

Unabhängiger Monitoringausschuss

zur Umsetzung der UN-Konvention über die

Rechte von Menschen mit Behinderungen

MonitoringAusschuss.at

Diskussionsgrundlage

Modelle Persönlicher Assistenz

Die folgenden Ausführungen sind eine Grundlage für die öffentliche Sitzung des Monitoringausschusses am 28. April 2011. Der Text ist keine abschließende Darstellung und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Im Gegenteil: Die Weiterentwicklung hin zu einer Stellungnahme soll auf Basis der Diskussion am 28. April sowie Beiträgen und Kommentaren in schriftlicher Form erfolgen.

Die Absätze des Texts sind mit Randzahlen versehen, um den direkten Bezug und die möglichst konkrete Formulierung von Änderungsvorschlägen zu erleichtern.

Der Monitoringausschuss nimmt bis 30. Mai 2011 Kommentare und Ergänzungsvorschläge entgegen (buero@monitoringausschuss.at); danach wird voraussichtlich eine Stellungnahme zum Thema beschlossen werden.

Eine Leichter Lesen Version dieses Texts findet sich online unter www.monitoringausschuss.at.

Für Rückfragen zur öffentlichen Sitzung und zur Diskussionsgrundlage wenden Sie sich bitte an buero@monitoringausschuss.at.

I. Selbstbestimmung statt Fremdbestimmung

1. Mit „Persönlicher Assistenz“ ist das Ziel von Menschen mit Behinderungen verbunden, ein selbstbestimmtes Leben führen zu können. Die Hinwendung zu dieser Unterstützungsform erfolgte vor dem Hintergrund einer Abwendung von herkömmlichen Versorgungsformen, die als entmündigend, fremdbestimmend und bevormundend erlebt wurden bzw. werden.¹

2. Menschen mit Behinderungen ***sind in verschiedensten Bereichen des täglichen Lebens auf die Assistenz durch andere angewiesen bzw. brauchen die Unterstützung anderer, z.B.***²

bei der Körperpflege,

¹Endbericht der Begleitforschung des FSW-Modellprojektes „Persönliche Assistenz“; Hemma Mayrhofer, Marlies Sutterlüty, 2008, http://behinderung.fsw.at/downloads/PAB_Endbericht_20080331.pdf; „Selbstbestimmt leben mit Persönlicher Assistenz“, Karin Maria Schiefer, <http://bidok.uibk.ac.at/library/schiefer-selbstbestimmt-dipl.html>.

² Definition von „Persönlicher Assistenz“ vom Independent Living Institute, Schweden / übersetzt ins Deutsche von Zentrum für Selbstbestimmtes Leben in Zürich <http://www.independentliving.org/docs6/ratzka200410a-de.html>.

beim Essen,
beim Anziehen,
bei der Hausarbeit,
am Arbeitsplatz
in der Freizeit,
in der Kommunikation,
in der Tagesstrukturierung,
bei kognitiven Aufgaben,
bei psycho-sozialen Aufgaben.

3. Der Begriff „Persönliche Assistenz“ umfasst *sämtliche Lebensbereiche* in ihrer Gesamtheit, es ist daher nicht sinnvoll, einzelne Bereiche, wie zB Wohnen und Arbeit separat zu betrachten und dafür verschiedene Dienstleistungen anzubieten.

4. Persönliche Assistenz bedeutet:

die Assistenznehmer/innen 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 Assistenznehmer/innen frei darüber entscheiden können, wer was wann wo und wie für sie erledigt.“

*Die Finanzierung der **Dienstleistungen folgt der Person**, nicht dem Dienstleister.*

5. Assistenznehmer/innen mit psycho-sozialen Einschränkungen oder Menschen mit Lernschwierigkeiten benötigen eventuell Unterstützung von Dritten, um diese Aufgaben ausführen zu können.³

6. Auch Kinder mit Behinderungen brauchen in der Umsetzung von Modellen persönlicher Assistenz altersadäquate Unterstützung durch Dritte.

II. Ist-Situation in Österreich

7. Derzeit gibt es für Menschen mit Behinderungen kein bedarfsgerechtes österreichweites Angebot an Persönlicher Assistenz.

