



VOLKSANWALTSCHAFT

An das
Amt der Salzburger Landesregierung
Legislativ- und Verfassungsdienst

Der Vorsitzende

Chiemseehof Postfach 527
5010 Salzburg

Sachbearbeiter/-in:
Mag. Johannes Carniel

Geschäftszahl:
VA-8684/0002-V/1/2016

Datum:

Betr.: Entwurf eines Gesetzes, mit dem das Salzburger Behindertengesetz 1981 geändert wird

Stellungnahme der Volksanwaltschaft
zu GZ 2003-SOZ/1204/87-2016

Sehr geehrte Damen und Herren!

Sehr gerne nimmt die Volksanwaltschaft zum Entwurf eines Gesetzes, mit dem das Salzburger Behindertengesetz 1981 (Sbg. BeHG) geändert wird, Stellung:

Österreich hat am 26.10.2008 die UN-Behindertenrechtskonvention 2006 (Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung inkl. Fakultativprotokoll – im Folgenden UN-BRK) ratifiziert. Die Volksanwaltschaft ist sowohl im Rahmen der nachprüfenden als auch im Rahmen der präventiven Kontrolle immer wieder mit der Tatsache konfrontiert, dass Menschen mit Behinderungen Rechte, wie sie in der UN-BRK normiert wurden, nicht wahrnehmen können. Die UN-BRK statuiert insbesondere, die Anerkennung, Achtung und Gewährleistung der Menschenwürde, der Partizipation, der Autonomie und der Freiheit von Menschen mit Behinderung, eigene Entscheidungen mit entsprechender Unterstützung treffen zu können. Das Gebot der Nichtdiskriminierung, die Ermöglichung der vollen und wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft, die Herstellung von Chancengleichheit in allen Lebensbereichen, die Gleichbehandlung von Mann und Frau sowie die Achtung der Rechte von Kindern mit Behinderung bilden dabei unverzichtbare Grundsätze, deren Verwirklichung erst gewährleistet werden muss. Dies ist in ausreichendem Maße bis dato weder in Salzburg noch in anderen Bundesländern der Fall.

Der Paradigmenwechsel von der "Behindertenpolitik der Wohltätigkeit zu einer Politik der Menschenrechte" in Richtung "Independent Living" - Sozialraumorientierung erfordert den politischen Willen und das Durchsetzungsvermögen, menschenrechtszentrierte Arbeit mit und für Menschen mit Behinderung zu machen. Der vorliegende Gesetzesentwurf ist – wie auch aus der Salzburger Landeskorespondenz hervorgeht – bloß ein erster Schritt, einige notwendige Verbesserungen einzuleiten¹. Das Sbg. BeHG stammt im Kern aus dem Jahr 1981; in vielen behindertenpolitischen Fragen ist Salzburg damit derzeit österreichweites Schlusslicht. Der Nachholbedarf bis zu einer vollständigen Umsetzung der UN-BRK ist groß und der gegenständliche Entwurf zur Novellierung des Sbg. BeHG wird an diesem Befund vorerst nichts ändern.

In den abschließenden Bemerkungen zum ersten Staatenbericht, den Österreich an den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen übermittelte, empfahl der zuständige Fachausschuss 2013 unter anderem auf Bundes- und Landesebene die Anstrengungen, vor allem im Bereich Wohnen, zu verstärken und die Deinstitutionalisierung voranzutreiben, um Menschen mit Behinderung die Wahl zu ermöglichen, wo sie leben wollen. Aufbauend auf den Zielvorgaben der UN-BRK hat auch die Europäische Kommission die „Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen“ veröffentlicht. Im Bereich „Teilhabe“ hat diese das Ziel, den Übergang von der institutionellen zur wohnortnahen Betreuung zu befördern.

