

Unabhängiger Steiermärkischer Monitoringausschuss zur Überwachung der Umsetzung und Einhaltung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes, mit dem das Gesetz über Leistungen und Einrichtungen für altersbedingte Pflege und Betreuung (Steiermärkisches Pflege- und Betreuungsgesetz - StPBG) erlassen und das Steiermärkische Sozial- und Pflegeleistungsfinanzierungsgesetz, das Steiermärkische Behindertengesetz, das Steiermärkische Sozialunterstützungsgesetz und das Steiermärkische Nächtigungsabgabengesetz geändert werden

Der unabhängige und weisungsfreie Steiermärkische Monitoringausschuss überwacht in Angelegenheiten der steiermärkischen Landesvollziehung die Umsetzung und Einhaltung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen¹ und hat gemäß § 53 des Steiermärkischen Behindertengesetzes² das Recht, in Angelegenheiten der Landesvollziehung bzw von allgemeiner Bedeutung für Menschen mit Behinderung einschlägige Empfehlungen und Stellungnahmen gegenüber der Landesregierung abzugeben.

Aufgrund dieser gesetzlichen Aufgabenstellung gibt der Steiermärkische Monitoringausschuss zum gegenständlichen Begutachtungsentwurf folgende Stellungnahme ab:

Allgemeines

Die UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet in Art 4 Abs 3 die Vertragsstaaten zur Beteiligung und aktiven Miteinbeziehung von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung des Übereinkommens. Dieses aktive Partizipationsgebot wurde erneut missachtet und es finden sich auch keine Ansätze zur Ausarbeitung eines Konsultationsmechanismus, um die Partizipation von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention sicherzustellen. Überdies befand sich der Steiermärkische Monitoringausschuss für Menschen mit Behinderungen –

¹ Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD; UN-BRK, BGBl III 155/2008 idGF.

² Steiermärkisches Behindertengesetz - StBHG, LGBl 26/2004 idGF.

neben weiteren einschlägigen Organisationen für Menschen mit Behinderungen wie bspw der BSVSt³ oder der Verein Achterbahn - bei der Aussendung des gegenständlichen Begutachtungsentwurfes nicht im Verteiler. Um den Verpflichtungen der UN-Behindertenrechtskonvention zu entsprechen fordert der Ausschuss, bei der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen in Materien, die Menschen mit Behinderungen betreffen, einschlägige Vertretungsorganisationen miteinzubeziehen und gemeinsam einen Entwurf zu erarbeiten. Der Ausschuss weist auch darauf hin, dass die nachträgliche Begutachtungsfrist für eine umfassende Durchsicht grundlegend unzureichend ist. Dies unterstreicht nochmals die Wichtigkeit der verpflichtenden Umsetzung des aktiven Partizipationsgebotes des Art 4 Abs 3 UN-BRK und die vorhergehende Miteinbeziehung.

Zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt der Steiermärkische Monitoringausschuss das aktive Partizipationsgebot verpflichtend gesetzlich zu verankern und einzuhalten.

Zum Gesetzesentwurf „Steiermärkisches Pflege- und Betreuungsgesetz – StPBG“

Der Steiermärkische Monitoringausschuss für Menschen mit Behinderungen begrüßt grundsätzlich den gegenständlichen Entwurf, da mit diesem ein wichtiger Schritt in Richtung Inklusion verwirklicht wird. Dies dadurch, dass durch die Zusammenfassung der maßgeblichen Bestimmungen in einem Gesetz und der „Auslagerung“ aus dem StBHG anerkannt wird, dass das Thema „Behinderung“ eine Querschnittsmaterie darstellt. Zudem entspricht der grundsätzlich ausgeführte Grundsatz „mobil vor stationär“ den Forderungen der UN-BRK iSd „De-Institutionalisierung“ und „Selbstbestimmung“.

Dennoch äußert der Steiermärkische Monitoringausschuss in der vorliegenden Stellungnahme Bedenken hinsichtlich der nachfolgenden Gesetzesstellen bzw gibt folgende Empfehlungen zur Umsetzung und Einhaltung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ab:

- Ad § 3 – Pflegedrehscheibe

Der Steiermärkische Monitoringausschuss befürwortet die gesetzliche Verankerung der Pflegedrehscheibe, merkt jedoch an, dass bei Besetzung der Beratungsstellen verpflichtend auf die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen geachtet bzw das Konzept der „Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen“ (peer support) und deren einschlägiger Fachexpertise berücksichtigt werden muss (vgl Art 24 bzw 26 UN-BRK).

Der Ausschuss empfiehlt Menschen mit Behinderungen in der gesetzlich vorgesehenen Pflegedrehscheibe aktiv zu involvieren.