3 Das Modell der Persönlichen Assistenz bringt auch Vorteile für alle, 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, die ihnen nahe stehen. Die Kosten dieser Unterstützung müssen übernommen werden, gegebenenfalls durch einen höheren Ansatz für die durchschnittliche Assistenzstunde. Siehe auch Neues von WIBS, März 2011
<http://www.selbstbestimmt-leben.net/wibs/imgupload2/file/März%202011%20PA.pdf>.

a. Österreichweite Pflegevorsorge

8. Im **Behindertenkonzept** der Bundesregierung⁴ aus 1992 heißt es: „Die Österreichische Bundesregierung betont, dass die Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit eines der dringendsten sozialpolitischen Anliegen unserer Zeit ist.“ Angekündigt wurde darin auch: „Durch die Auszahlung von Pflegegeld soll der pflegebedingte Mehraufwand wenigstens teilweise abgedeckt werden. Es ist beabsichtigt, auf das Pflegegeld unabhängig von Einkommen und Vermögen und unabhängig von der Ursache der Pflegebedürftigkeit einen **Rechtsanspruch** einzuräumen.“

9. Das **Bundespflegegeldgesetz** (BPGG) aus 1993 hat u.a. folgenden Zweck: „in Form eines Beitrages pflegebedingte Mehraufwendungen pauschaliert abzugelten, um pflegebedürftigen Personen soweit wie möglich die notwendige Betreuung und Hilfe zu sichern sowie die Möglichkeit zu verbessern, ein selbstbestimmtes, bedürfnisorientiertes Leben zu führen.“⁵ Schon damals urgierten betroffene Menschen vehement die Schaffung einer zusätzlichen „**offenen Pflegegeldstufe**“, damit für jene, die einen nachweisbaren höheren Bedarf haben, mehr als der pauschalierte Zuschuss gemäß BPGG zuerkannt werden kann.

b. Regelung in den Bundesländern

10. Auf Basis der Pflegevorsorge leisten die Bundesländer im Rahmen der Behindertenhilfe zusätzliche Leistungen. Dies führt zu unterschiedlichen Leistungsniveaus und einer Vielzahl an Problemen:

Es gibt meist einen Anspruch auf einen Heimplatz, aber **keinen Anspruch** auf Inklusion und umfassende Teilhabe an der Gesellschaft durch Persönliche Assistenz.⁶

Der **Leistungsanspruch** endet an der Landesgrenze, wodurch die Mobilität eingeschränkt wird.

Die Abwicklung über die Sozialhilfe bedeutet, dass einkommensstärkere Personen finanzielle Nachteile haben. Das Prinzip des Pflegegeldes, das einkommens- und vermögensunabhängig ist, findet keinen Niederschlag.⁷

Häufig werden **Kontingentierungen (Deckelung des Stundenangebotes)** bei der Zuerkennung des Leistungsumfanges festgelegt. Menschen mit einem hohen Unterstützungsbedarf werden damit vom Angebot de facto ausgeschlossen.⁸

4 Das Behindertenkonzept der österreichischen Bundesregierung, beschlossen am 22. Dezember 1992 <https://broschuerenservice.bmask.gv.at/PubAttachments/behindertenkonzept.pdf>.

5 Auszug aus Bundespflegegeldgesetz § 1 Zweck des Gesetzes <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008859>.

6 Es gibt de facto keine Daten, siehe auch: „Österreichische Behindertenpolitik im Lichte der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“, Hubert Stockner, <http://bidok.uibk.ac.at/library/stockner-behindertenpolitik-dipl.html#id2900759>.

7 „Ein normales Leben wird Menschen mit Behinderungen in Oberösterreich abgesprochen,“ <http://www.bizeps.or.at/news.php?nr=11350>.

8 „Persönliche Assistenz: Welche Themen beschäftigen Tirol?“ <http://www.bizeps.or.at/news.php?nr=11352>.

Wenn die Förderung nicht in Form von **Geldleistungen** bewilligt wird,⁹ kommt es oft zu **Anbietermonopolen** bzw. einer Leistungsverknappung (**Vereinbarungen mit Leistungserbringer/Bewilligungsstopp**)¹⁰.

Die Geldleistungen für Persönliche Assistenz sind teilweise nicht mit jenem **Stundensatz** berechnet, der Menschen mit Behinderungen die freie Wahlmöglichkeit zwischen Arbeitgebermodell, Dienstleistermodell bzw. Mischsystem ermöglicht.

Es treten Schwierigkeiten mit **unterschiedlichen Fördergebern** auf.¹¹ Die Trennung der Persönlichen Assistenz nach Lebensbereichen ist für Menschen mit Behinderungen nachteilig.

