

Stellungnahme des Vereins VertretungsNetz – Sachwalterschaft, Patienten-anwaltschaft, Bewohnervertretung zum Entwurf für ein neues Salzburger Behindertengesetz aus Sicht des Fachbereichs Sachwalterschaft

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

VertretungsNetz erlaubt sich zum vorliegenden Entwurf der Änderung des Salzburger Behindertengesetzes aus Sicht des Fachbereichs Sachwalterschaft Stellung zu nehmen; dies insbesondere auf Basis der langjährigen Erfahrung im Bereich der Vertretung von Menschen mit einer intellektuellen oder psychischen Beeinträchtigung.

Allgemeine Anmerkung zur Novelle

Grundsätzlich wird die Änderung von terminologisch überholten Begrifflichkeiten im Gesetz als erster, kleiner Schritt zur Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Menschen mit Behinderungen begrüßt.

Kritisch angemerkt werden muss aber, dass die dringend notwendige Neustrukturierung des 35 Jahre alten Behindertengesetzes nicht erfolgt und der Kern des ältesten Behindertengesetzes Österreichs unverändert bleibt. Salzburg bleibt Schlusslicht, die Novelle vermag daran leider nichts zu ändern.

Den Zielsetzungen der UN-Behindertenrechtskonvention wird diese Novelle des Behindertengesetzes keinesfalls gerecht. Denn es genügt nicht, alte Begriffe auszutauschen, Projekte ohne Rechtsanspruch einzuführen, Institutionen und nicht Menschen besser abzusichern, und einen sogenannten „Inklusionsbeirat“ erst nach jahrzehntelanger Diskussion umzusetzen. Vom Sozialressort wurde im Vorfeld mehrfach darauf hingewiesen, dass weitreichendere Reformschritte am Finanzierungspartner Städte- und Gemeindebund zu scheitern drohen und deshalb – sozusagen vorausseilend – nur eine Minimalvariante erarbeitet werden konnte. VertretungsNetz – Sachwalterschaft bedauert, dass die Chance, den Verpflichtungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention nachzukommen, nicht genützt werden konnte.

- VertretungsNetz – Sachwalterschaft, Patienten-anwaltschaft, Bewohnervertretung
- Petersbrunnstraße 9, 5020 Salzburg
- T 0662/877749-0, M 0676/ 8330 81510
- norbert.krammer@sachwalter.at • www.vertretungsnetz.at
- Vereinssitz: Wien, ZVR: 409593435, DVR: 0689530

Das Salzburger Behindertengesetz bleibt auch in der nun vorgelegten novellierten Fassung dem alten medizinischen Modell von Behinderung und damit dem Fokus auf Defizite verpflichtet und geht keinen Schritt in Richtung soziales Modell von Behinderungen, das eine Veränderung der Gesellschaft und damit gleichberechtigte Teilhabe bei gleichzeitiger Beseitigung der Zugangshindernisse in das Zentrum rückt. Wesentliche Zielsetzungen der UN-Behindertenrechtskonvention bleiben unbeachtet – beispielsweise der Artikel 19 (Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gesellschaft) und die Frage der Deinstitutionalisierung, der selbstbestimmten Wahl des Wohnortes, aber auch mit wem und wie gemeinsam gewohnt werden kann.

Sehr positiv hervorgehoben werden kann der lange Begutachtungszeitraum, mit dem eine breite Beteiligung angestrebt wurde. Im Vorfeld informierte die Fachabteilung des Landes auch Menschen mit intellektueller Beeinträchtigung individuell über die geplante Reform, wie wir aus Einzelgesprächen erfahren haben. Dieses Engagement kann leider nicht alle strukturellen Schwächen bei der Einbeziehung von Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungen beseitigen. Hier müssen ganz im Sinn der UN-Behindertenrechtskonvention neue Wege gefunden werden. Leider gibt es auch keine Version des Begutachtungsentwurfes in sogenannter „leichter Sprache“ (LL) auf der Landeshomepage.

