

Die Umsetzung des Art. 33 UN-BRK in Bund und Ländern in Österreich

The implementation of Article 33 of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities at federal and regional level in Austria

Thomas Pixner

Universitätsassistent für Zivilrecht an der Universität Innsbruck

INHALTSVERZEICHNIS: 1. Einleitung. – 1.1. Bedeutung von Art. 33 UN-BRK. – 1.2. Überblick zu Geltungsbereich und Inhalt von Art. 33 UN-BRK. – 1.3. Adressat und Geltungsbereich. – 1.4. Pariser Prinzipien und Belgrader Grundsätze. – 2. Umsetzung des Art. 33 UN-BRK in Österreich: Bundesebene. – 2.1. Anlaufstelle und Koordinierungsmechanismus. – 2.2. Bundesbehindertenbeirat. – 2.3. Bundes-Monitoringausschuss. – 3. Umsetzung des Art. 33 UN-BRK in Österreich: Landesebene. – 3.1. Rechtliche Grundlagen und institutionelle Ausgestaltung. – 3.2. Exemplarische Vertiefung Tirol. – 3.2.1. Monitoring. – 3.2.2. Teilhabebeirat. – 4. Umsetzung des Art. 33 UN-BRK in Österreich: Partizipation der Zivilgesellschaft. – 5. Schlussbetrachtung.

Zusammenfassung: Art. 33 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verpflichtet die Vertragsstaaten zur Einrichtung nationaler Umsetzungs- und Überwachungsstrukturen. Die Bestimmung sieht die Benennung von Anlaufstellen und Koordinierungsmechanismen, die Einrichtung unabhängiger Monitoringstellen nach Maßgabe der Pariser Prinzipien sowie die umfassende Einbindung der Zivilgesellschaft, insbesondere von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen, vor. Der Beitrag analysiert die Umsetzung des Art. 33 UN-BRK in Österreich auf Bundes- und Landesebene. Im Fokus stehen die einfachgesetzliche Ausgestaltung im Bundes-Behindertengesetz, die institutionelle Entwicklung des Bundes-Monitoringausschusses sowie die Koordinierungs- und Partizipationsstrukturen auf Bundesebene. Ergänzend werden die landesrechtlichen Umsetzungsmodelle dargestellt und am Beispiel des Landes Tirol exemplarisch vertieft. Der Beitrag zeigt, dass auf Bundesebene alle Strukturkomponenten des Art. 33 UN-BRK gesetzlich verankert sind,

während sich auf Landesebene unterschiedliche rechtliche und institutionelle Ausgestaltungen der Monitoringmechanismen feststellen lassen.

Abstract: Article 33 of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities obliges States Parties to establish national implementation and monitoring structures. The provision provides for the designation of contact points and coordination mechanisms, the establishment of independent monitoring bodies in accordance with the Paris Principles, and the broad involvement of civil society, in particular persons with disabilities and their organisations. This paper analyses the implementation of Article 33 of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Austria at federal and regional level. The focus is on the structure of the federal disability law, the institutional development of the federal monitoring committee, and coordination and participation structures (again at federal level). The implementation models provided for in regional legislation are also presented and examined in detail using the example of the province of Tyrol. The article shows that at the federal level, all the structural components of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities are enshrined in law, while at the regional level there are different legal and institutional configurations of monitoring mechanisms.

Schlüsselwörter: Anlaufstelle („focal point“) – Koordinierungsmechanismus – Monitoringausschuss – Behindertenbeirat – Belgrader Grundsätze – Pariser-Prinzipien

Keywords: Focal point – Coordination mechanism – Monitoring committee – Advisory council for persons with disabilities – Belgrade principles – Paris principles

1. Einleitung

1.1. Bedeutung von Art. 33 UN-BRK

Art. 33 UN-BRK reagierte auf das strukturelle Defizit vieler Menschenrechtsübereinkommen, deren völkerrechtliche Verbindlichkeit auf nationaler Ebene bislang häufig wirkungslos blieb. Zahlreiche UN-Konventionen zielten zwar auf die Förderung der Menschenrechte, waren jedoch als soft law ausgestaltet oder wurden von den Vertragsstaaten nur selektiv umgesetzt. Die berechtigte Kritik an dieser Praxis bildet den normativen Ausgangspunkt von Art. 33 UN-BRK, der als Teil einer Reformbewegung verstanden werden kann, die auf eine stärkere Verzahnung zwischen internationalem Verpflichtungsrahmen und nationalstaatlicher Umsetzung abzielt.¹

Art. 33 zielt darauf ab, die Diskrepanz zwischen den menschenrechtlichen Zielsetzungen internationaler Übereinkommen und ihrer tatsächlichen Umsetzung durch staatliches

¹ GANNER, VOITHOFER, *Art. 33*, in NAGUIB, PÄRLI, LANDOLT, DEMIR, FILIPPO (Hrsg.), *UNO-Behindertenrechtskonvention*, Bern, 2023, Rz 1 ff.; RALEY, *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a new bridge to bring human rights law to the domestic level and create a dynamic of change*, Galway, 2015, S. 16 f. und 38; DE BECO, HOEFMANS, *National Structures for the Implementation and Monitoring of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in DE BECO (eds.), *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Leiden, 2013, S. 19.

Handeln zu überbrücken.² Die Umsetzungslücke ist auf strukturelle Defizite wie fehlende öffentliche Sensibilisierung, unzureichende nationale Kontrolle staatlicher Verpflichtungen und mangelnde Koordination zwischen Verwaltungsebenen zurückzuführen. Solange internationale Kontrollmechanismen nur begrenzt wirksam sind, kommt nationalen Monitoringstrukturen zunehmende Bedeutung zu.³

Der Koordinierungsmechanismus beruht auf der Erkenntnis, dass rechtliche Normen allein nicht genügen, sondern deren wirksame Umsetzung aktives staatliches Handeln voraussetzt. Art. 33 UN-BRK fordert deshalb ein proaktives Vorgehen der Vertragsstaaten zur Steuerung und Überwachung der Umsetzung auf behördlicher wie zivilgesellschaftlicher Ebene.⁴ Der Koordinierungsmechanismus ist von zentraler Bedeutung, da er als strukturelles Instrument die Verwirklichung einer inklusiven Gesellschaft fördern soll. Ziel ist es, bereichsübergreifend öffentliche wie private Maßnahmen zu unterstützen, die den Vorgaben und dem Geist der UN-BRK entsprechen.⁵

Ein funktionierendes Monitoringsystem ist entscheidend für die Durchsetzung von Menschenrechten,⁶ kann jedoch bei übermäßiger Eingriffsintensität in ein Spannungsverhältnis zur staatlichen Souveränität treten.⁷

Art. 33 UN-BRK ergänzt das internationale Überprüfungsverfahren nach Art. 35 f. UN-BRK um ein innerstaatliches Monitoringsystem. Als ‚Instrument nationaler Verfahrensstärkung‘⁸ ist es dem nationalen Monitoring nach Artt. 3, 17 OPCAT nachgebildet.⁹ Nationale und internationale Kontrollmechanismen sollen sich – etwa im Sinne von Art. 38 UN-BRK – wechselseitig verstärken und ein kohärentes Überwachungssystem zur Umsetzung der Konvention schaffen („double track control“¹⁰).¹¹

² GANNER, VOITHOFER, *op. cit.*, Rz 2; HOEFMANS, *The EU framework for monitoring the CRPD*, in FERRI, BRODERICK (eds.), *Research Handbook on EU Disability Law*, Cheltenham, 2020, S. 73; STEIN, LORD, *Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Human Rights Quarterly*, 2010, S. 701.

³ GANNER, VOITHOFER, *op. cit.*, Rz 2.

⁴ GANNER, VOITHOFER, *op. cit.*, Rz 1 ff.

⁵ GANNER, VOITHOFER, *op. cit.*, Rz 2.

⁶ GANNER, VOITHOFER, *op. cit.*, Rz 3; vgl. etwa HOEFMANS, *op. cit.*, S. 72 f.; ROTHFRITZ, *Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen*, Lausanne, 2010, S. 121, S. 150; MANCA, *Article 33*, in DELLA FINA, CERA, PALMISANO (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Cham, 2017, S. 592; OHCHR, A/HRC/13/29, Rz 11.

⁷ GANNER, VOITHOFER, *op. cit.*, Rz 7; vgl. dazu AICHELE, *Article 33: National Implementation and Monitoring*, in BANTEKAS, STEIN, ANASTASIOU (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford, 2018, S. 986.

⁸ DEGENER, *Die UN-Behindertenrechtskonvention – Ansatz einer inklusiven Menschenrechtstheorie*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 2019, S. 500.

⁹ GANNER, VOITHOFER, *op. cit.*, Rz 4; vgl. OHCHR, A/HRC/13/29, Rz 15; MANCA, *op. cit.*, S. 593; RALEY, *op. cit.*, S. 92 f.; CRPD/C/1/Rev. 1, Annex; s. für einen Vergleich der Monitoringinstrumente nach OPCAT und Art. 33 UN-BRK CARVER, *A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law*, in *Human Rights Law Review*, 2010, S. 25 ff.

¹⁰ MANCA, *op. cit.*, S. 592, 597.

¹¹ GANNER, VOITHOFER, *op. cit.*, Rz 4; vgl. CRPD/C/1/Rev. 1, Annex, Rz 4.

