

Behindertenberatungszentrum

Zentrum für Selbstbestimmtes Leben

Schönngasse 15-17/4, 1020 Wien

Legislativ- und Verfassungsdienst

Chiemseehof Postfach 527

5010 Salzburg

Per e-Mail an landeslegistik@salzburg.gv.at

sowie an schellhorn@salzburg.gv.at

Wien, 30. März 2016

# Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes, mit dem das Salzburger Behindertengesetz 1981 geändert wird[[1]](#footnote-1)

2003-SOZ/1204/87-2016

Sehr geehrter Herr Dr. Sieberer!

Wir danken für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf eines Landes­gesetzes, mit dem das **Salzburger Behindertengesetz** geändert wird.

# Vorab

**Wir begrüßen** die Erstellung des Novellenvorschlages, mit dem das Land Salzburg das seit knapp 35 Jahren bestehende Behindertengesetz zumindest ansatzweise verbessern möchte. Es bleibt aber unverständlich, warum diese wichtige Gesetzesmaterie auch **in den letzten 10 Jahren mehrfach novelliert**[[2]](#footnote-2) aber niemals auf einen aktuellen Stand gebracht wurde. Dieses **Versäumnis der Politik der letzten 10 Jahre** wird mit dieser Novelle zumindest erkannt und teilweise angegangen.

**Acht Jahre** nach Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen - UN-BRK (BGBl III Nr 155/2008)[[3]](#footnote-3) legt nun das Land Salzburg einen Novellen­vorschlag zur Begutachtung vor. Ohne die Intentionen dieser Novelle schmälern zu wollen muss doch gesagt werden, dass der vorliegende Text unserer Meinung nach kaum Auswirkungen auf die Umsetzung der Konvention in Salzburg haben wird.

Es handelt sich um ein **klassisches Behindertengesetz**, wie es anderorts vor 10-15 Jahren bestand. Es behandelt über weite Strecken die damals typische Beschreibung der Verbindungen des Landes mit seinen Trägern, die vom Land geförderte Angebotspalette und basiert auf einer medizinischen und defizitorientierten Sichtweise von „Behinderten“.

Wir finden daher die beinahe wortidente **Beibehaltung des Namens** „Salzburger Behinderten­gesetz“ **konsequent und ehrlich**, da es in keinster Weise mit Chancen­gleichheitsgesetzen anderer Bundesländer – hier seien als Beispiele Vorarlberg (2006), OÖ (2008), Kärnten (2010) oder Wien (2010) genannt – vergleichbar ist.

Wir begrüßen, dass mit diesem Gesetzesentwurf **sprachliche Adaptierungen** erfolgen und so ein Beitrag zur Nicht-Diskriminierung gesetzt werden soll. Wir weisen allerdings auf ein paar **redaktionelle Fehler** im Entwurfstext hin, wo noch immer von „Behinderte“ aber auch „Nichtbehinderte“ (beispielsweise § 11) die Rede ist. Im Sinne der Einheitlichkeit des nichtdiskriminierenden Sprachgebrauches wird eine Überarbeitung empfohlen.

Der vorliegende Gesetzestext wird **als kleiner Zwischenschritt** auf den Weg zu einem ambitionierten Gesetz gesehen, dem bald viele weitere – und vor allem größere – folgen sollten, wenn Salzburg die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen angehen möchte.

Obwohl laut den Erläuterungen **nur 43 % der Leistungen von Frauen bezogen werden** verwundert es uns, dass keine Maßnahmen gesetzt werden. Stattdessen heißt es im Bereich „Gender-Mainstreaming“ nur: „Die Änderungs­­vorschläge werden keine besonderen geschlechtsspezifischen Auswirkungen haben.“

# Zum Gesetzesentwurf im Detail

## § 1 Abs 1 Geltungsbereich

„Dieses Gesetz gilt für Menschen mit Behinderungen **im Land Salzburg**“ führt der § 1 aus und es stellt sich die Frage, ob dies angesichts der **Bestimmungen in § 4 Abs 1** (Unterstützung trotz Hauptwohnsitz in anderem Bundesland oder Ausland) wirklich passend formuliert ist.

