

An den
Legislativ- und Verfassungsdienst
Chiemseehof Postfach 527
5010 Salzburg
Per e-Mail an Begutachtung@salzburg.gv.at

Stellungnahme des Vereins VertretungsNetz zum Entwurf¹ für ein neues Salzburger Behindertengesetz aus Sicht der Bewohnervertretung

Änderung Sbg Behindertengesetz 1981, LGBl Nr 93, zuletzt geändert durch LGBl Nr 47/2015:

Sehr geehrter Damen und Herren!

Die Bewohnervertretung dankt für die Möglichkeit der Teilnahme am Begutachtungsverfahren zum oben genannten Gesetzesentwurf. Auf Basis der langjährigen Erfahrungen in der (Zusammen)Arbeit mit Menschen mit Behinderungen erlaubt sich die Bewohnervertretung Salzburg auf folgende Punkte aufmerksam zu machen.

Zentrale Anliegen der Novelle

Die Bewohnervertretung begrüßt, dass die Salzburger Landesregierung vor dem Hintergrund der von Österreich im Jahr 2008 ratifizierten UN-Behindertenrechtskonvention² Änderungen im Salzburger Behindertengesetz durchführen möchte.

Das Salzburger Behindertengesetz ist das älteste einschlägige Landesgesetz und ist seit 1981 in Kraft. Diverse Begriffe, Leistungen und damit verbundene Strukturen entsprechen nicht mehr fachlichen Standards und sind daher dringend reformbedürftig. Die Behindertenpolitik hat in den vergangenen Jahr(zehnten) einen grundlegenden Wandel

¹ *Begutachtungsexemplar*
http://service.salzburg.gv.at/publix/Index?cmd=dokumentansehen&veroeffentlichungid=10381&gruppedap=gesetz_entw

² *Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*
https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBlA_2008_III_155

vollzogen, der in der UN-Behindertenrechtskonvention (UN BRK) als internationale Übereinkunft zur Gestaltung behindertenpolitischer Maßnahmen zum Ausdruck kommt. An den Zielsetzungen, Leitideen und Inhalten der UN BRK wird der Paradigmenwechsel von einem **medizinisch-defizitorientierten** Modell hin zu einem **sozialen Modell** von Behinderung deutlich. Behinderung wird durch den Paradigmenwechsel nicht mehr allein als funktionale Schädigung begriffen, sondern vor allem als eine Wechselwirkung zwischen Personen und deren materieller, sozialer und gesellschaftlicher Umwelt. Diese Neuausrichtung in der Behindertenpolitik muss sich direkt auf das Angebot der Behindertenhilfe im Land Salzburg auswirken, um für Menschen mit Behinderungen wirksam zu werden.

Im Lichte dieser Entwicklung muten die zentralen Vorhaben der Novelle äußerst bescheiden an, denn aus den formulierten Anliegen (Änderung der Terminologie, Anpassung der Bestimmungen über Einrichtungen der Eingliederungshilfe, sowie Errichtung von Gremien zur Förderung der Interessen von Menschen mit besonderen Bedürfnissen) ist ein politischer Wille zu einem tatsächlichen Wandel in der Salzburger Behindertenhilfe nicht erkennbar. Wesentliche Inhalte wie Selbstbestimmtes Leben, individualisierte und gemeinwesenorientierte Unterstützungsformen, Deinstitutionalisierung, Barrierefreiheit von Dienstleistungen, Chancengleichheit, Inklusion, Selbstbestimmung, oder Partizipation sind wesentliche Bestandteile einer modernen Behindertenpolitik und sollten daher in einem novellierten Salzburger Behindertengesetz nicht fehlen. Als zentrale Elemente sollten sie nicht nur angeführt werden, sondern sich auch im Leistungsangebot widerspiegeln.

Anpassung der Bestimmungen über Einrichtungen der Eingliederungshilfe

Im Zusammenhang mit der Eingliederungshilfe finden sich in der Novelle keine wesentlichen Änderungen. Bereits im derzeit geltenden Gesetz gibt es keine ausdrücklichen Anknüpfungsmöglichkeiten für eine Persönliche Assistenz (PA) bzw. für ein Persönliches Budget (PB).