- Ad § 5 – 24-Stunden-Betreuung

Kritisch in Bezug auf die Grundsätze der De-Institutionalisierung und dem Selbstbestimmten Leben iSd UN-BRK sieht der Ausschuss § 5 Abs 12 StPBG und die darin verankerte Verpflichtung zum Ersatz der Kosten insbesondere in Hinblick auf die dadurch eingeschränkte Entscheidungsfreiheit der betroffenen Personen. Zur Erläuterung: durch den verpflichtenden Kostenersatz könnten Menschen mit Behinderungen sich in ihrer Entscheidungsfreiheit, ob sie zuhause betreut werden möchten oder in ein Pflegeheim

³ Blinden- und Sehbehindertenverband Steiermark.

gehen und ihrem Recht auf ein selbstbestimmtes Leben dahingehend gehemmt fühlen, da sie keine finanzielle Belastung für ihre Angehörigen darstellen möchten.

Der Ausschuss empfiehlt daher diesen Kostenersatz ersatzlos aus dem Entwurf zu entfernen.

- **Ad § 14 – Langzeitpflege und -betreuung in Pflegewohnheimen**

Mit dem Begriff des „Taschengeldes“ werden Menschen mit Behinderungen verbal auf eine Stufe mit Kindern bzw Jugendlichen gestellt, was als diskriminierend anzusehen ist.

Der Ausschuss regt die Verwendung eines sprachlich neutralen Begriffes im Gesetz an (siehe später auch in Bezug auf das StBHG „Ad § 16 – Tageseinrichtungen“).

- **Ad § 27 – Anerkennung von Pflegeheimen**

Bereits im Jahr 2020 hat der Steiermärkische Monitoringausschuss eine ausführliche Stellungnahme zum Thema „Psychiatriezuschlag – Wohnangebote für psychisch beeinträchtigte Menschen“⁴ abgegeben. Der Ausschuss verweist eindringlich auf diese Stellungnahme und der darin verankerten Handlungsempfehlung iSd UN-BRK der Unterbringung von Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen in Pflegeheimen entgegenzuwirken und den Ausbau klein strukturierter Wohnangebote zu fördern. Die Unterbringung von Menschen mit psychischen Erkrankungen in Pflegeheimen (insbesondere jener unter 60) widerspricht Artikel 19 UN-BRK und dem darin verankerten Recht auf ein Selbstbestimmtes Leben und der Inklusion in die Gemeinschaft. Die Förderung der Unterbringung in (Groß-)Pflegeheimen durch den Psychiatriezuschlag steuert dem Ziel des Ausbaus von klein strukturierten Wohnformen und damit den Handlungsempfehlungen der UN (insbesondere Nr. 37⁵) entgegen.

Der Steiermärkische Monitoringausschuss empfiehlt die Förderung von und den schrittweisen Auf- und Ausbau von klein strukturierten Wohnformen anstelle des Psychiatriezuschlages und der damit verbundenen Förderung der Langzeitunterbringung von Menschen mit psychischer Beeinträchtigung in Pflegeheimen.

- **Ad § 32 – Personalausstattung**

Zur Förderung der Inklusion ist es unerlässlich als Voraussetzung für Fachpersonal in sämtlichen Pflege- und Betreuungsberufsausbildungen eine verpflichtende „Grundausbildung bzw -sensibilisierung“ im Ausmaß von mindestens acht Unterrichtseinheiten über und in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen bzw den sie vertretenden Organisationen und einen inklusiven Umgang vorzusehen. Personen, die mit Menschen mit Behinderungen arbeiten, müssen zumindest über grundlegende Kenntnisse der verschiedenen Behinderungen, deren Auswirkungen auf den Alltag sowie den Umgang mit denselben verfügen.

Daher empfiehlt der Ausschuss eine entsprechende und verpflichtende Ausbildung für das in der Pflege und Betreuung tätige Personal gesetzlich zu verankern.

⁴ <<https://www.monitoring-stmk.at/wp-content/uploads/2020/07/Stellungnahme-Stmk-MA-Psychiatriezuschlag.pdf>> (abgerufen am 06.05.2024).

⁵ CRPD/C/AUT/CO/1, art. 19, 37.

