12 Die EU-SILC-Daten zeigen ein deutliches Bild: Die Beschäftigungsrate von Menschen mit Behinderungen in der Alterskohorte der 20- bis 64-Jährigen lag 2018 bei 56,5 %, verglichen mit jener von Menschen ohne Behinderungen (77,5 %) und um etwa 5,8 % über dem EU-27-Durchschnitt (Naue/Flieger 2021b, 10, Table 2). Ähnliches zeigt sich bei den Arbeitslosendaten für 2018, wo 15,6 % Menschen mit Behinderungen 5,0 % Menschen ohne Behinderungen gegenüberstehen (Alterskohorte der 20- bis 64-Jährigen) (Naue/Flieger 2021b, 10, Table 5).

13 Zudem werden Menschen mit Behinderungen in Werkstätten/Beschäftigungsstrukturen unversichert und auf Basis eines Taschengeldes ausgebeutet. Zur Debatte siehe etwa https://www.bizeps.or.at/nationalrat-beraet-ueber-budgetkapitel-soziales-pensionen-und-konsumentenschutz/ (abgerufen am 25.11.2022).

sche Wille zu Inklusion überhaupt vorhanden ist. Dieses grundsätzliche kritische Hinterfragen österreichischer Behindertenpolitik wurde im September 2022 im Zuge österreichweit durchgeführter Demonstrationen deutlich formuliert (Müllebner 2022) – Menschen mit Behinderungen forderten im Zuge dieser Demonstrationen Rechte ein und pochten einmal mehr darauf, nicht als „Zielgruppe" österreichischer Sozialpolitik vergessen zu werden.

7 DIE COVID-19-PANDEMIE UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF DIE LEBENSSITUATION VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN IN ÖSTERREICH

Seit Beginn der COVID-19-Pandemie hat sich in Bezug auf den sozialpolitischen Umgang mit Menschen mit Behinderungen (wie auch mit älteren/alternden Menschen) deutlich gezeigt, in welcher radikalen Weise nach wie vor vorherrschende paternalistische Haltungen Menschen mit Behinderungen gegenüber zum Ausdruck kommen: Aus vermeintlichen Gründen der „Fürsorge" in Bezug auf Menschen mit Behinderungen fanden massive, menschenrechtlich sehr bedenkliche Einschränkungen der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen (nicht nur in Einrichtungen) statt, die den Ansatz von Selbstbestimmtem Leben ad absurdum führten und weitaus weitreichender als die Lockdowns waren: Neben Besuchsverboten gab es Ausgangsbeschränkungen, die in vielen Fällen dazu führten, dass Menschen mit Behinderungen die Einrichtungen überhaupt nicht verlassen durften – und zum Teil wurden sie sogar in ihren Zimmern eingesperrt[14] (Naue/Flieger 2021a; BMSGPK 2020; Deutsches Institut für Menschenrechte 2021; COVID-19 Disability Rights Monitor 2020).

Die COVID-19-Pandemie wirkt sich bisher in Bezug auf Menschen mit Behinderungen, deren Rechte und Möglichkeiten im Kontext von (österreichischer) Sozialpolitik, als verstärkender Kontext aus, was althergebrachte Vorstellungen zu Behinderung betrifft: Es werden damit bereits bestehende soziale Ungleichheiten weiter verstärkt (Deutsches Institut für Menschenrechte 2021). Das Deutsche Institut für Menschenrechte (2021, 4) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Disability-Mainstreaming gerade in Zeiten wie der COVID-19-Pandemie notwendig ist, um unterschiedlichen Lebenskontexten von Menschen mit Behinderungen und ihren Bedarfen gerecht werden und selbige konsequent berücksichtigen zu können.

Im COVID-19 Disability Rights Monitor (2020, 7 u. 13) wird hervorgehoben, dass Praktiken, die Menschen mit Behinderungen derart massiv beschränken wie es in der COVID-19-Pandemie bisher geschehen ist, Diskriminierung auf der Basis von Behinderung darstellen und von Staaten verhindert werden müssen. Diskriminierung und Marginalisierung auf der Basis von Behinderung, die in Menschenrechtsverletzungen münden (COVID-19 Disability Rights Monitor 2020, 11), verweisen wiederum darauf, wie stark Vorstellungen von Menschen mit Behinderungen nach wie vor davon geprägt sind, Menschen mit Behinderungen als abhängig, unselbstständig und unfähig, die „richtigen" Entscheidungen treffen zu können, zu verstehen. Auf diese Weise wurde zumindest in den Anfängen der COVID-19-Pandemie ein gutes und Selbstbestimmtes Leben für viele Menschen mit Behinderungen verunmöglicht. Sozialpolitische Maßnahmen, die dies ausreichend abfedern würden, fehlen bisher, was vor allem wohl daran liegt, dass die Problematik gar nicht als solche erkannt wird.