Der gesellschaftliche Diskurs und auch das Bewusstsein um die Rechte und Garantien und insbesondere die vielfachen Barrieren, die Menschen mit Behinderung daran hindern, gleichberechtigt mit anderen ein selbstbestimmtes Leben zu führen, haben sich schon geändert bzw. weiterentwickelt. Eine grundsätzliche Neuausrichtung und Erlassung eines „Inklusionsgesetzes“ für Menschen mit Behinderung wäre deshalb aus der Sicht der Volksanwaltschaft mit Nachdruck anzustreben. Auch im Rahmen der Konferenz der Sozialreferentinnen und -referenten am 12. Juni 2015 wurde der Beschluss gefasst, eine Weiterentwicklung in der österreichischen Behindertenpolitik unter Berücksichtigung der aufgezeigten behindertenpolitischen Empfehlungen des UN-Behindertenausschusses zu verfolgen.

Zeitgemäße Begriffe:

Die Volksanwaltschaft begrüßt prinzipiell die Verwendung zeitgemäßer Begriffe wie „Menschen mit Behinderung“ anstelle von „Behinderte“ und den in den Erläuterungen hergestellten Bezug zur

¹ http://service.salzburg.gv.at/lkorri/Index?cmd=detail_ind&nachrid=56095

UN-BRK. Gleichzeitig weist die Volksanwaltschaft aber darauf hin, dass die erfolgte Definition des Begriffs „Behinderung“ im Entwurf zum Sbg. BeHG von der UN-BRK abweicht.

Der UN-BRK liegt ein offenes Verständnis von Behinderung zu Grunde, sie nimmt sehr vielfältige Lebenslagen in den Blick und umfasst nicht nur Menschen, die in herkömmlicher Weise mit Behinderungen assoziiert werden, wie etwa Menschen mit körperlichen Einschränkungen, blinde oder gehörlose Menschen. Behinderung im Sinne der UN-BRK entsteht über die Wechselwirkung zwischen einer längerfristigen Beeinträchtigung und der Umwelt einer Person. Der im gegenständlichen Entwurf vorgesehene prinzipielle Ausschluss altersbedingter Beeinträchtigungen vom Geltungsbereich des Sbg. BeHG steht deshalb im Widerspruch zur UN-BRK und dabei vor allem deren Art. 1 Satz 2, welcher bloß generalisierend von langfristigen körperlichen, seelischen, geistigen oder Sinnesbeeinträchtigungen spricht. Der Bezug auf das Alter der Betroffenen wird in der UN-BRK nicht hergestellt; vielmehr soll sich das Verständnis von Behinderung ständig weiterentwickeln, wie in lit e) der Präambel der UN-BRK betont wird.

Die in der Konvention verwendete Begriffsbestimmung von Behinderung entspringt der Abkehr vom medizinischen Modell hin zu einem sozialen bzw. einem menschenrechtlichen Modell. In einem sozialen Modell von Behinderung kann es aber keine prinzipielle Unterscheidung zwischen altersbedingten, unfall- oder geburtsbedingten Beeinträchtigungen, die auf Basis des Sbg. BeHG Leitungsansprüche eröffnen sollen, geben. Jede andere Auslegung wäre mit dem Ziel des Sbg. BeHG unvereinbar.

Ein Blick auf die Struktur und Konzepte der Einrichtungen der Behindertenhilfe zeigt aber, dass diese ihre Arbeit stark auf die Gruppe der Kinder, Jugendlichen und Erwachsenen vor Erreichen des Pensionsalters ausgerichtet haben. Völlig übersehen wird dabei, dass die zunehmende Lebenserwartung und die mit ihr einhergehende wachsende Anzahl alter Menschen in unserer Gesellschaft erstmals in der österreichischen Geschichte auch vor Menschen mit Behinderung nicht Halt macht und man ihnen gerade auch wegen des Hinzutretens altersbedingter Leiden Lebensperspektiven bieten muss, die Mehrfachdiskriminierungen ausschließen. Wären die Ursachen von Beeinträchtigungen für die Anwendung des Landesgesetzes von Bedeutung, würden sich im Vollzug des Sbg. BeHG jede Menge Fragen danach, welcher Zustand altersgemäß bzw. welche Beeinträchtigungen altersbedingt sind, stellen, obwohl es keinerlei sachgerechte Kriterien für diese jeweils im Einzelfall anzustellende Beurteilung gibt². Ziel sollte deshalb sein, das System nachhaltig so zu verändern, dass Menschen mit Behinderung ungeachtet ihres Alters sondern entspre-

² Vgl. Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis (2013) Art. 1 Rz 5

chend ihren Erfordernissen eine gleichwertige Leistung erhalten. Diese Leistungserbringung muss auch finanziell abgesichert sein.