Dies gilt leider auch für den Entwurf zum neuen Gesetz. Menschen mit Behinderungen haben auch im Entwurf zum neuen Behindertengesetz **keinen Rechtsanspruch auf bestimmte Leistungen**. Anstelle eines Wahlrechtes der anspruchsberechtigten Person selbst, liegt nach wie vor ein Auswahlermessen der Behörde vor. Von gleichberechtigter Partizipation bei der Wahl aus dem Leistungsangebot iSd UN-BRK ist in diesem Entwurf nichts zu erkennen. Eine gesetzliche Grundlage für Persönliche Assistenz ist nicht vorgesehen. Festgehalten wird außerdem weiterhin an Sachleistungen, da die Gewährung von Geldleistungen (Persönliches Budget) im Entwurf nicht vorgesehen ist. D.h. auch im neuen Gesetz gibt es weiterhin keine Direktzahlung an die betroffenen Personen. Damit sind die betroffenen Menschen – im Widerspruch zu den Grundsätzen der

UN BRK – auch zukünftig nicht in der Lage, ihre persönlichen Bedürfnisse individuell abzudecken und ihr Leben selbstbestimmt und weitgehend unabhängig zu gestalten.

Voranzuschicken ist, dass an diese Novelle große Hoffnungen geknüpft waren. Solange jedoch weder die Persönliche Assistenz noch das Persönliche Budget gesetzlich verankert werden (mit Rechtsanspruch!), solange ist auch eine unabhängige Lebensführung, eine freie und eigene Entscheidung über den Wohn- und Lebensort sowie eine Deinstitutionalisierung in Salzburg nicht möglich und nicht durchführbar. Nach den Bestimmungen der vorliegenden Novelle wären die betroffenen Menschen nach wie vor abhängig vom bestehenden Angebot der Sachleistungen und könnten ihre individuellen Bedürfnisse auch weiterhin nicht selbstbestimmt wahrnehmen und nicht individuell abdecken. Im gesamten Prozess der Abwicklung von Dienstleistungen durch Träger und der Landesverwaltung als Finanzier bleiben Menschen mit Behinderungen weiterhin in einer äußerst unmündigen Rolle. Dies widerspricht ganz eindeutig den Bestimmungen der UN-Behindertenrechtskonvention, die vom Gedanken der selbstbestimmten Lebensführung getragen ist.

Zum Verfahren:

Die Feststellung der Behinderung sowie die Entscheidung über die Gewährung und Einstellung von Maßnahmen der Behindertenhilfe sollen weiterhin auf Basis eines ärztlichen Gutachtens erfolgen.

Dies stellt keine Änderung bzw. keine Verbesserung der geltenden Rechtslage dar. Verändert hat sich nur, dass nun **nur mehr Ärztinnen und Ärzte** der für Behinderung und Inklusion zuständigen Abteilung **des Amtes der Landesregierung** Behinderungen im Sinne des Abs 1 festzustellen haben. Auch das Sachverständigenteam, das über die Gewährung und Einstellung von Maßnahmen der Behindertenhilfe entscheidet, soll nur mehr aus ÄrztInnen der Sozialabteilung erfolgen.

Zieht man die Erläuterungen zu Z3 heran so steht dort unter anderem „...*Dabei liegt der Fokus nicht mehr wie bisher auf dem Ausgleich von „Leiden“ und „Gebrechen“ zur Ermöglichung einer selbstständigen Lebensführung (vgl § 1 des geltenden Gesetzes) sondern auf **gleichberechtigter Teilhabe dieser Menschen am Leben in der Gesellschaft ...***“

Im Lichte dieser Erläuterungen ist es nicht nachvollziehbar, dass das Verfahren bzgl. der Feststellung der Behinderung und der Gewährung und Einstellung von Maßnahmen der Behindertenhilfe so gänzlich ohne Mitwirkung der betroffenen Menschen organisiert werden soll. Diese **können** zwar am Treffen des Sachverständigenteams teilnehmen und eine Person ihres Vertrauens mitnehmen aber eine **konkrete Mitwirkung** in Form einer Selbsteinschätzung mit Peer Unterstützung und unter Berücksichtigung der

individuellen Situation ist nicht angedacht. Dieses Vorgehen entspricht nicht den Vorgaben und Zielsetzungen der UN-Behindertenrechtskonvention.

