



## **KONTROLLAMT DER STADT WIEN**

**Rathausstraße 9  
A-1082 Wien**

Tel.: 01 4000 82829 Fax: 01 4000 99 82810

e-mail: [post@kontrollamt.wien.gv.at](mailto:post@kontrollamt.wien.gv.at)

[www.kontrollamt.wien.at](http://www.kontrollamt.wien.at)

DVR: 0000191

KA II - FSW-2/09

Fonds Soziales Wien, Prüfung des Angebotes der  
Persönlichen Assistenz im Behindertenbereich

Tätigkeitsbericht 2009

## KURZFASSUNG

*Der Träger der Behindertenhilfe Fonds Soziales Wien (FSW) hat als Hilfestellung für Menschen mit schweren Körperbehinderungen die Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz als freiwillige Leistung eingeführt.*

*Zunächst wurde die Abwicklung des zweijährigen Modellprojektes untersucht und die finanziellen Auswirkungen im Projektverlauf durch einen Vergleich mit bisher in Anspruch genommenen Leistungen aufgezeigt. Hinsichtlich der nachfolgenden Regelleistung des FSW wurden die Einstufungslogik zur Höhe der Förderungsbeträge thematisiert sowie Verbesserungen in administrativen Belangen empfohlen.*

## INHALTSVERZEICHNIS

1. Allgemeines .....	4
1.1 Zielsetzungen des FSW.....	4
1.2 Rechtliche Grundlagen für Leistungen für Menschen mit Behinderung.....	4
2. Modellprojekt Persönliche Assistenz in Wien .....	5
2.1 Ausgangslage und Projektauftrag.....	5
2.2 Erstellung eines Projektkonzeptes.....	7
2.3 Durchführung des Modellprojektes .....	8
2.4 Auswertungen zum Modellprojekt.....	12
2.5 Feststellungen des Kontrollamtes.....	15
3. Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz .....	21
3.1 Förderungsgrundlagen .....	21
3.2 Kenndaten zum 31. Dezember 2008.....	24
3.3 Feststellungen des Kontrollamtes.....	26
Anhang	
ALLGEMEINE HINWEISE .....	34
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	35

## PRÜFUNGSERGEBNIS

### 1. Allgemeines

#### 1.1 Zielsetzungen des FSW

Der gemeinnützige Fonds FSW vollzieht als Träger der Sozial- bzw. Behindertenhilfe Teile des Wiener Sozialhilfegesetzes (WSHG) sowie das Wiener Behindertengesetz (WBHG). Mit der Koordination und Kontrolle von Angeboten und Leistungen für Menschen mit Behinderung nimmt er wesentliche Aufgaben in der Wiener Behindertenhilfe wahr.

Die Satzung des FSW weist u.a. die medizinische, psychische und soziale Beratung, Behandlung und Betreuung sowie Pflege von bedürftigen Menschen, deren Rehabilitation und gesellschaftliche Integration sowie Präventionsmaßnahmen zur Vorbeugung und Verhinderung bzw. Verringerung der Bedürftigkeit als Zielsetzungen aus. Eine Bedürftigkeit im Sinn dieser Zielsetzungen liegt bei einer geistigen und/oder körperlichen Behinderung vor.

Die Finanzierung von erforderlichen Leistungen für Menschen mit Behinderung kann durch verschiedene Förderungsarten vorgenommen werden. Nähere Bestimmungen zur Inanspruchnahme von Förderungsmitteln wurden vom FSW in Förderungsrichtlinien festgelegt.

#### 1.2 Rechtliche Grundlagen für Leistungen für Menschen mit Behinderung

1.2.1 Die Hilfestellungen für Menschen mit Behinderung beruhen auf verschiedenen gesetzlichen Bestimmungen; die im Zusammenhang mit diesem Bericht relevanten Vorschriften wurden im Folgenden dargestellt:

Gemäß § 3 WBHG kommen als Maßnahmen für behinderte Menschen die Eingliederungshilfe, die Hilfe zur geschützten Arbeit, die Beschäftigungstherapie, die Hilfe zur Unterbringung sowie die persönliche Hilfe in Betracht. Im Einzelfall hat der FSW als Träger der Behindertenhilfe jene Maßnahme zu gewähren, die der Eigenart der Behin-

derung Rechnung trägt und zur Erreichung eines bestmöglichen Erfolges notwendig und zweckmäßig ist.

Der FSW kann als Träger der Sozialhilfe an behinderte Menschen aber auch soziale Dienste gem. § 22 WSHG wie z.B. die Hauskrankenpflege oder die Hilfe zur Weiterführung des Haushaltes gewähren.

Wenn aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung oder einer Sinnesbehinderung der ständige Betreuungs- und Hilfebedarf (Pflegebedarf) voraussichtlich sechs Monate andauern wird oder würde, kann Pflegegeld nach bundes- oder landesgesetzlichen Vorschriften beantragt werden. Dieses hat den 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. Die Gewährung von Pflegegeld erfolgt durch verschiedene EntscheidungsträgerInnen, wie z.B. die Sozial- oder UnfallversicherungsträgerInnen.

Um Menschen mit schweren Behinderungen die Teilnahme am allgemeinen Arbeitsmarkt oder die Absolvierung einer Ausbildung zu ermöglichen, sieht § 6 Abs. 2 Behinderteneinstellungsgesetz (BEinStG) individuelle Unterstützungsangebote wie z.B. die begleitende Hilfe am Arbeitsplatz (insbesondere Arbeitsassistenz) vor. Die Vollziehung des BEinStG erfolgt durch das Bundessozialamt.

1.2.2 Auf freiwilliger Basis erbrachte bzw. erbringt der FSW für Menschen mit Behinderung individuell bemessene Geldleistungen, die nicht im WBHG verankert sind. So war bis in das Jahr 2008 die von der ehemaligen Magistratsabteilung 12 - wien sozial übernommene sogenannte erhöhte ambulante Monatspauschale ausbezahlt worden, welche in der Folge durch die Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz abgelöst wurde.

## 2. Modellprojekt Persönliche Assistenz in Wien

### 2.1 Ausgangslage und Projektauftrag

2.1.1 In den letzten drei Jahrzehnten entwickelte sich in der Auseinandersetzung mit der "Selbstbestimmt-Leben-Bewegung" sowohl auf internationaler als auch auf natio-

nalere Ebene eine neue Form in der Behindertenbetreuung, nämlich das Modell der Persönlichen Assistenz. Im Gegensatz zu fremdbestimmter Behindertenhilfe legen beim Assistenzkonzept behinderte Menschen die durch persönliche Assistentinnen bzw. Assistenten zu erbringenden Hilfen in allen Bereichen des täglichen Lebens selber fest. Dazu zählt etwa die Unterstützung bei der Körperpflege und/oder der Haushaltsführung, aber auch bei der Mobilität und der Kommunikation.

Die nach § 46 WBHG eingerichtete Interessenvertretung behinderter Menschen beschloss Mitte des Jahres 2002, eine Arbeitsgruppe zur Erstellung der Rahmenbedingungen für Persönliche Assistenz einzusetzen. Ein im Dezember desselben Jahres an die Wiener Landesregierung und den Wiener Landtag zur Kenntnis gebrachter, abschließender Bericht sollte als Grundlage für ein Pilotprojekt dienen.

2.1.2 Ebenfalls im Jahr 2002 wurde mithilfe einer Trägerorganisation ein von der Stadt Wien finanziertes Angebot geschaffen, das in Richtung Persönlicher Assistenz ging. Insgesamt standen unter dem Titel Teilbetreutes Wohnen 20 Kontingentplätze mit einer wöchentlichen Pauschale im Ausmaß von acht Stunden für Unterstützungsleistungen zur Verfügung. Ein weiteres Angebot betraf die in Form einer Direktzahlung gewährte erhöhte ambulante Monatspauschale in der Höhe von 1.400,- EUR, wobei vereinzelt darüberhinausgehende Beträge zusätzlich ausbezahlt wurden (s. Pkt. 1.2.2).

2.1.3 Im Jahr 2004 beauftragte die damalige amtsführende Stadträtin der Geschäftsgruppe Gesundheit und Soziales den FSW, sich mit den Regelungen über die Inanspruchnahme von Persönlicher Assistenz insbesondere in den übrigen österreichischen Bundesländern zu befassen, um in weiterer Folge ein entsprechendes Konzept zu erarbeiten. Schwerpunkte sollten vor allem die Fragen der Finanzierung, der Schaffung rechtlicher Grundlagen, der Qualitätskontrolle und Aufsicht durch die Behörde sowie der Schaffung von Strukturen zur Festlegung des individuellen Hilfebedarfes sein.

Am 28. Juni 2005 wurde vom Wiener Gemeinderat der Beschluss-(Resolutions-)Antrag einstimmig angenommen, "die zuständige amtsführende Stadträtin für Gesundheit und Soziales möge dafür Sorge tragen, dass Menschen mit Behinderungen persönliche Assistenz und so weiter erhalten".