Persönliche Voraussetzungen:

Die Volksanwaltschaft begrüßt die explizite Erwähnung von Asylberechtigten im Kreis der Anspruchsberechtigten, aber empfiehlt gleichzeitig, subsidär Schutzberechtigte als auch Fremde, die über Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen gemäß § 54 ff AsylG 2005 verfügen, zusätzlich einzubeziehen. Aufgrund der Regelung über besondere Härtefälle können zwar Leistungen auch für diese Personengruppen erbracht werden. Ein Rechtsanspruch und eine Einbeziehung dieser Menschen mit Behinderung sind aber in Hinblick auf die UN-BRK und die Bedürfnisse der Betroffenen geboten.

In den Erläuterungen wird weiters zu § 4 ausgeführt, dass ausnahmsweise auch Menschen, die ihren Hauptwohnsitz nicht mehr im Land Salzburg haben, weiterhin zu unterstützen sind. Die Volksanwaltschaft empfiehlt aus Gründen der Rechtssicherheit, diese Bestimmungen in den Gesetzestext zu übernehmen.

Finanzielle Selbstbestimmtheit:

Ziel einer inklusiven Behindertenpolitik und damit der relevanten gesetzlichen Bestimmungen muss im Sinne der UN-BRK die finanzielle Autonomie der Betroffenen sein. Die Möglichkeit auch finanzielle Aspekte des eigenen Lebens, falls notwendig mit Assistenz, selbst zu regeln bzw. zu bestimmen, ist ein wesentlicher Bestandteil eines selbstbestimmten Lebens. Dafür ist die Sicherung des Lebensunterhaltes außerhalb der jetzigen Sozialhilfe-/ Mindestsicherungslogik (d.h. ohne Berücksichtigung von Vermögen und ohne Regressregelungen) und unabhängig von einer Beschäftigung eine Voraussetzung.

Gleichzeitig sollten Menschen mit Behinderung für Tätigkeiten in Einrichtungen zur sozialen Eingliederung eine angemessene Entlohnung erhalten und dadurch auch sozialversicherungsrechtlichen Schutz und Ansprüche erlangen. Für Übergangszeiten, bis eine solche Entlohnung gewährt wird, sollte Vorsorge getroffen werden, dass das in den Werkstätten ausbezahlte Taschengeld bzw. die Arbeitsprämie den Menschen mit Behinderung nicht als Einkommen auf die bedarfsorientierte Mindestsicherung oder auf die Ausgleichszulage angerechnet wird.

Grundsätzlich betont die Volksanwaltschaft insbesondere auch, dass Menschen mit Behinderung gemäß Art. 27 UN-BRK ein Zugang zum (ersten oder zweiten) Arbeitsmarkt zu ermöglichen bzw. zu fördern und Ausgrenzungen durch Begleitmaßnahmen zu beseitigen.³

Diese Vorgaben werden, soweit sie landesgesetzliche Kompetenzen betreffen, durch die Novelle zum Sbg BeHG nicht umgesetzt. Gerade hier wäre zweifellos aber ein zwischen Bund und Ländern akkordiertes Konzept dringend notwendig.

Qualitätssicherung und Qualitätskriterien:

Die Volksanwaltschaft begrüßt, dass künftig – wie in anderen Bundesländern bereits erfolgt – auch Vorgaben betreffend Qualitätssicherung und Qualitätskriterien in Vereinbarungen mit Einrichtungsträgern festgelegt werden sollen. Die Erstellung von Mindeststandards in Bezug auf Infrastruktur- Prozess- und Ergebnisqualitäten festlegen, ist vorbehaltlos zu begrüßen, sollte aber ergänzend auch die Perspektive der (künftigen) Nutzerinnen und Nutzer miteinschließen. Für die Leistungen nach dem Oö. ChG wurden deshalb vom Land OÖ, gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der Menschen mit Behinderung, deren Angehörigen und Trägereinrichtungen Rahmenrichtlinien definiert. Diese Rahmenrichtlinien enthalten implizit auch Rechte von Menschen mit Behinderung, die sie geltend machen können, wenn sie eine Leistung nach dem Oö. ChG in Anspruch nehmen. Diese Rechte wurden bzw. werden in Leichter Sprache veröffentlicht, sodass sie für die Zielgruppe der Menschen mit geistigen Beeinträchtigungen ebenfalls zugänglich sind⁴. Diesem Beispiel sollte Salzburg folgen.

