



Datum
12.02.2018

Michael-Pacher-Straße 28
Postfach 527 | 5010 Salzburg
Fax +43 662 8042 4050
monitoring@salzburg.gv.at
Telefon +43 662 8042 4041

Betreff

Salzburger Monitoring-Ausschuss Stellungnahme De-Institutionalisierung

Sehr geehrte Damen und Herren,

Der Salzburger Monitoring-Ausschuss erlaubt sich aus gegebenem Anlass zur Ankündigung des geplanten Neubaus der Landesinstitution „Konradinum Eugendorf - Wohn- und Tagesheimstätte für Menschen mit einer geistigen und mehrfachen Behinderung“ (Eigendefinition) nachfolgende Stellungnahme.

Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen schreibt zusammengefasst unter dem Begriff „Inklusion“ das Recht auf ein selbstbestimmtes Leben inmitten der Gemeinschaft und auf Partizipation an allen Lebensbereichen vor. Für Österreich ist diese Konvention im Jahr 2008 in Kraft getreten und verpflichtet dazu, die Forderungen der UN-Behindertenkonvention umzusetzen. Dieser Prozess findet sowohl auf politischer, als auch auf sozialer und individueller Ebene statt. Darüber hinaus hat er entsprechende strukturelle Auswirkungen auf Angebote der Behindertenhilfe.

Im „NATIONALEN AKTIONSPLAN BEHINDERUNG 2012 - 2020 - Strategie der österreichischen Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ heißt es unter „Zielsetzungen“: „Im Bereich des Wohnens ist ein umfassendes **Programm der De-Institutionalisierung** in allen neun Bundesländern notwendig. Dabei müssen Großeinrichtungen abgebaut und gleichzeitig Unterstützungsleistungen geschaffen werden, die auch für Menschen mit einem hohen Unterstützungsbedarf ein selbstbestimmtes Leben in der eigenen Wohnung ermöglichen. Grundsatz muss dabei sein, dass die betroffenen Menschen die für sie passende Wohnform und die für sie notwendigen Unterstützungsleistungen **auswählen** können.“ (Hervorhebung im Original)

ANLASS

In einer Pressekonferenz und der diesbezüglichen [Presseaussendung vom 17.1.2018](#) wurden vom Mitglied der Salzburger Landesregierung LHStv. Dr. Christian Stöckl die Eckpunkte des Projektes zum Bau des neuen Konradinum als wesentliche Maßnahme zur Betreuung von Menschen mit Behinderungen vorgestellt.

Vorangegangen war ein längerer Prozess zu den Kritikpunkten der Volksanwaltschaft (vgl. dazu [Bericht Bizeps](#)) zu den aufgezeigten Missständen in diesem vom Land Salzburg geführtem Wohnheim für Menschen mit Behinderungen, die schließlich zu einem Beschluss der Salzburger Landesregierung für einen Neubau einschließlich eines neuen Wohn- und Betreuungskonzeptes führten. Bei der Beschlussfassung wurde ein Prozess angekündigt, der die betroffenen Bewohner*innen in die Planung und Umsetzung einbeziehen sollte, was aber bisher nicht umgesetzt wurde.

Nach wie vor scheint es für die Politik, die Verwaltung, aber auch für weite Teile der Gesellschaft selbstverständlich, dass Menschen mit Behinderungen in Institutionen (Heime) untergebracht werden. Weder Existenz, Notwendigkeit oder Berechtigung dieser werden hinreichend hinterfragt.

Mit Besorgnis stellte auch der UN-Fachausschuss über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Zuge der österreichischen Staatenprüfung im Jahr 2013 die steigende Anzahl von Menschen mit Behinderungen, die in Institutionen leben, sowie den damit verbundenen Widerspruch zu Artikel 19 UN-Behindertenkonvention fest. Der Fachausschuss verlangt die Sicherstellung größerer Anstrengungen seitens der Bundes- und Landesregierungen für die De-Institutionalisierung und die freie Wohnortwahl für Menschen mit Behinderungen (vgl. [CRPD/C/AUT/CO/1](#) nur in Englisch verfügbar).