## § 1 Abs 2 Zielsetzung

Die **„gleichberechtigte Teilhabe“ als Zielsetzung** dieses Gesetzes neu festzuschreiben wird aus­drücklich begrüßt. Leider fehlen über weite Strecken in den folgenden Bestimmungen Regelungen welche Maßnahmen zur Erreichung dieses Zieles konkret gesetzt werden. Typische Aspekte moderner Behindertenpolitik wie Persönliche Zukunftsplanung, Finanzierung von Persönliche Assistenz bzw. Persönlichem Budget, De-Institutionalisierung, Bereitstellung von Peer Beratungsstellen, Förderungen von inklusiven Arbeitsangeboten u.ä. fand leider nicht Eingang in diese Novelle und lässt das Ziel daher **derzeit unerreichbar** scheinen.

## § 2 Menschen mit Behinderungen

Der Versuch einer Abgrenzung des Personenkreises ist nachvollziehbar, aber unserer Einschätzung nach verbesserungswürdig. Insbesondere fällt auf, dass Gesetzestext „mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate andauern“ und Erläuterungen „mit zumindest sechs Monaten“ unterschiedlich sind. Wir empfehlen zu überlegen, ob nicht eine Formulierung wie im § 4 BPGG[[4]](#footnote-4) treffender wäre. („voraussichtlich mindestens sechs Monate andauern wird oder würde“)

## § 4 Abs 3 Persönliche Voraussetzungen

Die Härtefallklausel wird **ausdrücklich begrüßt** um „besondere Härtefälle“ zu vermeiden. Unverständlich – genau genommen sogar **kontraproduktiv** – ist allerdings die nachfolgende Voraussetzung, dass diese Person „durchgehend zumindest drei Jahre ihren Hauptwohnsitz im Land Salzburg“ haben musste.

In den Erläuterungen – die übrigens dann von „unbilligen Härten“ sprechen wird dies sogar nochmals verschärft, wenn ausgeführt wird: „Bei Unterbrechungen des Hauptwohnsitzes in Salzburg beginnt diese Frist neu zu laufen.“

Wir schlagen daher bei der Härtefallklausel nur auf die Vermeidung von Härtefällen abzustellen und die Voraussetzung einen **durchgehenden Hauptwohnsitz nachzuweisen ersatzlos zu streichen**. Als Vorlage kann beispielsweise § 4 Abs 6 Oö. Chancengleichheitsgesetz[[5]](#footnote-5) dienen.

## § 4a Grundsatz der Subsidiarität

Auch wenn früher solch eine Formulierung - wie die im Entwurf gewählte - nicht unüblich war, empfiehlt es sich doch nicht nur die Möglichkeit einer anderen Leistung zu berücksichtigen, sondern auch das Faktum ob eine Leistung realistischerweise bezogen werden kann, in die Betrachtung einzubeziehen. Siehe auch § 5 Wr. Chancengleichheitsgesetz[[6]](#footnote-6)

## § 4b Planung und Weiterentwicklung

Wie schon zu § 1 Abs 2 ausgeführt ist die Zielsetzung dieses Gesetzes praktisch nicht erreichbar. Der Novellentext führt daher die Möglichkeit zur **Initiierung von Pilotprojekten** zur Erprobung neuer Maßnahmen ein. Auch wenn viele der im Vorfeld in den Medien[[7]](#footnote-7) dazu erwähnten möglichen Pilotprojekten in anderen Bundesländern schon seit Jahren Regelleistungen sind, kann diese neue Möglichkeit doch **als positiver Schritt bewertet** werden.

Pilotprojekte können einerseits **neue positive Aspekte in die Behindertenpolitik** einbringen und sind aber auch andererseits ein Hemmschuh, weil Leistungen, die eigentlich jetzt schon Regelleistungen sein sollten, erst in vielen Jahren auf eine breite und sichere gesetzliche Basis gestellt werden.