VertretungsNetz – Sachwalterschaft regt darüber hinaus an, dass die Bezeichnung des Gesetzes – weiterhin Behindertengesetz – auch im Sinn der geplanten terminologischen Änderungen und Anpassung überdacht wird.

Im Folgenden soll zu einzelnen geplanten Änderungen Stellung genommen und Änderungsvorschläge unterbreitet werden:

ad § 1 Abs 1: Der Geltungsbereich – Menschen mit Behinderungen – könnte zu Missverständnissen führen, weil die Bestimmungen natürlich auch auf andere Personen (beispielsweise Verwaltung, verschiedene Einrichtungen, unterhaltspflichtige Personen etc.) abzielen.

ad § 1 Abs 2: VertretungsNetz – Sachwalterschaft regt an, die Zielsetzung um die chancengleiche Teilhabe und die selbstbestimmte Lebensführung zu erweitern. In den Erläuterungen ist auch eine Übereinstimmung mit den UN-Behindertenrechtskonvention festzustellen, die keinesfalls abgeschwächt werden sollte.

ad § 2: VertretungsNetz - Sachwalterschaft empfiehlt, den Begriff „Menschen mit Behinderungen“ nicht nur in „Anlehnung“ an Art 1 der UN-Behindertenrechtskonvention zu definieren, sondern die Definition zu übernehmen: Zu den Menschen mit Behinderungen zählen nach Art 1 UN-Behindertenrechtskonvention „Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können“.

Die Einschränkung, dass „vorwiegend altersbedingte Beeinträchtigungen nicht als Behinderungen“ gelten, ist – unter Berücksichtigung der Diskussion zur Terminologie von Behinderung und Beeinträchtigung - eher missverständlich. In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass beispielsweise Beeinträchtigungen aufgrund des Alterungsprozesses wie z.B. Hör- oder Sehenschränkungen im fortgeschrittenen Alter keine Behinderungen im Sinne des Gesetzes darstellen würden. Hier zeigt sich wieder, dass mit dem medizinischen Modell von Behinderung die Grenzen der Definition schnell erreicht werden.

ad § 3: Der Rechtsanspruch soll nicht nur wie vorgesehen auf die „Eingliederungshilfe“ bestehen, sondern ist auch für Soziale Dienste notwendig, um ein der Intention der UN-Behindertenrechtskonvention und dem Ziel dieses Gesetzes – gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben“ – zu entsprechen.

ad § 4 Abs 1: VertretungsNetz – Sachwalterschaft begrüßt die mit dieser Regelung geschaffene Rechtssicherheit für Menschen mit Behinderungen, die ihren Hauptwohnsitz in einen anderen Staat oder in ein anderes Bundesland verlegen müssen. Dies kann auch im Rahmen einer bewilligten Maßnahme erforderlich sein. Unsere Erfahrungen bestätigen diese Notwendigkeit, die – da ohnehin nur auf die bewilligte Leistung eingeschränkt – keine ausufernde räumliche Erweiterung bedeutet, sondern im Sinn der notwendigen Unterstützung auch eine entsprechende Maßnahme nicht verhindert.

ad § 4 Abs 2: VertretungsNetz – Sachwalterschaft regt an, dass die von der UNHCR geforderte Gleichstellung von subsidiär Schutzberechtigten hinsichtlich der rechtlichen Stellung und beim Zugang zu Unterstützungsleistungen, ebenfalls umgesetzt wird. Eine Ergänzung des Personenkreises um subsidiär Schutzberechtigte wird als erforderlich gesehen.

ad § 4a Abs 1: Das Subsidiaritätsprinzip wird in der Behindertenhilfe neu eingeführt und sehr weitreichend formuliert. Es reicht nun aus, wenn die Möglichkeit einer Leistung durch andere besteht. Dies wird zwangsläufig zu problematischen Situationen führen, beispielsweise wenn der gesetzliche Unterhalt nicht geleistet wird. Eine Korrektur unter Berücksichtigung des Faktizitätsprinzips wird dringend gefordert.