In einem Beitrag nennen Flieger und Kolleg*innen für 2011 folgende grobe Zahlen: „Es wird angenommen, dass im Jahr 2011 ca. 13.000 Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen der Behindertenhilfe Unterstützung und Betreuung erhielten. Davon lebten im Jahr 2011 mehr als 1.800 Personen in Einrichtungen mit mehr als 100 Bewohner*innen, 3.800 Menschen lebten in Einrichtungen mit mehr als 30 Bewohner*innen und fast 5.700 Menschen mit Behinderungen lebten in Einrichtungen mit 11 bis 30 Bewohner*innen. 2.000 Frauen und Männer mit Behinderungen lebten in Einrichtungen mit bis zu 10 Bewohner*innen“ (zit. in der Stellungnahme [De-Institutionalisierung](#) des Bundes-Monitoring-Ausschusses).

Der Salzburger Monitoring-Ausschuss möchte aber auch feststellen, dass er die bisherigen Anstrengungen und Leistungen der Mitarbeiter*innen von Institutionen incl. der Belegschaft des Konradinums im Besonderen ausdrücklich anerkennt, fordert aber gleichzeitig, dass die verantwortlichen Entscheidungsträger*innen ihnen und den Betroffenen sukzessive einen Weg zu einer inklusiven Gesellschaft durch Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen und Angebote ermöglichen.

Kritik

Der Salzburger Monitoring-Ausschuss erlaubt sich, zu den dargestellten Eckpunkten des Projektes im Einzelnen wie folgt Stellung zu nehmen:

Als institutionell ist Betreuung oder Pflege in Heimen zu bezeichnen, wobei die Bewohner*innen von der breiteren Gemeinschaft abgeschnitten sind und ihre Mitbewohner*innen nicht selbst auswählen können. Durch die von einem Heim vorgegebenen Strukturen besteht ein Mangel an Kontrolle über das eigene Leben und über eigene Entscheidungen. Unter solchen Rahmenbedingungen haben tendenziell die Erfordernisse der Organisation Vorrang vor den individuellen Bedürfnissen der Bewohner*innen (vgl. Bericht der Ad-hoc-Expertengruppe für den Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft, Europäische Kommission, 2009, S. 8f.).

Inklusion verlangt hingegen, dass die Unterstützung(-leistungen) den Bedarfen der Person folgen und nicht umgekehrt. Nach Möglichkeit ist v.a. eine Trennung von Wohnen und Unterstützung vorzunehmen. „Verteiltes Wohnen“ inmitten allgemeiner Wohngebiete anstatt in speziellen Wohnanlagen oder Gebieten ist geboten.

Der Bundes-Monitoring-Ausschuss führt in seiner Einleitung zur allgemeinen Stellungnahme betreffend die „De-Institutionalisierung“ treffend aus:

„Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen schreibt das Recht auf ein selbstbestimmtes Leben inmitten der Gemeinschaft und auf Partizipation an allen Lebensbereichen in einer inklusiven Umwelt fest. Dennoch leben viele Menschen mit Behinderungen nach wie vor in Wohnformen, die der Verwirklichung dieser Rechte entgegenstehen. Die Gründe dafür sind vielschichtig und reichen von der mangelnden physischen Barrierefreiheit im Wohnbereich über stereotype Einstellungen gegenüber Menschen mit Behinderungen bis zum fehlenden politischen Willen. Die schädigenden persönlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen von Institutionalisierung werden weitgehend unterschätzt oder ignoriert. Eine nationale Strategie zur De-Institutionalisierung, also zum konsequenten Abbau von Institutionen unter gleichzeitiger Schaffung gemeindenaher Unterstützungsformen, fehlt ebenso wie ein Plan zur nachhaltigen Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Gemeinschaft. Obwohl einerseits der Nationale Aktionsplan Behinderung unter seinen Zielsetzungen ausdrücklich die Notwendigkeit eines umfassenden Programms der De-Institutionalisierung in allen neun Bundesländern im Bereich Wohnen festschreibt, und andererseits einschlägige und klar formulierte Handlungsempfehlungen an Österreich seitens des UN-Behindertenrechtskomitees dazu vorliegen, hat sich an der beschriebenen Situation in den letzten Jahren keine Entwicklung in diese Richtung bemerkbar gemacht.“

Dieser zusammenfassenden Kritik des Bundes-Monitoring-Ausschusses schließt sich der Salzburger Monitoring-Ausschuss vollinhaltlich an und möchte anlässlich der projektierten Planung des „Konradinum-Neu“ seine Enttäuschung über die „verpasste Gelegenheit“ einer systematischen Entwicklung in Richtung „Inklusion“ zum Ausdruck bringen.