Bestimmte Gruppen von Menschen werden wegen ihrer Beeinträchtigungen manches Mal aus der Leistung ausgeschlossen.¹²

c. Persönliche Assistenz am Arbeitsplatz

11. Im Jahr 2003 wurde vom Bund die „Persönliche Assistenz am Arbeitsplatz“ als neues Förderangebot etabliert.¹³ *„Persönliche Assistenz am Arbeitsplatz (PAA) soll die bedarfsgerechte, selbstbestimmte, selbstorganisierte und gleichberechtigte Teilhabe am Erwerbsleben von Menschen mit einer schweren Funktionsbeeinträchtigung ermöglichen. Assistenznehmer/innen erhalten jene personale Unterstützung, die zur Ausübung einer beruflichen Tätigkeit oder zur Absolvierung einer Ausbildung erforderlich ist.“*¹⁴

Es gibt keinen Rechtsanspruch, PAA ist sehr restriktiv konzipiert und derzeit erhalten österreichweit nur rund 310 Menschen mit Behinderungen diese Leistung.¹⁵ Im Regierungsprogramm wird ein Ausbau dieser Maßnahme angekündigt.¹⁶

d. Assistenz in Bildungseinrichtungen

12. Auch im Bildungsbereich besteht die Möglichkeit Assistenzleistungen in Anspruch zu nehmen. Assistenz in Bundesschulen wird vom Unterrichtsministerium bewilligt. Bei der Persönlichen Assistenz beim Studium springt derzeit noch das Sozialministerium für das eigentlich ressortzuständige Ministerium finanziell ein.

9 „Reiz lehnt Gutscheine ab“ <http://www.bizeps.or.at/news.php?nr=11351>.

10 „Wir lassen uns die Auswirkungen des Spar-Budgets nicht gefallen!“
<http://www.bizeps.or.at/news.php?nr=11872>.

11 Evaluierung der Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz (PGE für PA), Hemma Mayrhofer, Elisabeth Raab-Steiner, 2010
http://behinderung.fsw.at/downloads/dokumente/PGEval_2010_Endbericht.pdf.

12 Persönliche Assistenz in den österreichischen Bundesländern
<http://www.bizeps.or.at/news.php?nr=11345>.

13 Wachstumspaket ermöglicht weitere Schritte zur Behindertenintegration
<http://www.bizeps.or.at/news.php?nr=4696>.

14 Richtlinien zur Förderung der Persönlichen Assistenz am Arbeitsplatz (PAA)
http://www.bundessozialamt.gv.at/basb/UnternehmerInnen/Personenliche_Assistenz_am_Arbeitsplatz.

15 Bundessozialamt Geschäftsbericht 2009,
http://www.bundessozialamt.gv.at/cms/basb/attachments/5/6/0/CH0013/CMS1277224702007/basb_gb_2009_screen.pdf.

16 Regierungsprogramm 2008 - Seite 187 <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32965>.

e. Schulassistentenz / Landesschulen

13. In wenigen Bundesländern und deren Landesschulen gibt es „Schulassistentenz“.¹⁷ Das Land Tirol hat zum Beispiel im Herbst 2010 die Schulassistentenz ausgeweitet¹⁸ um einen Beitrag zur Ermöglichung von Inklusiver Bildung zu leisten.¹⁹

Eine Beurteilung der bundesländerspezifischen Modelle unterliegt dem Vorbehalt, dass das Verständnis von „Schulassistentenz“ teilweise pädagogischen Grundmodellen unterliegt, so gibt es zum Beispiel in Tirol, eine relativ große Annäherung an Persönliche Assistenz im Sinne einer selbstbestimmten Unterstützung.

f. Pflegegeld – keine Inflationsabgeltung

14. Ein in der Öffentlichkeit häufig kritizierter Umstand ist die **fehlende Inflationsabgleichung beim Pflegegeld** seit dem Jahr 1993. Das Pflegegeld – welches wesentlicher Bestandteil der Finanzierung von Persönlicher Assistenz ist – hat durch die nicht erfolgte Inflationsabgleichung schon **mehr als 20 % an Wert verloren**.