## 2.2 Erstellung eines Projektkonzeptes

Mit der Konzeptentwicklung für das Modellprojekt waren im zweiten Halbjahr 2005 der Fachbereich Behindertenarbeit und wegen Überschneidungen mit dem medizinisch-pflegerischen Aspekt auch der Fachbereich Pflege des FSW befasst. Dem Konzept zufolge sollte zunächst etwa 25 schwer körperbehinderten Menschen im erwerbsfähigen Alter mit PflegegeldEinstufungen 5 bis 7 (in begründeten Ausnahmefällen ab Pflegestufe 3) ein selbstbestimmtes und eigenverantwortliches Leben ermöglicht werden. Als Voraussetzungen für die Gewährung einer Förderung wurden u.a. die Führung eines eigenen Haushaltes sowie die Bereitschaft, den individuellen Hilfebedarf feststellen zu lassen, angeführt. Altersbedingte körperliche, psychische und/oder geistige Beeinträchtigungen sowie soziale Defizite stellten Ausschließungsgründe vom Projekt dar. Weiters konnten Menschen, für die eine Sachwalterin bzw. ein Sachwalter bestellt war oder die in betreuten Wohneinrichtungen lebten, keine Assistenzleistung beantragen.

Für die Messbarkeit von Qualitätsstandards für ein selbstbestimmtes Leben mit Persönlicher Assistenz wurden im Konzept des FSW in Anlehnung an den Bericht der Interessenvertretung behinderter Menschen die Anleitungs-, die Raum-, die Organisations-, die Personal- und die Finanzkompetenz der ProjektbewerberInnen definiert. Behinderte Menschen sollten demnach selbst bestimmen, wer ihnen, wann, wo und wie assistiert, wodurch sie in die Lage versetzt werden sollten, ihr Leben nach eigenen Vorstellungen zu gestalten. Selbstbestimmung bedeutete aber auch, die Persönliche Assistenz im Rahmen der möglichen Modelle selbst zu organisieren und die damit zusammenhängenden finanziellen Agenden zu regeln. Die Selbstverwaltungskompetenzen sollten entweder vorhanden sein, oder es sollte die Bereitschaft bestehen, sich diese anzueignen.

Zur Ermittlung des individuellen Hilfebedarfes aus pflegerischer und sozialer Sicht war im Vorfeld des Modellprojektes ein Hausbesuch bei den behinderten Menschen durch eine diplomierte Sozialarbeiterin bzw. einen diplomierten Sozialarbeiter sowie eine Case-Managerin bzw. einen Case-Manager des Fachbereiches Pflege vorgesehen. Daraus resultierend sollten das monatliche Stundenausmaß an Assistenzleistungen sowie das geeignete Organisationsmodell in einem Erhebungsbogen festgehalten wer-

den. Zur Auswahl stand z.B. das DienstgeberInnenmodell, bei dem der behinderte Mensch selbst als Arbeitgeberin bzw. Arbeitgeber auftritt, oder der Bezug von Assistenzleistungen über freie Dienstverträge bzw. eine Trägerorganisation. Maßnahmen zur Qualitätssicherung sowie Qualitätskontrollen sollten durch vierteljährliche Hausbesuche erfolgen.

Um eine Vergleichsmöglichkeit über die Lebensqualität der behinderten Menschen vor und nach dem Modellprojekt zu schaffen, sollten dem Konzept zufolge schriftliche Zielvereinbarungen mit den Projektteilnehmenden abgeschlossen werden. Die Zielvereinbarungen sollten mangelhafte Kompetenzen der ProjektteilnehmerInnen bzw. deren Förderung dokumentieren.

Als Finanzierungsrahmen waren 4 Mio.EUR für eine geplante Projektdauer von zwei Jahren vorgesehen. In diesem Betrag waren die Kosten für eine wissenschaftliche Begleitung enthalten. Der Personalaufwand für die Organisation durch den FSW sollte aus bestehenden Ressourcen der beteiligten Fachbereiche zur Verfügung gestellt werden.

### 2.3 Durchführung des Modellprojektes

2.3.1 Zur Abwicklung des Modellprojektes wurden vom FSW die allgemeinen Förderungsrichtlinien und die spezifische Förderungsrichtlinie der Wiener Behindertenhilfe inkl. Direktleistungen an Menschen mit Behinderung herangezogen.

Die Unterstützung von Menschen in besonderen Lebenslagen kann gemäß den allgemeinen Förderungsrichtlinien in Form von Direktleistungen erfolgen. Nach schriftlicher Beantragung entscheidet der FSW bei Vorliegen aller erforderlichen Voraussetzungen über die Gewährung der Förderung aufgrund einer individuellen fachlichen Beurteilung. Die allgemeinen Förderungsrichtlinien bestimmen weiters, dass Bewilligungen bzw. Ablehnungen schriftlich zu erfolgen haben und die zweckmäßige Verwendung der Förderungsmittel jederzeit geprüft werden kann.

Die spezifische Förderungsrichtlinie der Wiener Behindertenhilfe inkl. Direktleistungen an Menschen mit Behinderung sieht u.a. vor, dass alle gewährten Maßnahmen wie etwa Begleitung, Betreuung oder auch Pflege fachlich qualifiziert erfolgen müssen.

2.3.2 Bereits ab September 2005 konnten interessierte BewerberInnen Anträge auf Teilnahme am Modellprojekt formlos im Fachbereich Behindertenarbeit des FSW einbringen. Bei Vorliegen etwaiger Ausschließungsgründe (z.B. Vorliegen einer SachwalterInnenenschaft, Überschreiten der Altersgrenze) wurden die BewerberInnen informell, meist per Telefon über die Ablehnung verständigt. Für die Teilnahme am Modellprojekt waren in der Folge insgesamt 21 schwer körperbehinderte Menschen mit Pflegegeld-einstufungen 5 bis 7 ausgewählt worden, von denen acht Personen zusätzlich Persönliche Assistenz am Arbeitsplatz vom Bundessozialamt in Anspruch nahmen.

2.3.3 Im Zuge der durchgeführten Hausbesuche wurden die persönlichen Daten, die Familiensituation, die Einkommensverhältnisse, die Art der Beeinträchtigung, bisher bezogene Leistungen sowie die Selbsteinschätzung des erforderlichen Assistenzbedarfes durch die behinderten Menschen erhoben. Die vom Fachpersonal des FSW vorgenommene Fremdeinschätzung des individuellen Hilfebedarfes gliederte sich in eine Pflegeanamnese sowie die Feststellung der notwendigen Assistenzleistungen im Hauswirtschafts- und Freizeitbereich (Case-Management). Analog dazu wurde ein Dienstplan mit den dafür in einer Woche erforderlichen Stunden erstellt, welcher z.T. auch den Einsatz von qualifiziertem Pflegepersonal vorsah.

2.3.4 Die Zuerkennung der Persönlichen Assistenz an die FörderungsnehmerInnen erfolgte in Form von Förderungsbewilligungen durch den Fachbereich Behindertenarbeit. Zur Ermittlung der monatlichen Förderung wurde das vom Fachpersonal des FSW festgestellte Stundenausmaß an individuellen Hilfeleistungen (gegebenenfalls reduziert um die begleitende Hilfe am Arbeitsplatz des Bundessozialamtes) mit einem Stundensatz in der Höhe von 13,73 EUR, der sich am Lohn tariff für AltenbetreuerInnen orientierte, multipliziert. Der bewilligte Förderungshöchstbetrag ergab sich schließlich nach Abzug des Pflegegeldes sowie eines allfälligen Selbstbehaltes.

Änderungen des Einkommens bzw. Pflegegeldes waren dem FSW bekannt zu geben, da diese für die jeweilige Förderungshöhe relevant waren. In der Förderungsbewilligung wurde weiters angeführt, dass es sich bei der Persönlichen Assistenz um eine freiwillige Leistung des FSW handelt, auf die kein Rechtsanspruch besteht.

Die Förderung für Persönliche Assistenz war auf zwei Jahre - beginnend mit 1. April 2006 - befristet und ersetzte alle bisherigen Sonderleistungen.

2.3.5 Die Projektteilnehmenden finanzierten mit den erhaltenen Beträgen neben bestimmten Sachkosten vor allem die Leistungen der Assistentinnen bzw. Assistenten. Diese unterstützten die behinderten Menschen im Alltag z.B. beim An- und Auskleiden, bei der Körperpflege, beim Einkaufen, bei der Zubereitung und Einnahme der Mahlzeiten, bei der Fortbewegung innerhalb der Wohnung aber auch beim Verlassen der Wohnung etwa für die Begleitung zu Ärztinnen bzw. Ärzten oder Ämtern und bei der Aufrechterhaltung sozialer Kontakte. Zur täglichen Abdeckung dieser Hilfestellungen wurden in der Regel mehrere Assistentinnen bzw. Assistenten benötigt.