Nicht unerwähnt sei auch das Problem der **Hierarchisierung** in den Ansprüchen. Sehr wenige Leistungen beinhalten einen Rechtsanspruch, manche Leistungen werden ohne Rechtsanspruch „gewährt“. Und nun kommt mit den Pilotprojekten noch eine dritte Stufe von Leistungen, die für wenige einige Zeit zu Testzwecken zuerkannt wird, dazu.

An dieser Stelle sei erwähnt, dass im Gesetzestext von „Vereinbarungen mit privaten Trägern“ die Rede ist. Eine Vielzahl von Leistungen der modernen Behindertenpolitik beinhaltet allerdings **Direktleistungen** (wie beispielweise Persönliche Assistenz, Persönliches Budget, usw.) Wir empfehlen daher nicht immer von Trägern zu sprechen, sondern das Subjekt als Leistungsemfänger zu definieren. Dies beinhaltet natürlich die Möglichkeit sich eine Dienstleistung bei einem Träger einzukaufen, aber eben nicht die automatische Verpflichtung (Abkehr vom alleinigen Sachleistungsprinzip).

## § 9 Hilfe zur beruflichen Eingliederung

Es wird im Entwurf ohne nähere Erläuterung auf die Vollendung des 55. (Frauen) bzw. 60. (Männer) Lebensjahr abgestellt. Es ist daher nicht nachvollziehbar, ob damit das gesetzliche **Pensionsalter** gemeint war. Wenn ja, empfehlen wir dies so festzuschreiben. Wenn nicht, dann wäre eine Erläuterung von der Abweichung zum gesetzlichen Pensionsalter zu ergänzen.

## § 11 Hilfe durch geschützte Arbeit, geschützte Werkstätte

Wir erlauben uns darauf hinzuweisen, dass **vor 16 Jahren** im Behinderteneinstellungs­gesetz[[8]](#footnote-8) mit der Novelle BGBl. I Nr. 17/1999[[9]](#footnote-9) der Begriff „Geschützte Werkstätte“ durch „Integrativer Betrieb“ ersetzt wurde. Wir schlagen daher vor dies im Titel und im Text des § 11 ebenfalls zu ändern.

## § 13 Abs 2 Finanzierung von Einrichtungen der Eingliederungshilfe

Es wäre wünschenswert dezidiert darauf **hinzuweisen**, dass Einrichtungen nur dann Investitions­zuschüsse erhalten können, wenn der Um- und Ausbau den Zielen dieses Gesetzes und der UN-Konvention über die Rechte mit Behinderungen vollinhaltlich entspricht.

## § 13 Abs 3 Finanzierung von Einrichtungen der Eingliederungshilfe

Auch wenn das Anliegen einer automatischen (komplex berechneten) Valorisierung von Leistungsentgelten klar nachvollziehbar ist. Trotzdem sei erwähnt, dass damit die Handlungsfähigkeit der Landesabteilung (wo die Budgets ja nicht automatisch erhöht wird) drastisch ein. Zu welch dramatischen Entwicklungen bis hin zu Leistungen, die beinahe nur mehr totes Rechts sind, zeigen die Erfahrungen des Landes OÖ und Steiermark. Negative Entwicklungen gehen schlussendlich immer zulasten von behinderten Menschen.

## § 13a Aufsicht über Einrichtungen der Eingliederungshilfe

Ein Unikum im Salzburger Behindertengesetz dürfte die bisher gänzlich fehlende fachliche Aufsicht von Einrichtungen sein. Schon aus diesem Grund alleine wäre diese Novelle dringend notwendig und begrüßenswert. Wenn man berücksichtigt welche sogar gerichtlich anhängigen Missstände in Einrichtungen des Landes Salzburg vorhanden sind (Stichwort: Konradinum) ist es höchst begrüßenswert, dass hier eine Aufsicht neu geschaffen werden soll. Wie sensibel dieses Thema in Salzburg gerade ist, sieht man daran, dass sogar in den Erläuterungen zu diesem Gesetzestext ausführlich darauf eingegangen wird.