Tatsächlich existiert kein anderes internationales Menschenrechtsinstrument, das derart konkrete Vorgaben zur Einrichtung und Funktionsweise nationaler Überwachungsmechanismen enthält.¹² Innerhalb der UN-BRK markiert Art. 33 damit einen paradigmatischen Beitrag zur strukturellen Weiterentwicklung des UN-Konventionssystems.¹³

Art. 33 UN-BRK formuliert verbindliche Anforderungen an die nationale Umsetzung, das Monitoring sowie die umfassende Einbindung von Menschen mit Behinderungen, ihren Organisationen und der Zivilgesellschaft.¹⁴ Ziel ist es, insbesondere im Zusammenspiel mit dem Fakultativprotokoll, ein institutionell gestütztes System zu schaffen, das unter Mitwirkung von Regierung, Überwachungsstellen und Zivilgesellschaft eine schrittweise Angleichung nationaler Rechtsordnungen an die Vorgaben der UN-BRK ermöglicht.¹⁵

1.2. Überblick zu Geltungsbereich und Inhalt von Art. 33 UN-BRK

Art. 33 UN-BRK gliedert sich in drei Absätze, die zusammen ein gestuftes System nationaler Umsetzungsstrukturen bilden. Absatz 1 verpflichtet die Vertragsstaaten zur Bestimmung eines oder mehrerer focal points, also nationaler Anlaufstellen, die den Implementierungsprozess begleiten und koordinieren. Zusätzlich ist ein Koordinierungsmechanismus auf Regierungsebene einzurichten, der die Umsetzung staatlicher Maßnahmen sicherstellt und deren Durchführung über Ressortgrenzen hinweg unterstützt. Absatz 2 normiert die Einrichtung eines oder mehrerer unabhängiger Überwachungsmechanismen, deren Aufgabenprofil an den Pariser Prinzipien ausgerichtet sein muss. Absatz 3 schließlich verlangt die partizipative Einbindung der Zivilgesellschaft, insbesondere von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen, in den nationalen Überwachungsprozess.¹⁶ Zusammengefasst sieht Art. 33 damit die Einrichtung einer staatlichen Anlaufstelle, eines Koordinierungsmechanismus, eines unabhängigen Überwachungsorgans sowie die institutionalisierte Beteiligung betroffener Gruppen als verpflichtende Bestandteile nationaler Monitoringstrukturen vor.¹⁷

1.3. Adressat und Geltungsbereich

Zwar richtet sich Art. 33 UN-BRK primär an den Vertragsstaat, doch erfasst seine Verpflichtungswirkung auch substaatliche Einheiten wie Bundesländer, Kantone oder Gemeinden

¹² GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 5; ASTORGA GATJENS, *Analysis of Article 33 of the UN Convention: The critical Importance of National Implementation and Monitoring*, in *Sur International Journal on Human Rights*, 2011, S. 72.

¹³ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 6; ebenso RALEY, op. cit., S. 109.

¹⁴ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 5; vgl. General Comment No. 7 on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, CPRD/C/CG/7, 2018, Rz 34.

¹⁵ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 4; RALEY, op. cit., S. 119.

¹⁶ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 19.

¹⁷ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 20; vgl. TRENK-HINTERBERGER, *Einführung*, in KREUTZ, LACHWITZ, TRENK-HINTERBERGER (Hrsg.), *Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis. Erläuterungen der Regelung und Anwendungsgebiete*, München, 2013, S. 26 f.

sowie deren Organe, soweit ihnen behindertenpolitische Zuständigkeiten zukommen. Auch die Europäische Union als Vertragspartei unterliegt den Anforderungen des Artikels, sodass die Regelung für ihre Rechtsakte und Institutionen unmittelbar relevant ist.¹⁸ Obwohl die Überwachungsfunktion unabhängigen, nichtstaatlichen Stellen übertragen wird, obliegt es dem Vertragsstaat und seinen Körperschaften, die hierfür erforderlichen rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen sicherzustellen.¹⁹ Der räumliche Anwendungsbereich von Art. 33 UN-BRK erstreckt sich – im Sinne von Art. 5 Absatz 1 UN-BRK – auf das gesamte Hoheitsgebiet des jeweiligen Vertragsstaates.²⁰ Obgleich Österreich die UN-BRK unter Erfüllungsvorbehalt ratifiziert hat, wurde Art. 33 durch die einfachgesetzliche Umsetzung im Bundes-Behindertengesetz innerstaatlich konkretisiert und ist somit unmittelbar anwendbares Recht.²¹

1.4. Pariser Prinzipien und Belgrader Grundsätze

Bei der Ausgestaltung des nationalen Rahmens sollen die Vertragsstaaten die „Grundsätze betreffend die Rechtsstellung und die Arbeitsweise der einzelstaatlichen Institutionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte“ beachten – gemeint sind damit die 1993 von der UN-Generalversammlung angenommenen Pariser Prinzipien.²² Der Verweis in Art. 33 Absatz 2 UN-BRK verleiht den Pariser Prinzipien keine rechtliche Verbindlichkeit; sie behalten ihren Charakter als nicht rechtsverbindliche Leitlinien.²³

Nach Maßgabe des OHCHR bestehen die zentralen Anforderungen an nationale Menschenrechtsinstitutionen sowie das Rahmenwerk nach Art. 33 Absatz 2 UN-BRK in der klaren gesetzlichen Festlegung ihrer Zuständigkeiten bei gleichzeitig möglichst breitem menschenrechtlichem Aufgabenprofil. Die institutionelle Unabhängigkeit muss durch pluralistische Besetzung und gesicherte Ressourcen gewährleistet sein. Erforderlich ist ferner ein uneingeschränkter Zugang zu allen relevanten Informationsquellen sowie die Konsultation mit anderen für Menschenrechtsfragen zuständigen Stellen, einschließlich zivilgesellschaftlicher Akteure. Schließlich wird auch die Befugnis zur Bearbeitung von Beschwerden – etwa durch vermittelnde oder bindende Entscheidungen – als strukturelles Merkmal effektiver Monitoringstellen vorausgesetzt.²⁴

¹⁸ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 21; Vgl. SCHÄR, ANGERMANN, *Die Europäische Union als Vertragspartei der UN-Behindertenrechtskonvention*, in DEGENER, DIEHL (Hrsg.), *Handbuch Behindertenrechtskonvention*, Bonn, 2015, S. 352. Vgl. auch CRPD/C/EU/CO/1.

¹⁹ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 21; vgl. AICHELE, op. cit., S. 983; CRPD/C/1/Rev. 1, Annex, Rz 11 ff.

²⁰ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 21.

²¹ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 23.

²² GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 64; Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Resolution der UN-Generalversammlung von 20.12.1993, A/RES/48/134; vgl. etwa auch G. DE BECO, HOFMANS, op. cit., S. 34 ff; ASTORGA GATJENS, op. cit., S. 78 f; MANCA, op. cit., S. 600; AICHELE, op. cit., S. 992 f; RALEY, op. cit., S. 67.

²³ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 64; vgl. AICHELE, op. cit., S. 994 f., S. 1003; MANCA, op. cit., S. 597.

²⁴ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 65; vgl. MANCA, op. cit., S. 599; OHCHR, A/HRC/13/29, Rz 45.

Da die Pariser Prinzipien nur begrenzt Aussagen zur Arbeitsweise und staatlichen Einbindung von nationalen Menschenrechtsinstitutionen treffen, wurden 2012 ergänzend die Belgrader Prinzipien verabschiedet. Zwar sind sie nicht rechtlich bindend, doch empfehlen sie den Staaten, insbesondere die gesetzliche Verankerung, finanzielle Unabhängigkeit und parlamentarische Rechenschaftspflicht nationaler Menschenrechtsinstitutionen sicherzustellen. Parlamente sollen aktiv in Errichtung, Kontrolle und Unterstützung dieser Institutionen eingebunden werden, etwa durch Beratung in menschenrechtlich relevanten Gesetzgebungsverfahren, Bildungsinitiativen oder durch Justizmonitoring. Ziel ist die Entwicklung einer staatlichen Menschenrechtskultur auf allen Ebenen.²⁵

2. Umsetzung des Art. 33 UN-BRK in Österreich: Bundesebene

Die Umsetzung des Art. 33 UN-BRK auf Bundesebene erfolgte in Österreich durch eine sukzessive gesetzliche Ausgestaltung im Bundes-Behindertengesetz²⁶. Die rechtliche Verankerung erfasst dabei alle drei Funktionselemente der Norm: Anlaufstelle (Absatz 1), unabhängiger Mechanismus (Absatz 2) sowie Partizipation der Zivilgesellschaft (Absatz 3)

2.1. Anlaufstelle und Koordinierungsmechanismus

Gemäß § 13f Absatz 1 Bundes-Behindertengesetz ist das Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz als Anlaufstelle („focal point“) im Sinne von Art. 33 Absatz 1 UN-BRK benannt.²⁷ Das Ministerium fungiert zugleich als zentraler Koordinierungsmechanismus für die Umsetzung der Konvention auf Bundesebene (§ 13f Absatz 2 Bundes-Behindertengesetz). Das Ministerium hat die durch die UN-BRK garantierten Rechte durch angemessene Maßnahmen zu fördern (§ 13f Absatz 3 Bundes-Behindertengesetz).²⁸

Die neun Landesstellen des Sozialministeriumservice²⁹ als Außenstellen des Ministeriums ermöglichen dabei einen niederschweligen Zugang auf der Ebene der Bundesländer. Zentrale politische Steuerungsinstrumente stellen die Nationalen Aktionspläne Behinderung dar. Im partizipativ erarbeiteten Nationalen Aktionsplan Behinderung II (2022–2030)

²⁵ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 67 f; A/HRC/20/9, S. 15 und 17.

²⁶ BGBl 283/1990 i.d.F. BGBl. 98/2024.

²⁷ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 29 ff.

²⁸ https://www.sozialministerium.gv.at/Themen/Soziales/Menschen-mit-Behinderungen/UN_Behindertenrechtskonvention.html (abgerufen am 19.06.2025).

²⁹ Siehe www.sozialministeriumservice.gv.at (abgerufen am 18.06.2025).

sind 375 Maßnahmen auf acht thematische Schwerpunkte verteilt und dienen als strategisches, ressortübergreifendes Planungsinstrument.³⁰

2.2. Bundesbehindertenbeirat

Der Bundesbehindertenbeirat ist das zentrale beratende Gremium der Bundesregierung in allen grundsätzlichen Fragen der Behindertenpolitik auf Bundesebene (§ 8 Absatz 2 und 3 Bundes-Behindertengesetz). Der Beirat ist gemäß § 8 Absatz 1 Bundes-Behindertengesetz beim Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz einzurichten.

Gemäß § 8 Absatz 2 Bundes-Behindertengesetz umfasst sein Aufgabenbereich:

1. die Beratung der Bundesregierung in grundsätzlichen behindertenpolitischen Fragen,
2. die Abgabe von Gutachten, Stellungnahmen und Empfehlungen,
3. die Unterstützung der Bundesregierung bei der Koordinierung behindertenpolitischer Maßnahmen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Nationalen Aktionsplan Behinderung,
4. die Mitwirkung an der Umsetzung der UN-BRK.

Der Bundesbehindertenbeirat ist in wichtigen Fragen der Behindertenpolitik von der Bundesregierung anzuhören (§ 8 Absatz 3 Bundes-Behindertengesetz). Neu hinzugekommen ist durch die Novelle 2024³¹ die Einrichtung einer Kommission innerhalb des Beirats, die Vorschläge zu den Aufgaben erstatten kann. Diese Kommission ist pluralistisch zusammengesetzt, ihre Mitglieder sind unabhängig und weisungsfrei (§§ 8 Absatz 3 und 8a Bundes-Behindertengesetz).

