



Der Menschenrechtsbeirat
der Stadt Graz

Graz, am 27.10.2011
MR-BEIRAT/KS/BS/326

Betrifft: Stellungnahme des Menschenrechtsbeirats der Stadt Graz zu den Auswirkungen der Novelle des Steiermärkischen Behindertengesetzes und der damit verbundenen Leistungs- und Entgeltverordnung vom 26.5.2011 auf Menschen mit Behinderungen

Infolge der in Form von Demonstrationen öffentlich gemachten Befürchtungen über zu erwartende Verschlechterungen, der Stellungnahmen der entsprechenden Einrichtungen sowie der dringlichen Anfrage am 16.6.2011 im Landtag¹ zur Lebensqualität von Menschen mit Behinderungen (und deren Angehörigen) sowie die Gefahr der Einschränkung ihrer Autonomie und Verletzung der Würde wurde der Menschenrechtsbeirat der Stadt Graz (MRB) gebeten, die Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen auf Menschen mit Behinderungen aus menschenrechtlicher Sicht zu prüfen.

Der MRB sieht seine Aufgabe darin, auf Menschenrechtsverletzungen aufmerksam zu machen, die möglicherweise nicht beabsichtigt sind, aber durch Entscheidungen und entsprechende Handlungen dennoch in diesem Sinne Wirkung zeigen. Die gesetzlichen Änderungen im Sozial- und Behindertenbereich wurden, soweit medial bekannt, unter dem Aspekt von notwendigen Budgetkürzungen im Hinblick auf die hohe Ausgabenbelastung des Landes Steiermark durchgeführt. Dass diese sich nicht nur auf die unmittelbar betroffene Gruppe auswirken können, sondern in diesem konkreten Fall auch auf Beschäftigte (vor allem Frauen) im Dienstleistungsbereich für Menschen mit Behinderungen, ist evident, jedoch nicht primär im Fokus dieser Stellungnahme.

Sollte dem Menschenrechtsbeirat der Stadt Graz fehlende Zuständigkeit im Hinblick auf „Landesangelegenheiten“ unterstellt werden, so sei darauf hingewiesen, dass sich Landesgesetze auch auf Bürgerinnen und Bürger in Graz auswirken und in diesem Sinne die Stadt Graz auch besonders aufgefordert wird, u.a. auf die Landesregierung einzuwirken, dass gesetzliche Regelungen den menschenrechtlichen Anforderungen und Übereinkünften Rechnung tragen.

Der MRB bezieht sich in seiner Prüfung primär auf die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, die von Österreich 2008 ratifiziert wurde und die auch auf der regionalen Ebene so umzusetzen ist, dass Handlungen und Praktiken inkl. gesetzgeberischer

¹ <http://www.landtag.steiermark.at/cms/beitrag/11399380/58064506/>

Maßnahmen zu vermeiden sind, die zur Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen beitragen oder diese sogar fördern und Bemühungen zur Erreichung der Chancengleichheit entgegenstehen.² Zur Unterstreichung des politischen Willens Menschen mit und ohne Behinderungen gleichzustellen, sei auch auf den Art. 7 Abs 1 BV-G verwiesen. Ebenso ist als Referenzrahmen das Behindertengleichstellungsgesetz heranzuziehen.

Wir gehen davon aus, dass Ihnen die Stellungnahmen des Dachverbands der Steirischen Behindertenhilfe, der Lebenshilfe Graz und Umgebung-Voitsberg und des steirischen Anwalts für Menschen mit Behinderung³ vom April 2011 bekannt sind, die sich in ihrer Fachkompetenz detailliert mit den Auswirkungen der Novelle, damals noch im Entwurfsstadium, der Steiermärkischen BHG-Leistungs- und Entgeltverordnung auseinandergesetzt haben. Neben vielen kritischen Anmerkungen wurden auch einige konkrete positive Veränderungen festgestellt. Zusammenfassend wurden als Kritik die mangelnde Einbeziehung von Behinderten und Hilfsorganisationen bei der Erstellung des Entwurfs der Novelle sowie die qualitativen und quantitativen Einschränkungen im Leistungsangebot und deren (Nicht-)Kombinierbarkeit, die auf die unterschiedlichen Formen der Behinderung und die daraus resultierenden Bedarfe kaum Rücksicht zu nehmen scheinen, angemerkt. Die bekannt gewordenen „Härtefälle“ unterstreichen nochmals die Befürchtungen, wobei aus Erfahrung anzumerken ist, dass sichtbare und auch in Beratungsstellen bekannte Beschwerden oft nur die Spitze des Eisberges sind. Die Befristung der bisher gewährten Hilfeleistungen bis Herbst dieses Jahres und die damit verbundene Neubewertung ist vermutlich auch für die nicht sichtbar gewordenen Betroffenen eine besondere Belastung und Verunsicherung.

