

Empfehlung der Monitoringstelle Wien

20. März 2013

Die Monitoringstelle für Wien nimmt ihre Aufgaben wahr und gibt eine Empfehlung zum Punkt 4 der „Spezifischen Förderrichtlinien zur Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz für Menschen mit Behinderung“ ab.

Diese Förderrichtlinien wurden durch den Fonds Soziales Wien erstellt. Die derzeit gültige Fassung ist vom 1. Juli 2011.

Als Grundlage für diese Empfehlung werden die **Artikel 3 Absatz a und Absatz h, Artikel 12 Absatz 3 und Artikel 19 Absatz b** der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen herangezogen.

Artikel 3 der UNO-Konvention

Im Artikel 3 stehen unter anderem folgende Grundsätze der Konvention:

Absatz a) Die Würde des Menschen ist zu achten.

Absatz h) Die Fähigkeiten, die Kinder mit Behinderungen entwickeln, und das Recht auf ihre Identität ist zu achten.

Artikel 12 der UNO-Konvention

Im Artikel 12 Absatz 3 steht, dass die Staaten, die die Konvention unterschrieben haben, geeignete Maßnahmen treffen, um Menschen mit Behinderungen Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts-Fähigkeit und Handlungs-Fähigkeit gegebenenfalls benötigen.

Artikel 19 der UNO-Konvention

Im Artikel 19 Absatz b steht, dass die Staaten, die die Konvention unterschrieben haben, anerkennen, dass alle Menschen mit Behinderungen das gleiche Recht haben wie andere Menschen in der Gesellschaft mit gleichen Wahlmöglichkeiten zu leben.

Diese Staaten haben sich verpflichtet, Menschen mit Behinderungen den vollen Genuss dieses Rechts auf Einbeziehung in die Gesellschaft zu erleichtern, indem sie dafür sorgen, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu einer Reihe von Unterstützungs-Diensten zu Hause haben.

Dazu zählt auch die Persönliche Assistenz, die zur Unterstützung zum Leben in der Gemeinschaft notwendig ist. Dadurch soll verhindert werden, dass Menschen mit Behinderungen alleine bleiben.

Hintergrund

Die Monitoringstelle für Wien geht davon aus, dass Wien die Absicht hat, Menschen mit Behinderungen den Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts-Fähigkeit und Handlungs-Fähigkeit gegebenenfalls benötigen. Die Monitoringstelle für Wien sieht das Modell der Persönlichen Assistenz als jenes Mittel an, durch das ungeachtet der jeweiligen Gegebenheiten der betroffenen Personen ein größtmögliches Maß an Handlungs-Fähigkeit und selbstbestimmter Lebensführung sichergestellt wird. Sie sieht den Gedanken der Selbstbestimmung als sehr wichtig an.

Um welche Bereiche des Lebens geht es?

Menschen mit Behinderungen sind in verschiedensten Bereichen des täglichen Lebens auf die Assistenz durch Andere angewiesen oder brauchen die Unterstützung Anderer, zum Beispiel

- bei der Körperpflege
- beim Essen
- beim An- und Auskleiden
- bei der Hausarbeit
- am Arbeitsplatz

- im Studium
- in der Schule
- bei Praktika
- bei der Berufsausbildung
- im Rahmen von ehrenamtlicher Tätigkeit
- in der Freizeit
- in der Kommunikation
- in der selbstbestimmten Tages-Strukturierung
- bei der Mobilität und Orientierung
- bei kognitiven Aufgaben
- bei psycho-sozialen Aufgaben

Persönliche Assistenz

Der Begriff „Persönliche Assistenz“ umfasst somit sämtliche Lebensbereiche in ihrer Gesamtheit, es ist daher nicht richtig, einzelne Bereiche, wie zum Beispiel Wohnen und Arbeit getrennt voneinander zu betrachten und dafür verschiedene Dienstleistungen anzubieten.

Bei Persönlicher Assistenz wird auf den individuellen Unterstützungs-Bedarf mit dem Ziel höchster Selbstbestimmung besonders geachtet.

Die Assistenz-Nehmerinnen und Assistenz-Nehmer bestimmen selbst den Grad der Kontrolle, den sie entsprechend ihren persönlichen Bedürfnissen, Fähigkeiten, Lebensumständen, Vorlieben und Zielen über ihre Assistenz ausüben möchten.

