

MonitoringAusschuss

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



August 2024

Stellungnahme betreffend den Entwurf zur Verordnung des Bundesministers für Bildung, Wissenschaft und Forschung über die Gewährung von Studienbeihilfe an Studierende mit Behinderungen

Der Unabhängige Monitoringausschuss ist zuständig für die Überwachung der Einhaltung der UN-Konvention „Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (UN-BRK)¹ vom 13. Dezember 2006 in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind. Er hat sich auf der Grundlage des damaligen § 13 des Bundesbehindertengesetzes (BBG)² in Umsetzung der Konvention konstituiert. Es obliegt dem Unabhängigen Monitoringausschuss gem. § 13g Abs. 2 Z 1 und 2 BBG³ in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind, Stellungnahmen von Organen der Verwaltung mit Bezug auf die Umsetzung der UN-BRK einzuholen und Empfehlungen und Stellungnahmen betreffend die Umsetzung der UN-BRK abzugeben.

Nach § 13g Abs. 4 BBG ist der Unabhängige Monitoringausschuss auch in Begutachtungen einzubeziehen. Er bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs der Verordnung des Bundesministers für Bildung, Wissenschaft und Forschung über die Gewährung von Studienbeihilfe an Studierende mit Behinderungen (im Folgenden: VO) und nimmt dazu wie folgt Stellung:

¹ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD); UN-Generalversammlung, A/RES/61/106; BGBl III 2008/155 ratifiziert mit 26. Oktober 2008 BGBl III 2008/155, neue Übersetzung: BGBl III 2016/195.

² BGBl 1990/283 idFd BGBl I 2008/115, in derzeit geltender Fassung §§ 13g-13l.

³ I.d.F.d. BGBl I 2018/59.

I. Der Bezug zur UN-BRK

Zur Umsetzung des Rechts auf Bildung i.S.d. **Art. 24 UN-BRK** sind die Vertragsstaaten verpflichtet ein inklusives Bildungssystem zu gewährleisten. Dies umfasst auch den diskriminierungsfreien und gleichberechtigten Zugang zu tertiärer Bildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen. Dazu sollen angemessene Vorkehrungen getroffen werden (Art. 24 Abs. 5 UN-BRK). **Angemessene Vorkehrungen** sind nach der Definition in Art. 2 UN-BRK „*notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, [...] um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können*“. Sie dürfen keine unverhältnismäßige bzw. unbillige Belastung darstellen. Solche Vorkehrungen können etwa Studienbeihilfen sein, wie sie in der vorliegenden VO behandelt werden.

Die auf § 19 Abs. 4 StudFG basierende VO sieht eine Verlängerung der Anspruchsdauer für den Bezug einer Beihilfe bzw. eines Stipendiums sowie einen finanziellen Zuschlag vor. Außerdem werden die vorgesehenen Zuschläge aufgrund der Inflationsabgeltung um 50 % angehoben, da dies seit 2004 nicht mehr passiert ist. Der vorliegende Entwurf setzt sich zum Ziel, den **erschwerten Studienbedingungen** für Studierende mit Behinderungen Rechnung zu tragen. Die Förderungen sollen treffsicherer werden und gleichzeitig soll die Zielgruppe ausgeweitet werden.⁴

Um dieses Ziel zu erreichen, stellt die VO auf den **Grad der Behinderung** einer Person sowie dem Nachweis durch eine **Zusatzeintragung** im Behindertenpass ab.

Die dadurch entstehenden Problemfelder werden im Folgenden einzeln behandelt:

1. Zum Grad der Behinderung gem. StudFG sowie der VO

Mit dieser zweiten Novelle der Studienbeihilfeverordnung wurden die Voraussetzungen für den Zuspruch einer Studienbeihilfe für Studierende mit Behinderungen neu definiert. Statt wie bisher auf eine Auflistung bestimmter Beeinträchtigungsformen und Krankheiten (z.B. bösartige Tumore, hochgradige Sehbehinderung, Dialysebehandlung,

⁴ Erläuterungen 1.