Die Zusammensetzung des Bundesbehindertenbeirats ist in § 9 Bundes-Behindertengesetz geregelt. Dort ist eine Vielzahl an Akteuren mit Stimmrecht vertreten, die sowohl den österreichischen Föderalismus als auch die Sozialpartnerschaft widerspiegelt. Darunter:

- je eine Vertretung der im Nationalrat vertretenen Parteien,
- je eine Vertretung der Bundesministerien
- drei Ländervertreter:innen,
- der Dachverband der Sozialversicherungsträger,
- die Sozialpartner (je drei Dienstgeber- und Dienstnehmervvertreter:innen),

³⁰ Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMASGK), *Nationaler Aktionsplan Behinderung 2022–2030*, 2022, www.sozialministerium.at/dam/jcr:97c546c6-166b-4990-9efb-79d3ed4f3797/2022-07-06%20NAP%20Behinderung%202022-2030.pdf (abgerufen am 17.06.2025); Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, *Pflege und Konsumentenschutz (BMASGK), Anhang zum Nationalen Aktionsplan Behinderung 2022–2030*, 2023, [www.sozialministerium.at/dam/jcr:a593ed14-dba1-466b-b8b5-d04561c0de4c/2023-07-13%20NAP%20Behinderung%202022-2030%20\(Teil%202\)%20Anhang_I-1.pdf](http://www.sozialministerium.at/dam/jcr:a593ed14-dba1-466b-b8b5-d04561c0de4c/2023-07-13%20NAP%20Behinderung%202022-2030%20(Teil%202)%20Anhang_I-1.pdf) (abgerufen am 17.06.2025); siehe auch <https://www.sozialministerium.gv.at/Themen/Soziales/Menschen-mit-Behinderungen/Nationaler-Aktionsplan-Behinderung.html> (abgerufen am 19.06.2025).

³¹ BGBl. 98/2024.

- Vertreter:innen der organisierten Menschen mit Behinderungen, Selbstvertreter:innen und Kriegsopfer in einer mit den staatlichen Stellen zahlenmäßig korrespondierenden Anzahl,
- der Behindertenanwalt oder die Behindertenanwältin,
- der oder die Vorsitzende des Monitoringausschusses,
- sowie eine Vertretung des Seniorenrates.

Den Vorsitz führt gemäß § 9 Absatz 2 Bundes-Behindertengesetz der:die Bundesminister:in oder ein:e von ihr bestellte:r Vertreter:in. § 9 Absatz 3 Bundes-Behindertengesetz erlaubt die Beiziehung von Fachleuten mit beratender Stimme. Die Funktionsperiode beträgt fünf Jahre (§ 9 Absatz 4 Bundes-Behindertengesetz). Die Bürogeschäftsführung erfolgt durch das Sozialministerium (§ 9 Absatz 5 Bundes-Behindertengesetz).

Mit der Reform 2024 wurde die Funktion des Beirats gestärkt: Er soll nicht mehr nur eine Beratungseinrichtung sein, sondern ein zentraler Mechanismus der koordinierenden Struktur gemäß Art. 33 Absatz 1 UN-BRK. Der Beirat fungiert damit als Bindeglied zwischen politischer Steuerung, Verwaltung und zivilgesellschaftlicher Einbindung.³²

Insgesamt stellt der Bundesbehindertenbeirat ein wesentliches institutionelles Instrument zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich dar, das durch seine gesetzlich gesicherte Stellung, seine vielfältige Zusammensetzung und die neue Kommissionsstruktur aufgewertet wurde. Seine effektive Wirksamkeit hängt allerdings von einer aktiven Nutzung durch Regierung und Verwaltung sowie von ausreichender Ressourcenausstattung ab.

2.3. Bundes-Monitoringausschuss

Der unabhängige Mechanismus zu Förderung, Schutz und Überwachung der Durchführung der UN-BRK ist in Österreich der Bundes-Monitoringausschuss.³³ Er ist in allen Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind – dazu gehört auch die mittelbare Bundesverwaltung³⁴ –, zuständig.

Kritik an der fehlenden institutionellen Unabhängigkeit und Budgetautonomie der ursprünglichen Konstruktion durch den UN-Fachausschuss³⁵ führte zu einer umfassenden Reform im Jahr 2017³⁶, mit der eine eigenständige, unabhängige Struktur geschaffen wurde. Der Ausschuss wurde in der Folge als privatrechtlicher gemeinnütziger Rechtsträger institutionalisiert, mit eigener Budgetierung und Organisationsstruktur.³⁷

Gemäß § 13g Absatz 1 Bundes-Behindertengesetz besteht der Monitoringausschuss aus:

³² IA 4116/A 27. GP, 19 ff.

³³ <https://www.monitoringausschuss.at> (abgerufen am 18.06.2025).

³⁴ Es handelt sich um eine spezielle Form der Dezentralisierung. Bundesaufgaben werden von Landesbehörden (insb. Landeshauptmann oder -frau) vollzogen.

³⁵ UN CRPD, *Concluding Observations on the initial report of Austria*, CRPD/C/AUT/CO/1, 2013, Rn 52–54, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=AUT&Lang=EN (abgerufen am 18.06.2025).

³⁶ Vgl. §§ 13g bis 13l Bundesbehindertengesetz.

³⁷ IA 2309/A 25. GP, S. 8.

1. vier Vertreter:innen der organisierten Menschen mit Behinderungen,
2. einem:einer Vertreter:in einer anerkannten NGO im Bereich der Menschenrechte,
3. einem:einer Vertreter:in einer anerkannten NGO im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit,
4. einem:einer Expert:in aus der Wissenschaft.

Diese Mitglieder verfügen über Stimmrecht und werden auf Vorschlag des Österreichischen Behindertenrates vom zuständigen Bundesministerium bestellt (§ 13j Absatz 1 Bundes-Behindertengesetz). Beratende Mitglieder sind Vertretungen des Sozialministeriums sowie anderer betroffener Ressorts (§ 13g Absatz 1 Bundes-Behindertengesetz). Die Mitglieder sind in ihrer Tätigkeit weisungsfrei und unterliegen der Amtsverschwiegenheit (§ 13g Absatz 3 und 5 Bundes-Behindertengesetz).

Die Aufgaben des Ausschusses umfassen nach § 13g Absatz 2 Bundes-Behindertengesetz insbesondere:

- das Einholen von Stellungnahmen der Verwaltung zur Umsetzung der BRK,
- die Abgabe von Empfehlungen und Stellungnahmen,
- die Führung eines strukturierten Dialogs mit der Zivilgesellschaft,
- die Veröffentlichung jährlicher Tätigkeitsberichte.

Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben verfügt der Ausschuss über ein gesetzlich garantiertes Budget: § 13l Bundes-Behindertengesetz sieht die Finanzierung von Gehalts- und Sachkosten durch das Sozialministerium in Höhe von jährlich 520.000 Euro (Basisjahr 2024) vor.

Die rechtliche Konstruktion entspricht in weiten Teilen den Pariser Prinzipien³⁸ für nationale Menschenrechtsinstitutionen.³⁹ Diese fordern u.a. eine gesetzliche Verankerung, Unabhängigkeit, pluralistische Zusammensetzung, ausreichende Mittel sowie ein klares Mandat.⁴⁰

Insgesamt stellt der Bundes-Monitoringausschuss ein in der Struktur, Aufgabe und Legitimation tragfähiges Modell für die Umsetzung von Art. 33 Absatz 2 UN-BRK dar, das mit der Novelle 2017 und der Budgetaufstockung 2024 einen hohen Grad an Normkonformität erreicht hat.

³⁸ UN Generalversammlung, *Principles relating to the status of national institutions (Paris Principles)*, Resolution A/RES/48/134 vom 20.12.1993.

³⁹ S. auch UN CRPD, *Concluding Observations on the combined second and third periodic reports of Austria*, CRPD/C/AUT/CO/2-3, 2023, Rz 75, <https://digitallibrary.un.org/record/4022530?ln=en&v=pdf> (abgerufen am 18.06.2025).

⁴⁰ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 64 ff.

3. Umsetzung des Art. 33 UN-BRK in Österreich: Landesebene

3.1. Rechtliche Grundlagen und institutionelle Ausgestaltung

Gemäß der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in Österreich fallen zahlreiche behindertenpolitisch relevante Sachbereiche (z. B. Bildung, Sozialhilfe, Bauwesen) in die Zuständigkeit der Bundesländer. Entsprechend ergibt sich aus Art. 33 UN-BRK in Verbindung mit Art. 15 Bundes-Verfassungsgesetz⁴¹ die Verpflichtung der Länder, auch eigene Monitoringmechanismen zur Umsetzung der Konvention zu schaffen. In Angelegenheiten, in denen dem Bund die Grundsatzgesetzgebungskompetenz und den Ländern die Ausführungsgesetzgebungskompetenz zukommt, haben die Länder nach § 13h Bundes-Behindertengesetz im Sinne des Art. 33 Absatz 2 UN-BRK Monitoringstellen zu schaffen oder zu benennen (Art. 12 Bundes-Verfassungsgesetz). Gleiches gilt gemäß § 13i Bundes-Behindertengesetz für Angelegenheiten, in denen dem Bund die Gesetzgebungskompetenz, den Ländern die Vollziehung zukommt (Art. 11 Bundes-Verfassungsgesetz).

Die Ausgestaltung der Monitoringsysteme variiert erheblich: Während etwa Niederösterreich ein eigenes Monitoringgesetz⁴² erlassen hat, haben Wien, Tirol, Salzburg und Vorarlberg entsprechende Regelungen in bestehende Antidiskriminierungs- bzw. Behindertengesetze integriert.⁴³

Die Aufgabenprofile der Landesmonitoringausschüsse orientieren sich an Art. 33 Absatz 2 UN-BRK und umfassen insbesondere die Überwachung der Umsetzung der UN-BRK, Stellungnahmen zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen sowie Öffentlichkeitsarbeit. So sieht etwa § 6a Bgld. GPB-A-G⁴⁴ für das Burgenland eine eigenständige Monitoringstelle bei der Gesundheits-, Patient:innen- und Behindertenanwaltschaft vor, die ausdrücklich zur Überwachung der Umsetzung der UN-BRK beauftragt ist.⁴⁵

3.2. Exemplarische Vertiefung Tirol

3.2.1. Monitoring

Die Monitoringstruktur des Landes Tirol beruht auf §§ 14a sowie 16a–17 Tiroler Antidiskriminierungsgesetz⁴⁶. Gemäß § 14a Tiroler Antidiskriminierungsgesetz ist ein Aktionsplan

⁴¹ BGBl. 1/1930 (WV) i.d.F. BGBl. I 194/1999 (DFB) i.d.F. BGBl. I 89/2024.

⁴² NÖ Monitoringgesetz, LGBl. 9291-0.