Dies schließt das Recht mit ein, sich maßgeschneiderte Dienstleistungen einzukaufen.

Damit die freie Wahl gewährleistet ist, müssen die Assistenz-Nehmerinnen und Assistenz-Nehmer frei darüber entscheiden können, wer, was, wann, wo und wie für sie erledigt.

Die Mittel für die Finanzierung der Dienstleistungen erhält die Person, nicht der Dienstleister.

Dadurch werden die freie Wahl der Organisationsform und die allfällige Auswahl der Dienstleister ermöglicht.

Die Situation heute

Der Fonds Soziales Wien hat im Punkt 4 der Förderrichtlinien folgende Punkte als Voraussetzungen für die Gewährung von Persönlicher Assistenz festgeschrieben:

- „eine schwere Körperbehinderung“
(wenn eine zusätzliche schwere psychische Erkrankung oder eine intellektuelle Beeinträchtigung oder eine ausschließliche Sinnesbehinderung vorliegt, bekommt man keine Persönliche Assistenz)

Dies widerspricht Artikel 12 Absatz 3 und Artikel 19 Absatz b der Konvention, weil die Leistung auf bestimmte Formen von Behinderungen beschränkt bleibt.

- „mindestens Pflegegeldstufe 3“
(wenn man Pflegestufe 1 oder 2 hat, bekommt man keine Persönliche Assistenz)

Dies widerspricht Artikel 12 Absatz 3 und Artikel 19 Absatz b der Konvention. Auch durch diese Vorgabe bleibt die Persönliche Assistenz bestimmten Bevölkerungs-Gruppen mit Behinderung vorenthalten.

- „ab Volljährigkeit bis zur Erreichung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters“
(wenn man jünger als 18 Jahre oder älter als 65 Jahre ist, bekommt man keine Persönliche Assistenz)

Dies widerspricht Artikel 3 Absatz h (Kinder mit Behinderungen), Artikel 12 Absatz 3 und Artikel 19 Absatz b der Konvention.

Auch durch diesen Punkt wird die Persönliche Assistenz bestimmten Bevölkerungs-Gruppen mit Behinderungen vorenthalten, wobei zusätzlich zu tragen kommt, dass durch diese Herangehensweise dem Artikel 3 Absatz h nicht entsprochen wird, weil die Entwicklung von Kindern mit Behinderungen und insbesondere deren Identität nicht berücksichtigt wird.

- „Nichtbestehen einer gesetzlichen Vertretungsbefugnis (Sachwalterschaft, Vertretung nächster Angehöriger) oder einer wirksamen Vorsorgevollmacht“

(wenn man eine Sachwalterin oder einen Sachwalter haben muss, bekommt man keine Persönliche Assistenz)

Dies widerspricht Artikel 12 Absatz 3 und Artikel 19 Absatz b der Konvention, weil durch diese Herangehensweise die Persönliche Assistenz Menschen mit Unterstützungs-Bedarf (Menschen mit Lernbehinderungen, psychischen Erkrankungen und so weiter) vorenthalten bleibt.

- „Führen eines eigenen Privathaushaltes bzw. Leben in einem abgegrenzten Teil eines privaten Mehrpersonenhaushaltes – insbesondere kein Aufenthalt in einer stationären Einrichtung“

(wenn man keinen eigenen Haushalt führt, bekommt man keine Persönliche Assistenz – schon gar nicht, wenn man in einer stationären Einrichtung untergebracht ist)

Dies widerspricht Artikel 12 Absatz 3 und Artikel 19 Absatz b der Konvention. Auch durch diese Herangehensweise wird die Persönliche Assistenz bestimmten Teilen der Bevölkerung mit Behinderungen vorenthalten. Dabei wird es zu dem behinderten Menschen erschwert, die nötigen Fähigkeiten zur Führung eines Haushaltes selbstbestimmt zu erlangen.