ad § 4b: Hier soll offensichtlich die Erprobung neuer Maßnahmen im Rahmen von Pilotprojekten abgesichert werden. Euphorisch kann die Rückmeldung angesichts der realen Hintergründe nicht ausfallen: Statt der überfälligen Absicherung von Persönlicher Assistenz, wie dies beispielsweise schon (wenn auch noch ungenügend) in Wien und Oberösterreich besteht, wird durch die Projektkonzeption eine unsichere (zeitlich, budgetär, inhaltlich) Form der Leistungserbringung gewählt. Wenn auch Realpolitik, ist es im Ergebnis eine Mogelpackung.

Für das vom ressortzuständigen Regierungsmitglied öffentlich angekündigte Projekt „Persönliche Assistenz“ soll damit offensichtlich der rechtliche Spielraum geschaffen werden.

Zu wünschen ist, dass auch weitere Instrumente für die gleichberechtigte Teilhabe – beispielsweise Persönliches Budget oder Persönliche Zukunftsplanung – bald zumindest als Projekt in Salzburg Realität werden.

Begrüßt wird die Festlegung, dass zur Erreichung der Zielsetzung des Gesetzes weitere Planungen erforderlich sind. Daran geknüpft ist die Hoffnung auf eine Weiterentwicklung des veralteten Behindertengesetzes.

ad § 5 VertretungsNetz - Sachwalterschaft bedauert, dass der Katalog der Leistungen, nicht die von der UN-Behindertenrechtskonvention geforderten Maßnahmen zur gleichberechtigten Teilhabe – wie insbesondere die Persönliche Assistenz - umfasst. Der Begriff „Eingliederungshilfe“ ist im Sinn der UN-Behindertenrechtskonvention zu überdenken. Auch der Zielbestimmung von § 1 dieses Gesetzes – gleichberechtigte Teilhabe – wird die „Eingliederung“ in die Gesellschaft nicht gerecht.

ad § 9: Die Entziehung der Maßnahme zur beruflichen „Eingliederung“ bei Erreichung einer bestimmten Altersgrenzen: Männer mit Vollendung des 60. Lebensjahrs, Frauen mit Vollendung des 55. Lebensjahrs ist diskriminierend. Sie sollte aufgegeben oder zumindest angeglichen werden.

ad § 10 Abs 1: Diese Formulierung ist wieder sehr stark dem medizinischen Modell verhaftet und dreht letztlich die Verantwortung sogar um: „um seine psychischen und sozialen Schwierigkeiten zu beseitigen“. Eine Neuformulierung wird angeraten.

ad § 10 Abs 3: Der Begriff des Taschengeldes macht die Problematik der Hilfe zur sozialen „Eingliederung“ sichtbar: es geht nicht um ein selbstständiges Leben (wie in Zi 1 noch postuliert), sondern um das Gewähren eines Taschengeldes, wie dies Kindern meist zusteht (und hier auch immer mehr durch weitreichendere Vereinbarungen abgelöst wird). Der Verweis auf die Regelungen der Mindestsicherung könnte die Möglichkeit bieten, einen neuen „Mindeststandard Teilhabe“ zu formulieren und diesen mit einem Rechtsanspruch auszustatten.

Die Einbindung der Krankenhilfe in das Regelungsregime der Mindestsicherung – und damit Einsparungspotential – wird insbesondere in Hinblick auf den Abbau von Sonderregeln und Diskriminierung begrüßt.