⁴³ Vgl. etwa § 7b Wiener Antidiskriminierungsgesetz, LGBl. 35/2004 i.d.F. LGBl. 39/2018; § 16a Tiroler Antidiskriminierungsgesetz, LGBl. 25/2005 i.d.F. LGBl. 90/2023; §§ 40a und 40b Salzburger Gleichbehandlungsgesetz, LGBl. 31/2006 i.d.F. LGBl. 46/2023; § 11 Absatz 2 Vorarlberg Antidiskriminierungsgesetz, LGBl. 17/2005 i.d.F. LGBl. 40/2023.

⁴⁴ LGBl. 51/2000 i.d.F. LGBl. 11/2009.

⁴⁵ § 6a Burgenländisches GPB-A-G, LGBl. 81/2008.

⁴⁶ LGBl. 25/2005 i.d.F. LGBl. 90/2023.

zur Umsetzung der UN-BRK auszuarbeiten. Die aktuelle Version ist der Tiroler Aktionsplan Behinderung 2022-2030.⁴⁷ Inhaltlich zeigt der Aktionsplan, welche Maßnahmen getätigt werden müssen, damit Inklusion für Menschen mit Behinderung gelingen kann und in welchen Bereichen es Probleme bei der Inklusion gibt sowie welche Maßnahmen es braucht, damit Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen gleichberechtigt teilhaben können.⁴⁸

Die Monitoringfunktion wird durch ein Gremium wahrgenommen, dessen Zusammensetzung, Berufung und Amtsdauer in § 16a Tiroler Antidiskriminierungsgesetz geregelt sind: Der Tiroler Monitoringausschuss besteht aus ehrenamtlichen Mitgliedern unter dem Vorsitz der Antidiskriminierungsbeauftragten. Fünf Mitglieder müssen Menschen mit Behinderungen sein. Ergänzt wird das Gremium durch je eine:n Expert:in aus den Bereichen Menschenrechte und Wissenschaft. Die Mitglieder werden für fünf Jahre bestellt.

Die Aufgaben des Monitoringausschusses umfassen gemäß § 16b Tiroler Antidiskriminierungsgesetz insbesondere die Erstattung von Stellungnahmen und Empfehlungen zu allgemeinen Anliegen von Menschen mit Behinderungen sowie die Begutachtung von Landesgesetz- und Verordnungsentwürfen hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der UN-BRK.

Die gesetzliche Ausgestaltung erfüllt zentrale Anforderungen der Pariser Prinzipien, insbesondere hinsichtlich der gesetzlichen Grundlage, pluralistischen Zusammensetzung, Unabhängigkeit der Mitglieder sowie Beteiligung von Selbstvertreter:innen. Eine gesonderte Regelung zur finanziellen Unabhängigkeit fehlt bislang und entspricht somit nicht den Pariser Prinzipien.

3.2.2. Teilhabebeirat

Ergänzend zum im Tiroler Antidiskriminierungsgesetz verankerten Monitoringausschuss sieht das Tiroler Teilhabegesetz⁴⁹ in den §§ 47 und 48 die Einrichtung eines eigenen Teilhabebeirats vor.

Gemäß § 47 Tiroler Teilhabegesetz hat der Teilhabebeirat die Aufgabe, das Land Tirol in grundsätzlichen behindertenpolitischen Fragen zu beraten, insbesondere zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, zur strategischen Weiterentwicklung der Landespolitik im Bereich Teilhabe sowie zur Evaluierung bereits gesetzter Maßnahmen. Der Beirat kann Stellungnahmen abgeben und Empfehlungen erarbeiten, hat jedoch keine Entscheidungs- oder Kontrollbefugnisse im Rechtssinn. Seine Wirkung entfaltet sich primär durch die beratende Funktion gegenüber politischen Entscheidungsträger:innen.

Gemäß §§ 47, 48 Tiroler Teilhabegesetz besteht der Beirat aus Vertreter:innen einschlägiger Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen, sozialen Dienstleistungsträ-

⁴⁷ Tiroler Aktionsplan Behinderung 2022–2030, https://lebenshilfe.tirol/wp-content/uploads/Tiroler_Aktionsplan_Behinderung_TAP_.pdf (abgerufen am 18.06.2025).

⁴⁸ Tiroler Aktionsplan Behinderung 2022–2030, https://lebenshilfe.tirol/wp-content/uploads/Tiroler_Aktionsplan_Behinderung_TAP_.pdf (abgerufen am 18.06.2025).

⁴⁹ LGBl. 32/2018 i.d.F. LGBl. 102/2023.

gern, der Wissenschaft, der Sozialpartner, der Landesverwaltung sowie aus unabhängigen Expert:innen. Die Mitglieder werden von der Landesregierung für eine Funktionsperiode von vier Jahren bestellt. Die konkrete Zusammensetzung soll die Vielfalt von Lebenslagen, Behinderungsformen und institutionellen Perspektiven abbilden.

Der Tiroler Teilhabe-Beirat ist damit ein eigenständiges Gremium neben dem Monitoringausschuss und dem Aktionsplan nach dem Tiroler Antidiskriminierungsgesetz. Er trägt zur partizipativen Struktur der Teilhabepolitik auf Landesebene bei, ist jedoch nicht in derselben Weise mit den Vorgaben des Art. 33 Abs. 2 UN-BRK (unabhängiger Mechanismus) verknüpft. Seine Funktion liegt primär in der strukturierten Beratung und strategischen Weiterentwicklung der Landespolitik im Bereich Inklusion.

4. Umsetzung des Art. 33 UN-BRK in Österreich: Partizipation der Zivilgesellschaft

Art. 33 Absatz 3 UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, die Zivilgesellschaft in den nationalen Umsetzungs- und Überwachungsprozess einzubeziehen, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen. Diese Partizipation soll vollumfänglich erfolgen und sich sowohl auf struktureller als auch auf inhaltlicher Ebene verwirklichen.⁵⁰

Die strukturelle Beteiligung wird in Österreich vorrangig durch die Zusammensetzung der Monitoringausschüsse und Beiräte verwirklicht. Nach § 13g Absatz 1 Bundes-Behindertengesetz sind vier stimmberechtigte Mitglieder Menschen mit Behinderungen bzw. ihre Organisationen. Ergänzend sieht § 13j Absatz 1 Bundes-Behindertengesetz vor, dass der Österreichische Behindertenrat das Vorschlagsrecht für diese Mitglieder hat und bei der Erstellung seiner Vorschläge auch andere Organisationen des Behindertenbereichs – insbesondere Selbstvertretungsorganisationen – konsultieren muss. In Tirol ist gemäß § 16a Tiroler Antidiskriminierungsgesetz vorgesehen, dass fünf Mitglieder Menschen mit Behinderungen sind.

Ein weiterer Bestandteil der strukturellen Partizipation ist die Mitgliedschaft von Vertreter:innen der organisierten Menschen mit Behinderungen auch in anderen Gremien: etwa im Bundesbehindertenbeirat (§ 9 Bundes-Behindertengesetz) und im Tiroler Teilhabebeirat (§§ 47, 48 Tiroler Teilhabegesetz).

Weiters erfolgt die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Überwachungsprozess dadurch, dass der Bundes-Monitoringausschuss in seiner Geschäftsordnung⁵¹ die Möglichkeit

⁵⁰ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 74 ff.

⁵¹ Vgl. Bundes-Monitoringausschuss, *Geschäftsordnung des Monitoringausschusses*, https://www.monitoringausschuss.at/wp-content/uploads/2025/03/2024-04-17_Geschaeftsordnung-Monitoringausschuss.pdf (abgerufen am 15.06.2025).

vorgesehen hat, öffentlich zu tagen. Öffentliche Sitzungen fanden bisher in regelmäßigen Abständen statt.⁵²

Zudem wird die Zivilgesellschaft in nationale Reformprozesse eingebunden, etwa bei der Ausarbeitung des Nationalen Aktionsplans Behinderung. Das Sozialministerium habe bei der Ausarbeitung des Nationalen Aktionsplan Behinderung II (2022-2030) „durchgehend auf die Partizipation der Zivilgesellschaft, insbesondere die Einbindung der Vertreter:innen der Menschen mit Behinderungen, geachtet.“⁵³

Seit Inkrafttreten der UN-BRK werden Behindertenorganisationen und Menschen mit Behinderung auch zunehmend in Gesetzgebungsprozesse, die sie in besonderem Maße betreffen, einbezogen. Als Beispiel ist hier die Reform des Sachwalterrechts zu nennen. Entsprechend der Vorgaben der Art. 4 und 33 jeweils Absatz 3 UN-BRK wurden in den Reformprozess alle relevanten Gesellschaftsgruppen und insbesondere Menschen mit Behinderungen eingebunden. Es fanden über einen Zeitraum von über zwei Jahren (Ende 2013 bis Juni 2016) regelmäßig Arbeitsgruppen in unterschiedlicher Größe und unterschiedlicher Besetzung, in der Regel mit Beteiligung von Selbstvertreter:innen, statt. Dieser Reformprozess wurde mit Blick auf seinen partizipativen Ansatz auch wissenschaftlich begleitet.⁵⁴

5. Schlussbetrachtung

Art. 33 UN-BRK zielt auf die effektive nationale Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention durch Anlaufstellen, Koordinierungsmechanismen, unabhängige Überwachungsstellen und die partizipative Einbindung der Zivilgesellschaft ab.

Auf Bundesebene wurden mit den Novellen des Bundes-Behindertengesetzes 2017 und 2024 alle drei Strukturkomponenten des Art. 33 UN-BRK gesetzlich verankert. Das Bundesministerium für Soziales fungiert als Anlaufstelle und Koordinierungsmechanismus; der Bundesbehindertenbeirat berät die Bundesregierung partizipativ; der unabhängige Bundes-Monitoringausschuss ist mit klaren Aufgaben, pluralistischer Zusammensetzung und eigener Budgetierung ausgestattet. Diese Struktur entspricht weitgehend den Anforderungen der Pariser Prinzipien und ermöglicht eine stabile Umsetzungsarchitektur auf Bundesebene.

⁵² <https://www.monitoringausschuss.at/sitzungen/> (abgerufen am 18.06.2025).

⁵³ Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGK), *Nationaler Aktionsplan Behinderung 2022–2030*, 2022, Rz 2, www.sozialministerium.at/dam/jcr:97c546c6-166b-4990-9efb-79d3ed4f3797/2022-07-06%20NAP%20Behinderung%202022-2030.pdf (abgerufen am 17.06.2025).

⁵⁴ LAMPLMAYR, NACHTSCHATT, *Observing Legislative Processes: Implementation of the CRPD*, 2016, <http://www.uibk.ac.at/rtf/unbrk> (abgerufen am 18.06.2025).