III. Vorteile der Persönlichen Assistenz

15. Persönliche Assistenz ist in erster Linie der Unterstützungsmechanismus, der Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben ermöglicht und einen entscheidenden Beitrag zum barrierefreien und inklusiven Genuss aller Menschenrechte leistet. Einige der vielen positiven Nebeneffekte von Persönlicher Assistenz sind weniger bekannt, dazu zählen:

a. Teilhabe an der Gesellschaft

16. Persönliche Assistenz ermöglicht es Menschen mit Behinderungen, ein selbstbestimmtes Leben mit Wohnung, Beruf und Familie – jenseits von aussondernden Institutionen - zu führen.²⁰

b. Gesundheitsprävention

17. Der Kontrollbericht der Stadt Wien²¹ besagt, dass „das Leben mit Persönlicher Assistenz für die ProjektteilnehmerInnen positive Veränderungen in deren Lebenssituation bewirkt hat. Dazu zählten die Erhöhung der Unabhängigkeit vom familiären Unterstützungssystem, die Erhöhung der sozialen Kontakte und die Teilnahme am kulturellen Leben, die Verbesserung bzw. Stabilisierung der gesundheitlichen Situation und auch der beruflichen Ziele.“

17 Tiroler „Richtlinie über die Förderung von Hilfskräften für Kinder mit Behinderung in Landesschulen“ (SchulassistentInnen-Richtlinie)
http://www.tirol.gv.at/fileadmin/www.tirol.gv.at/themen/gesellschaft-und-soziales/soziales/Gesetze_Richtlinien/Schulhelferrichtlinie.pdf.

18 Tirol: Schulassistentenz wird ausgeweitet <http://www.bizeps.or.at/news.php?nr=11667>.

19 Selbstbestimmt Leben Innsbruck (SLI) - zwei beachtliche Schlichtungserfolge in Tirol
<http://www.bizeps.or.at/news.php?nr=11674>.

20 „Von meiner Reise in ein selbstbestimmtes Leben“ <http://www.bizeps.or.at/news.php?nr=11354>.

21 Bericht des Wiener Kontrollamtes „Prüfung des Angebotes der Persönlichen Assistenz im Behindertenbereich“ <http://www.kontrollamt.wien.at/berichte/2009/kurz/bericht03-10.htm>.

c. Gewaltprävention

18. Gewalt kann überall geübt werden. Die selbstbestimmte Grundlage von persönlichen Assistenzmodellen wirkt jedoch präventiv gegenüber jenen Formen von Gewalt, die auf strukturellen und abhängigkeitsbedingten Faktoren basieren.²²

d. Kostentransparenz

19. „Die Kosten für Persönliche Assistenz betragen pro Tag durchschnittlich 195,- Euro. Im Vergleich dazu muss im Rahmen der ‚klassischen‘ Behindertenhilfe für ein typisches Leistungspaket bestehend aus vollbetreutem Wohnen, Beschäftigungstherapie und Fahrtendienst mit Kosten in der Höhe von durchschnittlich mindestens 170,- Euro bis über 210,- Euro gerechnet werden. Hierbei ist der mögliche gleichzeitige Bezug von weiteren Förderungen (z.B. Hilfsmitteln) noch nicht berücksichtigt.“²³

Wesentlich zu beachten ist der Unterschied von pauschalierten Tagessätzen und individuellen Leistungen.

IV. Die Vorgaben der Konvention

20. Die Konvention fußt auf den Grundprinzipien „Achtung der dem Menschen innewohnenden Würde, seiner individuellen Autonomie, einschließlich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, sowie seiner Selbstbestimmung.“²⁴

Spezifisch betreffend Persönliche Assistenz schreibt die Konvention vor: Mitgliedsstaaten gewährleisten Menschen mit Behinderungen persönliche Assistenz, „die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft und der Einbeziehung in die Gemeinschaft sowie zur Verhinderung von Isolation und Absonderung von der Gemeinschaft notwendig ist“.²⁵

V. Modelle Persönlicher Assistenz

21. Eine im Jahr 2010 durchgeführte Umfrage bei den Landessozialreferent/inn/en bestätigte massive Unterschiede in der Herangehensweise der Bundesländer bei Persönlicher Assistenz. Sowohl die Anspruchsberechtigungen, das notwendige

22 Siehe Stellungnahme des Ausschusses zu Gewalt und Missbrauch an Menschen mit Behinderungen vom 24. Februar 2011, <http://www.monitoringausschuss.at/sym/monitoringausschuss/Stellungnahmen>.

23 Wiener Kontrollamtsbericht entlastet Administration der Pflegegeldergänzungsleistung <http://www.bizeps.or.at/news.php?nr=11034>.

