

Nichtamtliche Übersetzung

EUROPARAT MINISTERKOMITEE

EMPFEHLUNG NR. R (98) 9

DES MINISTERKOMITEES AN DIE MITGLIEDSTAATEN ÜBER ABHÄNGIGKEIT

*(angenommen vom Ministerkomitee am 18. September 1998,
anlässlich der 641. Sitzung der Ministerdelegierten)*

Das Ministerkomitee, gestützt auf Artikel 15.b der Statuten des Europarates,

In Erwägung, dass es das Ziel des Europarates ist, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herzustellen, um unter anderem ihren sozialen Fortschritt zu begünstigen;

In Erwägung dass die demographische Situation in Europa gekennzeichnet ist durch eine tiefe Geburtenrate und eine steigende Lebenserwartung, woraus eine alternde Gesellschaft hervorgeht; dass die Menschen länger in guter Gesundheit leben, während die Anzahl chronischer Krankheiten – ein potentieller Faktor von Abhängigkeit – steigt; dass die traditionelle Familie sich in Richtung neuer Familienstrukturen entwickelt: kleinere Familien und grössere Anzahl Einelternfamilien; dass die gegenseitige Abhängigkeit zwischen den Generationen sich verändert und dass das Individuum, die Familie und die Gesellschaft sich an diese neue Situation werden anpassen müssen;

In Erwägung, dass diese Elemente sich auf die Problematik der Abhängigkeit auswirken und zu einem stärkeren Hilfsbedürfnis der abhängigen Menschen führen, was eine öffentliche Intervention erfordert, um diesem sozialen Risiko entgegenzutreten;

Mit „Abhängigkeit“ einen Zustand bezeichnend, in dem sich Menschen befinden, die aus Gründen, die mit dem Fehlen oder dem Verlust von physischer, psychischer oder intellektueller Autonomie zusammenhängen, grössere Unterstützung und/oder Hilfe brauchen, um die alltäglichen Handlungen zu erfüllen;

In Erwägung, dass die Achtung vor dem Grundsatz der Autonomie des abhängigen Menschen jede Politik zugunsten von abhängigen Menschen leiten muss;

Eingedenk dass Alters-, Behinderten-, Gesundheits-, Familien- und Beschäftigungspolitik in die Behandlung des Problems der Abhängigkeit impliziert sind;

In Erwägung, dass die Deckung des Abhängigkeitsrisikos integrierender Bestandteil eines jeden sozialen Schutzsystems sein sollte;

In Erwägung, dass es der öffentlichen Hand obliegt, die Qualität der erteilten Pflege sicherzustellen;

In Erwägung der Bedeutung einer angepassten Ausbildung der Helfer, angesichts der erforderlichen Fachkenntnisse zur vollumfänglichen Erfüllung ihrer Rolle;

In Erwägung der Wichtigkeit, den sozialen Schutz der Helfer zu verstärken;

In Erwägung der Wichtigkeit, den Helfern ohne beruflichen Status eine geeignete Stütze zu geben, um sie zu entlasten und sie in den Aufgaben, die von ihnen eine grosse Verfügbarkeit fordert, zu unterstützen;

In Berücksichtigung der auf nationaler Ebene geführten Reflexion zur Frage der Verantwortlichkeit für Abhängigkeitssituationen und der einschlägigen gesetzlichen Interventionen;

In Erinnerung an die im Rahmen des Europarats verabschiedeten Texte, die auch Aspekte in Bezug auf abhängige Menschen behandeln, wie die Empfehlung Nr. R (87) 22 des Ministerkomitees über Screening und Überwachung bei älteren Menschen, die Empfehlung Nr. R (90) 22 des Ministerkomitees über den Schutz der geistigen Gesundheit gewisser verletzlicher Gesellschaftsgruppen, die Empfehlung Nr. R (91) 2 des Ministerkomitees über die soziale Sicherheit der Erwerbstätigen ohne beruflichen Status (Helfer, Menschen zu Hause mit familiärer Verantwortung und Freiwillige) und die Empfehlung Nr. R (92) 6 des Ministerkomitees bezüglich einer kohärenten Politik für Behinderte;