Auf Landesebene zeigt sich eine heterogene Situation: Zwar bestehen in allen Bundesländern gesetzlich vorgesehene Monitoringmechanismen, doch differieren diese teilweise hinsichtlich rechtlicher Ausgestaltung, Ressourcen, Partizipationsstruktur und institutioneller Einbindung. Das Tiroler Modell mit Monitoringausschuss, Teilhabe-Beirat und Aktionsplan ist exemplarisch für eine mehrgliedrige Struktur. Der Bundesstaat bleibt dadurch auf ein koordiniertes Mehrebenensystem angewiesen, das auf horizontale Abstimmung, vertikale Standardisierung und gesicherte Partizipation setzt.

Die Einbindung der Zivilgesellschaft – insbesondere der organisierten Selbstvertretung – ist in Österreich strukturell in Gesetzgebung, Monitoring und Reformprozesse integriert. Die Fortentwicklung bedarf einer rechtlich, institutionell und finanziell gesicherten Partizipation, einer klaren Koordination zwischen Bund und Ländern sowie einer Stärkung der Unabhängigkeit und ausreichender Ressourcen für alle Mechanismen.

Insgesamt zeigt Österreichs Modell die Potenziale, aber auch die strukturellen Spannungen eines Mehrebenen-Monitoringsystems. Art. 33 UN-BRK erweist sich dabei als verbindlicher und zugleich gestaltungsfähiger Rahmen für eine inklusive Menschenrechtspolitik, deren Umsetzung auf kohärente Governance, rechtsstaatliche Verbindlichkeit und partizipative Kontrolle angewiesen bleibt.

L'attuazione dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità a livello federale e regionale in Austria*

The implementation of Article 33 of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities at federal and regional level in Austria

Thomas Pixner

Assistente universitario di Diritto civile nell'Università di Innsbruck

SOMMARIO: 1. Introduzione – 1.1. Il significato dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità – 1.2. Una panoramica dell'ambito di applicazione e del contenuto dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità – 1.3. Destinatari e ambito di applicazione – 1.4. Principi di Parigi e principi di Belgrado – 2. L'attuazione dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in Austria: il livello federale – 2.1. Punto di contatto e meccanismo di coordinamento – 2.2. Comitato consultivo federale per le persone con disabilità – 2.3. Comitato federale di monitoraggio – 3. L'attuazione dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in Austria: il livello regionale – 3.1. Basi giuridiche e struttura istituzionale – 3.2. Un approfondimento: il caso tirolese – 3.2.1. Monitoraggio – 3.2.2. Comitato consultivo per la partecipazione – 4. La partecipazione della società civile all'attuazione dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in Austria – 5. Considerazioni finali

Sinossi: L'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità obbliga gli Stati contraenti a istituire strutture nazionali di attuazione e monitoraggio. La disposizione prevede la designazione di punti di contatto e meccanismi di coordinamento, l'istituzione di organismi di monitoraggio

* La traduzione dal tedesco è di Matteo Borzaga.

indipendenti in conformità con i Principi di Parigi e un ampio coinvolgimento della società civile, in particolare delle persone con disabilità e delle loro organizzazioni. Il contributo analizza l'attuazione dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in Austria a livello federale e regionale. L'attenzione si concentra sulla struttura della legge federale sui disabili, sullo sviluppo istituzionale del comitato federale di monitoraggio e sulle strutture di coordinamento e partecipazione (sempre a livello federale). Vengono inoltre presentati i modelli di attuazione previsti dalla legislazione regionale e approfonditi con l'esempio del *Land* Tirolo. Il contributo dimostra che a livello federale tutte le componenti strutturali dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità sono sancite dalla legge, mentre a livello regionale si riscontrano diverse configurazioni giuridiche e istituzionali dei meccanismi di monitoraggio.

Abstract: Article 33 of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities obliges States Parties to establish national implementation and monitoring structures. The provision provides for the designation of contact points and coordination mechanisms, the establishment of independent monitoring bodies in accordance with the Paris Principles, and the broad involvement of civil society, in particular persons with disabilities and their organisations. This paper analyses the implementation of Article 33 of the of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Austria at federal and regional level. The focus is on the structure of the federal disability law, the institutional development of the federal monitoring committee, and coordination and participation structures (again at federal level). The implementation models provided for in regional legislation are also presented and examined in detail using the example of the province of Tyrol. The article shows that at the federal level, all the structural components of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities are enshrined in law, while at the regional level there are different legal and institutional configurations of monitoring mechanisms.

Parole chiave: Punto di contatto – Meccanismo di coordinamento – Comitato di monitoraggio – Consiglio consultivo per le persone con disabilità – Principi di Belgrado – Principi di Parigi.

Keywords: Focal point – Coordination mechanism – Monitoring committee – Advisory council for persons with disabilities – Belgrade principles – Paris principles

1. Introduzione

1.1. Il significato dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità

L'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ha reagito al deficit strutturale di molte convenzioni sui diritti umani, la cui vincolatività giuridica internazionale è rimasta finora spesso inefficace a livello domestico. Numerose Convenzioni delle Nazioni Unite miravano alla promozione dei diritti umani, ma erano formulate in termini di *soft law* o venivano attuate solo in modo selettivo dagli Stati parte. La giusta critica a questa pratica costituisce il punto di partenza normativo dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, che può essere

inteso come parte di un movimento di riforma volto a rafforzare l'interconnessione tra il quadro degli obblighi internazionali e la loro attuazione sul piano nazionale¹.

L'art. 33 mira a colmare il divario tra gli obiettivi in materia di diritti umani degli accordi internazionali e la loro effettiva attuazione da parte degli Stati². Lo iato nell'implementazione è dovuto a carenze strutturali quali la mancanza di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, l'insufficiente controllo nazionale sugli obblighi statali e la mancanza di coordinamento tra i livelli amministrativi. Fintantoché i meccanismi di controllo internazionali avranno un'efficacia limitata, le strutture di monitoraggio nazionali assumeranno un'importanza crescente³.

Il meccanismo di coordinamento si basa sulla consapevolezza che le norme giuridiche da sole non sono sufficienti, ma che la loro attuazione necessita di un intervento fattivo da parte dello Stato. L'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità richiede quindi un approccio proattivo da parte degli Stati parte per guidarne e monitorarne l'attuazione a livello amministrativo e della società civile⁴. Il meccanismo di coordinamento è di fondamentale importanza in quanto strumento volto a promuovere la realizzazione di una società inclusiva. L'obiettivo è quello di sostenere misure intersettoriali, sia pubbliche che private, che siano conformi alle disposizioni e allo spirito della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità⁵.

Un sistema di monitoraggio efficace è fondamentale per il riconoscimento dei diritti umani⁶, ma può entrare in conflitto con la sovranità statale se l'intensità dell'intervento è eccessiva⁷. L'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità integra la procedura di supervisione internazionale di cui agli artt. 35 e 36 della Convenzione medesima con un sistema di monitoraggio interno. In quanto "strumento di rafforzamento delle procedure nazionali"⁸, il monitoraggio nazionale è modellato sugli

¹ GANNER, VOITHOFER, *Article 33*, in NAGUIB, PÄRLI, LANDOLT, DEMIR, FILIPPO (a cura di), *UNO-Behindertenrechtskonvention*, Bern, 2023, Rz 1 (*Randziffer*, numero a margine) ss.; RALEY, *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a new bridge to bring human rights law to the domestic level and reate a dynamic of change*, Galway, 2015, 16 ss. e 38; DE BECO, HOEFMANS, *National Structures for the Implementation and Monitoring of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in DE BECO (eds.), *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Leiden, 2013, 19.

² GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 2; HOEFMANS, *The EU framework for monitoring the CRPD*, in FERRI, BRODERICK (eds.), *Research Handbook on EU Disability Law*, Cheltenham, 2020, 73; STEIN, LORD, *Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Human Rights Quarterly*, 2010, 701.

³ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 2.

⁴ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 1 ss.

⁵ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 2.

⁶ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 3; cfr., ad esempio, HOEFMANS, op. cit., 72 ss.; ROTHFRITZ, *Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen*, Lausanne, 2010, 121, 150; MANCA, *Article 33*, in DELLA FINA, CERA, PALMISANO (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Cham, 2017, 592; OHCHR, A/HRC/13/29, Rz 11.

⁷ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 7; si v. altresì AICHELE, *Article 33: National Implementation and Monitoring*, in BANTEKAS, STEIN, ANASTASIOU (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford, 2018, 986.

⁸ DEGENER, *Die UN-Behindertenrechtskonvention – Ansatz einer inklusiven Menschenrechtstheorie*, in *Jahrbuch des öffent-*

artt. 3 e 17 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura (OPCAT)⁹. I meccanismi di controllo nazionali e internazionali dovrebbero rafforzarsi a vicenda, ai sensi dell'art. 38 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, e creare un sistema di monitoraggio coerente per l'attuazione della Convenzione medesima ("doppio controllo")¹⁰¹¹.

In realtà non esiste nessun altro strumento internazionale sui diritti umani che contenga indicazioni così concrete sull'istituzione e il funzionamento di meccanismi di monitoraggio nazionali¹². All'interno della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, l'art. 33 rappresenta quindi un contributo paradigmatico allo sviluppo strutturale del sistema convenzionale dell'ONU¹³.

L'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità individua requisiti vincolanti per la propria attuazione a livello nazionale, il monitoraggio e il più ampio coinvolgimento delle persone con disabilità, delle loro organizzazioni e della società civile¹⁴. L'obiettivo è quello di creare, in particolare in combinazione con il Protocollo opzionale, un sistema istituzionalmente fondato che, con la partecipazione del Governo, degli organismi di controllo e della società civile, consenta un graduale allineamento degli ordinamenti giuridici nazionali alle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità¹⁵.

1.2. Una panoramica dell'ambito di applicazione e del contenuto dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità

L'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità è suddiviso in tre commi, che insieme costituiscono un sistema graduale di strutture nazionali di attuazione. Il co. 1 obbliga gli Stati contraenti a designare uno o più "focal points", ovvero referenti nazionali che accompagnano e coordinano il processo di attuazione. Inoltre, deve essere istituito un meccanismo di coordinamento a livello governativo che

lichen Rechts der Gegenwart, 2019, 500.

⁹ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 4; cfr. OHCHR, A/HRC/13/29, Rz 15; MANCA, op. cit., 593; RALEY, op. cit., 92 ss.; CRPD/C/1/Rev. 1, allegato; per un confronto tra gli strumenti di monitoraggio previsti dall'OPCAT e dall'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità CARVER, *A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law*, in *Human Rights Law Review*, 2010, 25 ss.

¹⁰ MANCA, op. cit., 592, 597.