## § 15 Abs 2 Arten von sozialen Diensten

Eine an sich wichtige und im Sinne der Inklusion notwendige Maßnahme wird hier noch immer **unter Vorbehalt** gestellt. Im Sinne der Inklusion kann es wohl nicht sein, dass ein Besuch einer „Sonderschule“ anstandslos möglich sein soll, der Besuch einer Inklusionsklasse aber unter Finanzierungsvorbehalt steht. Dies widerspricht den Zielen der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Allfällige zu regelnden Finanzströme haben zwischen den Gebietskörperschaften **im Sinne einer guten Verwaltung** intern gelöst zu werden. Diese **Regelung widerspricht überdies fundamental dem Ziel dieses Gesetzes**.

## § 15a Inklusionsbeirat

Die Schaffung eines **Inklusionsbeirates** soll die Möglichkeiten der **Partizipation** der Zielgruppe dieses Gesetzes (§ 2 Menschen mit Behinderungen) erhöhen und die Landes­regierung beraten. Die Einrichtung eines Inklusionsbeirates **stellt einen Fortschritt dar** und wird **ausdrücklich begrüßt**.

Wir verweisen allerdings darauf, dass zwischen den in Ziffern 2 (Organisationen VON Menschen mit Behinderungen) und 3 (Trägern im Bereich Menschen mit Behinderungen) genannten Gruppen weder im Gesetzestext noch in den Erläuterungen klar unterschieden wird.

Da angenommen werden kann, dass mit dem Gesetzestext daher nicht sichergestellt wird, dass Menschen mit Behinderungen (Zielgruppe des Gesetzes) in der Gruppe der stimmberechtigten Mitglieder (wie in Abs 3 geregelt) die Mehrheit bilden, besteht unserer Einschätzung nach ein **Konkretisierungs­bedarf**.

**Wir schlagen vor entweder strikt bei Ziffer 2 (Organisationen VON Menschen mit Behinderungen) in den Erläuterungen auf DPOs[[10]](#footnote-10) einzugrenzen.** Der UN-Fachausschuss in Genf, der die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen überwacht hielt 2014 dazu fest (CRPD/C/11/2, Annex II: Guidelines on the Participation of Disabled Persons Organizations (DPOs) and Civil Society Organizations in the work of the Committee):[[11]](#footnote-11)

Unter DPOs versteht der Ausschuss „**disabled persons organizations**, to be those comprised by a majority of persons with disabilities – at least half of its membership – governed, led and directed by persons with disabilities“ (Übersetzung: *Selbstvertretungs-Organisationen behinderter Menschen sind solche, deren Mitgliedschaft mindestens zur Hälfte aus behinderten Menschen besteht und die von Menschen mit Behinderungen verwaltet, geführt und gelenkt werden.)* Alle anderen Verbände, also die Nicht-DPOs, werden als „Civil Society Organizations“ bezeichnet, also als Organisationen der Zivilgesellschaft.

* DPOs sind demnach beispielsweise ein Blindenverband, ein Gehörlosenverband, ein People-Frist Verein, eine Selbstbestimmt Leben Organisation usw.
* Nicht-DPOs (in dem Gesetzesentwurf als Träger in Ziffer 3 genannt) wären dann beispielsweise Caritas, Diakonie, VertretungsNetz, Lebenshilfe, Pro Mente, Integrationsinitiativen, usw.

**Alternativ wäre eine Herangehensweise** per Gesetz festzulegen, dass **mindestens die Mehrheit** der in Ziffer 1 bis 3 nominierten VertreterInnen **Menschen mit Behinderungen sein müssen**. (Beispielhafte Regelung im Wr. Chancengleichheitsgesetz § 38 Abs 4[[12]](#footnote-12))

Ohne diese Klarstellung (eine der beiden Varianten) ist anzunehmen, dass der Beirat aus einer Mehrheit von nicht behinderten stimmberechtigten VertreterInnen besteht (und damit nicht aus der Zielgruppe des Gesetzes). **Damit wäre er schlichtweg entbehrlich**.