Die für Salzburg zuständige Kommission der Volksanwaltschaft stellt im Zuge ihrer Arbeit immer wieder fest, dass es große Unterschiede zwischen verschiedenen Einrichtungen gibt und es zweitens keine Transparenz in Bezug auf die zu erbringenden Leistungen gibt. Dies betrifft beispielsweise die Infrastruktur von Einrichtungen, die zu dem bewilligten Zweck nicht nur baulich geeignet sondern auch ausreichenden Schutz der Privat- und Intimsphäre gewährleisten müssten. Die Prozessqualität sollte die Personalausstattung, Fachkräftequoten aber auch die Prinzipien der Stärkenorientierung und Ressourcenaktivierung der betreuten Personen sowie die Verpflichtung individueller Zielvereinbarungen und die Mitbestimmung der Kundinnen und Kunden festschreiben. Nähere Vorgaben wären auch in Bezug auf verbindlich vorzulegende Gewaltschutz- und sexualpädagogische Konzepte sowie dementsprechender Ausbildungen des Personals, in Bezug auf Barrierefreiheit, Supervision, etc. notwendig. Qualitätskriterien müssen weiters Sorge dafür

³ vgl. auch die Ausführungen zu Einstellungen zu Maßnahmen der Eingliederungshilfe dieser Stellungnahme

⁴ http://www.ki-i.at/index.php?id=57&tx_ttnews%5Btt_news%5D=160&cHash=506c9a71cd7adec1931c59fad62de6b8

tragen können, dass die fachgerechte Versorgung gesichert und die sich aus ihnen ergebenden Rechte von Menschen mit Behinderungen gleichermaßen wirksam, selbstbestimmt und frei von missbräuchlicher Einflussnahme wahrgenommen werden können, ohne dass es zu Nachteilen kommt. De facto konnte es bisher passieren, dass Trägereinrichtungen mit Billigung der zuständigen Bezirkshauptmannschaft Betreuungsverträge mit Menschen mit Behinderung einseitig und aus Gründen, die in § 27 i des Konsumentenschutzgesetzes (Kündigung durch Heimträger) nicht genannt sind, gekündigt haben, weil sich Angehörige über die Betreuung wiederholt beschwerten. Regelmäßige Evaluierungen der Zufriedenheit sowohl der Kundinnen und Kunden von Dienstleistungen, die überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, sollten ebenso wie die Etablierung von Beschwerdemechanismen ebenfalls Standard sein.

Investitionszuschüsse:

Die Volksanwaltschaft begrüßt die geplante Regelung, dass Investitionszuschüsse nicht nur für die Errichtung oder Erweiterung von Einrichtungen, sondern auch für erforderliche Umbauten gewährt werden können.

Die Volksanwaltschaft betont aber gleichzeitig, dass Menschen mit Behinderung eine freie Wahl der bevorzugten Wohnformen zu ermöglichen ist. Dies betrifft die Entscheidung wo und mit wem sowie in welcher Wohnform Betroffene leben möchten. Aus diesem Grund müssen gemeindenahe Wohnformen gefördert bzw. etabliert werden und Menschen mit Behinderung in die Lage versetzt werden, auch außerhalb von Einrichtungen selbstständig und alleine zu leben, falls sie dies wünschen. Gemeindenahe Dienstleistungen müssen dafür zur Verfügung gestellt werden.

Einrichtungen mit schlechter Verkehrsanbindung bzw. Wohnkonzepte, die eine Segregation von Menschen mit Behinderung von der Gemeinschaft fördern, entsprechen jedenfalls nicht der UN-BRK und sind deshalb abzulehnen.