¹¹ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 4; cfr. CRPD/C/1/Rev. 1, Allegato, Rz 4.

¹² GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 5; ASTORGA GATJENS, *Analysis of Article 33 of the UN Convention: The critical Importance of National Implementation and Monitoring*, in *Sur International Journal on Human Rights*, 2011, 72.

¹³ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 6; così anche RALEY, op. cit., 109.

¹⁴ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 5; cfr. General Comment No. 7 on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, CRPD/C/CG/7, 2018, Rz. 34.

¹⁵ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 4; RALEY, op. cit., 119.

garantisca l'attuazione delle misure statali e ne sostenga l'esecuzione a livello interministeriale. Il co. 2 stabilisce l'istituzione di uno o più meccanismi di monitoraggio indipendenti, le cui attribuzioni devono essere in linea con i Principi di Parigi. Il co. 3, infine, richiede il coinvolgimento partecipativo della società civile, in particolare delle persone con disabilità e delle loro organizzazioni, nel processo di monitoraggio nazionale¹⁶. Nel complesso, l'art. 33 prevede quindi l'istituzione di un punto di contatto statale, di un meccanismo di coordinamento, di un organo di monitoraggio indipendente e della partecipazione istituzionalizzata dei gruppi interessati come componenti obbligatorie delle strutture nazionali di monitoraggio¹⁷.

1.3. Destinatari e ambito di applicazione

Sebbene l'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità sia rivolto principalmente agli Stati parte, il suo effetto vincolante si estende anche alle entità subnazionali come i *Länder*, i Cantoni o i Comuni e i loro organi, nella misura in cui essi hanno competenze in materia di politica della disabilità. Anche l'Unione Europea, in qualità di parte contraente, è soggetta ai requisiti di tale disposizione, che dunque ha rilevanza diretta in ordine ai suoi atti giuridici e alle sue istituzioni¹⁸. Anche se la funzione di monitoraggio è affidata a organismi indipendenti e non governativi, spetta allo Stato parte e alle sue articolazioni garantire le condizioni giuridiche, organizzative e finanziarie necessarie a tal fine¹⁹. Il campo di applicazione territoriale dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità si estende, ai sensi dell'art. 5, co. 1 della Convenzione medesima, all'intero territorio dello Stato parte²⁰.

Sebbene l'Austria abbia ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità con "riserva di adempimento", l'art. 33 è stato concretizzato a livello nazionale attraverso la sua attuazione nella legge federale sui disabili ed è quindi direttamente applicabile²¹.

1.4. Principi di Parigi e principi di Belgrado

Nel definire il quadro nazionale, gli Stati contraenti devono rispettare i «principi relativi allo status giuridico e al funzionamento delle istituzioni nazionali per la protezione e la promozione dei diritti umani», ovvero i Principi di Parigi adottati dall'Assemblea generale

¹⁶ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 19.

¹⁷ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 20; TRENK-HINTERBERGER, *Einführung*, in KREUTZ, LACHWITZ, TRENK-HINTERBERGER (a cura di), *Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis. Erläuterungen der Regelung und Anwendungsgebiete*, München, 2013, 26 s.

¹⁸ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 21; W. SCHÄR, W. ANGERMANN, *Die Europäische Union als Vertragspartei der UN-Behindertenrechtskonvention*, in DEGENER, DIEHL (hrsg.), *Handbuch Behindertenrechtskonvention*, Bonn, 2015, 352. Cfr. anche CRPD/C/EU/CO/1.

¹⁹ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 21; AICHELE, op. cit., 983; CRPD/C/1/Rev. 1, Allegato, Rz 11 ss.

²⁰ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 21.

²¹ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 23.

delle Nazioni Unite nel 1993²². Il riferimento contenuto nell'art. 33, co. 2, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità non conferisce ai Principi di Parigi alcun valore giuridico vincolante; essi mantengono cioè il proprio carattere di linee guida²³.

Secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, i requisiti fondamentali delle istituzioni nazionali che si occupano di tali diritti e il quadro di riferimento di cui all'art. 33, co. 2, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità consistono nella chiara definizione legislativa delle loro competenze e in un novero di attribuzioni in materia il più ampio possibile. L'indipendenza istituzionale deve essere garantita da una composizione pluralistica e da risorse certe. Sono altresì necessari un accesso illimitato a tutte le fonti di informazione rilevanti, nonché la possibilità di confrontarsi con altri organismi che si occupano di diritti umani, ivi compresi gli attori della società civile. Infine, anche la facoltà di trattare reclami, ad esempio attraverso procedure di conciliazione o l'assunzione di decisioni vincolanti, è considerata una caratteristica strutturale di organismi di monitoraggio efficaci²⁴.

Poiché i Principi di Parigi forniscono unicamente indicazioni limitate sul funzionamento e sul coinvolgimento dello Stato nelle istituzioni nazionali per i diritti umani, nel 2012 sono stati adottati, a titolo integrativo, i Principi di Belgrado. Sebbene non siano giuridicamente vincolanti, essi richiedono agli Stati di garantire in particolare un ancoraggio legislativo, l'indipendenza finanziaria e l'*accountability* parlamentare delle istituzioni nazionali per i diritti umani. I Parlamenti dovrebbero essere attivamente coinvolti nella creazione, nel controllo e nel sostegno di queste istituzioni, ad esempio attraverso la consulenza in procedimenti legislativi rilevanti per i diritti umani, iniziative di formazione o monitoraggio giudiziario. L'obiettivo è lo sviluppo di una cultura statale dei diritti umani a tutti i livelli²⁵.

2. L'attuazione dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in Austria: il livello federale

L'attuazione dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità è avvenuta, a livello federale, attraverso una serie di modifiche progressivamente

²² GANNER, VOITHOFER, *op. cit.*, Rz 64; Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993, A/RES/48/134; inoltre DE BECO, HOEFMANS, *op. cit.*, 34 ss.; ASTORGA GATJENS, *op. cit.*, 78 s.; MANCA, *op. cit.*, 600; AICHELE, *op. cit.*, 992 s.; RALEY, *op. cit.*, 67.

²³ GANNER, VOITHOFER, *op. cit.*, Rz 64; AICHELE, *op. cit.*, 994 ss., 1003; MANCA, *op. cit.*, 597.

²⁴ GANNER, VOITHOFER, *op. cit.*, Rz 65; MANCA, *op. cit.*, 599; OHCHR, A/HRC/13/29, Rz 45.

²⁵ GANNER, VOITHOFER, *op. cit.*, Rz 67 ss.; A/HRC/20/9, 15, 17.

apportate alla legge federale sulla disabilità²⁶. Nel procedere in questi termini, il legislatore ha tenuto conto di tutti e tre gli elementi funzionali della citata disposizione: punto di contatto (co. 1), meccanismo indipendente (co. 2) e partecipazione della società civile (co. 3).

2.1. Punto di contatto e meccanismo di coordinamento

Ai sensi dell'art. 13f, co. 1, della legge federale sui disabili, il Ministero federale degli Affari Sociali, della salute, dell'assistenza e della tutela dei consumatori è designato come punto di contatto (*"focal point"*) ai sensi dell'art. 33, co. 1, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità²⁷. Il Ministero funge anche da meccanismo centrale di coordinamento per l'attuazione della Convenzione a livello federale (art. 13f, co. 2 della legge federale sui disabili). Il Ministero ha il compito di promuovere i diritti garantiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità attraverso misure adeguate (art. 13f co. 3 della legge federale sui disabili)²⁸.

I nove uffici regionali del Servizio del Ministero degli Affari Sociali²⁹, in qualità di sedi distaccate del suddetto Ministero, consentono un accesso agevole a livello di singoli *Länder*. I più importanti strumenti di controllo politico sono rappresentati dai piani d'azione nazionali sulla disabilità. Il piano d'azione nazionale sulla disabilità II (2022-2030), elaborato in modo partecipativo, comprende 375 misure distribuite su otto aree tematiche prioritarie e funge da strumento di pianificazione strategico a livello interministeriale³⁰.

2.2. Comitato consultivo federale per le persone con disabilità

Il Comitato consultivo federale per le persone con disabilità è l'organo consultivo del Governo federale per tutte le questioni fondamentali relative alla politica in materia di disabilità a livello centrale (art. 8, commi 2 e 3 della legge federale sulla disabilità). Ai sensi dell'art. 8, comma 1 della legge federale sulla disabilità, il Comitato consultivo deve essere istituito presso il Ministero federale degli Affari Sociali, della salute, dell'assistenza e della tutela dei consumatori.

Ai sensi dell'art. 8, comma 2 della legge federale sui disabili, la sua sfera di competenza comprende:

²⁶ In BGBl (Gazzetta Ufficiale delle leggi federali) 283/1990 nella versione di cui al BGBl. 98/2024.

²⁷ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 29 ss.

²⁸ <https://www.sozialministerium.gv.at/Themen/Soziales/Menschen-mit-Behinderungen/UN-Behindertenrechtskonvention.html> (consultato il 19 giugno 2025).

²⁹ Cfr. www.sozialministeriumservice.gv.at (consultato il 18 giugno 2025).

³⁰ Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMASGK), *Nationaler Aktionsplan Behinderung 2022–2030*, 2022, www.sozialministerium.at/dam/jcr:97c546c6-166b-4990-9efb-79d3ed4f3797/2022-07-06%20NAP%20Behinderung%202022-2030.pdf (consultato il 17 giugno 2025); Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMASGK), *Anhang zum Nationalen Aktionsplan Behinderung 2022–2030*, 2023, [www.sozialministerium.at/dam/jcr:a593ed14-dba1-466b-b8b5-d04561c0de4c/2023-07-13%20NAP%20Behinderung%202022-2030%20\(Teil%202\)%20Anhang_I-1.pdf](http://www.sozialministerium.at/dam/jcr:a593ed14-dba1-466b-b8b5-d04561c0de4c/2023-07-13%20NAP%20Behinderung%202022-2030%20(Teil%202)%20Anhang_I-1.pdf) (consultato il 17 giugno 2025); v. anche <https://www.sozialministerium.gv.at/Themen/Soziales/Menschen-mit-Behinderungen/Nationaler-Aktionsplan-Behinderung.html> (consultato il 19 giugno 2025).