In Erinnerung an die Empfehlung Nr. R (84) 24 des Ministerkomitees über den Beitrag der sozialen Sicherheit an die Präventivmassnahmen;

In Erwägung, dass eine Empfehlung, die ein umfassendes und multidisziplinäres Vorgehen zur Behandlung der Abhängigkeit angebracht wäre und dass ein gemeinsames Handeln auf europäischer Ebene einen besseren Schutz der abhängigen Menschen und derjenigen, die sie betreuen, begünstigt;

Empfiehlt den Regierungen der Mitgliedstaaten:

- für die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Problematik der Abhängigkeit, wie sie in dieser Empfehlung dargelegt wird, zu sorgen;

- die einschlägigen politischen Massnahmen nach den im folgenden erwähnten Grundsätzen auszurichten;

- sich zu vergewissern, dass ihre Gesetzgebung die allgemeinen Grundsätze und Massnahmen im Anhang zu dieser Empfehlung berücksichtigen, oder sobald sie eine neue Gesetzgebung einführen, Bestimmungen zu verabschieden, die mit diesen Regeln übereinstimmen.

Anhang zu Empfehlung Nr. R (98) 9

1. Definition der Abhängigkeit

Die Abhängigkeit ist ein Zustand, in dem sich Menschen befinden, die aus Gründen, die mit dem Fehlen oder dem Verlust von physischer, psychischer oder intellektueller Autonomie verbunden sind, grössere Unterstützung und/oder Hilfe benötigen, um die alltäglichen Handlungen auszuführen.

Jede Bevölkerungsgruppe kann von der Abhängigkeit betroffen sein, nicht nur die älteren Menschen, auch wenn die Tendenz besteht, dass die Abhängigkeitssituationen mit dem Alter zunehmen und die Abhängigkeit im hohen Alter Besonderheiten aufweist, die mit der Häufigkeit von assoziierter Polymorbidität verbunden sind.

Die wirtschaftliche Abhängigkeit wird in dieser Empfehlung nicht berücksichtigt.

2. Die allgemeinen Grundsätze für abhängige Menschen

Eine Politik zugunsten der abhängigen Menschen oder der Menschen, die abhängig werden könnten, sollte darauf ausgerichtet sein:

- der Abhängigkeit vorzubeugen oder sie zu vermindern, zu verhindern, dass sie zunimmt, und ihre Folgen abzuschwächen;
- den abhängigen Menschen zu helfen, ein Leben nach ihren eigenen Bedürfnissen und Wünschen zu führen;
- einen zusätzlichen Schutz für abhängige Menschen anzubieten, sei es durch die Gewährung von Leistungen, sei es indem ihnen der Zugang zu den bestehenden Diensten erleichtert wird, sei es durch die Schaffung von geeigneten Diensten, wie die Dienste für Familienhilfe und der Zugang zu den geeigneten technischen Hilfsmitteln.

Alle abhängigen Menschen oder Menschen, die abhängig werden könnten, müssen unabhängig von ihrem Alter, ihrer Rasse, ihren Überzeugungen und der Art, der Entstehung und des Schweregrads ihres Zustands Anspruch auf die Unterstützung und Hilfe haben, die es braucht für ein Leben, das ihren realen und potentiellen Fähigkeiten in höchstmöglichem Grad entspricht. Deshalb müssen sie Zugang zu qualitativ hochstehenden Diensten und zu den am besten geeigneten Technologien haben.

Jeder abhängige Mensch hat Anspruch darauf, dass seine Würde und seine Autonomie respektiert werden. Deshalb muss er in die Evaluation des Grades seiner Abhängigkeit und bei jeder ihn betreffenden Entscheidung einbezogen werden.