2.3.6 Die Förderungen wurden am Anfang der Projektphase monatlich mit dem bewilligten Höchstbetrag an die FörderungsnehmerInnen ausbezahlt. In der Folge wurden die Auszahlungsbeträge an die vom FSW überprüften und anerkannten Verwendungsnachweise angepasst.

Als Verwendungsnachweis war lt. Förderungsbewilligung eine monatliche Abrechnung samt Belegen an den FSW zu übermitteln. Im standardisierten Formblatt des FSW waren die Namen der Assistentinnen bzw. Assistenten im DienstgeberInnenmodell bzw. die assistenz anbietenden Einrichtungen samt den überwiesenen Beträgen einzutragen. Weiters waren die Ausgaben für Steuerberatung und Qualifizierungsmaßnahmen anzuführen. In Kopie waren Belege wie etwa Lohnzettel und Honorarnoten über Assistenzleistungen sowie Sachkosten beizulegen. Im Sommer 2007 wurde das standardisierte Formblatt modifiziert, in dem die tatsächlich von den Assistentinnen bzw. Assistenten geleisteten Stunden anzuführen waren.

Obwohl gemäß der spezifischen Förderungsrichtlinie der Wiener Behindertenhilfe inkl. Direktleistungen an Menschen mit Behinderung jede Betreuung und Pflege fachlich qualifiziert erfolgen muss, waren im standardisierten Formblatt für die Abrechnung keine Informationen zur fachlichen Qualifikation der Assistentinnen bzw. Assistenten anzugeben. Ebenso waren Auskünfte über etwaige von anderen Finanziers getragene, pflegebedingte Ausgaben nicht vorgesehen.

Die eingereichten Abrechnungen wurden vom FSW auf die Übereinstimmung der Belege mit dem bewilligten Förderungszweck und auf die Einhaltung der bewilligten Höchstgrenze überprüft. Vor allem im ersten Projektjahr wurden in einigen Abrechnungen nicht förderungsfähige Sachkosten festgestellt und entsprechende Korrekturen vorgenommen. Mit Ablauf des Modellprojektes wurden Endabrechnungen über die Mittelverwendung beider Projektjahre erstellt, die Salden sowohl zu Gunsten als auch zu Lasten der ProjektteilnehmerInnen auswiesen.

2.3.7 Zur Kontrolle der Betreuungsqualität sahen sowohl das Konzept als auch die spezifische Förderungsrichtlinie der Wiener Behindertenhilfe inkl. Direktleistungen an Menschen mit Behinderung die Durchführung von Hausbesuchen vor. Dazu führte der FSW aus, dass derartige Hausbesuche außer bei der Feststellung des individuellen Hilfebedarfes vor Projektbeginn mangels entsprechender Personalkapazitäten nicht vorgenommen wurden.

Bezüglich der Förderung der Selbstverwaltungskompetenzen der Projektteilnehmenden war lt. dem Konzept die Erstellung schriftlicher Zielvereinbarungen beabsichtigt. Davon wurde noch vor Projektbeginn Abstand genommen und stattdessen ein allgemein gehaltenes Vermerk über die jeweiligen Förderungsziele auf den Erhebungsbögen festgehalten. Allerdings sollte der individuelle Nutzen der ProjektteilnehmerInnen im Rahmen einer wissenschaftlichen Begleitung näher untersucht werden.

2.3.8 Um Erkenntnisse über den Projektverlauf zu sammeln, Wirksamkeit und Nutzen zu analysieren, gute bzw. beispielhafte Modelle Persönlicher Assistenz in vergleichbaren Kommunen zu recherchieren sowie ein für Wien optimiertes Modell zu entwickeln, beauftragte der FSW eine externe Beratungsfirma mit der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojektes. Die Kosten für den rd. zweijährigen Begleitforschungsprozess beliefen sich auf 96.000,-- EUR.

Die Beratungsfirma kam zu dem Ergebnis, dass das Leben mit Persönlicher Assistenz für die ProjektteilnehmerInnen positive Veränderungen in deren Lebenssituation bewirkt hat. Dazu zählten die Erhöhung der Unabhängigkeit vom familiären Unterstützungs-

system, die Erhöhung der sozialen Kontakte und die Teilnahme am kulturellen Leben, die Verbesserung bzw. Stabilisierung der gesundheitlichen Situation und auch der beruflichen Ziele.

Für den Vergleich von verschiedenen Systemen Persönlicher Assistenz wurden in der Begleitforschung zwei österreichische Städte, nämlich Linz und Innsbruck, herangezogen. In beiden Städten bestand zunächst kein gesetzlicher Anspruch auf Persönliche Assistenz; allerdings normiert das oberösterreichische Landesgesetz betreffend die Chancengleichheit von Menschen mit Beeinträchtigungen (Oö. ChG) diesbezüglich seit Herbst 2008 eine eigenständige Leistung. Die Zielgruppen in Linz und Innsbruck waren Menschen mit Körper- bzw. Sinnesbehinderungen ohne Einschränkungen in Bezug auf Lernschwierigkeiten und psychische Beeinträchtigungen. Eine weitere Gemeinsamkeit in diesen beiden Städten lag in der Begrenzung des Ausmaßes an Assistenzleistungen auf maximal 250 Stunden pro Monat.

Für die Weiterführung der Persönlichen Assistenz als Regelleistung im Angebotsspektrum des FSW wurden einige Verbesserungsmöglichkeiten von der Beratungsfirma vorgeschlagen. So wurden u.a. die Ausweitung der Zielgruppe um bislang ausgeschlossene Personengruppen, die verstärkte Berücksichtigung der Selbsteinschätzung des Assistenzbedarfes durch die BewerberInnen und eine vermehrte Nutzung von Zielvereinbarungen angeregt. Weiters wurden die Verfahrensabwicklung sowie das Regelwerk thematisiert, vor allem im Hinblick auf eine Angleichung der Rahmenbedingungen mit jenen der Persönlichen Assistenz am Arbeitsplatz.

#### 2.4 Auswertungen zum Modellprojekt

Zur Veranschaulichung des Umfanges der Leistungen im Rahmen des Modellprojektes nahm das Kontrollamt auf Grundlage der Erhebungsbögen der Hausbesuche, der eingereichten Verwendungsnachweise sowie der Verrechnungs- bzw. Controllingdaten der ProjektteilnehmerInnen einige Auswertungen vor.

2.4.1 Zu Projektbeginn im April 2006 wiesen zwölf der 21 ProjektteilnehmerInnen die Pflegestufe 5, zwei die Pflegestufe 6 und sieben die Pflegestufe 7 auf. Für alle Be-

zieherInnen von Pflegegeld der Stufen 6 und 7 stellte das Fachpersonal des FSW das Erfordernis einer 24-Stunden-Assistenz fest, was die permanente Anwesenheit von Assistenzgebenden bedeutete. Für Personen mit der Pflegestufe 5 wurde ein Unterstützungsbedarf beginnend mit 9,5 Stunden pro Tag bis hin zu einer 24-Stunden-Assistenz ermittelt.

Für insgesamt 16 ProjektteilnehmerInnen wurde ein Assistenzbedarf zur Nachtzeit ausgewiesen. Als notwendige Leistungen in der Nacht wurde vor allem Umlagern von Armen und Beinen und Unterstützung beim Trinken im Bedarfsfall, Hilfe beim Aufsuchen der Toilette bzw. Verwendung der Harnflasche und teilweise die Bedienung eines Beatmungsgerätes erhoben. Auch die Befriedigung der Bedürfnisse des Kleinkindes einer Projektteilnehmerin stellte einen Grund für die nächtliche Anwesenheit von Assistentinnen bzw. Assistenten dar.

2.4.2 Die tatsächlich mit der Förderung finanzierten Assistenzstunden waren erst ab Sommer 2007 in den monatlichen Abrechnungen anzugeben, wobei sechs Förderungsnehmende dieser Vorgabe nicht oder nur unvollständig nachgekommen waren. Am Ende des Projektzeitraumes (März 2008) lagen demnach keine einheitlichen Datengrundlagen vor, die standardisierte Auswertungen über die von den Projektteilnehmenden tatsächlich in Anspruch genommenen Leistungsstunden ermöglicht hätten.

Um die Größenordnung des Hilfebedarfes der 21 Projektteilnehmenden dennoch darzustellen, wurde vom Kontrollamt eine Auswertung der im Projektvorfeld bei den Hausbesuchen erstellten Erhebungsbögen vorgenommen. Diese ergab, dass sich der durchschnittlich mit 674 Stunden je Teilnehmerin bzw. Teilnehmer und Monat erhobene Hilfebedarf auf 425 Assistenzstunden (d.s. rd. 63 %) sowie 249 Pflege- und Betreuungsstunden (d.s. rd. 37 %) verteilte.