1. la consulenza al Governo federale su questioni fondamentali di politica in materia di disabilità;
2. l'emanazione di pareri, dichiarazioni e raccomandazioni;
3. il supporto al Governo federale nel coordinamento delle misure di politica in materia di disabilità, con particolare riguardo al Piano d'azione nazionale sulla disabilità;
4. la partecipazione all'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

Il Comitato consultivo federale per le persone con disabilità deve essere consultato dal Governo federale su questioni importanti relative alla politica in materia di disabilità (art. 8, co. 3, della legge federale sui disabili). Una novità introdotta dalla modifica del 2024³¹ consiste nell'istituzione, all'interno del Comitato, di una commissione che può presentare proposte relative ai compiti ad esso affidati. Questa commissione ha una composizione pluralistica, i suoi membri sono indipendenti e non sono soggetti ad alcuna direttiva (art. 8, commi 3 e 8a della legge federale sui disabili).

La composizione del Comitato consultivo federale per le persone con disabilità è disciplinata dall'art. 9 della legge federale sui disabili. In esso sono rappresentati numerosi soggetti con diritto di voto, che riflettono sia la forma di governo federale sia le parti sociali.

Tra questi:

- un rappresentante per ciascuno dei partiti rappresentati in Parlamento;
- un rappresentante per ciascuno dei ministeri federali;
- tre rappresentanti dei *Länder*;
- la confederazione degli enti previdenziali;
- le parti sociali (tre rappresentanti dei datori di lavoro e tre rappresentanti dei lavoratori);
- rappresentanti delle organizzazioni delle persone con disabilità, rappresentanti autonomi e vittime di guerra in numero pari a quello delle autorità statali;
- il garante dei disabili;
- il presidente del Comitato di monitoraggio;
- un rappresentante del Consiglio delle persone anziane.

Ai sensi dell'art. 9, comma 2, della legge federale sui disabili, la presidenza è assunta dal Ministro federale o da un suo rappresentante designato. L'art. 9, comma 3, della legge federale sui disabili consente di ricorrere ad esperti con funzione consultiva. Il mandato del Comitato ha una durata di cinque anni (art. 9, comma 4 della legge federale sui disabili). La gestione dell'ufficio è affidata al Ministero degli Affari Sociali (art. 9, comma 5 della legge federale sui disabili).

Con la riforma del 2024 la funzione del Comitato consultivo è stata rafforzata: non si tratta più soltanto di un organo consultivo, bensì piuttosto di un meccanismo centrale della struttura di coordinamento di cui all'art. 33, comma 1, della Convenzione delle Nazioni

³¹ In BGBl. 98/2024.

Unite sui diritti delle persone con disabilità. Il Comitato consultivo funge quindi da collegamento tra la *governance* politica, l'amministrazione e il coinvolgimento della società civile³².

Nel complesso, il Comitato consultivo federale per le persone con disabilità rappresenta uno strumento istituzionale essenziale per l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in Austria, che è stato valorizzato grazie al suo ancoraggio legislativo, alla sua composizione diversificata e all'istituzione, all'interno di esso, della commissione cui si faceva riferimento poco sopra. La reale efficacia di tale organismo dipende tuttavia dall'utilizzo che ne fanno Governo e amministrazione, nonché dallo stanziamento a suo favore di risorse sufficienti.

2.3. Comitato federale di monitoraggio

Il meccanismo indipendente per la promozione, la protezione e il monitoraggio dell'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in Austria è rappresentato dal Comitato federale di monitoraggio³³. Esso ha facoltà di intervenire in tutte le questioni che rientrano nell'esercizio delle competenze legislative ed esecutive federali, ivi compresa l'amministrazione federale indiretta³⁴.

Le critiche relative alla mancanza di indipendenza istituzionale e di autonomia di bilancio della struttura originaria da parte del comitato tecnico delle Nazioni Unite³⁵ hanno portato ad una riforma radicale nel 2017³⁶, con la creazione di un organismo realmente autonomo e indipendente. Il Comitato è stato quindi istituzionalizzato come ente di diritto privato senza scopo di lucro, con un proprio bilancio e una propria struttura organizzativa³⁷.

Ai sensi dell'art. 13g, comma 1 della legge federale sui disabili, il Comitato di monitoraggio è composto da:

1. quattro rappresentanti delle organizzazioni delle persone con disabilità;
2. un rappresentante di una ONG operante nel campo dei diritti umani;
3. un rappresentante di una ONG operante nel campo della cooperazione allo sviluppo;
4. un esperto del mondo accademico.

Questi componenti hanno diritto di voto e sono nominati dal Ministero federale competente su proposta del Consiglio austriaco per le persone con disabilità (art. 13j, comma 1 della legge federale sui disabili). I membri con voto consultivo sono invece rappresentanti

³² IA 4116/A 27. GP, 19 ss.

³³ <https://www.monitoringausschuss.at> (consultato il 18 giugno 2025).

³⁴ Si tratta di una forma particolare di decentramento. I compiti federali vengono svolti dalle autorità regionali (in particolare dal Governatore o dalla Governatrice).

³⁵ UN CRPD, *Concluding Observations on the initial report of Austria*, CRPD/C/AUT/CO/1, 2013, Rn (*Randnummer*, numero a margine) 52–54, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=AUT&Lang=EN (consultato il 18.06.2025).

³⁶ Cfr. gli artt. 13g-13l della legge federale austriaca sui disabili.

³⁷ IA 2309/A 25. GP, 8.

del Ministero degli Affari Sociali e di altri dipartimenti interessati (art. 13g, comma 1 della legge federale sui disabili). Costoro sono del tutto indipendenti e soggetti al segreto d'ufficio (art. 13g, commi 3 e 5 della legge federale sui disabili).

Ai sensi dell'art. 13g, comma 2, della legge federale sui disabili, i compiti del comitato comprendono in particolare:

- la richiesta di pareri all'amministrazione in ordine all'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità;
- la formulazione di raccomandazioni e pareri;
- la conduzione di un dialogo strutturato con la società civile;
- la pubblicazione di relazioni annuali sulle attività svolte.

Per lo svolgimento dei propri compiti, il Comitato dispone di un budget garantito dalla legge: l'art. 13l della legge federale sui disabili prevede il finanziamento delle spese per stipendi/indennità e di funzionamento da parte del Ministero degli Affari Sociali per un importo annuo pari 520.000 euro (anno di riferimento 2024).

Il modo in cui è costruito il Comitato sotto il profilo giuridico risulta in gran parte rispettoso dei Principi di Parigi³⁸ relativi alle istituzioni nazionali che si occupano di diritti umani³⁹. Questi richiedono, tra l'altro, un ancoraggio legislativo, indipendenza, composizione pluralistica, risorse sufficienti e un mandato chiaro⁴⁰.

Nel complesso, il Comitato federale di monitoraggio rappresenta un modello sostenibile in termini di struttura, compiti e legittimazione per l'attuazione dell'art. 33, comma 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, che con la novella del 2017 e l'aumento delle risorse avutosi nel 2024 ha raggiunto un elevato grado di conformità con le previsioni della Convenzione medesima.

3. L'attuazione dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in Austria: il livello regionale

3.1. Basi giuridiche e struttura istituzionale

In Austria il riparto delle competenze legislative comporta che numerosi ambiti rilevanti per la politica in materia di disabilità (ad esempio istruzione, assistenza sociale, edilizia) rientrino in quella dei *Länder*. Di conseguenza, dall'art. 33 della Convenzione delle Na-

³⁸ Un General Assembly, *Principles relating to the status of national institutions (Paris Principles)*, Resolution A/RES/48/134 20.12.1993.

³⁹ Cfr. anche UN CRPD, *Concluding Observations on the combined second and third periodic reports of Austria*, CRPD/C/AUT/CO/2-3, 2023, Rz. 75, <https://digitallibrary.un.org/record/4022530?ln=en&v=pdf> (consultato il 18 giugno 2025).

⁴⁰ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 64 ss.

zioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in combinato disposto con l'art. 15 della Costituzione⁴¹ discende l'obbligo anche per i *Länder* di creare propri meccanismi di monitoraggio per l'attuazione della Convenzione stessa. Nelle materie in cui la competenza legislativa primaria spetta allo Stato federale e quella secondaria ai *Länder*, questi ultimi devono istituire o nominare, ai sensi dell'art. 13h della legge federale sui disabili, gli organismi di monitoraggio di cui all'art. 33, comma 2, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (art. 12 della Costituzione). Lo stesso dicasi, ai sensi dell'art. 13i della legge federale sui disabili, per le materie in cui la competenza legislativa è in capo allo Stato federale, mentre ai *Länder* spetta unicamente il compito di darvi esecuzione (art. 11 della Costituzione).

Il modo in cui i sistemi di monitoraggio regionali sono strutturati varia notevolmente: mentre la Bassa Austria ha emanato una specifica legge in proposito⁴², Vienna, Tirolo, Salisburgo e Vorarlberg hanno integrato le relative norme nelle leggi esistenti in materia di antidiscriminazione e disabilità⁴³.

I compiti affidati ai comitati di monitoraggio regionali trovano il proprio fondamento nell'art. 33, comma 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e comprendono in particolare il monitoraggio dell'attuazione della Convenzione medesima, il rilascio di pareri su progetti di legge e di regolamento, nonché attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Ad esempio, nel Burgenland si è stabilita⁴⁴ l'istituzione di un organismo di monitoraggio indipendente presso l'Ufficio per la tutela della salute, dei pazienti e dei disabili, incaricato espressamente di monitorare l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità⁴⁵.

3.2. Un approfondimento: il caso tirolese

3.2.1. Monitoraggio

Il modo in cui è strutturato il sistema di monitoraggio del *Land* Tirolo si fonda sugli artt. 14a, 16a, 16b e 17 della legge antidiscriminatoria regionale⁴⁶. Ai sensi dell'art. 14a del suddetto provvedimento normativo deve essere elaborato un piano d'azione per l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. In proposito vige, attualmente, il Piano d'azione del Tirolo sulla disabilità 2022-2030⁴⁷. Sotto il profilo

⁴¹ In BGBl. 1/1930 (WV) nella versione di cui al BGBl. I 194/1999 (DFB) e di cui al BGBl. I 89/2024.

⁴² Legge sul monitoraggio della Bassa Austria, in LGBl. (Gazzetta Ufficiale delle leggi regionali) 9291-0.

⁴³ Cfr. ad esempio l'art. 7b della legge antidiscriminatoria di Vienna, in LGBl. 35/2004 nella versione di cui al LGBl. 39/2018; art. 16a della legge antidiscriminatoria del Tirolo, in LGBl. 25/2005 nella versione di cui al LGBl. 90/2023; art. 40a e 40b della legge sulla parità di trattamento del Salisburghese, in LGBl. 31/2006 nella versione di cui al LGBl. 46/2023; art. 11, co. 2 della legge antidiscriminatoria del Vorarlberg, in LGBl. 17/2005 nella versione di cui al LGBl. 40/2023.

⁴⁴ E' quanto previsto dall'art. 6a del GPB-A-G del Burgenland, in LGBl. 51/2000 nella versione di cui LGBl. 11/2009.