Aufsicht:

Die Volksanwaltschaft begrüßt prinzipiell die Regelung, dass Einrichtungen der Eingliederungshilfe der fachlichen und wirtschaftlichen Aufsicht des Landes unterliegen und die Personalressourcen dafür auch erweitert werden. Eine diesbezügliche Aufsichtstätigkeit wurde von der Volksanwaltschaft gegenüber der Sbg. Landesregierung bereits gefordert.

Entscheidend für den Erfolg der aufsichtsbehördlichen Tätigkeit ist aber der Umfang dieser. Ziel ist es, für Menschen mit Behinderung zu sicherzustellen, dass die ihnen durch die UN-BRK eingeräumten Rechte auch in Anspruch genommen werden können. Die Formulierungen in

§ 13a Abs. 1 Z 2 über „die gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben“ sowie in Z 3 über „die ... fachlichen Erkenntnisse[n] entsprechende Qualität der Betreuung und Pflege“ sind weit gefasst und lassen deshalb der Behörde viel Spielraum, um die Aufsichtstätigkeit durchzuführen. Trotzdem möchte die Volksanwaltschaft explizit darauf hinweisen, dass Fragen der Gewaltprävention, Ausbeutung, des Missbrauchs, Autonomie von Menschen mit Behinderung, Sicherstellung ihrer Privatsphäre, selbstbestimmten Sexualität oder Beschwerdemöglichkeiten, um nur einige Themen zu nennen, von der Aufsicht jedenfalls mitumfasst sein müssen.

Eine explizite Nennung im Gesetzestext wäre deshalb wünschenswert.

Nicht unerwähnt soll in diesem Zusammenhang auch der Umgang mit freiheitsbeschränkenden Maßnahmen (FBM) in Einrichtungen, die unter den Anwendungsbereich des HeimAufG fallen, bleiben. Die Kommissionen der Volksanwaltschaft entdeckten bei ihrer Prüftätigkeit im Rahmen des OPCAT-Mandats in Einrichtungen wiederholt nicht gemeldete FBM. Da diese Einrichtungen vom Land gefördert werden bzw. der Betrieb vom Land genehmigt wird, wäre es sinnvoll, wenn im Rahmen der Aufsichtstätigkeit des Landes die zuständige Bewohnervertretung über nicht gemeldete FBM informiert werden würde bzw. müsste. Da die Vollziehung des HeimAufG in die Bundeskompetenz fällt, regt die Volksanwaltschaft eine kompetenzrechtliche Prüfung diesbezüglicher Möglichkeiten an.

Untersagung des Betriebs einer Einrichtung:

Die Volksanwaltschaft begrüßt prinzipiell die Regelung, dass die Landesregierung unter bestimmten Umständen den Betrieb einer Einrichtung einzustellen hat. Allerdings ist nach Ansicht der Volksanwaltschaft die Liste der Einstellungsgründe zu eng gefasst. Neben der Gefahr für Leben oder Gesundheit sollten noch zumindest Fälle von unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung mitumfasst sein. Klargestellt werden müsste ferner, dass der Betrieb behördlich nicht genehmigter Einrichtungen jedenfalls zur Untersagung führt.

Einstellung von Maßnahmen der Eingliederungshilfe:

Die Regelung, dass Maßnahmen der Eingliederungshilfe einzustellen sind, wenn ihr Ziel nicht mehr erreicht werden könne, steht, nach Ansicht der Volksanwaltschaft, im Widerspruch zur UN-BRK und ist deshalb abzulehnen. Beispielsweise umfasst, das in Art. 27 normierte Recht auf Arbeit und Beschäftigung, dass nicht nur „innerhalb bestehender Strukturen des Arbeitsmarkts...auch Raum für Menschen mit Behinderung zu schaffen [ist], sondern Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld so zu gestalten [sind], dass sie den unterschiedlichen menschlichen Lebenslagen gerecht werden und Menschen mit Behinderungen darin und auf die ihnen eigene Art Arbeitsleis-

tungen erbringen können. Es geht also nicht darum, Menschen mit Behinderungen an einen unverändert vorgegebenen Arbeitsmarkt anzupassen, sondern diesen Arbeitsmarkt so grundlegend umzugestalten, dass er seinerseits an die Lebenslage Behinderung angepasst wird.“⁵

Aus Sicht der Volksanwaltschaft wäre, die prinzipielle Einstellung von Eingliederungshilfe zur Arbeit deshalb im Widerspruch zur UN-BRK. Ein Wechsel von einer bestimmten Maßnahme zu einer anderen, geeigneteren wäre aber unbedenklich.