Dies setzt unter anderem voraus, dass jeder abhängige Mensch über seine Rechte, die zur Auswahl stehenden Möglichkeiten, die verfügbaren Mittel und den Stand der ihn betreffenden Gesetzgebung informiert wird.

Parallel dazu hat die öffentliche Hand die Pflicht, ihre Verantwortung bezüglich Abhängigkeit wahrzunehmen, indem sie gesetzliche Massnahmen, die an die einschlägigen wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen angepasst sind, verabschiedet, um die Chancengleichheit zu verwirklichen und den Zugang zu den angebotenen Pflegeleistungen und Diensten zu gewährleisten.

Die öffentliche Hand muss die Qualität von Pflege und Diensten gewährleisten.

Menschen, die von Abhängigkeit betroffen sind, müssen ohne Diskriminierung behandelt werden, insbesondere was den Zugang zu Infrastrukturen und Diensten, die für sie konzipiert sind, betrifft. Die Beteiligung der abhängigen Menschen an den Aktivitäten des sozialen Lebens, einschliesslich Freizeit, sollte gefördert und ihr Zugang zu diesen Aktivitäten von den zuständigen Behörden erleichtert werden.

3. Massnahmen für abhängige Menschen

Um die nötige Unterstützung und Hilfe zu gewährleisten sollte die öffentliche Hand in Zusammenarbeit mit den abhängigen Menschen, ihren Betreuungspersonen und den Organisationen, die in diesem Bereich arbeiten, eine kohärente Politik verfolgen.

Die Einrichtung der nachfolgenden Massnahmen setzt eine Koordination zwischen den fachkundigen Stellen voraus. Die allgemeine Organisation dieser Koordination sollte Sache der öffentlichen Hand sein.

Die Mitgliedstaaten sollten ein System von Leistungen anwenden, auf welche die abhängigen Menschen einen objektiven Anspruch haben würden.

Zusätzlich zu den Leistungen sollten soziale Schutzsysteme präventive Screening- und Frühdiagnostikmassnahmen für Zustände, die zur Abhängigkeit führen können, entwickelt werden.

3.1. *Leistungen*

Die Leistung/en sollte/n sowohl den Menschen zu Hause wie denjenigen in einer Institution gewährt und ausbezahlt werden. Der Verbleib in der eigenen Wohnung sollte jedoch gefördert werden.

Die Leistungen sollten den verschiedenen Situationen entsprechen, in denen sich die abhängigen Menschen befinden. Sie können entweder in Form von Naturalien, von Bargeld, direkt oder indirekt (Rückerstattung der vom Begünstigten getragenen Kosten) abgegeben werden.

Die Leistungen sollten je nach Abhängigkeitsgrad gewährt werden. Die Abhängigkeitsleistungen bezwecken den Ausgleich der aufgrund des Autonomieverlustes entstandenen zusätzlichen Finanzlast.

Die Leistungen sollten so lange zur Verfügung gestellt werden, wie der Betroffene Pflege und Hilfe braucht.

3.2. *Freie Wahl*

Der Grundsatz der freien Wahl ist grundlegend, um die Achtung von Würde und Selbstbestimmung des abhängigen Menschen zu garantieren. Die freie Wahl kann im Rahmen der gesetzlichen Systeme für den sozialen Schutz erfolgen.

Damit dieser Grundsatz gewährleistet ist, muss die Wahl zwei Merkmale aufweisen: sie muss frei sein, was eine Intervention der öffentlichen Hand erfordert, um jeder betroffenen Person den Zugang zu den bestehenden Infrastrukturen und Diensten zu ermöglichen, und um andere Formen von Diensten, die an die Bedürfnisse von abhängigen Menschen angepasst sind, zu fördern. Die Wahl muss klar ersichtlich sein, daher die Notwendigkeit einer zugänglichen, objektiven, vollständigen und individuellen Information.