Der MRB anerkennt zwar, dass mittlerweile das Projekt „Aktionsplan des Landes Steiermark zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“⁴ ins Leben gerufen wurde, dass die LEVO etwas entschärft wurde und auch mit einigen Menschen, die von den Auswirkungen der Änderung besonders betroffen waren, individuelle Lösungen getroffen wurden, doch ändert dies nichts an der grundsätzlichen Fragestellung, die an den MRB herangetragen wurde, in wie weit bereits mit der konkreten Ausformulierung der Leistungsangebote menschenrechtliche Aspekte im Sinne der Anerkennung der angeborenen Würde, Freiheit und individuellen Autonomie von Menschen mit Behinderungen nicht

² Siehe im Besonderen Art 4 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. BGBl. III - Ausgegeben am 23. Oktober 2008 - Nr. 155.

http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/8/7/3/CH1027/CMS1283153806742/konv_txt_dt_bgbl.pdf

³ <http://www.behindertenhilfe.or.at/index.php?seitenId=4&newsberichtId=143>
<http://www.behindertenhilfe.or.at/0uploads/dateien835.doc>
http://www.lebenshilfe-guv.at/infos_links/steiermark_sozial/stellungnahme_levo_2011
http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/10681804_18309513/f34788b6/amb%20stehungnahme%20levo-novelle%202011.doc

⁴ <http://www.soziales.steiermark.at/cms/beitrag/11515123/52077529/?print=J>

berücksichtigt und durch die Kürzungen die Barrieren für die gleichberechtigte Teilnahme bzw. für die bestmögliche intensive Unterstützung bei entsprechender Notwendigkeit noch erhöht wurden.

Der MRB teilt die Kritik an der mangelnden Partizipationsmöglichkeit bei der Erstellung des Entwurfs der Novelle, die gemäß Art 4 der UN-Konvention geboten gewesen wäre. Inwieweit bei der Erstellung von neuen Regelungen betroffene Personen oder deren VertreterInnen in den Diskussionsprozess einbezogen oder kaum einbezogen werden, ist als Indiz dafür zu werten, wie demokratiepolitische Prozesse gelebt werden. In diesem Zusammenhang sei zudem darauf hingewiesen, dass gemäß Art 21 der UN-Konvention auch (!) Menschen mit Behinderungen das Recht der freien Meinungsäußerung zusteht, das, wie einem Beispiel der Liste der Härtefälle zu entnehmen ist, hier in Frage gestellt wurde. Diverse maßregelnde Bemerkungen zeigen eher ein Bild von Unkenntnis über die Problematik und die Vielfalt der Formen von Behinderungen.

Im Mittelpunkt der Überlegungen des MRB steht jedoch die Frage, inwieweit als Folge der Reduzierung von Unterstützungsleistungen, die im Hinblick auf die Formen von Behinderungen sehr unterschiedlich sein können/müssen, Würde und Unabhängigkeit der davon Betroffenen verletzt werden und eine volle und wirksame Teilnahme und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben überhaupt noch gewährleistet werden kann.

Der MRB sieht in diesem Sinne mehrere Kriterien der UN-Konvention verletzt:

Schon im Hinblick auf Art 3 bezogen auf die Reduzierung der Assistenzleistungen sowie die Verschlechterung des Betreuungsschlüssels, die sich vor allem auf Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf auswirken, stellt sich die Frage, ob die bisherige Lebensqualität aufrecht erhalten werden kann und eine faktische Wahl- und Entscheidungsmöglichkeit auf Grund von „Zwangslagen“ überhaupt noch möglich ist. Mag im Einzelfall auch das bisherige Ausmaß der Angebote nicht ausgereicht haben, so scheint hinsichtlich der gesetzten Maßnahmen die Anforderung der Gewährleistung einer vollen und wirksamen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben eher in ihr Gegenteil verkehrt.

Als ein weiteres Hauptproblem, das den Grundprinzipien der Konvention und im Besonderen dem Artikel 24 (d, e) widerspricht, ist die Streichung der Entwicklungsförderung zu nennen.

Die Auswirkungen dieser Streichung der außerschulischen Lern- und Sozialbetreuung zwischen dem 6. und 15. Lebensjahr mögen zwar nicht sofort sichtbar werden, allerdings ist anzunehmen, dass der Status „Behinderung“ damit langfristig eher verstärkt als verhindert wird. Auch wird dem Aspekt, dass Fähigkeiten von Kindern und Jugendlichen sich durchaus noch entwickeln können, wenig Respekt gezollt. Ist diese Maßnahme tatsächlich geeignet, um Chancengleichheit zu unterstützen?