„Ausübung einer Erwerbstätigkeit, Absolvierung bzw. Anstreben einer Ausbildung, Arbeitssuche, Bezug einer Berufsunfähigkeits- oder Invaliditätspension, Bezug von Leistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung, Notstandshilfe oder Arbeitslosengeld oder Bezug von Kinderbetreuungsgeld“

(wenn man keine Erwerbstätigkeit ausübt oder eine Ausbildung machen will, bekommt man keine Persönliche Assistenz; wenn man Invaliditäts-Pension, bedarfsorientierte Mindestsicherung, Notstandshilfe, Arbeitslosengeld oder Kinderbetreuungsgeld bezieht, bekommt man keine Persönliche Assistenz)

Dies widerspricht Artikel 12 Absatz 3 und Artikel 19 Absatz b der Konvention. Die Persönliche Assistenz umfasst sämtliche Lebensbereiche des Alltags. Die Ausübung einer Erwerbstätigkeit beziehungsweise die Ausbildung zu einer Erwerbstätigkeit stellen nur einen Teil jenes Alltages dar, zur dessen Bewältigung Persönliche Assistenz notwendig sein kann. Im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung gilt es, Menschen mit Behinderungen in ihrem Alltag zu unterstützen.

- „Besitz von Selbstverwaltungskompetenz: Diese beinhaltet: Personal- und Organisationskompetenz (Akquisition, Einschulung und Anleitung der AssistentInnen, Koordination der AssistentInnen, Kenntnis und Einhaltung der ArbeitgeberInnenpflichten gegenüber ArbeitnehmerInnen, insbesondere Arbeits- und Steuerrecht sowie Besitz bzw. rasche Aneignung von Kompetenzen zur Personalführung, insbes. Delegations- und Konfliktlösungskompetenz, Dienstplanerstellung, Personaladministration) sowie Finanzkompetenz (z.B. Erstellen und Legen eines regelmäßigen Verwendungsnachweises zum Beleg der zweckgebundenen Fördermittelverwendung, Regeln der Finanzagenden mit AssistentInnen, Bank und FSW, kontinuierlicher Überblick über die zur Verfügung stehenden Fördermittel, Beauftragung von und Austausch mit Steuerberatung).

Die Selbstverwaltungskompetenz ist weiters dadurch gekennzeichnet, dass in Entscheidungssituationen keine Vertretungsnotwendigkeit durch andere Personen gegeben ist“

(wenn man durch Sachverständige des Fonds Soziales Wien untersucht wurde und der Fonds Soziales Wien der Meinung ist, dass man nicht genug Selbst-Verwaltungs-Kompetenz hat, bekommt man keine Persönliche Assistenz)

Dies widerspricht Artikel 12 Absatz 3 und Artikel 19 Absatz b der Konvention. Durch diese Herangehensweise wird die Persönliche Assistenz nicht nur bestimmten Teilen der Bevölkerung mit Behinderungen vorenthalten, es scheint zu dem so, dass durch diesen Punkt dem Leistungsträger die Möglichkeit offen gehalten werden soll im Einzelfall zu entscheiden, wer diese Leistung bekommt und wer nicht. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass das In-Frage-Stellen der Selbst-Verwaltungs-Kompetenz Teil eines Gerichtsverfahrens zur Klärung des Bedarfes nach einer Sachwalterschaft¹ ist. Im Rahmen eines derartigen Verfahrens wird nach den herrschenden Bestimmungen die grundsätzliche Notwendigkeit sowie das Ausmaß des Unterstützungs-Bedarfes festgelegt.

Die Monitoringstelle für Wien hält es ungeachtet dessen für im höchsten Maße diskriminierend, die Selbst-Verwaltungs-Kompetenz von Antrag-Stellerinnen und Antrag-Stellern in Zweifel zu ziehen. Die Monitoringstelle für Wien ruft an dieser Stelle Paragraf 17 Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB) in Erinnerung. Daraus geht sinngemäß hervor, dass die angeborenen natürlichen Rechte einer Person so lange als bestehend angenommen werden, als nicht eine Beschränkung auf Grund eines Gesetzes bewiesen ist. Die Monitoringstelle für Wien erkennt in dieser Vorgehensweise auch eine Überschreitung der gesetzlichen Kompetenzen durch den Leistungsträger.

¹ Die Monitoringstelle für Wien distanziert sich von der inhaltlichen Ausgestaltung der maßgeblichen Bestimmungen des Sachwalterrechts-Änderungsgesetzes 2006. Die Monitoringstelle für Wien erkennt diese Bestimmungen allerdings als geltendes Recht an.