Der Anspruch ist nicht deutlich formuliert, da in den Erläuterungen ausgeführt wird, dass ein Taschengeld zu gewähren ist, während im vorgeschlagen Gesetzestext unverbindlich von „kann“ gesprochen wird. Hier ist die verbindliche, den Anspruch absichernde Auslegung der Erläuterungen heranzuziehen.

ad § 10 und § 10a: VertretungsNetz – Sachwalterschaft regt an, durch verpflichtende Festschreibung der Umsetzung des HeimVertrG – ähnlich den übrigen Voraussetzungen – auch die darin festgelegten Rechte der Bewohner_innen abzusichern.

ad § 11: Das Modell der Sonder-Werkstätten ist nicht im Einklang mit den Zielen der UN-Behindertenrechtskonvention zu bringen. Ein Systemwechsel wird – vgl. § 4b – zu planen sein.

Die Festschreibung kollektivvertraglicher Entgelte als Mindestnorm wird begrüßt.

ad § 12: Die präzisierten Beschreibungen der Einrichtungen der „Eingliederungshilfe“ sind sicher für die Trägerorganisationen hilfreich. Die Einrichtungsorientierung bleibt bei den Regelungen des Gesetzes weiter bestehen.

Auch an dieser Stelle könnten durch die verpflichtende Festschreibung der Umsetzung des HeimVertrG – ähnlich den übrigen Voraussetzungen – die darin festgelegten Rechte der Bewohner_innen abgesichert werden.

An dieser Stelle muss auf die langjährige Diskussion über notwendige sozialversicherungsrechtliche Absicherung in Werkstätten und Beschäftigungstherapie hingewiesen werden: Lohn statt Taschengeld, damit pensionsrechtliche Ansprüche und Absicherungen ebenso erworben werden, wie Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Im Sinn der UN-Behindertenrechtskonvention gibt es hier auch in Salzburg Handlungsbedarf.

ad § 13a: Mit der Einrichtung einer Aufsicht über Einrichtungen der „Eingliederungshilfe“ wird ein seit Jahren bestehendes Defizit endlich reduziert. Leider bleibt der Entwurf hinter den Erwartung – Einrichtung einer umfassenden Fachaufsicht und laufenden Kontrolle der Einrichtungen – zurück. Zu unbestimmt und unkonkret bleibt die Durchführung und Ausführung der Kontrolle. Die Vermischung zwischen wirtschaftlicher und fachlicher Kontrolle wird nicht aufgelöst. Diese beiden Aspekte sind deutlicher auszuführen. In der vorgeschlagenen Fassung finden die Rechte der Menschen mit Beeinträchtigung keine Erwähnung, daher ist besonders auf eine Ansprechstelle und entsprechende Kommunikationsangebote zu achten.

ad § 15: Auffallend ist, dass hier weiterhin die veraltete Terminologie „schwerstbehinderte“ Kinder verwendet aber nicht näher beschrieben wird und weiterhin ein (altes) medizinisches Modell Anwendung findet (vgl. insbesondere Abs 1 a und b). Gerade im Bereich der Sozialen Dienste würde sich die Einführung von Persönlicher Assistenz – über die Assistenz im Schulbereich hinaus gehen – als geeignetes Instrument für die Unterstützung bei der gleichberechtigten Teilhabe anbieten. Damit könnte darüber hinaus auch der sehr unbestimmte Begriff der Dienste zur Förderung der gleichberechtigten Teilhabe am gesellschaftlichen Leben näher gefasst und beschrieben werden.

ad § 15a: Mit der Bezeichnung „Inklusionsbeirat“ wird vermutlich beabsichtigt, dem angestrebten Ziel: Inklusion mehr Ausdruck zu verleihen. Inhaltlich kann dieser Intention entgegen gehalten werden, dass Inklusion sicher kein singuläres Ziel eines Beirates sein kann, da dies ja alle Menschen und die gesamte Gesellschaft betrifft und entsprechende Änderungen bedarf. Eventuell wäre der Intention mehr gedient, wenn ein Beratungsgremium als „Beirat zur angestrebten gleichberechtigten Teilhabe“ (o.ä., hier gibt es sicher trefflichere und kürzere Bezeichnungen) benannt wird. Gerade wenn bedacht wird, dass eine notwendige weitreichende Reform des alten Behindertengesetzes nicht möglich ist, sondern nur eine Novellierung in einigen (wenig kostenaufwändigen) Teilbereichen nun vorliegt, dann sollte der Prozess mehr in den Vordergrund gerückt werden.