etc.) abzustellen,⁵ soll sich die Bewertung „nach dem **heute vertretenen Ansatz zur Beurteilung der Behinderungen**“ richten.⁶

Der heute vertretene Ansatz zur Beurteilung der Behinderungen richtet sich nach dem **sozialen Modell**, welches auch durch die UN-BRK vorgegeben wird. Nach Art. 1 UN-BRK sind Personen, die „*langfristige körperliche, psychische, intellektuelle oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen und wirksamen Teilhabe, gleichberechtigt mit anderen, an der Gesellschaft hindern können*“, vom Kreis der Menschen mit Behinderungen erfasst. Es kommt somit nicht nur auf die (Funktions-)Beeinträchtigung der individuellen Person, sondern wesentlich auf die Barrieren im Umfeld an.

Der vorliegende Entwurf sowie das StudFG als dessen Grundlage wählen jedoch nicht das soziale Modell der Behinderung als Basis für ihre Bewertung. In § 19 Abs. 3 Z 3 und Abs. 4 StudFG ist festgelegt, dass die vorliegende VO für Studierende „*mit einem Grad der Behinderung nach bundesgesetzlichen Vorschriften mit mindestens 50%*“ zu gelten hat. Das Vorliegen eines **bestimmten Grads der Behinderung** entsprechend der EinschätzungsVO ist damit zwingende Voraussetzung, um eine Förderung zum Ausgleich von erschwerten Studienbedingungen zu erhalten. Dabei fokussiert sich die Bewertung durch den Grad der Behinderung auf die individuelle Person und bezieht äußere Faktoren nicht mit ein, wodurch sich die Diskrepanz zum sozialen Modell ergibt.

Im Vergleich dazu wird im **Universitätsgesetz 2002** auf die Definition der Behinderung nach § 3 BGStG verwiesen.⁷ Nach dieser Definition wird auch auf Barrieren bei der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft, also auf soziale Faktoren im Umfeld, abgestellt. Das Erreichen eines bestimmten Grades der Behinderung wird in § 3 BGStG nicht verlangt.

⁵ Siehe § 1 Verordnung der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur über die Gewährung von Studienbeihilfe an behinderte Studierende in der derzeit gültigen Fassung.

⁶ Erläuterungen 1.

⁷ Vgl. § 59a. Abs. 5, § 65a. Abs. 3, § 71b. Abs. 7 Z 5 UG.

Außerdem wurde bereits nachgewiesen, dass der Grad der Behinderung nicht die Lebensrealität der Studierenden in Österreich widerspiegelt. Nach der Studie des Instituts für Höhere Studien zur Situation von Studierenden mit Behinderungen aus dem Jahr 2019 haben etwa **39.100 Personen studienerschwerende Beeinträchtigungen**, wobei 60 % von starken bzw. sehr starken beeinträchtigungsbedingten Auswirkungen auf das Studium berichten.⁸ Vor allem der Anteil der psychischen Erkrankungen ist stark gestiegen und macht 4,9 % aller Studierenden aus (etwa 15.600 Personen).⁹ Im Vergleich dazu haben nur **0,6 % aller Studierenden** einen Behindertenpass, der einen festgestellten Grad der Behinderung von mindestens 50 % ausweist, wobei dies vor allem auf Personen mit Bewegungs-, Seh-, Hör- und Sprechbehinderungen zutrifft.¹⁰ Dies sind etwa **2.200 Personen**.¹¹ § 91 % der Studierenden mit Behinderungen haben keinen Antrag auf eine amtliche Einstufung gestellt.¹² Die Voraussetzung eines bestimmten Grades der Behinderung ist somit nicht zielführend, um einen gerechten Ausgleich für erschwerte Studienbedingungen zu schaffen.

Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschusses

Der Unabhängige Monitoringausschuss empfiehlt die jeweiligen Bestimmungen des StudFG sowie der VO dahingehend zu ändern, dass sie am Vorbild des Universitätsgesetzes 2002 das **soziale Modell der Behinderung anwenden**.