Artikel 19 spricht von einer unabhängigen Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft. Bezugnehmend auf die gleichen Wahlmöglichkeiten, wie andere Menschen in der Gemeinschaft leben zu können, wird in Abs a) dezidiert die freie Wahl des Aufenthaltsorts und der Wohnform angesprochen. Vielfach wurde die Befürchtung geäußert, ohne persönliche Assistenzleistung sei nur mehr ein Heimaufenthalt oder sogar eine Änderung des Aufenthaltsortes notwendig.

Berechnungen, die dem MRB vorliegen, widersprechen auch dem Budgetargument, dass vollzeitbetreutes Wohnen billiger sei als entsprechende Assistenzleistungen, die einem Menschen mit Behinderung eine möglichst hohe Lebensqualität, Würde und Unabhängigkeit geben. Um der Vielfalt der Behinderungsformen Rechnung zu tragen, ist in Art 20 auch die größtmögliche Unabhängigkeit angesprochen.

In diesem Zusammenhang und bezugnehmend auf Art 26 sind wirksame und geeignete Maßnahmen sowie Programme gefordert, um körperliche, geistige, soziale und berufliche Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen zu fördern und zu bewahren, um sie in die Lage zu versetzen, an allen Aspekten des Lebens teilzuhaben. Diese Maßnahmen und Programme sind im frühestmöglichen Stadium einzusetzen.

Weniger leistbare persönliche Assistenzleistungen können zu Bedingungen führen, die Menschen mit Behinderungen veranlassen, ihr Studium nicht fortzusetzen oder ihrer Arbeit weniger nachgehen zu können, wobei ihr Zugang zum Arbeitsmarkt bekanntermaßen ohnehin sehr erschwert ist; was der Umsetzung des Artikels 27 widerspricht.

Wie einigen persönlichen Situationsschilderungen in der Liste der Härtefälle zu entnehmen ist, scheint die Anforderung, frühzeitig umfassende Informationen und Unterstützung zur Verfügung zu stellen, ebenfalls nur bedingt gegeben, was eine effektive Umsetzung des Art 23 Abs 3 in Frage stellt.

Die Reduzierung der Freizeitassistenz, die bei vollzeitbetreutem Wohnen nicht zusätzlich ergänzend beantragt werden kann, wirft die Frage auf, wie dem Artikel 30 über Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport Rechnung getragen werden wird.

Dass damit auch ein gesundheitlicher Aspekt (Art 25 und 26) angesprochen wird, ist ein zusätzliches Argument für die Bedeutung einer bestmöglichen und umfassenden Begleitung in der Freizeit.

Da Menschen mit Behinderungen sowie ihre Familien in vielen Fällen noch mehr als andere von Armut betroffen sind, stellt sich auch die Frage wie gemäß Art 28 ein angemessener Lebensstandard und eine „Verbesserung der Lebensbedingungen“ unter diesen Bedingungen gewährleistet werden kann.

Die „volle“ Teilhabe an der Gesellschaft und die bestmögliche Unabhängigkeit, die in der Vielfalt der Formen von Behinderung sehr unterschiedlich umgesetzt werden kann, sind jedenfalls mit allen fördernden Maßnahmen (und im Sinne einer Grundversorgung) anzustreben und nicht einzuschränken.

Gesetzesänderungen sollten unseres Erachtens, auch wenn eine hohe Budgetbelastung gegeben ist, die Lebensbedingungen von Menschen verbessern und nicht einschränken. Sollte mit der Rücknahme der bisher angebotenen Dienstleistungen eventuell einem pauschalisierenden Missbrauchsverdacht gegenüber den betroffenen Personen und den Betreuungsorganisationen Rechnung getragen werden, scheint uns diese Gesetzesänderung dafür ungeeignet, wobei die Prüfung der Notwendigkeit der Inanspruchnahme von

Dienstleistungen im Einzelnen und die Ahndung von nachgewiesenem Missbrauch nicht in Frage gestellt werden.

Letztendlich stellt sich die Frage, wie erwartet werden kann, dass eine Gesellschaft diskriminierungsfreier wird, wenn Maßnahmen in dieser Art gegen eine Gruppe gesetzt werden, welche die aus den unterschiedlichsten Gründen schon vorhandenen tiefgreifenden sozialen Ungleichheiten verfestigen.

Inklusion und sozial gerechte Umverteilung von Budgetmitteln sind die Maßstäbe, um eine sozialverträgliche Budgetsparmaßnahme zu planen und auszuführen.

Insgesamt kommt der MRB zur Schlussfolgerung, dass diese Gesetzesnovelle den Anforderungen der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung hinsichtlich der Förderung der Chancengleichheit, der bestmöglichen Teilhabe und Teilnahme an der Gesellschaft, der Achtung der Würde und der Autonomie von Menschen mit Behinderungen in mehrfacher Hinsicht nicht entspricht.

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mag.^a Dr.ⁱⁿ Elke Lujansky-Lammer
Vorsitzende des Menschenrechtsbeirats
der Stadt Graz