24 Artikel 3 Konvention. Siehe dazu auch Resolution [48/96] der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 1993, Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen, Bestimmung 4. Unterstützungsdienste, Die Staaten sollen für den Aufbau und die Bereitstellung von Unterstützungsdiensten, einschließlich technischer Hilfen, sorgen, damit Menschen mit Behinderungen in ihrem täglichen Leben ein größeres Maß an Unabhängigkeit erreichen und ihre Rechte ausüben können. 1. Als wichtige Maßnahme zur Herstellung der Chancengleichheit sollen die Staaten sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen je nach ihren Bedürfnissen technische Hilfen und Geräte, persönliche Hilfe und Dolmetscherdienste zur Verfügung stehen; http://www.forsea.de/aktuelles/un_standard_rules.shtml#international.

25 Artikel 19 Konvention.

Mindestalter, der Umfang der Leistung, die Art des Leistungsbezuges, die Zielgruppe wie auch die organisatorische Ausgestaltung variieren beträchtlich.²⁶

22. In Österreich ist derzeit die in Wien angewandte Regelung im Rahmen der „Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz (PGE)“ weiten Teilen beispielgebend.

23. Die Wiener Regelung wurde bereits wissenschaftlich evaluiert und für erfolgreich befunden.²⁷ Des Weiteren gibt es in Oberösterreich ein Modell für Persönliche Assistenz, das ebenfalls wissenschaftlich evaluiert wurde²⁸

24. International gibt es bereits gut etablierte Modelle Persönlicher Assistenz, zB seit 1994 in Schweden. Dort haben Menschen mit einem hohen Unterstützungsbedarf einen gesetzlichen Anspruch auf persönliche Assistenz.²⁹ Auch Dänemark und Norwegen haben seit vielen Jahren gute Regelungen gefunden.³⁰

VI. Handlungsbedarf

a. Bundeseinheitliche Regelung erforderlich

25. Im **Regierungsprogramm** ist der *„Ausbau der persönlichen Assistenz in Beschäftigung und Ausbildung (wie Schule, Universität, Fachhochschulen) sowie die Prüfung der Möglichkeit einer bundesweiten persönlichen Assistenz in allen Lebensbereichen sowie Evaluierung des Ist-Zustandes und Überprüfung von Weiterentwicklungsmöglichkeiten“*³¹ vorgesehen. Darüber hinaus wurde eine Arbeitsgruppe aus VertreterInnen des BMASK und der Länder unter Federführung des BMASK eingerichtet.³² Gemäß der Konvention ist die Partizipation von Menschen mit Behinderungen in der Erarbeitung der bundeseinheitlichen Regelung unerlässlich.

b. Richtlinien zur Umsetzung

26. Im Jahr 2004 wurde von der internationalen Selbstbestimmt-Leben-Bewegung eine Richtlinie erstellt, die bei der Implementierung von Persönlicher Assistenz in die nationale Gesetzgebung helfen soll.³³

26 „Persönliche Assistenz in den österreichischen Bundesländern,“
<http://www.bizeps.or.at/news.php?nr=11345>.

27 Endbericht der Begleitforschung des Modellprojektes "Persönliche Assistenz,"
http://behinderung.fsw.at/downloads/PAB_Endbericht_20080331.pdf;

Evaluierung der Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz (PGE für PA)
http://behinderung.fsw.at/downloads/dokumente/PGEval_2010_Endbericht.pdf.

28 Forschungsbericht über Persönliche Assistenz in Oberösterreich,
<http://www.bizeps.or.at/news.php?nr=9476>.

29 <http://bidok.uibk.ac.at/library/imp27-03-ratzka-assistenz.html>.

30 <http://www.bizeps.or.at/news.php?nr=11960>.

31 Regierungsprogramm 2008 - Seite 187 <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32965>.

32 Schreiben des BMASK an den Monitoringausschuss vom 8. Juli 2010 GZ: BMASK-44160/0029-IV/7/2009.

33 "Model National Personal Assistance Policy," übersetzt ins Deutsche von Zentrum für Selbstbestimmtes Leben in Zürich <http://www.independentliving.org/docs6/ratzka200410a-de.html>.

c. Gesetzliche Regelung der Arbeitsverhältnisse von AssistentInnen

27. Im Gesundheitsberufe-Rechtsänderungsgesetzes 2007 wurden pflegerische Tätigkeiten erlaubt.³⁴ Dies hält auch der „Bericht der Bundesregierung über die Lage von Menschen mit Behinderungen in Österreich 2008“ fest.³⁵

34 Nationalrat beschließt Regelungen zur Persönlichen Assistenz
<http://www.bizeps.or.at/news.php?nr=8718>.

35 <https://broschuerenservice.bmask.gv.at/PubAttachments/behindertenbericht.pdf>.