2.4.3 Für das zweijährige Modellprojekt wurde auf Grundlage der Bedarfserhebungen des FSW zunächst mit einer maximalen Förderungssumme in der Höhe von 3.654.761,60 EUR gerechnet. Nach Ablauf des Projektes und Prüfung aller eingereichten Belege betrugen die widmungsgemäß verwendeten Mittel insgesamt 2.992.987,64

EUR. Eine Auswertung der Datengrundlagen der einzelnen ProjektteilnehmerInnen zeigte, dass neun TeilnehmerInnen lediglich zwischen rd. 30 % und rd. 80 % sowie sechs TeilnehmerInnen zwischen rd. 85 % und rd. 95 % der ihnen ursprünglich bewilligten Förderungssumme beanspruchten. Weitere sechs TeilnehmerInnen verbrauchten den vollen Betrag.

Schließlich wurde anhand der Verrechnungsdaten festgestellt, dass sich die Bandbreite der tatsächlich verbrauchten Förderungsbeträge je Projektteilnehmerin bzw. Projektteilnehmer monatlich zwischen 1.132,74 EUR und 9.310,20 EUR bewegte; der Durchschnitt lag bei 5.938,47 EUR.

Nach Ablauf des zweijährigen Projektzeitraumes ergaben sich gegenüber elf Projektteilnehmenden Rückforderungen aus den Endabrechnungen von insgesamt 92.003,75 EUR. Zum Zeitpunkt der Einschau des Kontrollamtes hafteten lt. den Unterlagen der (damaligen) Magistratsabteilung 6 - Rechnungsamt noch insgesamt 35.816,19 EUR aus, da fünf Personen ihrer Rückzahlungsverpflichtung nicht nachgekommen waren.

2.4.4 Zur Darstellung der monetären Auswirkungen der Umsetzung des Modellprojektes wurden vom Kontrollamt die Ausgaben der vor Projektbeginn bezogenen sozialen Dienste sowie Angebote aus der Behindertenhilfe aller ProjektteilnehmerInnen erhoben und den endabgerechneten Förderungsbeträgen gegenübergestellt.

Ausgaben des FSW je Monat in EUR	Anzahl der ProjektteilnehmerInnen	
	vor Projektbeginn	lt. Endabrechnung
von 0,-- bis 2.000,--	14	1
von 2.001,-- bis 4.000,--	3	4
von 4.001,-- bis 6.000,--	2	5
von 6.001,-- bis 8.000,--	1	5
von 8.001,-- bis 10.000,--	1	6

Die Auswertung zeigt, dass der FSW vor Projektbeginn an zwei Drittel der Personen monatliche Leistungen im Wert von bis zu 2.000,-- EUR gewährte. Diese Personen bezogen die erhöhte ambulante Monatspauschale bzw. soziale Dienste oder lebten in einer betreuten Wohnform. Vier Personen erhielten vom FSW bereits Direktleistungen im Wert von mehr als 4.000,-- EUR im Monat.

Durch die Einführung des Modellprojektes kam es - bei rein pekuniärer Betrachtung - zu einer mehrheitlichen Verschiebung der Ausgaben des FSW je Teilnehmerin bzw. Teilnehmer in den Bereich ab 4.000,-- EUR.

#### Stellungnahme des Fonds Soziales Wien:

Der Forderung nach einer neuen Leistung Persönliche Assistenz lag als Argumentarium zugrunde, dass es sich bei der Zielgruppe um Menschen handelt, die durch die vorhandene Leistungspalette keine ausreichende Sicherung ihres Betreuungsbedarfes erfuhren, schon gar nicht eine zeitgemäße Lebenssituation, die an den allgemeingültigen Rechten von Menschen mit Behinderung (s.a. UN-Konvention) orientiert war. Daraus ergab sich aufgrund der ausgewählten Personen, die sehr hohe Pflegegeldstufen repräsentierten, zwangsläufig eine entsprechende Kostensteigerung.

### 2.5 Feststellungen des Kontrollamtes

2.5.1 Die Entscheidungskriterien bei der Auswahl interessierter BewerberInnen für das Modellprojekt wie z.B. die umfassende Feststellung der Selbstverwaltungskompetenzen oder die Begründung bei Ablehnungen waren für das Kontrollamt aus der Aktenlage nicht erkennbar.

Um Erfahrungen aus dem Modellversuch ableiten zu können, wurde ein repräsentativer Querschnitt an Personen verschiedener Bedarfslagen aus den Pflegegeldstufen 5 bis 7 ausgewählt, insbesondere aber auch Personen, die durch kein anderes adäquates Leistungsangebot ausreichend versorgt werden konnten (s.a. Pkt. 2.4.4).

Die Feststellung des Assistenzbedarfes wurde vorwiegend von Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern eines Beratungszentrums für die Altenpflege des FSW unter Zuhilfenahme von pflegeorientierten Checklisten vorgenommen, obwohl der Fokus beim Hilfebedarf in der Behindertenbetreuung auf einer aktiven alltäglichen Lebensführung und der Ge-

staltung sozialer Beziehungen liegt. Im Zuge des Case-Managements wurde der individuelle Hilfebedarf bei zwei Drittel der Projektteilnehmenden höher als in den eigenen Selbsteinschätzungen angenommen. Häufig wurde die Anwesenheit einer Assistentin bzw. eines Assistenten zur Nachtzeit für notwendig erachtet. In diesem Zusammenhang war anzumerken, dass für die Projektteilnehmenden zusätzlich zum pflegerischen Bedarf durchschnittlich 425 Monatsstunden an Assistenzleistungen erhoben wurden, womit sie klar über der in der Begleitstudie angeführten Höchstgrenze österreichischer Vergleichsstädte von 250 Assistenzstunden lagen. Die großzügig bemessene Maßnahmenplanung durch den FSW wurde im Projektverlauf nicht zuletzt dadurch sichtbar, dass einige Personen deutlich weniger als die jeweils bewilligte Förderungssumme verbrauchten.

Die Entscheidung für einen Pilotversuch erfolgte nicht zuletzt aufgrund des Mangels an Vorerfahrungen mit einer derartigen Leistung, bezogen auf praktisch alle Aspekte dieser neuartigen Leistungserbringung wie z.B. tatsächliche Bedarfslagen, Abwicklung, Dokumentation, administrativer Aufwand etc. Der FSW teilt daher in vieler Hinsicht die kritischen Erkenntnisse des Kontrollamtes, sieht sich aber auch in der Durchführung des Piloten bestätigt. Die gewonnenen Erfahrungen führten in vielen Punkten zu Veränderungen in der Umsetzung als Regelleistung, nämlich der Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz.

Aufgrund des Charakters eines Modellprojektes war auch das Instrument der Selbsteinschätzung im Versuchsstadium. Daher wurde zunächst vermehrt eine vorsichtige, professionelle Einschätzung der Case-ManagerInnen berücksichtigt, um bestehende und zu erwartende Gefahrensituationen durch mangelnde Betreuung im privaten (also nicht durch institutionelle Rahmenbedingungen geschützten) Umfeld zu beheben bzw. zu verhindern.

2.5.2 Die Beratungsfirma kam im Zuge der Evaluierung des Modellprojektes u.a. zu dem Ergebnis, dass das Leben mit Persönlicher Assistenz für die Projektteilnehmenden

positive Veränderungen in der Lebens- und/oder Gesundheitssituation bewirkt hat. Die Assistenzleistungen schlugen sich naturgemäß in höheren Ausgaben für den FSW nieder. So hatten sich die Ausgaben gegenüber der Situation vor dem Modellprojekt mehr als verdoppelt. Insgesamt wurden im zweijährigen Zeitraum 2,99 Mio.EUR als Zuschuss für die Persönliche Assistenz der 21 ProjektteilnehmerInnen aufgewendet, was durchschnittlichen Jahresausgaben von rd. 71.260,-- EUR je Teilnehmerin bzw. Teilnehmer entspricht.

Zur Feststellung des Kontrollamtes, dass pro TeilnehmerIn rd. 71.260,-- EUR durchschnittlicher Jahresaufwand entstanden sind, wird angemerkt, dass dies Tageskosten von rd. 195,-- EUR entspricht. Im Vergleich dazu muss im Rahmen der "klassischen" Behindertenhilfe für ein typisches Leistungspaket bestehend aus Vollbetreutem Wohnen, Beschäftigungstherapie und Fahrten-dienst mit Kosten in der Höhe von durchschnittlich mindestens 170,-- EUR bis über 210,-- EUR gerechnet werden. Hierbei ist der mögliche gleichzeitige Bezug von weiteren Förderungen (z.B. Hilfsmitteln) noch nicht berücksichtigt.

