

Empfehlung zum „Persönlichen Budget“

1. Präambel

Die Wiener Monitoringstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Wiener Monitoringstelle) ruft den Artikel 1 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Konvention) in Erinnerung, in dem festgeschrieben ist, 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.

2. Problemstellung

Die Wiener Monitoringstelle nimmt gemäß § 7b Abs. 1 Z 4 iVm § 7 Abs. 2 Z 3 des Gesetzes zur Bekämpfung von Diskriminierung (Wiener Antidiskriminierungsgesetz) und ihrer Geschäftsordnung¹ ihre Aufgabe wahr und gibt eine Empfehlung zum „Persönlichen Budget“ für Menschen mit Behinderungen in Wien ab.

3. Grundlagen in der UN-Konvention²

Die vorliegende Empfehlung stützt sich vor allem auf:

„Präambel

n) in der Erkenntnis, wie wichtig die individuelle Autonomie und Unabhängigkeit für Menschen mit Behinderungen ist, einschließlich der Freiheit, eigene Entscheidungen treffen zu können;

o) in der Erwägung, dass Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit haben sollen, aktiv an Entscheidungsprozessen über politische Konzepte und über Programme mitzuwirken, einschließlich solcher, die sie unmittelbar betreffen.

¹ <https://www.monitoringstelle.wien/assets/uploads/Geschaeftsordnungbeschlossen26.5.2015.pdf>

² https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2016_III_105/BGBLA_2016_III_105.html

Artikel 1

Zweck

Zweck dieses Übereinkommens ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern.

Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, psychische, intellektuelle oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen und wirksamen Teilhabe, gleichberechtigt mit anderen, an der Gesellschaft hindern können.

Artikel 3

Allgemeine Grundsätze

Die Grundsätze dieses Übereinkommens sind:

- a) die Achtung der dem Menschen innewohnenden Würde, seiner individuellen Autonomie, einschließlich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, sowie seiner Selbstbestimmung;*
- c) die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Inklusion in die Gesellschaft;*
- e) die Chancengleichheit;*
- h) die Achtung vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen und die Achtung ihres Rechts auf Wahrung ihrer Identität.*

Artikel 4

Allgemeine Verpflichtungen

(5) Die Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats.

Artikel 12

Gleiche Anerkennung vor dem Recht

(2) Die Vertragsstaaten anerkennen, dass Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen gleichberechtigt mit anderen Rechts- und Handlungsfähigkeit genießen.

(3) Die Vertragsstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit gegebenenfalls benötigen.

Artikel 19

Selbstbestimmtes Leben und Inklusion in der Gemeinschaft

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens anerkennen das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben, und treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, um Menschen

mit Behinderungen den vollen Genuss dieses Rechts und ihre volle Inklusion in der Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft zu erleichtern, indem sie unter anderem gewährleisten, dass

- b) Menschen mit Behinderungen Zugang zu einer Reihe von gemeindenahen Unterstützungsdiensten haben, zu Hause, in Einrichtungen und sonstiger Art, einschließlich der Persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft und der Inklusion in der Gemeinschaft sowie zur Verhinderung von Isolation und Segregation von der Gemeinschaft notwendig ist;

Artikel 26 **Vermittlung von Fähigkeiten und Rehabilitation**

(1) Die Vertragsstaaten treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, einschließlich durch die Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen, um Menschen mit Behinderungen in die Lage zu versetzen, ein Höchstmaß an Selbstbestimmung, umfassende körperliche, mentale, soziale und berufliche Fähigkeiten sowie die volle Inklusion in alle Aspekte des Lebens und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu erreichen und zu bewahren. Zu diesem Zweck organisieren, stärken und erweitern die Vertragsstaaten umfassende Dienste und Programme zur Vermittlung von Fähigkeiten und zur Rehabilitation, insbesondere auf dem Gebiet der Gesundheit, der Beschäftigung, der Bildung und der Sozialdienste, und zwar so, dass diese Leistungen und Programme

- a) im frühestmöglichen Stadium einsetzen und auf einer multidisziplinären Bewertung der individuellen Erfordernisse und Stärken beruhen;
- b) die Inklusion in die Gemeinschaft und die Gesellschaft in allen ihren Aspekten sowie die Teilhabe daran unterstützen, freiwillig sind und Menschen mit Behinderungen so gemeindenah wie möglich zur Verfügung stehen, auch in ländlichen Gebieten.“

Diese Empfehlung der Wiener Monitoringstelle zum „Persönlichen Budget“ bezieht sich auf die Forderungen der UN-Konvention, zu deren Umsetzung sich Österreich auf Bundes- aber auch auf Landesebene verpflichtet hat.