Ebenfalls nicht erkennbar ist der oben bereits erwähnte Paradigmenwechsel von einem medizinisch-defizitorientierten Modell hin zu einem bio-psychosozialen Modell von Behinderung. Das gesamte Verfahren hält am medizinischen Modell fest, externe FachärztInnen **können** beigezogen werden, FachexpertInnen aus anderen Gebieten, wie z.B. der Sonder- und Heilpädagogik oder im Sinne der Behindertenrechtskonvention vor allem auch Peer BeraterInnen werden im Verfahren der Feststellung der Behinderung und der Entscheidung über die Maßnahmen vollkommen ausgeklammert. Darüber hinaus findet keine, im Sinne des sozialen Modells von Behinderung, wirksame Beurteilung von Umweltfaktoren statt, die für die einzelne Person behindernd wirken und im Sinne der UN-Konvention abgebaut werden müssen. Dies alles widerspricht den vom prüfenden UN-Ausschuss an Österreich gerichteten Handlungsempfehlungen, in denen es heißt: „Der Ausschuss empfiehlt eine Änderung der relevanten Gesetze, um ein dem Übereinkommen entsprechendes Konzept von Behinderung zu berücksichtigen.“

Zum Inklusionsbeirat:

Im Land Salzburg gibt es derzeit weder eine Behindertenanwaltschaft, noch einen unabhängigen Monitoringausschuss zur Überwachung der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Es wäre daher dringend notwendig und begrüßenswert, wenn es eine oder mehrere Institutionen gäbe, die für die Umsetzung und Einhaltung der Rechte von Menschen mit Behinderungen zuständig ist. Notwendig ist ein **unabhängiger, weisungsfreier** Ausschuss, der die Einhaltung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderung durch die öffentliche Verwaltung für den Bereich der **Landeskompetenz** überwacht (Verwaltung des Landes).

Da die Geschäftsführung des im § 15a geplanten Inklusionsbeirates jedoch in der Sozialabteilung des Landes liegt, ist das Kriterium der Unabhängigkeit des Ausschusses nicht erfüllt. Darüber hinaus sind die Möglichkeiten dieses Ausschusses denkbar gering, obliegt ihm doch lediglich die **Beratung der Landesregierung** sowie die Möglichkeit des Verfassens von Stellungnahmen und Empfehlungen. Eine **Bindung** der Landesregierung an die vom Ausschuss gefassten Beschlüsse **besteht jedoch nicht**.

Zur Fachaufsicht des Landes:

Einrichtungen der Eingliederungshilfe, sollen grundsätzlich der Aufsicht des Landes unterliegen.

Die Bewohnervertretung ist seit Jahren damit konfrontiert, dass die Aufsicht in Behinderteneinrichtungen nicht ausreichend wahrgenommen wird. Der Aufgabenbereich der

Bewohnervertretung ist durch das Heimaufenthaltsgesetz klar abgegrenzt. Viele der von den betroffenen Menschen geschilderten Problematiken gehen weit über den Themenbereich das HeimAufG hinaus. Dies bestätigen seit einigen Jahren eindrücklich und beunruhigend die Berichte der Prüfkommisionen der Volksanwaltschaft. Eine umfassende Fachaufsicht und Kontrolle ist aus Sicht der Bewohnervertretung daher dringend notwendig.

Da es jedoch im Entwurf keine klaren Regelungen darüber gibt, **wie die Aufsicht ausgeübt werden soll**, wird die Einführung **dieser Norm** bzw. die zu erwartende Verbesserung der derzeitigen Situation für Menschen mit Behinderungen in Institutionen mit Skepsis betrachtet.

Wie bereits in den Regelungen zur Eingliederungshilfe und zum Verfahren scheinen auch in diesem Bereich die Bedürfnisse der BewohnerInnen nicht auf. Es gibt keine klare Regelung, ob und an wen sich die BewohnerInnen wenden können, wenn sie von Mängeln in einer Einrichtung betroffen sind.

Der Entwurf des § 13a regelt ausschließlich die Beziehungen zwischen Aufsichtsbehörde und Träger (*„... ein dialogischer Prozess zwischen der Aufsichtsbehörde und den Trägern ...“*). Dies ist ein eindrücklicher Beleg für die bereits weiter oben beschriebene Rolle als Unmündige, die Menschen mit Behinderungen zugeteilt wird, wenn sie Leistungen der Salzburger Behindertenhilfe in Anspruch nehmen. Grundsätzlich sollte doch der Dialog mit den betroffenen Menschen geführt werden. Diese sind von den Maßnahmen der Eingliederungshilfe betroffen, diese brauchen in einer Vielzahl von Fällen Unterstützung und Hilfe. Dass geplante Absehen von behördlichen Vorschreibungen (Bescheid) bei Mängeln ist für die betroffenen Menschen ebenfalls nicht positiv zu bewerten.