2.5.3 Während bei der Berechnung der Höhe des Zuschusses Geldleistungen anderer Einrichtungen wie die Finanzierung der Arbeitsassistenz durch das Bundessozialamt oder das Pflegegeld berücksichtigt wurden, war beim Verwendungsnachweis keine Aufstellung über die Gesamtgebarung vorzulegen. Das vom FSW eingesetzte, standardisierte Abrechnungsformular war daher nicht geeignet, etwaige Überförderungen aufzuzeigen. Der FSW legte den Schwerpunkt bei der Überprüfung der eingereichten Abrechnungen nur auf die Einhaltung des bewilligten Finanzrahmens. Als Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung ließ er sich Abrechnungen samt Belegen bis zur Höhe der bewilligten Förderungsmittel vorlegen.

Im Sinn der Selbstbestimmung ist ein konkreter Nachweis der Verwendung des Pflegegeldes weder im Bundespflegegeldgesetz (BPGG) noch im Wiener Pflegegeldgesetz (WPGG) vorgesehen.

Das Formular für den Verwendungsnachweis hat sich daher ausschließlich auf die vom FSW ergänzend geförderten Leistungen bezogen und diese ausreichend abgedeckt (s.a. Pkt. 3.3.4).

Die mit Ablauf des Modellprojektes vom FSW erstellten Endabrechnungen über die Mittelverwendung der beiden Projektjahre ergaben bei einigen Projektteilnehmenden Salden zu ihren Lasten, da sie die ihnen ausbezahlten Förderungssummen nicht zur Gänze belegen konnten. Von den betroffenen Teilnehmerinnen bzw. Teilnehmern zahlten sechs die nicht verwendeten Mittel an den FSW zurück, von fünf Teilnehmenden waren zum Zeitpunkt der Einschau die Rückzahlungen noch ausständig. Das Kontrollamt regte vor allem im Hinblick auf die Weiterführung der Persönlichen Assistenz als Regelleistung an, bei Vorliegen von Zahlungsschwierigkeiten eine neuerliche Beurteilung der Finanzkompetenz der FörderungsempfängerInnen vorzunehmen.

Im Hinblick auf noch offene Rückzahlungen durch fünf TeilnehmerInnen zum Zeitpunkt der Einschau darf mitgeteilt werden, dass der FSW sämtliche notwendigen Schritte gesetzt hat, die offenen Forderungen einzubringen. Per Stichtag 3. September 2009 gab es lediglich zwei Personen, bei denen offene Forderungen bestanden. Mit einer Person finden derzeit Gespräche bzgl. einer Ratenvereinbarung statt. Die andere Person befindet sich im Privatkonkurs, wobei die offene Forderung vom FSW beim zuständigen Konkursgericht angemeldet wurde.

Ein standardisiertes Mahnwesen befindet sich derzeit im Aufbau, welches ab der nächsten Abrechnungsperiode zum Einsatz kommen soll.

Die Finanzkompetenz der TeilnehmerInnen (nunmehr der Pflegegeldergänzungsleistung) wird mit hoher Aufmerksamkeit beobachtet und führte zu folgenden Maßnahmen:

Bei Unregelmäßigkeiten in der Abrechnung bzw. diesbezüglichen Schwierigkeiten hat der FSW gemäß Pkt. 11.2 der Spezifischen Förderungsrichtlinie zur "Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz" für Menschen mit Behinderung die Möglichkeit, die betroffene Person zu einem Gespräch oder einer Begutachtung durch ein multiprofessionelles Team einzuladen. Bei wiederholtem unentschuldigtem Fernbleiben kann die Förderung gemäß Pkt. 13.1.1 der Spezifischen Förderungsrichtlinie eingestellt oder widerrufen werden. Weiters können gemäß Pkt. 6.4 der genannten Förderungsrichtlinie Auflagen und Bedingungen vorgegeben werden, welche die zweckmäßige Verwendung der zugesagten Förderungsmittel gewährleisten. Die wichtigste, derzeit vom FSW vorgegebene Bedingung ist die Beiziehung einer Steuerberaterin bzw. eines Steuerberaters. Die Kosten hierfür können im Rahmen der bewilligten Förderungssumme verrechnet werden.

Darüber hinaus wurde bereits ein Frühwarnsystem implementiert, das vorsieht, dass einerseits die LeistungsbezieherInnen vorab schriftlich informiert werden, sobald ein bestimmter Prozentsatz der Jahresförderungssumme bereits ausgeschöpft ist, und andererseits werden Zahlungen in den letzten beiden Förderungsmonaten des Durchrechnungszeitraumes bei Bedarf nur mehr aliquot bis zur maximalen Jahresförderungssumme ausbezahlt.

2.5.4 Die für eine Leistungsstatistik erforderlichen Datengrundlagen standen nicht zur Verfügung, da eine Verlaufskontrolle der bezogenen Unterstützungen durch eine standardisierte Dokumentation der verschiedenen Assistenz-, Hauswirtschafts- sowie Pflege- und Betreuungsstunden vom FSW im Modellprojekt nicht geplant war.

Die bewilligte Förderungssumme soll ein Paket an Unterstützungsleistungen abdecken; nicht vorgesehen ist jede einzelne Dienstleistung als solche abzugelten. Die Erfassung bzw. Erhe-

bung der benötigten einzelnen Leistungen erfolgt daher ausschließlich bei Antragstellung, um die Berechnung des gesamten Stundenbedarfes möglichst genau und transparent umzusetzen. Die Kompetenz und Entscheidungsgewalt über die tatsächliche Lebensgestaltung obliegen im Sinn der Selbstbestimmung immer den Betroffenen. Diese können, dürfen und sollen zugunsten einer flexiblen Alltagsbewältigung jederzeit (im Rahmen der Förderungssumme und des grundsätzlichen Förderungszweckes der Leistung) den Einsatz der Assistentinnen bzw. Assistenten und somit der Mittel eigenverantwortlich steuern. Die vom Kontrollamt angesprochene Leistungsstatistik weicht daher von der Intention der geförderten Leistung ab (s.a. Pkt. 3.3.4).

Die ursprünglich im Konzept bzw. in der spezifischen Förderungsrichtlinie der Wiener Behindertenhilfe inkl. Direktleistungen an Menschen mit Behinderung vorgesehenen Qualitätssicherungsmaßnahmen und -kontrollen in Form von Zielvereinbarungen und Hausbesuchen wurden mangels Personalressourcen nicht durchgeführt. Ebenfalls wurde die Vorgabe der o.a. Richtlinie, wonach jede Pflege und Betreuung fachlich qualifiziert erfolgen müsse, im Hinblick auf die neben den Assistenzleistungen im Haushalts- und Freizeitbereich durchgeführten pflegerischen Leistungen vom FSW nicht überprüft.

Der FSW erhielt für die Durchführung des Modellversuches weder zusätzliche Finanz- noch Personalressourcen. Es konnten daher nicht alle vorstellbaren Qualitätssicherungsmaßnahmen vorgenommen werden. Im Rahmen der Begleitforschung wurde jedoch sehr wohl die Frage der qualitativen Veränderung im Leben der TeilnehmerInnen erhoben.

Symptomatisch für die Leistung Persönliche Assistenz ist ja gerade, dass auch nicht qualifiziertes Personal die Assistenz ausüben können soll. Maßgeblich betont wird von der betroffenen Zielgrup-

pe, dass sie sich als "Expertinnen bzw. Experten in eigener Sache" betrachten und die Anleitungs- und somit auch Einschulungskompetenz bei sich verortet haben möchten. Zum Zeitpunkt des Modellversuches bezog sich der FSW zwar auf die Spezifische Förderungsrichtlinie der Wiener Behindertenhilfe inkl. Direktleistungen an Menschen mit Behinderung, da es sich jedoch um einen Modellversuch handelte, waren Abweichungen im Interesse einer innovativen Leistungsentwicklung durchaus beabsichtigt.

### 3. Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz

Die im Modellprojekt gewonnenen Erkenntnisse mit der neuen Betreuungsform dienten dem FSW als Grundlage für die Einführung des neuen Angebotes der sogenannten Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz in Wien.

#### 3.1 Förderungsgrundlagen

3.1.1 In der Sitzung vom 29. Jänner 2008 nahmen das Kuratorium und das Präsidium des FSW einen Bericht des Fachbereiches Behindertenarbeit zum Modellprojekt Persönliche Assistenz zur Kenntnis, der sich einerseits auf seine eigenen Erfahrungen und andererseits auf die Ergebnisse der Begleitforschung stützte. Dem Bericht bzw. dem Protokoll der Sitzung ist zu entnehmen, dass ab 1. April 2008 die neue Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz sowohl den bisherigen Bezieherinnen bzw. Beziehern der erhöhten ambulanten Monatspauschale und den Teilnehmenden des Modellprojektes als auch neuen Antragstellerinnen bzw. Antragstellern angeboten werden sollte.