- „keine ständige professionelle Pflege erforderlich“
(wenn rund um die Uhr professionelle Pflege notwendig ist, bekommt man keine Persönliche Assistenz)

Wie schon die Welt-Gesundheits-Organisation in ihrem Bericht im Jahr 2011 festhält, kann der individuelle Bedarf an Persönlicher Assistenz variieren. Er ist von verschiedenen persönlichen und umwelt-technischen Faktoren abhängig. Dies schließt auch Pflege mit ein. Gerade in diesem Bereich ist es allerdings von besonderer Bedeutung, sich an Personen wenden zu können, denen man vertraut. Muss also eine pflegerische Maßnahme in einen lebensnahen Alltag integriert werden, so ist es von besonderer Bedeutung, dass man dieser Person vertrauen kann. Die Persönliche Assistenz scheint auch in diesem Zusammenhang jenes Mittel zu sein, das gewährleistet, dass die Assistenz-Nehmerinnen und Assistenz-Nehmer die bestmögliche Pflege erhalten und gleichzeitig ein höchstmögliches Maß an Individualität und Selbstbestimmung gegeben ist.

- „keine Förderung gleichartiger oder ähnlicher Leistungen (z.B. vollbetreutes Wohnen, Tagesstruktur, 24-Stunden-Betreuung, ambulante/extramurale Pflege und Betreuung mit Ausnahme der Pflege durch Angehörige des gehobenen Dienstes für Gesundheits- und Krankenpflege)“

(wenn man vollbetreutes Wohnen, Tagesstruktur, 24-Stunden-Betreuung, ambulante/extramurale Pflege und Betreuung mit Ausnahme der Pflege durch Angehörige des gehobenen Dienstes für Gesundheits- und Krankenpflege erhält, bekommt man keine Persönliche Assistenz)

Dies widerspricht Artikel 12 Absatz 3 und Artikel 19 Absatz b der Konvention. Durch diese Herangehensweise wird die Persönliche Assistenz bestimmten Bevölkerungs-Gruppen mit Behinderungen vorenthalten. Zudem wird in diesem Punkt die Persönliche Assistenz mit anderen Formen der Unterstützung gleichgesetzt. Diese anderen Formen der Unterstützung, vollbetreutes Wohnen, Tagesstruktur, 24-Stunden-Betreuung, ambulante/extramurale Pflege und Betreuung mit Ausnahme der Pflege durch Angehörige des gehobenen Dienstes für Gesundheits- und Krankenpflege, tragen den Grundsatz der Betreuung eines Menschen in sich.

Diese Formen der Betreuung werden vom überwiegenden Teil der Betroffenen als bevormundend und erniedrigend empfunden. In diesen Formen der Betreuung ist es den betroffenen Menschen nicht möglich, die an ihnen erbrachten Dienstleistungen auszuwählen. Auch ist es ihnen nicht möglich, sich die Personen auszuwählen, die ihnen hilfreich zur Seite stehen sollen. In diesen Fällen ist ihnen das selbstständige Füllen von Entscheidungen ihren Alltag betreffend nicht möglich. Sie werden in betreuerischer Weise in Verwaltungsstrukturen gedrängt, deren Inhalte von anderen Personen bestimmt werden. Die Monitoringstelle für Wien spricht sich dabei nicht grundsätzlich gegen diese Formen der Betreuung aus, sondern dagegen, dass den betroffenen behinderten Personen eine brauchbare Alternative zu diesen Modellen zur Zeit nicht zur Verfügung steht. Im Lichte der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wäre eine Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Formen der Betreuung und Persönlicher Assistenz wünschenswert.

- „keine Möglichkeit, auf Grund anderer gesetzlicher, statutarischer oder vertraglicher Regelungen, gleichartige Leistungen zu erlangen“
(wenn man die Möglichkeit hat, aus anderen Gesetzen oder Verträgen „gleichartige oder ähnlich“ Leistungen zu beziehen, bekommt man keine Persönliche Assistenz)

Dies widerspricht Artikel 12 Absatz 3 und Artikel 19 Absatz b der Konvention. In diesem Fall liegt es in der Hand des Leistungsträgers zu entscheiden, was gleichartige oder ähnliche Leistungen sind. Der mögliche individuelle Bedarf an Assistenz wird dabei nicht berücksichtigt.