Aufgrund der in der UN-Konvention enthaltenen Forderung nach der Möglichkeit der Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen bei Prozessen, die sie betreffen³, fließen in diese Empfehlung Beobachtungen, Überlegungen und Vorstellungen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern der 2. Öffentlichen Sitzung der Wiener Monitoringstelle am 12. Oktober 2017 ein.

Die Wiener Monitoringstelle dankt den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Sitzung. Sie prägen den Inhalt dieser Empfehlung.

³ Präambel lit. o) UN-Konvention,

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2016_III_105/BGBLA_2016_III_105.html

4. Modell „Persönliches Budget“

Definition und Leistungsumfang

Beim Modell des „Persönlichen Budgets“ bekommen Menschen mit Behinderungen selbst die Mittel, um sich individuell genau jene Unterstützung, Persönliche Assistenz, Hilfsmittel und Leistungen zukaufen zu können, die sie aufgrund der Behinderung brauchen. Das „Persönliche Budget“ versteht sich als direkte Geldleistung an Menschen mit Behinderungen und steht somit im Gegensatz zu fremdbestimmt zugewiesenen Sachleistungen.

Das „Persönliche Budget“ sichert Menschen mit Behinderungen die individuelle Autonomie im Treffen der eigenen Entscheidungen. Diese Autonomie ist in den Allgemeinen Grundsätzen der Präambel der UN-Konvention festgeschrieben.⁴

Das „Persönliche Budget“ muss alle Lebensbereiche umfassen. Es soll zum Beispiel ermöglichen⁵:

- selbstbestimmt die Wohnart zu wählen, die man möchte;
- selbstbestimmt der Arbeit nachgehen zu können, die man möchte und die den eigenen Fähigkeiten entspricht;
- selbst wählen zu können, wie die individuelle Unterstützung bei der Körperpflege und den Grundbedürfnissen organisiert sein soll;
- mit anderen Menschen kommunizieren zu können;
- selbst jene Rollen zu wählen, die man in der Gesellschaft ausfüllen will (z. B. Elternrolle, ehrenamtliche Tätigkeiten etc.);
- Unterstützung bei Geldangelegenheiten;
- die individuell geeigneten Hilfsmittel zu kaufen;
- Unterstützung bei der selbstbestimmten Strukturierung des Tagesablaufs;
- Unterstützung bei Behördenwegen;
- erforderliche Maßnahmen zur Erhaltung und Förderung der Gesundheit bezahlen zu können;
- Mobilität bzw. Orientierung und
- selbstbestimmte Unterstützung bei psychischen Erkrankungen und in Krisen, um diese besser zu überwinden.

Wofür das „Persönliche Budget“ von einer Einzelperson konkret benötigt wird, hängt vom individuellen Unterstützungsbedarf ab. Entscheidend ist, wie die jeweilige Person ihr Leben gestalten möchte und wobei sie dafür Unterstützung und Finanzmittel braucht. Diese Entscheidungen liegen in der Autonomie der Menschen mit Behinderungen und müssen die Grundlage für die Bemessung des „Persönlichen Budgets“ sein.

⁴ Präambel lit. n) der UN-Konvention,

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2016_III_105/BGBLA_2016_III_105.html

⁵ Protokoll über die 2. öffentliche Sitzung der Wiener Monitoringstelle vom 12. Oktober 2017 Seite 6-8, Seite 10-11,

<https://www.monitoringstelle.wien/assets/uploads/ProtokollLLzweiteoeffentlicheSitzung1.pdf>

„Persönliches Budget“ und die derzeitige Finanzierungsstruktur

Das „Persönliche Budget“ umfasst alle Lebensbereiche in ihrer Verzahnung und Gesamtheit. Aufgrund der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung ist der Bund für die Arbeitswelt zuständig. Die Länder, vor allem auch das Land Wien, für die anderen Lebensbereiche. Es ist daher wichtig, dass sich Bund und Länder auf ein gemeinsames Verständnis und Vorgehen des Modells „Persönliches Budget“ einigen. Der Maßstab für Umfang und Qualität des „Persönlichen Budgets“ muss die UN-Konvention sein.

Abgesehen von der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern berühren die Inhalte des „Persönlichen Budgets“ zum Teil die Leistungen der Sozialversicherungsträger. Damit verbunden ist derzeit eine Aufteilung der Zuständigkeiten auf eine Vielzahl verschiedener Förderstellen bezüglich der Finanzierung der behinderungsbedingt notwendigen Unterstützungen und Leistungen. Diese Gegebenheiten erschweren die Umsetzung eines umfassenden „Persönlichen Budgets“ im Sinne der UN-Konvention.