Im März 2008 wurde vom Präsidium des FSW die spezifische Förderungsrichtlinie zur "Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz" für Menschen mit Behinderung beschlossen, um eine auf die persönlichen Bedürfnisse abgestimmte individuelle Form der Unterstützung zu ermöglichen. Dies sollte insbesondere durch die Erhöhung der Selbstbestimmung, durch die Erhöhung der Unabhängigkeit von Angehörigen bei gleichzeitiger Entlastung dieser, durch die Unterstützung bei der (Wieder-)Annäherung an Arbeitsmarkt und Berufsausbildung sowie durch die Unterstützung beim Verbleib am Arbeitsmarkt bzw. einer Ausbildung umgesetzt werden.

Gegenüber dem Modellprojekt wurde die Zielgruppe wesentlich ausgeweitet; die neue Art der Direktleistung kann bereits bei Vorliegen der Pflegestufe 3 gewährt werden. Gemäß der spezifischen Förderungsrichtlinie schließt der Bezug der Pflegegeldergänzungsleistung andere Leistungen wie z.B. vollbetreutes Wohnen, Beschäftigungstherapie, Tagesstruktur, 24-Stunden-Betreuung, ambulante/extramurale Pflege und Betreuung aus. Demgegenüber können Leistungen der Hauskrankenpflege zusätzlich in Anspruch genommen werden.

Bei Vorliegen der in der o.a. Richtlinie aufgezählten Voraussetzungen entscheidet der FSW über die Gewährung der Förderung nach Vorlage einer sogenannten Selbstdeklaration der Assistenzbedarfsstunden sowie einer allfälligen Begutachtung bzw. eines persönlichen Abklärungsgespräches, welche durch multiprofessionelle Fachexpertinnen bzw. Fachexperten (Psychologinnen bzw. Psychologen, Ärztinnen bzw. Ärzte, SozialarbeiterInnen, Pädagoginnen bzw. Pädagogen) erfolgen können.

Die spezifische Förderungsrichtlinie zur "Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz" für Menschen mit Behinderung legt weiters den organisatorischen Rahmen von der Antragstellung über die Qualitätskontrolle und Überprüfung der Verwendung der Förderungsmittel bis zur Einstellung bzw. Rückzahlung der Leistung fest. Darüber hinaus wird festgehalten, dass die Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz keine Maßnahme nach dem WBHG darstellt und auf die Förderung kein Rechtsanspruch besteht, also freiwillig erfolgt.

3.1.2 Die Selbstdeklaration durch AntragstellerInnen erfolgt anhand des Formblattes "Selbsteinschätzung Assistenzbedarf". Dieses enthält einerseits einen Fragebogen zur Lebenssituation der Person, zur Behinderung, zum persönlichen Assistenzbedarf, zur Organisationsform der Persönlichen Assistenz sowie zur schulischen/beruflichen Entwicklung und andererseits allgemeine Informationen wie z.B. ein zur Orientierung vorgegebenes Stufenmodell zum Assistenzstundenbedarf. Die monatlichen Assistenzstunden sollten sich zwischen 140 Stunden (Pflegestufe 3) und 450 Stunden (Pflegestufe 7) bewegen.

In einer bereits im November 2007 stattgefundenen Pressekonferenz der amtsführenden Stadträtin der Geschäftsgruppe Gesundheit und Soziales wurden sowohl das obige Stufenmodell als auch die daraus ableitbaren maximalen Förderungsbeträge je Pflegestufe vorgestellt. Angekündigt wurde weiters die neue Leistung bis Ende des Jahres 2011 zu befristen und begleitend zu evaluieren.

3.1.3 Für die Bestimmung des individuellen Hilfebedarfes (Fremdeinschätzung) durch den FSW wurde vom Fachbereich Behindertenarbeit anhand der Erfahrungen aus dem Modellprojekt ein standardisiertes Berechnungsmodell entwickelt. Dabei wurden die notwendigen Hilfeleistungen für die vier Bereiche Grundbedürfnisse, Haushalt, gesellschaftliches Leben und Erhaltung der Gesundheit jeweils mit einer Stundenpauschale unterlegt. Für besonderen behinderungsbedingten oder nächtlichen Pflege- und Betreuungsbedarf wurden Zuschläge in Form von zusätzlichen Stunden angesetzt; die Anwesenheit anderer Erwachsener im Haushalt führte zu einem Stundenabschlag bei der Haushaltsführung.

Unter Zuhilfenahme der Selbstdeklaration wurden die FörderungswerberInnen vom Fachbereich Behindertenarbeit in dieses Berechnungsmodell übergeleitet. Die Bemessung des auszahlenden Förderungsbetrages wurde mit einem Stundensatz in der Höhe von 16,-- EUR und unter Berücksichtigung des Pflegegeldes und eines allfälligen Selbstbehaltes vorgenommen.

Die Berechnungslogik des FSW zur Bestimmung des individuellen Hilfebedarfes führte zu internen Obergrenzen der Förderungshöhe je Pflegestufe, die über jenen des in der Pressekonferenz vorgestellten bzw. im Formblatt "Selbsteinschätzung Assistenzbedarf" angeführten Stufenmodells lagen.

Grundlage für die Leistungsbemessung waren das Stufenmodell und die Selbstdeklaration der AntragstellerInnen, wie dies auch von der amtsführenden Stadträtin in folgender Formulierung präsentiert wurde: "Die Höhe der Leistung errechnet sich am tatsächlichen Betreuungsbedarf (in Stunden) und orientiert sich außer-

dem an der Pflegegeldstufe". Das bedeutet, dass das Stufenmodell in Anlehnung an die Pflegegeldstufen eine erste Orientierung und einen ungefähren Rahmen für die Leistungsbemessung vorgibt; diese führt ergänzt durch die "Selbsteinschätzung Assistenzbedarf" der bzw. des Betroffenen und die Prüfung des Case-Managements zu einem Gesamtergebnis. In dem entsprechenden Formular werden die AntragstellerInnen dezidiert darauf hingewiesen, dass im Fall einer Überschreitung des zur Orientierung dienenden Stufenmodells, die Kontaktaufnahme zu einer der Beratungsstellen oder zum FSW empfohlen wird.

Grundsätzlich kann es somit zu niedrigeren als auch höheren Förderungssummen als lt. Stufenmodell vorgesehen kommen. Daraus haben sich in der Praxis, um sowohl möglichst bedarfsgerecht aber auch kostenbewusst Förderungen zu gewähren, interne Obergrenzen als notwendig gezeigt. Unterschreitungen des Stufenmodells können aufgrund der Einkommenssituation oder eines von der bzw. vom Betroffenen selbst als geringer definierten Bedarfes entstehen.

### 3.2 Kenndaten zum 31. Dezember 2008

3.2.1 Zur Sicherstellung einer lückenlosen Leistungserbringung wurde der Personenkreis, wie in der Sitzung des Kuratoriums bzw. des Präsidiums beschlossen, in das neue Angebot aufgenommen. Ende des Jahres 2008 erhielten vom FSW somit 131 Personen mit Pflegegeldeinstufungen 3 bis 7 Geldleistungen aus dem Titel Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz. Der durchschnittliche Förderungsbetrag pro Person betrug im Dezember 2008 4.389,92 EUR, was einem Finanzierungserfordernis in der Höhe von 575.079,-- EUR in diesem Monat entsprach.

In nachstehender Tabelle werden am Beispiel des Monats Dezember 2008 die monatlichen Leistungen aus dem Pflegegeld, die der Öffentlichkeit vorgestellten Wertgrenzen des Stufenmodells und die durchschnittlichen Zuschüsse des FSW aus dem Titel der Pflegegeldergänzungsleistung dargestellt:

Anzahl der FörderungsempfängerInnen	Pflegegeld gemäß Pflegegeldgesetzen		Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz	
	Stufe	Auszahlungsbetrag Dezember 2008 in EUR	Vorgestellte Wertgrenzen lt. Stufenmodell je Monat in EUR	Durchschnittlicher Zuschuss Dezember 2008 in EUR
8	3	421,80	1.810,20	1.798,88
23	4	632,70	2.079,30	1.765,57
52	5	859,30	3.456,70	4.181,37
13	6	1.171,70	4.108,30	6.092,23
35	7	1.562,10	5.637,90	6.384,29

Im Rahmen der neuen Regelleistung wurden vom FSW für den Dezember 2008 als Ergänzung zum Pflegegeld durchschnittlich Zuschüsse für Persönliche Assistenz ausbezahlt, die je nach Pflegestufe das Drei- bis Fünffache des Pflegegeldes ausmachten. Damit lagen sie in den Pflegestufen 3 und 4 unter den vorgestellten Wertgrenzen und in den Pflegestufen 5 bis 7 z.T. deutlich darüber.