Der relativ große Beirat, der ausgewogen zusammengesetzt scheint und vermutlich viel Partizipation zulässt, wählt die Vorsitzende mit einfacher Mehrheit. Dies wird von VertretungsNetz – Sachwalterschaft ausdrücklich begrüßt.

Aus unserer Sicht sollte die Beratung aber verbindlicher gestaltet werden. Jedenfalls verpflichtend sollte eine Beratung der Landesregierung bei allen Gesetzesvorhaben,

Verordnungen und Planungen, die Menschen mit Beeinträchtigung im Sinn des Gesetzes betreffen, vorgesehen werden.

Im Sinn der Transparenz regen wir an, dass die Beratungsergebnisse öffentlich zugänglich sein sollen, also beispielsweise auf einer einzurichtenden Homepage (im Rahmen der Landeshomepage) die Beschlüsse veröffentlicht werden. Damit ist auch sichergestellt, dass die Beratung effektiver wahrgenommen werden kann, und davon nicht nur das ressortzuständige Regierungsmitglied, sondern alle Abgeordneten und auch allen Interessierten profitieren.

Angeregt wird auch eine bereits in der Struktur geplante Vernetzung mit dem einzurichtenden unabhängigen Monitoringausschuss (UN-Behindertenrechtskonvention). Dies soll nicht nur Doppelgleisigkeiten vermeiden helfen, sondern eine Stärkung der partizipativen Ansätze bedeuten und die Teilhabe am politischen Beratungsprozess möglichst breit ermöglichen.

ad § 15b: Die Einrichtung der Anlaufstelle gemäß Art 33 UN-Behindertenrechtskonvention wird ausdrücklich begrüßt. Die konkrete Ausgestaltung bleibt jedoch noch völlig offen – und lässt hoffen, dass hier auch ein geeignetes Instrument für den Nationalen Aktionsplan entsteht.

ad § 17: Leider fehlt die Feststellung, dass erhöhte Familienbeihilfe nicht als Kostenbeitrag einzusetzen ist, obwohl dies nach ständige Judikatur der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts entspricht (VfGH 23.9.1996 SlgNr 14563, VwGH 31.3.1998 GZ 97/08/0452, 20.9.2000 GZ 97/01/0404, 15.9.2003 GZ 2003/10/0090), aber auch nach Art-15a-B-VG-Vereinbarung zur bedarfsorientierten Mindestsicherung zwischen allen Bundesländern und dem Bund festgelegt ist. Eine analoge Anwendung ist im Sinn der Teilhabemöglichkeiten erforderlich.

ad § 18: Die nahezu unveränderten Bestimmungen über das Verfahren machen sehr eindrucksvoll deutlich, dass am medizinischen Modell von Behinderung festgehalten werden und das soziale Modell unbeachtet bleiben soll. Noch immer wird in einem Gutachten (vgl. § 18 Abs 4) von einer Ärztin die Behinderung festgestellt. Der Mensch mit Beeinträchtigung wird dadurch zum Objekt der Begutachtung. Die fachliche Einbeziehung von Peers ist bedauerlicherweise nicht vorgesehen, stattdessen können weitere „Expert_innen“ hinzugezogen werden.

Der in Abs 7 formulierte Ersatz der Reise- und Aufenthaltskosten sollte jedenfalls auf die benötigten Assistenzleistungen erweitert werden, ebenso wie auf die Teilnahme an der Teamberatung – die laut Abs 5 auf Wunsch erfolgt.

Salzburg, 30. März 2016

Mag. Norbert Krammer

Bereichsleiter

VertretungsNetz – Sachwalterschaft Salzburg / OÖ II