Daher ist bei der Umsetzung des „Persönlichen Budgets“ darauf zu achten, dass die Antragstellung und Abrechnung niederschwellig erfolgen kann. Ein Kriterium, um dies zu gewährleisten ist, dass Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit haben, eine Förderstelle auszuwählen, die dann die Zahlung und Koordinierung mit den anderen Förderstellen abwickelt.⁶

Die derzeit gegebene Aufspaltung der Zuständigkeiten stellt eine große Hürde dar und steht im Widerspruch zur UN-Konvention. Menschen mit Behinderungen werden gezwungen, eine Vielzahl von verschiedenen Anträgen zu stellen und sehen sich dabei immer wieder aufs Neue in die Rolle als Bittstellerinnen bzw. Bittsteller gedrängt, die sich behinderungsbedingt notwendige Unterstützungen und Leistungen erkämpfen müssen.⁷

Die UN-Konvention stellt klar, dass sich ein Staat trotz der administrativen Besonderheiten einer föderalen Struktur nicht seiner Verpflichtungen aufgrund der UN-Konvention entziehen darf.⁸

Auch ist ein trägerübergreifendes „Persönliches Budget“ in Deutschland bereits umgesetzt. Menschen mit Behinderungen haben dort die Möglichkeit, „Persönliches Budget“ aus einer Hand zu erhalten.⁹

⁶ Stellungnahme zum „Persönlichen Budget“ des Unabhängigen Monitoringausschusses (des Bundes) zur Umsetzung der UN-Konvention vom 2. Oktober 2012, Seite 5,

https://monitoringausschuss.at/download/stellungnahmen/persoeliches-budget/MA_SN_persoeliches_budget_2012_10_02.pdf

⁷ Protokoll über die 2. öffentliche Sitzung der Wiener Monitoringstelle vom 12. Oktober 2017, Seite 4 (Vortrag),

<https://www.monitoringstelle.wien/assets/uploads/ProtokollLLzweiteoeffentlicheSitzung1.pdf>

⁸ Artikel 4 (5) der UN-Konvention,

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2016_III_105/BGBLA_2016_III_105.html

⁹ Protokoll über die 2. öffentliche Sitzung der Wiener Monitoringstelle vom 12. Oktober 2017, Seite 4 (Vortrag),

<https://www.monitoringstelle.wien/assets/uploads/ProtokollLLzweiteoeffentlicheSitzung1.pdf>

Bereits bestehende Direktleistungen an Menschen mit Behinderungen

Eine Leistung des Bundes, die dem „Persönlichen Budget“ nicht unähnlich ist, ist das Pflegegeld nach dem Bundesgesetz, mit dem ein Pflegegeld eingeführt wird (Bundespflegegeldgesetz).

Eine Leistung der Stadt Wien, und daher auch Thema für die Wiener Monitoringstelle, ist die „Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz“. Sie wird direkt an Menschen mit Behinderungen bezahlt, die damit ihre „Persönliche Assistenz“ individuell und selbstbestimmt organisieren können.

Zum Thema „Persönliche Assistenz“ hat die Wiener Monitoringstelle am 19. Mai 2016 die Zivilgesellschaft zur 1. Öffentlichen Sitzung eingeladen, auf deren Grundlage eine Empfehlung zur „Persönlichen Assistenz“ erarbeitet wurde. Aus dieser geht hervor, welche Rahmenbedingungen der Pflegegeldergänzungsleistung verändert werden müssen, um der UN-Konvention zu entsprechen. Dies betrifft insbesondere den derzeit gegebenen Ausschluss von Menschen mit bestimmten Arten von Behinderungen, die oft nicht bedarfsgerechte Zuerkennung von Assistenzstunden und die fehlende Valorisierung des Stundensatzes.

5. Empfehlungen

a. Erforderliche Voraussetzungen für ein „Persönliches Budget“

Zugang für Alle

„Persönliches Budget“ muss grundsätzlich allen Menschen mit Behinderungen offen stehen. Das „Persönliche Budget“ muss demnach unabhängig von der Art der Behinderung, des benötigten Unterstützungsausmaßes, des Alters etc. zur Verfügung stehen.

Ein Beispiel zeigt, dass der Ausschluss von Menschen mit einer bestimmten Behinderungsart oft willkürlich erfolgt. So stellen Menschen mit psychischen und kognitiven Beeinträchtigungen in Deutschland gemeinsam über 70 % der Nutzerinnen und Nutzer des „Persönlichen Budgets“. ¹⁰ In Wien sind diese Personengruppen von der Pflegegeldergänzungsleistung ausgeschlossen.