Aus der Sicht des Salzburger Monitoring-Ausschusses wurde bzw. wird hier grundlegend gegen die Ziele der UN-Behindertenkonvention projektiert und damit eine große Chance und Möglichkeit verpasst, einer inklusiven Gesellschaft näherzukommen. Dies schmerzt angesichts der dafür aufgewendeten finanziellen Mittel besonders, da bei entsprechender Planung de-institutionelle und damit de-zentralisierte Lösungen nicht zu einem finanziellen Mehraufwand führen („Mythos Unfinanzierbarkeit“). Im Übrigen dürfen ökonomische Faktoren und Leistbarkeit mit der Umsetzung eingegangener völkerrechtlicher Verpflichtungen keinesfalls verknüpft werden. Setzt man diese Argumentationslinie fort, könnte man die Aushebelung grundlegender Menschenrechte und Grundfreiheiten basierend auf Kosteneffizienz argumentieren, was dem menschenrechtlichen Grundgedanken diametral entgegen steht (irgendwann sind Demokratie, Wahlen, Gewaltentrennung zu „teuer“?).

Die „Unterbringung“ von Menschen mit Behinderungen „in Heimen und anderen Institutionen wie Sonderschulen, Beschäftigungstherapien und Wohngemeinschaften bedeutet Segregation und bedingt notwendiger Weise die Ausgrenzung von Menschen aus der gesellschaftlichen Mitte. Der Mangel an Begegnungsmöglichkeiten löst Ängste und Vorurteile in der übrigen Bevölkerung aus und widerspricht der Inklusion. Die Gesellschaft wird künstlich in ihrer Vielfalt beschnitten, und damit in der Möglichkeit, sich mit einem vermeintlichen „Anderssein“ kreativ auseinanderzusetzen. Stereotype Vorstellungen, Diskriminierung und verfehltes Normdenken sind die Folge“ (Quelle: Stellungnahme „De-Institutionalisierung“ des Bundes-MA mit weiteren Nachweisen).

Die negativen Folgen bzw. Begleiterscheinungen, die Institutionalisierung mit sich bringt, sind noch unzureichend erforscht und werden in der Praxis und Öffentlichkeit weitgehend ignoriert. Die Verbindung zwischen Institutionalisierung und dem Fortbestand von Segregation und Diskriminierung im täglichen Leben wird oftmals nicht hergestellt. Hinzu kommen Vorurteile und Haltungen von Verantwortlichen aus Politik, Verwaltung und von Fachleuten, sodass auch in weiten

Teilen der Bevölkerung der Paradigmenwechsel zu Inklusion und Chancengleichheit noch nicht hinreichend wahrgenommen wird.

Auf der anderen Seite ist der Gewinn durch inklusive Wohn- und Lebensformen in der Gemeinschaft für die Betroffenen, ihre Angehörigen und letztendlich für die Gesellschaft ungleich größer. Internationale Forschung und Praxis belegen einen großen Zuwachs an individueller Zufriedenheit und Lebensqualität sowie bessere Gesundheit und gesteigerte Lebenserwartung.

Der Salzburger Monitoring-Ausschuss betont, dass Art. 19 der UN-Behindertenkonvention die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, durch wirksame und geeignete Maßnahmen zu gewährleisten, dass **alle** Menschen mit Behinderungen mit den gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft leben können.