Zum Gesetzesänderungsentwurf „Steiermärkisches Behindertengesetz - StBHG“

Aufgrund dessen, dass es im Zuge dieses Gesetzesentwurfes und der damit verbundenen Änderungen auch zu einer umfangreichen Novellierung des StBHG kommt, nimmt der Ausschuss in seiner Funktion als Kontrollorgan zur Umsetzung und Einhaltung der UN-Behindertenrechtskonvention dies als Anlass, um zu folgenden Paragraphen Stellung zu beziehen und ruft zu einer entsprechenden Anpassung iSd UN-BRK auf:

- Ad § 1a – Menschen mit Behinderung

In seiner Stellungnahme von 2019⁶ hat der Steiermärkische Monitoringausschuss ausführlich dargestellt, dass die gegebene Definition von Menschen mit Behinderungen nicht der UN-Behindertenrechtskonvention entspricht. In Art 1 Satz 2 UN-BRK wird der Begriff „Menschen mit Behinderungen“ folgendermaßen definiert: *„Zu den Menschen mit Behinderungen zählen 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.“* Diese Begriffsbestimmung der UN-BRK schließt keine Altersgruppe aus, daher stellt ein solcher Ausschluss, wie jener des derzeit geltenden § 1a Abs 4 Z 2 StBHG, einen klaren Verstoß gegen die UN-BRK und deren Antidiskriminierungsbestimmungen dar.

Vorbildhaft sei hier beispielsweise auf das Bundesbehindertengesetz⁷ bzw das Tiroler Teilhabegesetz⁸ verwiesen, die keinerlei Altersdiskriminierung in den jeweiligen Gesetzen beinhalten und der UN-Behindertenrechtskonvention entsprechen.

Der Ausschuss empfiehlt die Streichung der Ausnahme des § 1a Abs 4 Z 2 StBHG, wonach vorwiegend altersbedingte Beeinträchtigungen nicht als Menschen mit Behinderungen iSd Abs 1 anzusehen sind und eine Anpassung der Definition von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-BRK.

- Ad § 16 – Tageseinrichtungen

Der Steiermärkische Monitoringausschuss ruft eindringlich dazu auf im Rahmen der Novellierung den Begriff des „Taschengeldes“ aus dem StBHG (siehe auch §§ 8, 11, 33, 57a) zu streichen. Dieser Begriff wird mit Kindern bzw Jugendlichen in Verbindung gebracht und ist im Zusammenhang mit volljährigen Menschen mit Behinderungen nicht nur herabwürdigend und wenig wertschätzend sondern insbesondere auch diskriminierend, was nicht nur den Forderungen der UN-Behindertenrechtskonvention entgegensteht sondern auch den generellen Grundsätzen der Gleichheit und Menschenwürde widerspricht. Es wird gefordert den Begriff grundlegend zu überdenken, durch einen neutralen Ausdruck (wie zB Geldleistung) zu ersetzen und insbesondere darauf zu achten, Menschen mit Behinderungen, entsprechend ihrer Tätigkeiten, ein angemessenes Entgelt zukommen zu lassen. Die Thematik „Lohn statt Taschengeld“ ist allgemein bekannt und wird seit Jahren von den einschlägigen Institutionen gefordert. Hierbei sei auch auf die vom Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz in Auftrag gegebene „Studie zu den Kosten einer sozialversicherungspflichtigen Entlohnung von Menschen mit Behinderungen in Tages- und Beschäftigungsstrukturen („Lohn statt

⁶ <<https://www.monitoring-stmk.at/wp-content/uploads/2019/11/Stellungnahme-zu-%C2%A71.pdf>> (abgerufen am 08.05.2024).

⁷ Bundesbehindertengesetz – BBG, BGBl. 283/1990 idGF.

⁸ Tiroler Teilhabegesetz – TTHG, LGBl. 32/2018 idGF.

Taschengeld“)⁹ verwiesen. Menschen mit Behinderungen in Tageseinrichtungen müssen eine gerechte Entlohnung sowie eine volle sozialversicherungsrechtliche Absicherung (inklusive Pensionsversicherung) erhalten.

Zusammenfassend fordert der Ausschuss somit die komplette Streichung des „Taschengeld“-Begriffs aus dem StBHG und die Ersetzung desselben durch einen neutralen Ausdruck. Damit einhergehend fordert der Ausschuss eine generelle Systemumstellung, um Menschen mit Behinderungen ein ihnen für ihre Tätigkeiten angemessenes Entgelt samt sozialversicherungsrechtlicher Absicherung zukommen zu lassen.

- **Ad § 22a – Persönliches Budget**

Im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention fordert der Steiermärkische Monitoringausschuss die Hilfeleistung „Persönliches Budget“ grundsätzlich Menschen mit Behinderungen – ohne Einschränkungen – zu gewähren. Das persönliche Budget ist wesentlich, um Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit zu geben ihr Recht auf Selbstbestimmung iSd UN-BRK zu verwirklichen und darf daher keine Personengruppen mit bestimmten Beeinträchtigungen ausschließen. Dies stellt die UN-Behindertenrechtskonvention bereits in ihrer Präambel¹⁰ klar.