Bedarfsgerecht

Das „Persönliche Budget“ muss bedarfsgerecht sein. Demnach ist der individuelle Bedarf heranzuziehen, der sich nach der Lebenssituation und den Wünschen der Menschen mit Behinderungen richtet. Stundensätze, Honorarhöhen und andere monetäre Abgeltungen müssen die tatsächlichen Kosten abdecken. Dementsprechende Valorisierungen sind erforderlich. Mit dem „Persönlichen Budget“ mittelbar verbundene Kosten, z. B. Nebenkosten für die persönlichen Assistentinnen und Assistenten etc. sind derart abzugelten, dass die Deckung des Bedarfs von Menschen mit Behinderungen gewahrt bleibt.

¹⁰ Vortragsunterlage im Rahmen der 2. öffentlichen Sitzung der Wiener Monitoringstelle vom 12. Oktober 2017, „Das Persönliche Budget, Erfahrungen aus Deutschland“, <https://www.monitoringstelle.wien/assets/uploads/VortragWansing1210Wien.pdf>

Flexibel

Das „Persönliche Budget“ muss so ausgestaltet sein, dass es sich bei Änderung des Bedarfs in Ausmaß und Inhalt flexibel anpassen kann. Die Entscheidung, wofür das „Persönliche Budget“ verwendet wird, hat sich nach den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen zu richten und nicht danach, was Förderstellen als förderbar festgestellt haben.

Einkommensunabhängig

Um eine gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft zu gewährleisten und Diskriminierung zu vermeiden, muss das „Persönliche Budget“ unabhängig von Einkommen und Vermögen sowie frei von Selbstbehalten gestaltet sein. Dies dient der Sicherstellung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in sämtlichen Lebensbereichen.

Leicht beantrag- und abrechenbar

Die Informationen zum „Persönlichen Budget“ müssen barrierefrei, das heißt in mehrfacher Form zur Verfügung stehen: in „Leichter Lesen“, barrierefrei online, in Papierform sowie mittels Videos in Gebärdensprache etc.¹¹

Das Prozedere und die Formulare für die Beantragung und Abrechnung müssen einfach gestaltet sein. Allen Menschen mit Behinderungen ist dabei die notwendige Unterstützung zu gewähren und die erforderlichen Mittel dafür zur Verfügung zu stellen.

Bundeseinheitlich

Unterschiedliche Teilaspekte des „Persönlichen Budgets“ sind in verschiedenen Landesgesetzen verwirklicht. Keine dieser Bestimmungen erfüllt die oben beschriebenen grundsätzlichen Voraussetzungen zur Gänze.

Unterschiedliche Regelungen erschweren nicht nur den Nutzerinnen und Nutzern die Flexibilität ihrer Lebensplanung, wie z. B. das Wechseln des Wohnortes in ein anderes Bundesland, sondern verhindern auch einen Gesamtüberblick sowie die Einführung einheitlicher Standards.

Rechtsanspruch

Für die Leistung des „Persönlichen Budgets“ muss es die Möglichkeit der Rechtsdurchsetzung geben. Dies setzt einen Rechtsanspruch für Menschen mit Behinderungen voraus.

b. Weitere erforderliche Rahmenbedingungen bei der Umsetzung des „Persönlichen Budgets“

Der Bezug von „Persönlichem Budget“ erfordert von den Nutzerinnen und Nutzern ein

¹¹ Ergebnis der Arbeit an den Thementischen im Rahmen der 2. öffentlichen Sitzung der Wiener Monitoringstelle am 12. Oktober 2017

hohes Maß an Selbstbestimmung und Mitwirkung. Dafür unerlässlich ist das flächendeckende Angebot des Empowerments und der Beratung durch Menschen mit Behinderungen nach dem Peer-Counseling-Prinzip.

Auch auf das Modell der „Unterstützten Entscheidungsfindung“ wird verwiesen.

c. Evaluierung aller bestehenden Leistungen

Derzeit bestehende Leistungen der Stadt Wien für Menschen mit Behinderungen sind einer Evaluierung zu unterziehen und nach den genannten Empfehlungen zum „Persönlichen Budget“ zu administrieren. Dabei ist im Sinne der UN-Konvention die Partizipation von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten.

Gemäß § 7b Abs. 4 Wiener Antidiskriminierungsgesetz
idgF ausgearbeitet und am 28.02.2018 einstimmig beschlossen.