2. Zur Einschränkung der Zielgruppe durch die VO

In den Materialien zur VO ist festgehalten, dass die Förderungen auch auf Studierende, die bislang nicht unter die bisherige Zielgruppe fielen, **ausgeweitet** werden sollen, indem von der Auflistung bestimmter Beeinträchtigungen und Krankheiten abgegangen

⁸ *Zaussinger/Kulhanek/Terzieva/Unger*, Zur Situation behinderter, chronisch kranker und gesundheitlich beeinträchtigter Studierender – Quantitativer Teil der Zusatzstudie zur Studierenden-Sozialerhebung 2019 (2020) 5.

⁹ *Zaussinger/Kulhanek/Terzieva/Unger*, Zur Situation behinderter, chronisch kranker und gesundheitlich beeinträchtigter Studierender, 11, 35 ff.

¹⁰ *Zaussinger/Kulhanek/Terzieva/Unger*, Zur Situation behinderter, chronisch kranker und gesundheitlich beeinträchtigter Studierender, 11, 28.

¹¹ *Zaussinger/Kulhanek/Terzieva/Unger*, Zur Situation behinderter, chronisch kranker und gesundheitlich beeinträchtigter Studierender, 24 f.

¹² *Zaussinger/Kulhanek/Terzieva/Unger*, Zur Situation behinderter, chronisch kranker und gesundheitlich beeinträchtigter Studierender, 30.

wird. Dies soll unter anderem Studierenden mit „psychischen Beeinträchtigungen“ zugutekommen und dazu führen, dass die Personen ihre Diagnosen nicht mehr der Studienförderungsabteilung zwingend bekannt geben müssen.¹³ Das Ziel, die Förderung nicht mehr nur auf eine taxative Liste zu reduzieren und auch Menschen mit psychosozialen Behinderungen zu unterstützen, wird vom Unabhängigen Monitoringausschuss begrüßt.

Der Unabhängige Monitoringausschuss weist jedoch darauf hin, dass die gewählten **Mittel nicht zum Erreichen dieses Ziels führen** werden. Die von der VO gewählten Mittel sind der Grad der Behinderung entsprechend der EinschätzungsVO, der bereits auch im Zusammenhang mit dem StudFG kritisiert wurde, sowie das Vorliegen einer Zusatzeintragung im Behindertenpass.

Wie im oberen Punkt ausgeführt, entspricht das Abstellen des Grades der Behinderung grundlegend nicht den Vorgaben der UN-BRK, weil damit nicht dem sozialen Modell der Behinderung gefolgt wird und der Anteil der Studierenden mit einem festgestellten Grad der Behinderung nicht repräsentativ ist. Erschwerend kommt hinzu, dass die VO die Vorgaben der StudFG weiter **verschärft**. Während nach § 19 Abs. 3 Z 3 StudFG ein Grad der Behinderung von 50 % gefordert wird, sieht die VO zum Teil einen Grad der Behinderung von 60 % bzw. 70 % vor.

Durch die **Erhöhung der Prozentsätze** des Grades der Behinderung auf 60 % bzw. 70 % wird der Begünstigtenkreis vor allem für Studierende mit psychosozialen Behinderungen extrem eingeschränkt. Nach der aktuellen EinschätzungsVO wird eine Person mit einer psychosozialen Behinderung, wie etwa einer Depression, auf einen Grad der Behinderung von 50 % eingestuft, wenn es ihr bereits schwerfällt, ihre Leistungsfähigkeit aufrecht zu erhalten. Bei einer Einstufung auf 70 % ist die Leistungsfähigkeit der Person dauerhaft eingeschränkt, wodurch sie auch nicht mehr in

¹³ Erläuterungen 1.

der Lage ist zu studieren.¹⁴ Damit kann eine Person mit psychosozialen Behinderungen die Vorgaben der VO nach einem Grad der Behinderung von 70 % nicht erfüllen.

Für die Erhöhung der Studienbeihilfe wird von der VO zusätzlich zum Grad der Behinderung eine **Zusatzeintragung** im Behindertenpass verlangt. Damit wird die Zielgruppe erneut eingeschränkt. Die Zusatzeintragungen im Behindertenpass sind die Unzumutbarkeit der Benützung öffentlicher Verkehrsmittel, der Gebrauch eines Rollstuhls, eine schwere Hörbehinderung, etc.