Eine detaillierte Auflistung aller LeistungsempfängerInnen zeigte, dass an insgesamt 81 Personen höhere als im Stufenmodell vorgesehene Förderungsbeträge gewährt wurden. Mehrheitlich lagen die Auszahlungsbeträge innerhalb der für die Abdeckung des Assistenzbedarfes geschaffenen internen Obergrenzen des FSW.

Auf die Ausführungen zu Pkt. 3.1.3 wird verwiesen.

3.2.2 Die Gewährung der Förderungen erfolgte bei rd. 30 % aller Anträge auf Basis von Begutachtungen bzw. persönlichen Abklärungsgesprächen. Die Mehrzahl der Erledigungen wurde auf Grundlage der in den Akten aufliegenden bzw. der im Zuge der Antragstellung vorgelegten Unterlagen unter Anwendung des neuen Berechnungsmodells vorgenommen.

Vier Personen wurden in das neue Angebot einbezogen, obwohl sie im April 2008 das Regelpensionsalter bereits überschritten hatten und damit eine erforderliche Voraussetzung nicht erfüllten. Vom FSW wurde dies damit begründet, dass Personen mit vorherigem Bezug der erhöhten ambulanten Monatspauschale weiterhin eine Direktleistung aus der Behindertenhilfe beziehen sollten.

Demgegenüber lehnte der FSW bis zum 31. Dezember 2008 insgesamt acht Neuanträge auf Gewährung der Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz mit der Begründung ab, dass die FörderungswerberInnen zum Zeitpunkt der Antragstellung das gesetzliche Pensionsantrittsalter bereits erreicht hatten.

Auf die Ausführungen zu Pkt. 3.3.2 wird verwiesen.

### 3.3 Feststellungen des Kontrollamtes

3.3.1 Bei der Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz handelt es sich um eine nicht im WBHG geregelte, daher freiwillige Leistung in der Behindertenhilfe. Sie wurde im April 2008 eingeführt, damit Menschen mit körperlicher Behinderung eine Assistenzleistung zur Bewältigung des Alltags finanzieren können bzw. mehr Eigenständigkeit erhalten. Nähere Bestimmungen zur Umsetzung wurden vom FSW in der spezifischen Förderungsrichtlinie zur "Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz" für Menschen mit Behinderung erlassen.

Wie bereits im Rahmen des Begleitforschungsprozesses zum Modellprojekt von der Beratungsfirma vorgeschlagen, wurde mit Einführung der Regelleistung insofern eine Ausweitung der Zielgruppe vorgenommen, als die Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz behinderten Menschen ab der Pflegestufe 3 angeboten wird. Während sie zum 31. Dezember 2008 an 131 Personen ausbezahlt wurde, war vom FSW lt. seinem Budget 2009 eine Erweiterung der Zielgruppe auf rd. 170 Personen erwartet worden.

Vor Einführung der neuen Regelleistung wurde für die Orientierung der FörderungsnehmerInnen ein Stufenmodell zum monatlichen Assistenzstundenbedarf öffentlich vorgestellt, das auch Eingang in das Formblatt zur Antragstellung fand. Unabhängig davon entwickelte der FSW zur Fremdeinschätzung des Hilfebedarfes ein standardisiertes Berechnungsmodell mit internen Förderungsobergrenzen, die höher als jene des vorgestellten Stufenmodells waren. Aufgrund der Anwendung des FSW-internen Berechnungsmodells lagen vor allem die Förderungsbeträge der BezieherInnen der Pflegestufen 5 bis 7 über den öffentlich vorgestellten maximalen Richtwerten, auch wenn die

ausbezahlten Beträge niedriger als im vorangegangenen zweijährigen Modellprojekt waren.

Grundsätzlich war der Auftrag an den FSW zur Schaffung einer neuen Unterstützungsleistung, die den individuellen Bedürfnissen körperbehinderter Menschen gerecht werden soll, positiv zu würdigen. Im Hinblick auf die finanzielle Bedeckung der zu erwartenden steigenden Nachfrage wurde allerdings empfohlen, die aufgezeigte Richtwertproblematik einer Klärung zuzuführen.

Zentrales Ziel der Leistung ist es, Menschen mit Behinderung ein selbstständiges und selbstbestimmtes Leben im eigenen Haushalt zu ermöglichen, wobei die freie Gestaltungsmöglichkeit und Teilhabe an allen Aspekten des Lebens im Vordergrund zu stehen haben, was in der Berücksichtigung der individuellen Bedürfnisse und Vorstellungen des Einzelnen in möglichst hohem Ausmaß Niederschlag finden muss.

Das komplexe Regelwerk stellt aus Sicht des FSW keine Richtwertproblematik dar, da die Bemessung der Leistung völlig den Vorgaben und Intentionen des Auftrages entspricht (die darüber hinaus durch administrativ nötige interne Förderungsobergrenzen je Stufe ergänzt wurden, im Sinn von Vorgaben an die entscheidungsbefugten MitarbeiterInnen im Vollzug). Weiters darf hier nochmals auf den zu Pkt. 2.5.2 vorgebrachten Kostenvergleich sowie auf die Ausführungen zu Pkt. 3.1.3 verwiesen werden.

3.3.2 Die spezifische Förderungsrichtlinie zur "Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz" für Menschen mit Behinderung legt als Voraussetzung für die Gewährung einer Förderung das Alter zwischen dem vollendeten 18. Lebensjahr und dem Erreichen des gesetzlichen Pensionsantrittsalters fest. Die Einschau zeigte, dass einige behinderte Menschen einen Zuschuss zu den Kosten für Persönliche Assistenz erhielten, obwohl sie das gesetzliche Pensionsantrittsalter bereits überschritten hatten, wäh-

rend neue AntragstellerInnen abgelehnt und z.B. auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme von sozialen Diensten verwiesen wurden. Da bei der Entscheidungsfindung durch den FSW auf die zu einem früheren Zeitpunkt gewährten (freiwilligen) Direktleistungen abgestellt wurde, kam es zu ungleichen Vorgehensweisen bei älteren Menschen mit Behinderung.

Auch wenn dem Kontrollamt die unterschiedliche Ausgestaltung des Bezuges der Pflegegeldergänzungsleistung gegenüber der Inanspruchnahme sozialer Dienste nach dem WSHG bewusst war, wurde dem FSW empfohlen, künftig für gleichaltrige Menschen mit vergleichbaren Bedürfnissen einen einheitlichen Umgang bei der Maßnahmenplanung auch nach Erreichen des gesetzlichen Pensionsantrittsalters anzustreben.

Die angeführte Problematik fällt grundsätzlich in die Kompetenzen des Landes- und Bundesgesetzgebers. In diesem Punkt sieht auch der FSW eine ungelöste Fragestellung, da sämtliche Landes- und Bundesgesetze grundsätzlich davon ausgehen, dass Menschen im Alter einen Pensionsanspruch haben und somit in andere Leistungslogiken eintreten. Dies ist aber bei Menschen mit Behinderung oftmals nicht der Fall, worauf wiederum auch das WBHG (als Basis der Behindertenhilfe) keinen Bezug in seiner Leistungsgestaltung nimmt. In der Praxis war es daher notwendig, im Bereich der Behindertenarbeit für die ungeklärte Frage der Seniorität dennoch einen lebhaften und sozialpolitisch vertretbaren Umgang zu finden. In Ermangelung anderer zumutbarer Lösungen für Menschen mit Behinderung, die oft ein Leben lang unter den Bedingungen von spezifischen Leistungen der Behindertenhilfe sozialisiert wurden, werden auch in Maßnahmen wie Betreutes Wohnen oder Beschäftigungstherapie alt gewordene Menschen - sozusagen im Sinn einer freiwilligen Leistung der FSW - weiter betreut. In Anlehnung an diese übliche Vorgangsweise, bei welcher im Alter zwar kein Leistungseinstieg, sehr wohl aber ein Alt-Werden ermöglicht werden soll, wurde jenen fünf Personen, die be-

reits gewohnt waren mit Persönlicher Assistenz zu leben, die Leistung auch nach Erreichung der Altersgrenze nicht entzogen.

3.3.3 Die Gewährung der Förderungen erfolgte zwar unter Anwendung des standardisierten Berechnungsmodells in Anlehnung an die Selbstdeklarationen der behinderten Menschen aber ohne Durchführung von persönlichen Begutachtungen bzw. Abklärungsgesprächen (Case-Management). Weiters waren die im Begleitforschungsprozess vorgeschlagenen individuellen Zielvereinbarungen mit allen Assistenznehmenden bis Ende des Jahres 2008 nicht abgeschlossen. Im Hinblick auf die Höhe der eingesetzten Finanzmittel je Förderungsnehmerin bzw. Förderungsnehmer empfahl das Kontrollamt nicht nur die verpflichtende Durchführung eines Case-Managements sondern auch den Abschluss von Zielvereinbarungen zur Förderung einer aktiven Lebensführung.