Der Ausschuss schlägt daher folgende Gesetzesänderung vor:

„Die Hilfeleistung ‚Persönliches Budget‘ wird Menschen mit Behinderungen unter Bedachtnahme auf pflegebezogene Geldleistungen gewährt, um ihnen ein selbstbestimmtes Leben außerhalb von Wohneinrichtungen gemäß § 18 zu ermöglichen.“

- **Ad § 43a – Bedarfs- und Entwicklungsplan**

Um der Verpflichtung des Landes Steiermark zur Umsetzung und Einhaltung der UN-Behindertenrechtskonvention nachzukommen, ist es notwendig, im Sinne von Artikel 4 Abs 3 UN-BRK bei der Erstellung eines Bedarfs- und Entwicklungsplans Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen zu konsultieren und diese - entsprechend dem aktiven Partizipationsgebot - miteinzubeziehen.

Dabei empfiehlt der Steiermärkische Monitoringausschuss folgende Formulierung in das Gesetz aufzunehmen:

„Die Landesregierung hat alle fünf Jahre unter aktiver Miteinbeziehung und Mitbestimmung von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen einen Bedarfs- und Entwicklungsplan zu erstellen [...]“.

- **Ad § 44 – Errichtungsbewilligung/§ 44a - Betriebsbewilligung**

Zunächst ist diesbezüglich anzumerken, dass bei der Bewilligung zur Errichtung von Einrichtungen der Behindertenhilfe stets auf den unumgänglichen Grundsatz der De-Institutionalisierung iSd UN-BRK Bedacht genommen werden muss.

In Bezug auf diese Gesetzesstelle empfiehlt der Steiermärkische Monitoringausschuss, in Anlehnung an den Gesetzesentwurf „StPBG“ (siehe § 22), auch hier (bzw gleiches gilt sinngemäß für § 44a – Betriebsbewilligung) sowohl ein „Sicherheitskonzept für die vorübergehende Sicherstellung der elektrischen Versorgung im Blackout-Fall für die gesamte

⁹ <<https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Menschen-mit-Behinderungen/Berufliche-Teilhabe-von-Menschen-mit-Behinderungen.html>> bzw

<https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/cc/npocompetence/09_NPO_Abgeschlossene_Projekte/Studie_Lohnstatt_Taschengeld.pdf> (abgerufen am 08.05.2024).

¹⁰ Vgl Präambel lit (j) UN-Behindertenrechtskonvention.

Einrichtung“ als auch ein „Konzept für Notstromversorgung“ verpflichtend im Gesetz vorzusehen.

- **Ad § 53 – Monitoringausschuss**

Der Steiermärkische Monitoringausschuss für Menschen mit Behinderungen ist als Kontrollorgan in sämtlichen Angelegenheiten der Landesvollziehung von allgemeiner Bedeutung für Menschen mit Behinderungen zur Überwachung der Umsetzung und Einhaltung der UN-Behindertenrechtskonvention gesetzlich in § 53 StBHG eingerichtet und stellt im Sinne seiner Aufgaben eine unabhängige Überwachungsinstitution für Menschenrechte dar. Diese umfassende Arbeit bedarf sowohl Anerkennung als auch einer vollständigen Unabhängigkeit iSd Pariser Prinzipien¹¹.

Um die Arbeit des Ausschuss iSd UN-BRK entsprechend zu würdigen, empfiehlt der Ausschuss Abs 9 folgendermaßen zu erweitern: „Die (Ersatz-)Mitglieder des Monitoringausschusses üben ihre Tätigkeit grundsätzlich ehrenamtlich aus. Bei besonders zeitintensiven Tätigkeiten haben sie Anspruch auf ein angemessenes Entgelt.“

Des Weiteren ist es notwendig, die vollständige Unabhängigkeit des Steiermärkischen Monitoringausschusses im Einklang mit den Pariser Prinzipien sicherzustellen. Dabei muss ein transparentes Budget zugeteilt werden, bei dem der Ausschuss befugt ist, dieses autonom zu verwalten.¹²

Abschließend empfiehlt der Steiermärkische Monitoringausschuss daher die finanzielle Unabhängigkeit zu sichern, um den Pariser Prinzipien vollumfänglich zu entsprechen.

Der Steiermärkische Monitoringausschuss

Graz, am 16.05.2024

¹¹ Die Pariser Prinzipien sind ein internationaler Standard, denen unabhängige Institutionen zur Überwachung von Menschenrechten entsprechen müssen, siehe <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/Pariser_Prinzipien.pdf> (abgerufen am 13.05.2024).

¹² Siehe dazu auch <https://www.monitoringausschuss.at/download/oeffentliche-sitzungen/empfehlungen-un-ausschuss/MA_dg_empfehlungen_final_2013_10_15.pdf> (abgerufen am 13.05.2024).