Durch diese abgeschlossene Aufzählung wird in der VO – entgegen den ausdrücklichen Ausführungen in den Erläuterungen – pauschal auf eine Liste abgestellt, die Studierende mit Behinderungen **ausschließt**, selbst wenn sie in ihrem Studium aufgrund ihrer Behinderung Barrieren erfahren. Denn die Mehrzahl der Zusatzeintragungen zielt auf eine bestimmte Personengruppe ab (Rollstuhlnutzer*innen, Personen mit schwerer Hörbehinderung, etc.). Personen mit anderen Formen von Behinderungen stehen zwar theoretisch vereinzelt Eintragungsgründe offen (etwa die Unzumutbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel), jedoch sind für bestimmte Formen von Behinderungen (wie Depressionen oder Long-Covid) auch diese Eintragungen nicht zu erreichen. Außerdem stellt die Beantragung und der Zuspruch dieser Zusatzeintragungen eine enorme Hürde für Studierende mit Behinderungen dar, wie sich bereits an dem Umstand zeigt, dass nur 0,6 % aller Studierenden überhaupt einen Behindertenpass haben.¹⁵

Des Weiteren fehlt es bei der Zusatzeintragung an dem **Bezug zu einem Studium**. Durch den Nachweis einer solchen Eintragung kann keine bzw. kaum eine Aussage darüber getroffen werden, ob erschwerte Studienbedingungen vorliegen oder nicht.

Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschusses

Der Unabhängige Monitoringausschuss empfiehlt, die Voraussetzungen des Grades der Behinderung sowie der Zusatzeintragung zu **entfernen** und stattdessen auf das soziale Modell der Behinderung abzustellen und Studierenden mit Behinderungen ohne

¹⁴ Vgl. Pkt. 03.06. der Anlage zur EinschätzungsVO i.d.F. BGBl 2012/251.

¹⁵ *Zaussinger/Kulhanek/Terzieva/Unger*, Zur Situation behinderter, chronisch kranker und gesundheitlich beeinträchtigter Studierender, 11, 28.

pauschalen Ausschluss einen Ausgleich für erschwerte Studienbedingungen zu gewährleisten.

II. Fazit und Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschusses

Das Vorhaben, die Studienbeihilfe für Studierende mit Behinderungen anzupassen, um treffsicherer zu werden und einen erweiterten Kreis an Studierenden zu erreichen, ist ausdrücklich zu begrüßen. Jedoch erfüllen die dazu gewählten Mittel nicht ihren Zweck.

Im Sinne von Art. 24 UN-BRK ist das Recht auf Bildung für alle Personen mit Behinderungen zu gewährleisten. Dabei ist auf das soziale Modell der Behinderung abzustellen. Dieses hat sowohl bei der vorliegenden VO als auch bei den Regelungen des StudFG als Basis zu dienen. Die Voraussetzungen, einen (hohen) Grad der Behinderung bzw. eine Zusatzeintragung im Behindertenpass vorzuweisen, entsprechen nicht diesem Modell und sind nicht geeignet, um die selbstgesteckten Ziele der Novelle (Treffsicherheit sowie die Erweiterung der Zielgruppe) zu erreichen. Der Kreis der Personen, die tatsächlich von der VO umfasst sein werden, wird verschwindend gering sein bzw. Personen ausschließen, die auf die Förderung angewiesen wären.

Der Unabhängige Monitoringausschuss empfiehlt deswegen eine Überarbeitung des Entwurfs und eine Anpassung der Voraussetzungen, damit es zu einem tatsächlichen Ausgleich von erschwerten Studienbedingungen kommt, wie es auch Art. 24 Abs. 5 i.V.m. Art. 2 UN-BRK vorsieht.

Für den Ausschuss

HS-Prof. Dr. Tobias Buchner und Daniela Rammel
(Vorsitz des Unabhängigen Monitoringausschusses)

Für inhaltliche Fragen wenden Sie sich an Mag.a Dr.in Stefanie Lager-Zach:
stefanie.lagger-zach@monitoringausschuss.at