Schlussfolgerung

Dieser Punkt 4 der Förderrichtlinie widerspricht aus der Sicht der Monitoringstelle für Wien der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. **Schon in Artikel 1 der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist festgeschrieben, dass es Zweck dieses Übereinkommens ist den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu unterstützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern.**

Dies stellt unmissverständlich klar, dass es nicht den Grundsätzen der Konvention entspricht, sich nur an bestimmte Formen von Behinderungen zu wenden.

Menschen mit Lernschwierigkeiten, Menschen mit psycho- sozialen Einschränkungen sowie Kinder und Jugendliche oder Menschen mit Behinderung im gesetzlichen Pensionsantrittsalter bekommen bislang keine Persönliche Assistenz.

Es werden auch Personen von der Persönlichen Assistenz ausgeschlossen, die keinen privaten Haushalt führen oder keine Erwerbstätigkeit ausüben oder die Ausübung einer Solchen anstreben.

Darüber hinaus wird der Besitz von Selbst-Verwaltungs-Kompetenz durch den Fonds Soziales Wien geprüft und somit die Persönliche Assistenz jenen vorbehalten, denen der ausreichende Besitz von Selbst-Verwaltungs-Kompetenz bescheinigt wurde.

Empfehlung

Es müssen die rechtlichen Bedingungen geschaffen werden, die es ermöglichen, dass Menschen mit Behinderungen ungehindert in den Genuss von persönlicher Assistenz kommen können.

Persönliche Assistenz muss für alle Menschen mit Behinderungen, die diese beanspruchen möchten, möglich gemacht werden, insbesondere auch für:

- **Menschen mit Taubblindheit**
- **Menschen mit Lernschwierigkeiten**
- **Menschen mit psycho-sozialen Einschränkungen**
- **Kinder und Jugendliche mit Behinderungen**
- **sowie Menschen im gesetzlichen Pensions-Alter**

Das Modell der Persönlichen Assistenz bringt Vorteile für alle. Auch für jene, die trotz geeigneter Information, Beratung und anderer Unterstützung nicht in der Lage sind, Dienstleistungen auszuwählen und zu bewerten oder ihre Assistenz selbst anzustellen, vorausgesetzt, sie erhalten die entsprechende Unterstützung von Dritten wie beispielsweise ihrem gesetzlichen Beistand, Familienmitgliedern oder anderen Personen, zu denen sie entsprechend Vertrauen haben. Somit darf die Persönliche Assistenz auch jenen Personen nicht verborgen bleiben, die in ihrem Alltag auf eine gesetzliche Vertretung angewiesen sind.

Im Sinne der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen muss es möglich sein, dass sich Menschen auch im Rahmen jener Bereiche ihres Alltags, in denen sie Unterstützung durch andere brauchen, trotzdem in den Genuss eines selbstbestimmten Lebens und damit auch in den Genuss von Persönlicher Assistenz kommen.

Gleichfalls müssen auch Kinder und Jugendliche mit Behinderung aus genannten Gründen den Zugang zur Persönlichen Assistenz finden können, um den Spielraum für eine möglichst eigenständige Entwicklung gewährleisten zu können.

Gleiches gilt auch für Menschen, die in das gesetzliche Pensions-Alter kommen. Selbst ein altersbedingter pflegerischer Mehraufwand, der durch verschiedene Formen der Betreuung abgefangen werden kann, ändert nichts daran, dass die selbstbestimmte Lebensweise eines Menschen so lange als irgend möglich aufrecht zu halten ist.

Die Anleitung für die Inanspruchnahme von Persönlicher Assistenz muss dem Prinzip der Selbstbestimmung entsprechen und den individuellen Bedürfnissen der Assistenz-Nehmerinnen und Assistenz-Nehmern gerecht werden. Eine klare Abgrenzung von Betreuungs-Verhältnissen und betreuungs-ähnlichen Verhältnissen ist Grund-Voraussetzung.

Wie die Welt-Gesundheits-Organisation in ihrem neuen Bericht 2011 festhält, kann der individuelle Bedarf an Persönlicher Assistenz variieren, er ist von verschiedensten persönlichen und auch umwelt-technischen Faktoren abhängig.

Gemäß § 7 Abs. 5 Wiener Antidiskriminierungsgesetz idgF ausgearbeitet und einstimmig beschlossen.