Als ein Aspekt der Zielsetzungen des neuen Leistungsangebotes des FSW wurde der Zugang bzw. Verbleib der FörderungsnehmerInnen zum bzw. am Arbeitsmarkt in der spezifischen Förderungsrichtlinie zur "Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz" für Menschen mit Behinderung definiert. In diesem Zusammenhang regte das Kontrollamt die Messung des Zielerreichungsgrades der FörderungsempfängerInnen durch den FSW an.

Zielvereinbarungen sind aus inhaltlichen Überlegungen erst für die zweite Förderungsperiode geplant. Es hat sich gezeigt, dass der individuellen Gewöhnung und Anpassung der Lebensumstände auf die neu gewonnene Selbstbestimmung im ersten Bezugsjahr der Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz Raum zu geben ist, um den Leistungsbezieherinnen bzw. Leistungsbeziehern Zeit und Möglichkeit zur Entfaltung und Entwicklung persönlicher Ziele zum Ausbau der Selbstbestimmung zu geben.

Die Möglichkeit, ausführlichere Gespräche im Case-Management-Prozess zu führen - sowohl bei Neueintritt in die Leistung als auch

im Hinblick auf Zieldefinition und Zielerreichung (neben der statistischen Erfassung) - wird auch vom FSW für essentiell erachtet.

3.3.4 Die Überprüfung der Abrechnungen bzw. der widmungsgemäßen Verwendung der Förderungsmittel wurde gegenüber dem Modellprojekt mit Ausnahme einer nunmehr verpflichtenden Führung eines eigenen Bankkontos für die Abwicklung der finanziellen Belange unverändert beibehalten.

Die Pflegegeldergänzungsleistung wurde nach Abzug pflegebedingter Geldleistungen anderer RechtsträgerInnen (z.B. Pflegegeld) und eines allfälligen Selbstbehaltes als Zuschuss zu den Kosten für Persönliche Assistenz ausbezahlt. Pflegebedingte Mehraufwendungen wurden gemäß den Pflegegeldgesetzen ohne Erbringung eines Verwendungsnachweises pauschaliert abgegolten. Der FSW forderte demnach - mit der Begründung einer fehlenden Rechtsgrundlage - keinen Verwendungsnachweis über den Verbrauch des Pflegegeldes von den Assistenznehmenden ein, nahm aber sehr wohl Überprüfungshandlungen hinsichtlich der widmungsgemäßen Verwendung der ausbezahlten Pflegegeldergänzungsleistungen vor. Da diese Vorgangsweise mögliche Überförderungen nicht aufzeigte, vertrat das Kontrollamt die Ansicht, dass die Förderungsrichtlinien des FSW entsprechende Kontrollmechanismen vorsehen sollten, zumal der FSW in seiner Berechnungslogik zur Bemessung der Förderung das Pflegegeld zwar heranzog, aber keinen Abgleich über dessen Verbrauch vornahm.

Die Verwendung der Pflegegeldergänzungsleistung wird in jedem Einzelfall monatlich penibel geprüft. Diese Prüfung umfasst die vorgelegten abgeschlossenen Verträge, die von den Assistentinnen bzw. Assistenten gelegten Honorarnoten bzw. von Organisationen gelegten Rechnungen, gegebenenfalls Auszahlungsjournale der Steuerberatung bzw. deren Honorarnoten, assistenzrelevante (Überweisungs-)Belege betreffend Sozialversicherungsbeiträge, Lohnsteuer, gegebenenfalls Einkommensteuer, Kontaktdaten und Dienstpläne sowie Kontoauszüge. Dabei sind die förderbaren Tätigkeiten der Assistentinnen bzw. Assistenten in der Förderungs-

richtlinie definiert als "Jede Form der Persönlichen Hilfe in den Bereichen Haushalt, Körperpflege/Grundbedürfnisse, Erhaltung der Gesundheit, Mobilität, Kommunikation und Freizeit, die Menschen mit Behinderung in die Lage versetzt, im eigenen Privathaushalt ihr Leben selbstbestimmt und eigenverantwortlich zu führen".

Die Prüfung, ob der durch das Pflegegeld angestrebte Zweck erreicht wird, obliegt gem. §§ 24ff BPGG den Entscheidungsträgerinnen bzw. Entscheidungsträgern (vgl. § 20 BPGG). Gleichartige Bestimmungen finden sich im WPGG. Der FSW vertrat (und vertritt) in der Diskussion über die Einführung der Persönlichen Assistenz die Forderung einer Abdeckung auch dieser Leistung über eine nach oben offene Pflegegeldstufe (daher auch die Bezeichnung: Pflegegeldergänzungsleistung).

In den Pflegegeldgesetzen wurde aus Gründen der Verwaltungsökonomie - eine Prüfung im Einzelfall wäre verwaltungstechnisch zu aufwendig und damit kaum administrierbar - der Beitrag zur Pflege in pauschalierter Form gewährt, ohne auf die wirtschaftliche Bedürftigkeit des Einzelnen Bedacht zu nehmen.

Im Hinblick auf die oben beschriebenen Inhalte der durch Assistentinnen bzw. Assistenten zu erbringenden Leistungen im Rahmen der Pflegegeldergänzungsleistung besteht keine vollständige Übereinstimmung mit dem Pflegegeld, das gemäß Pflegegeldgesetz auch andere Sach- und Dienstleistungen als Verwendung vorsieht. Es gibt somit keine explizite Prüfkompetenz der Sozialhilfe-(bzw. Behindertenhilfe-)Trägerin bzw. des Sozialhilfe-(bzw. Behindertenhilfe-)Trägers, sondern auch weit über die Pflegegeldergänzungsleistung hinausgehende Verwendungsmöglichkeiten des Pflegegeldes.

Aus rein kaufmännischer Sicht ist der Wunsch des Kontrollamtes nach genauer Leistungsabrechnung verständlich. Die Umsetzung würde nach Ansicht des FSW in der Praxis aber bedeuten, dass jeder durch die Pflegegeldergänzungsleistung geförderte Mensch mit Behinderung, eine detaillierte Tageszeiterfassung und Tagesplanung führen müsste, was schon bei nichtbehinderten Menschen undenkbar wäre und jedenfalls dem Grundgedanken und dem Charakter der Leistung selbst widersprechen würde (Normalisierung, Selbstbestimmung, flexible Lebensgestaltung etc. bei höchstmöglicher Wahrung der Intimsphäre und Würde des Menschen).

3.3.5 Zum Zeitpunkt der Prüfung des Kontrollamtes war ein standardisiertes Berichtswesen mit Unterstützung einer Datenbank über die Grunddaten der LeistungsempfängerInnen sowie die Entwicklung und Ausschöpfung der Förderungsbeträge im Einsatz. Das Kontrollamt empfahl, das Berichtswesen dahingehend auszuweiten, dass künftig steuerungsrelevante Informationen nicht nur auf Kostenebene sondern auch über die Leistungsmengen bereitgestellt werden können.

Im regelmäßigen Reporting werden bereits jetzt Daten zur Antragssituation (z.B. Anzahl der Bewilligungen, Ablehnungen, offenen Anträge etc.) sowie Daten in Bezug auf die Verteilung der LeistungsbezieherInnen innerhalb der Pflegegeldstufen, Berufstätigkeit der LeistungsbezieherInnen, Ausbildungsstand, Verteilung nach Geschlecht etc. erhoben.

In der Kundinnen- bzw. Kundendatenbank des FSW werden künftig weitere Abfragen mit zusätzlichen Items für das Berichtswesen möglich sein. Entsprechende Adaptierungen befinden sich im Aufbau und werden noch im Jahr 2010 einsatzbereit sein.

Die Stellungnahme der geprüften Einrichtung ist den jeweiligen Berichtsabschnitten zugeordnet worden.

Der Kontrollamtsdirektor:

Dr. Erich Hechtner

Wien, im Jänner 2010

## ALLGEMEINE HINWEISE

Allfällige Rundungsdifferenzen bei der Darstellung von Berechnungen wurden nicht ausgeglichen.

Schützenswerte personenbezogene Daten wurden im Sinn der rechtlichen Verpflichtung zum Schutz derartiger Daten anonymisiert, auf die Wahrung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen wurde bei der Abfassung des Berichtes Bedacht genommen. Es wird um Verständnis gebeten, dass dadurch die Lesbarkeit des Berichtes beeinträchtigt sein könnte.

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BEinStG .....	Behinderteneinstellungsgesetz
BPGG .....	Bundespflegegeldgesetz
FSW .....	Fonds Soziales Wien
WBHG .....	Wiener Behindertengesetz
WPGG .....	Wiener Pflegegeldgesetz
WSHG .....	Wiener Sozialhilfegesetz