Wenn die freie Wahl nicht mehr möglich ist, weil der abhängige Mensch dazu nicht fähig ist, sollte ein rechtlicher Schutz eingerichtet werden.

3.3. *Prävention und Rehabilitation*

Prävention und Rehabilitation sind grundlegende Aspekte bei der Wahrnehmung der Verantwortung für Abhängigkeit.

Eine präventive Handlung sollte so früh wie möglich einsetzen, um das Auftreten der Abhängigkeit zu vermeiden, ihrer Zunahme vorzubeugen oder ihren Grad auf ein Minimum zu reduzieren.

Die Prävention findet auf verschiedenen Ebenen statt:

- Gesundheitserziehung;
- Unfallverhütung;
- Suchtest und Diagnose;
- effiziente Behandlung von ursächlichen Krankheiten;
- Verminderung der mit Isolation verbundenen Risiken.

Zudem muss eine optimale Rehabilitation begünstigt werden, soweit die Abhängigkeit nicht ein definitiver sondern ein evolutiver Zustand ist und verschiedene Stadien haben kann. In diesem Zusammenhang könnten die Grundsätze der Empfehlung Nr. R (92) 6 bezüglich einer kohärenten Politik für Behinderte befolgt werden.

Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung bezüglich Alter für den Zugang zur Rehabilitation sollte unterstrichen werden.

Die Rehabilitation sollte dem abhängigen Menschen ermöglichen, auf psychischer, physischer und sozialer Ebene wieder so autonom wie möglich zu werden. Eine multidisziplinäre Intervention scheint das beste Mittel zu sein, um dies zu erreichen. Die vereinbarten Massnahmen sollten sich an die Variationen des Zustandes der Person anpassen. Die Stimulierung für gewöhnliche und beziehungsbezogene Aktivitäten ist unumgänglich.

Der Zugang zu geeigneten technischen Hilfsmitteln sollte garantiert sein.

3.4. *Evaluation der Bedürfnisse des abhängigen Menschen*

Die Evaluation der Bedürfnisse des abhängigen Menschen sollte aus der Bestimmung der Art und des Grades der Abhängigkeit nach einem multidisziplinären Ansatz hervorgehen. Der abhängige Mensch und/oder seine Angehörigen sollten an der Evaluation der Bedürfnisse teilnehmen können.

Bei einer Zunahme der Abhängigkeit sollte der abhängige Mensch eine Neuevaluation seines Zustandes und somit seiner Bedürfnisse erhalten.

3.5. *Priorität des Verbleibs zu Hause*

Der Verbleib zu Hause wird vom abhängigen Menschen allgemein vorgezogen. Er bildet ein wichtiges Element in der Achtung der Würde und der Lebensqualität des abhängigen Menschen. Die freie Wahl betrifft deshalb auch die Wahl des Wohnsitzes.

Die öffentliche Hand muss sich bemühen, den Verbleib zu Hause zu organisieren und ihm in ihrer Politik für abhängige Menschen mit der Verabschiedung von gesetzlichen Bestimmungen Priorität einräumen.

Dem Verbleib zu Hause Priorität einräumen setzt voraus, dass das Angebot eines ganzen Fächers an Diensten organisiert wird, die das Leben der abhängigen Menschen zu Hause sowie dasjenige ihrer Helfer erleichtert. So sollten:

- die Wohnungen zugänglich und angepasst werden können;
- Subventionen und/oder Steuererlasse für die Anpassung der bestehenden Wohnungen gewährt werden.

Eine breite Palette an Wohnmöglichkeiten und alternativen kommunalen Unterkunftsformen sollte verfügbar sein. Letztere sollten unter anderem Tageszentren und temporäre Aufnahmen in einer Institution, aber auch Substitutionswohnsysteme (zum Beispiel therapeutische Gemeinschaftswohnungen) abdecken.