Folgende weiteren Aspekte wurden in der Novelle nicht berücksichtigt:

Keine Berücksichtigung von Diversität

Der vorliegende Gesetzesentwurf berücksichtigt weder die spezielle Situation von behinderten Buben und Mädchen noch von Frauen und Männern mit Behinderungen. Darüber hinaus werden auch andere Differenzkriterien wie etwa Religion oder Migrationshintergrund nicht berücksichtigt. Das Fehlen frauenspezifischer Unterstützungsangebote in den Leistungen der Behindertenhilfe der Länder wurde vom prüfenden UN-

Ausschuss³ explizit kritisiert. Dieser empfiehlt, „dass der Vertragsstaat wirksame und spezifische Maßnahmen ergreift, um Gleichstellung sicherzustellen und um mehrfache Formen der Diskriminierung gegen Frauen und Mädchen mit Behinderungen zu verhindern. Der Ausschuss ermutigt auch den Vertragsstaat, die Geschlechterperspektive umfassend bei der Gesetzgebung und Politik im Bereich Behinderung einzubeziehen und die Interessensvertretung durch und für Frauen und Mädchen mit Behinderungen zu erleichtern. Darüber hinaus ermutigt der Ausschuss den Vertragsstaat – einschließlich der Länder –, Dienstleistungen anzubieten, die sich gezielt an Frauen mit Behinderungen richten und diesen barrierefrei zugänglich sind.“ Die Bewohnervertretung bedauert es, dass diese klaren Empfehlungen bei der Novellierung des Salzburger Behindertengesetzes keine Beachtung gefunden haben.

Kinder mit Behinderungen

Für Kinder mit Behinderungen sind keine Änderungen im Sinne eines an der UN-Behindertenrechtskonvention ausgerichteten Leistungsangebots vorgesehen. Weder sind bedarfsgerechte familienunterstützende Dienste noch persönliche Assistenz für Kinder vorgesehen. Dies spiegelt einen fehlenden politischen Willen zur Vorbeugung von Institutionalisierung und zur gleichberechtigten und altersgemäßen Teilhabe von Kindern mit Behinderungen wider. Besonders problematisch ist, dass § 8 Abs 3 nicht geändert werden soll. Dieser verankert die Bezahlung der Unterbringung von Kindern in Anstalten. Die Institutionalisierung von Kindern mit Behinderungen in Österreich ist von den Vereinten Nationen mehrfach kritisiert worden, z.B. 2012 durch UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, der feststellte⁴: „Der Ausschuss ist auch ernsthaft besorgt über die hohe Anzahl von Kindern mit Behinderungen in institutioneller Betreuung im Vertragsstaat.“ Ein zeitgemäßes Landesbehindertengesetz müsste gerade für Buben und Mädchen mit Behinderungen Leistungsangebote beinhalten, die an den Inhalten und Zielsetzungen der UN-Kinderrechtskonvention ebenso wie an jenen der UN-Behindertenrechtskonvention ausgerichtet sind.

Sozialversicherungsrechtliche Absicherung von Männern und Frauen mit Behinderungen in Werkstätten:

Völlig unberücksichtigt bleibt die in den vergangenen Jahren mehrfach geäußerte, heftige Kritik an den fehlenden sozialversicherungsrechtlichen Absicherungen von Erwachsenen mit Behinderungen, die Werkstätten besuchen. Sowohl der Bundesmonitoringausschuss zur Überwachung der Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von

³ Ausschuss der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Abschließende Bemerkungen zum ersten Bericht Österreichs September 2013, 7

⁴ UN-Übereinkommen, über die Rechte des Kindes, Ausschuss für die Rechte des Kindes, 61. Session, 17. September – 5. Oktober 2013, 11

Menschen mit Behinderungen als auch der Menschenrechtsbeirat der Volksanwaltschaft haben dazu einschlägig Stellung genommen und fordern die Einbeziehung von KlientInnen der Werkstätten in die Sozialversicherung.

Mag. Alexandra Niedermoser

Stv. Bereichsleiterin Bewohnervertretung Salzburg/Tirol

Salzburg, am 31.03.2016