Inklusionsbeirat:

Die Volksanwaltschaft begrüßt prinzipiell die Einrichtung eines Inklusionsbeirats, wobei kritisch festgestellt werden muss, dass der Beirat beim Amt der Landesregierung eingerichtet werden und die Geschäftsführung der zuständigen Abteilung obliegen soll. Im Sinne der Unabhängigkeit und des „SelbstvertreterInnen-Gedankens“ wäre eine andere Organisationsform zu bevorzugen.

Dokumentationen in Einrichtungen:

Die Kommission 2 der Volksanwaltschaft kritisierte in zahlreichen besuchten Einrichtungen, dass medizinisch-therapeutische und/oder pädagogische Dokumentationen entweder unzureichend sind oder gar nicht geführt werden. Aus diesem Grund regt die Volksanwaltschaft eine explizite Dokumentationsverpflichtung im Gesetzestext an. Auf Basis der im Sbg. BeHG vorgesehenen Verordnungsermächtigung wurden bisher nämlich keine Vorgaben zum Dokumentationswesen erlassen. Diese sind im Interesse einer fachgerechten Betreuung unverzichtbar und ehestmöglich in Angriff zu nehmen.

Selbstvertreterinnen und Selbstvertreter:

Die Volksanwaltschaft regt eine Regelung über verpflichtende Wahlen für Selbstvertreterinnen und Selbstvertreter in Einrichtungen an. Im Zuge einer solchen Bestimmung sollte auch geregelt werden, über welche Bereiche Selbstvertreterinnen und Selbstvertreter mitbestimmen dürfen. Denkbar wäre beispielsweise, aber nicht ausschließlich, in Hinblick auf eine Förderung der Selbstbestimmtheit, ein Mitspracherecht bei der Aufnahme von Personal, Aus- und Fortbildungen, Kontaktmöglichkeiten außerhalb der Einrichtung, Essensauswahl oder auch die Organisation der Tagesstrukturierung.

⁵ *Trenk-Hinterberger*, Art. 27 Arbeit und Beschäftigung, in *Welke*, UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen (2012) 190 (193)

Persönliche Assistenz:

Persönliche Assistenz (PA) ist bzw. wäre für viele Menschen mit Behinderung eine Grundvoraussetzung, um ihnen ein selbstbestimmtes Leben und Autonomie zu ermöglichen sowie Inklusion zu fördern. Dies betrifft selbstverständlich auch den Freizeitbereich. Die Volksanwaltschaft hat bereits in der Vergangenheit wiederholt eine bundesweit einheitliche Regelung für eine umfassende PA in allen Bundesländern, auf die ein Rechtsanspruch besteht, gefordert. Dabei sollten Menschen mit körperlicher Behinderung, Lernschwierigkeiten sowie psychischen Krankheiten gleichermaßen einbezogen werden. Obwohl zu dem Thema eine Arbeitsgruppe gebildet wurde, fehlt es derzeit offenbar am politischen Willen für eine Umsetzung.

Dies entlässt aber die einzelnen Bundesländer nicht aus ihrer Verantwortung für Menschen mit Behinderungen ein Umfeld zu schaffen, das ihnen ein selbstbestimmtes Leben ermöglicht. PA ist eine wesentliche Voraussetzung um institutionelle Segregation zu verringern.

Die Notwendigkeit und Verpflichtung eine PA zur Verfügung zu stellen, wurde auch vom UN-Komitee für die Rechte von Menschen von Behinderungen sowie vom Menschenrechtskommissar des Europarats betont. Die Volksanwaltschaft fordert deshalb eine diesbezügliche umfassende Regelung.

Mit freundlichen Grüßen

Volksanwalt Dr. Peter Fichtenbauer