Zu beachten ist insbesondere, dass die Konvention alle Menschen mit Behinderungen gleichermaßen anspricht, unabhängig von Art oder Schwere der Beeinträchtigung(en). Weiters werden Staaten dazu aufgerufen, sowohl (in Bezug auf das Individuum) wirksame, als auch (objektiv und qualitativ) geeignete Maßnahmen zu treffen, um dieses Recht zu verwirklichen.

Dabei stehen laut Konvention drei wesentliche **Aspekte** im Vordergrund:

- a) Die freie Wahl des Aufenthaltsorts und der Wohnform,
- b) Der Zugang zu einer Reihe von gemeindenahen Unterstützungsdiensten einschließlich persönlicher Assistenz und
- c) Im Sinne von Barrierefreiheit ein gleichberechtigter Zugang zu gemeindenahen Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit

Mit der Thematik De-Institutionalisierung sind wesentliche Forderungen der UN-Behindertenkonvention bzw. Grundlagen der Inklusion eng verknüpft: das Recht auf Achtung der Privatsphäre (Art. 22), das Recht auf Achtung der Wohnung und der Familie (Art. 23), das Recht auf inklusive Ausgestaltung von öffentlichen Dienstleistungen im Bereich Gesundheit (Art. 25), das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person (Art. 14) und das Recht auf Partizipation bzw. Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, ... um einige zu nennen.

Den Verantwortlichen steht für die Umsetzung der Forderungen nicht nur die UN-Behindertenkonvention selbst, sondern auch z.B. die Publikation „Gemeinsame europäische Leitlinien für den Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft“ als Handlungsanleitung zur Verfügung (s. Europäische Leitlinien zum Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft“ unter <http://www.deinstitutionalisationguide.eu> auf Englisch und in einer Reihe weiterer Sprachen verfügbar).

Forderungen

Im Einklang mit den bisherigen Ausführungen und den Forderungen der Volksanwaltschaft im Bericht an den Salzburger Landtag empfiehlt der Salzburger Monitoring-Ausschuss als für das Bundesland Salzburg zuständige Kommission für die Überwachung und Einhaltung der Rechte von Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit der UN-Behindertenrechtskonvention daher dringend:

1. Einbeziehung von Selbstvertreter*innen, Experten*innen und z.B. des Inklusionsbeirates in die konkrete Angebotsplanung, um ein inklusives Konzept für Salzburg zu erarbeiten. Der Prozess der De-Institutionalisierung bedarf wegen seiner **Komplexität** der Einbindung unterschiedlicher Stakeholder, z.B. von Regionen, Gemeinden, Dienstleistungsanbietern, Betroffenen etc.

2. Diese Aspekte sind bereits jetzt und auch bei der Neugestaltung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebotes für die Bewohner*innen der Landeseinrichtung Konradinum umzusetzen.
3. Da die Errichtung eines neuen Heimes für Menschen mit Behinderung dem Ziel der De-Institutionalisierung widerspricht, ist ein neues, inklusives Konzept dringend erforderlich.
4. Dazu empfiehlt es sich, wie bei den anderen Angeboten der Behindertenhilfe, die politische Verantwortung im Sozialressort anzusiedeln (d.h. die bisherige Splittung zwischen Gesundheit und Sozialem aufzuheben) und mit der Umsetzung eine unabhängige Trägerorganisation zu betrauen.
5. Die Dringlichkeit der notwendigen Änderungen und Verbesserungen dürfen nicht als Hinderungsgrund für die Umsetzung der Konventionserfordernisse benutzt werden.
6. Sicherstellung der Partizipation von betroffenen Personen (Menschen in und außerhalb von Institutionen) **im gesamten Prozess**,
7. die Forderungen der UN-Behindertenkonvention bzw. die damit verbundenen Handlungsempfehlungen insgesamt stärker zu berücksichtigen und damit
8. einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung von Maßnahmen zur Erreichung einer „Inklusiven Gesellschaft“ zu tätigen bzw. im Sinne des Art. 8 UN-Behindertenkonvention einen wichtigen Beitrag zur Bewusstseinsbildung in Salzburg zu leisten, um negativen und veralteten Stereotypen in der Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken und die Diskriminierung weiter zu prolongieren.

Mit freundlichen Grüßen

Dr.in Karin Astegger