In Abs 5 empfehlen wir im letzten Satz das Wort „stimmberechtigten“ einzufügen.

## § 15b Anlaufstelle

Es ist erfreulich, dass nun **ein focal point** eingerichtet und auch finanziert werden soll, der u.a. dann laut Erläuterungen einen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (gemäß Beschluss Landtag vom 1.10.2014) erstellen soll. Ebenfalls in Umsetzung des Artikel 33 UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wäre in Salzburg ein **Monitoringausschuss** einzurichten. Dazu gab es schon erste Gesetzesentwürfe im Jahr 2015 und es bleibt zu hoffen, dass möglichst bald taugliche Regelungen erstellt und schlussendlich auch beschlossen werden. Salzburg ist derzeit das letzte Bundesland ohne Monitoringausschuss.

## § 17 Kostenbeiträge

Wir schlagen vor grundsätzlich von einer Vermögensanrechnung abzusehen und dies für die nächste Novelle des Gesetzes vorzubereiten.

## § 18 Verfahren

Das derzeit sehr medizinlastige Verfahren sollte unserer Einschätzung nach mittelfristig umgebaut werden und durch ein multiprofessionelles Team ersetzt bzw. ergänzt werden.

## § 19 Datenermittlung und -verwendung

Es ist unbestritten, dass zur Abwicklung von Verfahren Daten von Menschen mit Behinderungen benötigt werden. Dieser extrem umfangreiche, weitreichende und teilweise auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz des DSG widersprechenden Datenkatalog **ist nicht rechtfertigbar**. Der Ausführungen in den Erläuterungen wird hiermit **ausdrücklich widersprochen.**

Dieser **massive Grundrechtseingriff** (beispielsweise Gesundheitsdaten – sensible Daten gemäß § 4 DSG) ist nicht – wie im DSG geregelt „nur in der gelindesten, zum Ziel führenden Art vorgenommen“ sondern übersteigt das zweckmäßige Maß deutlich, wie der Vergleich mit anderen Bundesländern zeigt. Wir ersuchen dringend diese Passage von einem reinen „Wunschkonzert von Datenhungrigen“ auf ein Maß des Notwendigen zu reduzieren.

Abschließend danken wir für die Möglichkeit der Stellungnahme und hoffen auf Über­arbeitung der angesprochenen Punkte.

Mit freundlichen Grüßen

Martin Ladstätter

1. Begutachtungsexemplar http://service.salzburg.gv.at/publix/Index?cmd=dokumentansehen&veroeffentlichungid=10381&gruppeldap=gesetz\_entw [↑](#footnote-ref-1)
2. Geschichte Salzburger Behindertengesetz https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSbg&Gesetzesnummer=10000366 [↑](#footnote-ref-2)
3. Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA\_2008\_III\_155 [↑](#footnote-ref-3)
4. BPGG: https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008859 [↑](#footnote-ref-4)
5. OÖ Chancengleichheitsgesetz https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LROO&Gesetzesnummer=20000514 [↑](#footnote-ref-5)
6. Wr. Chancengleichheitsgesetz https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000240 [↑](#footnote-ref-6)
7. ORF „Land will für Assistenten zahlen“ http://salzburg.orf.at/news/stories/2765345/ [↑](#footnote-ref-7)
8. BEinstG: https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008253 [↑](#footnote-ref-8)
9. Novelle BEinstG BGBl. I 17/1999: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1999\_17\_1/1999\_17\_1.pdf [↑](#footnote-ref-9)
10. What is a DPO? http://www.disabilityrightsfund.org/node/35 [↑](#footnote-ref-10)
11. Was sind DPOs: http://liga-selbstvertretung.de/?page\_id=11 [↑](#footnote-ref-11)
12. Wr. Chancengleichheitsgesetz https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000240 [↑](#footnote-ref-12)