14 Durch Abmontieren der Türschnallen (BMSGPK 2020, 664; Naue/Flieger 2021a, 21).

Sozialpolitik in Diskussion, Band 24/2023: Seiten 150–160

8 BEHINDERTENPOLITIK DARF KEIN RANDTHEMA SEIN!

Einleitend wurde im Beitrag festgehalten, dass vor allem drei Aspekte dafür verantwortlich sind, dass bei der Debatte sozialpolitischer Fragen in Österreich das Thema Behinderung nach wie vor oft gar nicht oder nur am Rande mitgedacht wird – als ob Behindertenpolitik mit Themen wie Armut oder der Arbeitsmarktsituation nichts zu tun hätte: Fehlendes Bewusstsein für das Thema Behinderung, eine mehr als mangelhafte Datenlage sowie auch fehlende Maßnahmen im Sinne der UN-BRK sind dafür verantwortlich.

Im Beitrag wurde auf der Basis dieser drei Aspekte nachgezeichnet, wie sich Behindertenpolitik in Österreich entwickelt hat und welche Auswirkungen althergebrachte Vorstellungen zu Behinderung auf Menschen mit Behinderungen haben. Menschen mit Behinderungen werden immer noch als Empfänger:innen von Almosen und nicht als Träger:innen von Rechten verstanden. Fehlendes Bewusstsein für die Umsetzung von Behindertenpolitik als einer Querschnittsmaterie und in diesem Zusammenhang fehlendes Disability-Mainstreaming führen heutzutage immer noch dazu, dass Problemlagen und Bedarfe von Menschen mit Behinderungen nicht ausreichend diskutiert werden: Entweder werden Menschen mit Behinderungen unter Begriffen wie „marginalisierte Gruppen" subsumiert, oder aber Menschen mit Behinderungen werden überhaupt nicht mitgedacht. Sozialpolitische Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen in Österreich betreffen aber zu viele Menschen, um derart am Rande abgehandelt zu werden.

Die UN-BRK markiert im Kontext der Entwicklung österreichischer Behindertenpolitik und notwendiger sozialpolitischer Maßnahmen einen Paradigmenwechsel in Bezug auf Behinderung, selbiger wird jedoch nur langsam umgesetzt. Zu oft stehen der Umsetzung von sozialpolitischen Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen grundsätzliche Machbarkeits- und Kostenargumente gegenüber.[15]

Menschen mit Behinderungen sind Träger:innen von Rechten. Das bedeutet, dass Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-BRK ein Recht auf ein gutes und Selbstbestimmtes Leben haben. Und es bedeutet auch, dass wir das als Gesellschaft ermöglichen und dafür die Kosten übernehmen müssen. Solange Menschen mit Behinderungen allerdings immer noch als Empfänger:innen von Almosen verstanden werden, wird sich in dieser Hinsicht nichts zum Positiven verändern: Sozialpolitische Maßnahmen kommen in einer Gesellschaft jenen zugute, die als Menschen verstanden werden, die Unterstützungsleistungen „verdienen" (Geiger 2021). „Verdienen" bedeutet jedoch in den beiden Fällen etwas komplett Konträres – auf Rechten und Gleichberechtigung basierend oder auf Wohlwollen und Entgegenkommen basierend. Auf der Basis der UN-BRK ist klar, wie zu verfahren ist.

BIBLIOGRAFIE

BMSGPK (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz) (2020). Evaluierung des Nationalen Aktionsplans Behinderung 2012–2020. Wien. Online verfügbar unter https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Menschen-mit-Behinderungen/Nationaler-Aktionsplan-Behinderung.html (abgerufen am 24.11.2022).

15 Dies zeigte sich unter anderem bei der Erstellung der beiden Nationalen Aktionspläne Behinderung, wo es zu Diskussionen über die Finanzierung und Kostenübernahme kam.

BMSGPK (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz) (2021). Richtlinie Persönliche Assistenz am Arbeitsplatz. Wien.

BMSGPK (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz) (2022). Nationaler Aktionsplan Behinderung 2022–2030. Österreichische Strategie zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Wien. Online verfügbar unter https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Menschen-mit-Behinderungen/Nationaler-Aktionsplan-Behinderung.html (abgerufen am 24.11.2022).

Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2013). Concluding observations on the initial report of Austria, adopted by the Committee at its tenth session, 2-13 September 2013. CRPD/C/AUT/CO/1. Online verfügbar unter https://www.monitoringausschuss.at/download/berichte/MA_concluding_observations_2013_09_13_EN.pdf (abgerufen am 24.11.2022).

Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016). General comment No. 4 (2016) on the right to inclusive education. CRPD/C/GC/4. Online verfügbar unter https://digitallibrary.un.org/record/1313836 (abgerufen am 24.11.2022).

COVID-19 Disability Rights Monitor (2020). Disability rights during the pandemic. A global report on findings of the COVID-19 Disability Rights Monitor. Online verfügbar unter https://covid-drm.org/assets/documents/Disability-Rights-During-the-Pandemic-report-web.pdf (abgerufen am 25.11.2022).

Degener, Theresia (2016). Disability in a Human Rights Context. Laws 5 (3), 1–24.

Deutsches Institut für Menschenrechte (2021). Covid-19: Auswirkungen auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Warum ein konsequentes Disability Mainstreaming in der Pandemiebekämpfung nötig ist. Berlin. Online verfügbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Position/Position_Covid_10_Auswirkungen_auf_die_Rechte_von_Menschen_mit_Behinderungen.pdf (abgerufen am 25.11.2022).

Eccher, Bernhard (2014). Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwachsenden Verpflichtungen Österreichs. Innsbruck, Universität Innsbruck, Rechtswissenschaftliche Fakultät.

Flieger, Petra/*Naue*, Ursula (2019). Living independently and being included in the community. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1540&langId=en (abgerufen am 24.11.2022).

Fuchs, Petra (2022). „Behinderung" – eine bewegte Geschichte. In: Anne *Waldschmidt* (Hg.). Handbuch Disability Studies. Wiesbaden, Springer VS, 161–182.

Geiger, Bernd Baumberg (2021). Disabled but not deserving? The perceived deservingness of disability welfare benefit claimants. Journal of European Social Policy 31 (3), 336–351.

Ladstätter, Martin (2020). Inklusion ist mehr als Integration. BIZEPS Nachrichten vom 07.07.2020. Online verfügbar unter https://www.bizeps.or.at/inklusion-ist-mehr-als-integration/ (abgerufen am 24.11.2022).

Mitchell, David. T./*Snyder*, Sharon L. (2001). Introduction: Disability Studies and the Double Bind of Representation. In: David T. *Mitchell*/Sharon L. *Snyder* (Eds.). The Body and Physical Difference. Discourses of Disability. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1–31.

Müllebner, Katharina (2022). Österreichweit die Stimme erheben für Menschenrechte und Inklusion. BIZEPS Nachrichten vom 28.09.2022. Online verfügbar unter https://www.bizeps.or.at/oesterreichweit-die-stimme-erheben-fuer-menschenrechte-und-inklusion/ (abgerufen am 25.11.2022).

Naue, Ursula (2006). Behindertenpolitik heute: Zwischen alten Inhalten und neuen Möglichkeiten: Eine vergleichende Studie. Dissertation. Wien, Universität Wien.

Naue, Ursula (2009). Österreichische Behindertenpolitik im Kontext nationaler Politik und internationaler Diskurse um Behinderung. SWS-Rundschau 49 (3), 274–292.

Naue, Ursula/*Flieger*, Petra (2021a). COVID-19 and people with disabilities. European Disability Expertise (EDE) for Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Luxembourg, Publications Office of the European Union. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1540&langId=en (abgerufen am 25.11.2022).

Naue, Ursula/*Flieger*, Petra (2021b). European Semester 2020–2021 country fiche on disability equality. European Disability Expertise (EDE) for Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Luxembourg, Publications Office of the European Union. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1540&langId=en (abgerufen am 24.11.2022).

Naue, Ursula/*Waldschmidt*, Anne (2022). Politikwissenschaftliche Disability Studies. In: Anne *Waldschmidt* (Hg.). Handbuch Disability Studies. Wiesbaden, Springer VS, 161–182.

Oliver, Mike (1990). The individual and social models of disability. Paper presented at Joint Workshop of the Living Options Group and the Research Unit of the Royal College of Physicians, 23 July 1990. Online verfügbar unter https://disability-studies.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/40/library/Oliver-in-soc-dis.pdf (abgerufen am 24.11.2022).

Steingruber, Alfred (2000). Der Behindertenbegriff im österreichischen Recht. Diplomarbeit. Graz, Karl-Franzens-Universität.

Wendell, Susan (1996). The Rejected Body. Feminist Philosophical Reflections on Disability. New York, London, Routledge.