⁴⁵ Art. 6a GPB-A-G del Burgenland, in LGBl. 81/2008.

⁴⁶ In LGBl. 25/2005 nella versione di cui LGBl. 90/2023.

⁴⁷ Tiroler Aktionsplan Behinderung 2022–2030, https://lebenshilfe.tirol/wp-content/uploads/Tiroler_Aktionsplan_Behinde-

dei contenuti, esso indica quali misure debbano essere adottate affinché l'inclusione delle persone con disabilità possa avere successo, in quali settori persistano problemi e quali interventi siano necessari perché le persone con disabilità possano essere incluse in tutti gli aspetti della vita su un piano di parità con la generalità della popolazione⁴⁸.

La funzione di monitoraggio è svolta da un Comitato la cui composizione, nomina e durata sono regolamentate dall'art. 16a della legge antidiscriminatoria del Tirolo: il Comitato di monitoraggio tirolese è composto da membri onorari ed è presieduto dal Garante contro le discriminazioni (Consigliera di Parità). Cinque membri debbono essere persone con disabilità. Nel Comitato siedono inoltre un esperto di diritti umani ed uno di estrazione accademica. I membri restano in carica per cinque anni.

Ai sensi dell'art. 16b della legge antidiscriminatoria tirolese, i compiti del Comitato di monitoraggio comprendono in particolare il rilascio di pareri e raccomandazioni su questioni generali riguardanti le persone con disabilità, nonché la valutazione dei progetti di legge e di regolamento regionali in ordine alla loro compatibilità con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

La struttura del Comitato è conforme ai requisiti fondamentali di cui ai Principi di Parigi, in particolare per quanto riguarda la base giuridica, la composizione pluralistica, l'indipendenza dei membri e la partecipazione degli auto-rappresentanti. Manca ancora una normativa specifica sull'indipendenza finanziaria, il che si pone invece in contrasto con i medesimi Principi di Parigi.

3.2.2. Comitato consultivo per la partecipazione

Ad integrazione del Comitato di monitoraggio, la legge tirolese sulla partecipazione⁴⁹ prevede, agli artt. 47 e 48, l'istituzione di un proprio Comitato consultivo per la partecipazione.

Ai sensi dell'art. 47 di tale provvedimento normativo il Comitato consultivo per la partecipazione ha il compito di fornire consulenza al *Land* Tirolo su questioni fondamentali di politica in materia di disabilità, in particolare con riguardo all'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, allo sviluppo strategico della politica regionale nel campo della partecipazione e alla valutazione delle misure già adottate. Il Comitato consultivo può rilasciare pareri ed elaborare raccomandazioni, ma non ha poteri decisionali o di controllo in senso stretto. La sua efficacia si manifesta principalmente attraverso la funzione consultiva nei confronti dei decisori politici.

Alla stregua degli artt. 47 e 48 della legge tirolese sulla partecipazione il Comitato consultivo è composto da rappresentanti delle associazioni di persone con disabilità, dei servizi

rung_TAP_.pdf (consultato il 18 giugno 2025).

⁴⁸ Tiroler Aktionsplan Behinderung 2022–2030, https://lebenshilfe.tirol/wp-content/uploads/Tiroler_Aktionsplan_Behinderung_TAP_.pdf (consultato il 18 giugno 2025).

⁴⁹ In LGBl. 32/2018 nella versione di cui al LGBl. 102/2023.

sociali, del mondo accademico, delle parti sociali, dell'amministrazione regionale e da esperti indipendenti. I membri sono nominati dal Governo regionale per quattro anni. La composizione concreta deve riflettere la diversità delle situazioni di vita, delle forme di disabilità e delle prospettive istituzionali.

Il Comitato consultivo tirolese sulla partecipazione è quindi un organo indipendente, chiamato ad affiancare il Comitato di monitoraggio e il Piano d'azione previsto dalla legge antidiscriminatoria tirolese. Esso dà il proprio contributo alla politica di partecipazione a livello regionale, ma non ha la stessa natura indipendente degli organismi di monitoraggio di cui all'art. 33, co. 2, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. La sua funzione consiste principalmente nella consulenza strutturata e nello sviluppo strategico della politica regionale nel campo dell'inclusione.

4. La partecipazione della società civile all'attuazione dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in Austria

L'art. 33, comma 3, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità obbliga gli Stati parte a coinvolgere la società civile nel processo nazionale di attuazione e monitoraggio, in particolare le persone con disabilità e le organizzazioni che le rappresentano. Tale partecipazione deve essere ampia e realizzarsi a livello sia strutturale che sostanziale⁵⁰.

In Austria la partecipazione di tipo strutturale è realizzata principalmente attraverso la composizione dei comitati di monitoraggio e dei comitati consultivi. Ai sensi dell'art. 13g, comma 1, della legge federale sui disabili, quattro membri con diritto di voto sono persone con disabilità o loro organizzazioni. In aggiunta, l'art. 13j, comma 1, della legge federale sui disabili prevede che il Consiglio austriaco dei disabili abbia il diritto di proporre tali membri e che, nell'elaborazione delle relative proposte, debba consultare anche altre organizzazioni che operano nel settore della disabilità, in particolare le organizzazioni di auto-rappresentanza. In Tirolo, ai sensi dell'art. 16a della legge antidiscriminatoria tirolese, cinque membri debbono essere persone con disabilità.

Un altro elemento della partecipazione di tipo strutturale consiste nella circostanza che rappresentanti delle organizzazioni delle persone con disabilità facciano parte anche di altri organi, come il Comitato consultivo federale per le persone con disabilità (art. 9 della legge federale austriaca sulle persone con disabilità) e il Comitato consultivo tirolese per la partecipazione (artt. 47 e 48 della legge tirolese sulla partecipazione).

⁵⁰ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 74 ss.

Inoltre, la società civile è coinvolta nel processo di monitoraggio grazie al fatto che il Comitato federale di monitoraggio ha previsto nel suo regolamento interno⁵¹ la possibilità di tenere riunioni pubbliche. Fino ad ora ciò è avvenuto a intervalli regolari⁵².

La società civile è poi coinvolta anche nei processi di riforma nazionali, ad esempio nell'elaborazione del Piano d'azione nazionale sulla disabilità. Il Ministero degli Affari Sociali, nell'elaborazione del Piano d'azione nazionale sulla disabilità II (2022-2030), ha “prestato costante attenzione alla partecipazione della società civile, in particolare al coinvolgimento dei rappresentanti delle persone con disabilità”⁵³.

Dall'entrata in vigore della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità i disabili e le loro organizzazioni sono sempre più coinvolti nei processi legislativi che li riguardano. Un esempio di ciò è rappresentato dalla riforma dell'amministrazione di sostegno. In conformità con le disposizioni degli artt. 4, comma 3 e 33, comma 3, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, tutti i gruppi sociali rilevanti, in particolare le persone con disabilità, sono stati coinvolti nel processo di riforma. Per un periodo di oltre due anni (da fine 2013 a giugno 2016) si sono tenuti regolarmente gruppi di lavoro di varie dimensioni e composizione, di norma con la partecipazione di auto-rappresentanti. Questo processo di riforma è stato accompagnato anche da un monitoraggio accademico, in considerazione del suo approccio partecipativo⁵⁴.

5. Considerazioni finali

L'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità mira a dare efficace attuazione, a livello nazionale, alla Convenzione medesima attraverso la previsione di punti di contatto, meccanismi di coordinamento, organismi di monitoraggio indipendenti nonché il coinvolgimento partecipativo della società civile.

A livello centrale, con le modifiche alla legge federale sulla disabilità del 2017 e del 2024, a tutte e tre le componenti strutturali dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità è stato dato un ancoraggio legislativo. Il Ministero federale degli Affari Sociali funge da punto di contatto e meccanismo di coordinamento; il Comitato consultivo federale per le persone con disabilità fornisce consulenza al Governo federale in modo partecipativo; il Comitato federale di monitoraggio indipendente

⁵¹ Bundes-Monitoringausschuss, *Geschäftsordnung des Monitoringausschusses*, https://www.monitoringausschuss.at/wp-content/uploads/2025/03/2024-04-17_Geschaeftsordnung-Monitoringausschuss.pdf (consultato il 15.06.2025).

⁵² <https://www.monitoringausschuss.at/sitzungen/> (consultato il 18 giugno 2025).

⁵³ Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMASGK), *Nationaler Aktionsplan Behinderung 2022–2030*, 2022, Rz. 2, www.sozialministerium.at/dam/jcr:97c546c6-166b-4990-9efb-79d3ed4f3797/2022-07-06%20NAP%20Behinderung%202022-2030.pdf (consultato il 17 giugno 2025).

⁵⁴ LAMPLMAYR, NACHTSCHATT, *Observing Legislative Processes: Implementation of the CRPD*, 2016, <http://www.uibk.ac.at/rtf/unbrk> (consultato il 18 giugno 2025).

è dotato di compiti chiari, composizione pluralistica e bilancio proprio. Questa struttura è ampiamente conforme ai requisiti dei Principi di Parigi e dà vita ad un sistema di implementazione adeguato a livello federale.

Sul piano regionale la situazione appare eterogenea: sebbene in tutti i *Länder* esistano meccanismi di monitoraggio previsti dalla legge, questi differiscono in parte per quanto riguarda la struttura giuridica, le risorse, il sistema di partecipazione e l'integrazione istituzionale. Il modello tirolese con Comitato di monitoraggio, Comitato consultivo di partecipazione e Piano d'azione è un esempio di struttura plurisoggettiva. Ne consegue che lo Stato federale può contare su un sistema multilivello coordinato che si fonda su diversi elementi: coordinamento orizzontale, standardizzazione verticale e garanzia di partecipazione.

In Austria, il coinvolgimento della società civile, ed in particolare dell'auto-rappresentanza organizzata, è strutturalmente integrato nella legislazione, nel monitoraggio e nei processi di riforma. Il suo ulteriore sviluppo necessita di una partecipazione garantita sotto i profili giuridico, istituzionale e finanziario, di un chiaro coordinamento tra il Governo federale e i *Länder*, nonché di un rafforzamento dell'indipendenza e di risorse sufficienti per tutti i soggetti coinvolti.

Nel complesso, il modello austriaco mostra il potenziale di un sistema di monitoraggio multilivello, ma anche le tensioni strutturali che sono ad esso intrinsecamente connesse. L'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità rappresenta un quadro di riferimento vincolante e al contempo flessibile per una politica inclusiva in materia di diritti umani, la cui attuazione dipende, peraltro, da una *governance* coerente, dal rispetto dello Stato di diritto e dal controllo partecipativo.