Die abhängigen Menschen, welche zu Hause leben und Pflege, Unterstützung oder Hilfe brauchen, sollten diese soweit möglich zu Hause erhalten.

Alle Dienste sollten komplementär sein. Eine Koordination zwischen dem Spitalsektor, dem Sektor der Hauspflege und dem sozialen Sektor ist notwendig, um den Verbleib zu Hause von abhängigen Menschen zu ermöglichen und so die Platzierung in einer Institution zu vermeiden oder zu verzögern.

Wenn die Einweisung in eine Institution unumgänglich ist, müssen die Rechte der abhängigen Menschen geschützt und ihre Wünsche berücksichtigt werden.

3.6. *Garantie der Qualität der Pflege*

Ausrichtung und Wahl der Pflege müssen mit dem abhängigen Menschen und seinen Angehörigen evaluiert werden. Bei der Wahl muss die am besten auf den individuellen Fall des abhängigen Menschen angepasste Lösung gesucht werden. Die Beteiligung der betroffenen Person bei der Wahl der Pflege und ihrer Umsetzung ist ein wichtiges Instrument für die Verbesserung der Qualität der Pflege. Dazu muss das Team, das sich aus den Auswahlberatern und den verschiedenen Pflegeanbietern zusammensetzt, eine multidisziplinäre und auf die Problematik der Abhängigkeit bezogene Ausbildung erhalten haben.

Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Akteuren sind wesentlich, um die Kontinuität zwischen den verschiedenen Pflegestrukturen sicherzustellen, eine Kontinuität, die für die Unterstützung der Bezugspunkte des abhängigen Menschen unumgänglich ist.

Die öffentliche Hand muss die Qualität der Pflege garantieren (insbesondere indem ein Pflichtenheft und klar definierte Evaluationsregeln festgelegt werden). Diese Funktion wird begleitet von einem Kontrollauftrag betreffend die erbrachten Leistungen und erfordert die Erarbeitung von klar definierten Qualitätsnormen.

3.7. *Forschung*

Massnahmen zur Förderung und Koordination der Grundlagenforschung und der angewandten Forschung erweisen sich als notwendig.

Die Resultate dieser Forschung sollten besonders unter die Fachleute und die Allgemeinpraktiker verteilt werden.

Die epidemiologischen Studien, die nach einem harmonisierten Protokoll ausgeführt werden, das den Vergleich der Daten in den verschiedenen Mitgliedstaaten erlaubt, sind ebenfalls von grosser Bedeutung und die Resultate daraus sollten breit verteilt werden.

Der nationale Erfahrungsaustausch (Pilotprojekte) sollte angeregt werden.

4. Helfer ohne beruflichen Status

Helfer ohne beruflichen Status im Sinne dieser Empfehlung sind Familienmitglieder, Nachbarn oder weitere Personen, die Pflege ausführen und die abhängigen Menschen regelmässig begleiten, ohne über einen beruflichen Status zu verfügen, der ihnen die Rechte und Pflichten eines solchen Status verleiht.

4.1. *Die allgemeinen Grundsätze für Helfer ohne beruflichen Status*

Die Hilfe für abhängige Menschen liegt in der Verantwortlichkeit der Gesellschaft. In diesem Sinne muss sie von der öffentlichen Hand anerkannt werden, der es auch obliegt, die nötigen Massnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität der Helfer zu treffen. Dazu sollte sie:

- die Bedeutung und den sozialen Wert der Rolle der Helfer als unentbehrliche Partner des Pflegesystems und der Hilfe für den abhängigen Menschen anerkennen;

- ihre persönliche Befriedigung aus ihrer Arbeit mit den abhängigen Menschen und die volle Akzeptanz der Rolle eines jeden, einschliesslich der Achtung vor der Unabhängigkeit der beiden Parteien fördern;

- die Beteiligung der Helfer bei der Koordination mit dem multidisziplinären Team begünstigen, so dass für jeden abhängigen Menschen ein ihm eigenes Netzwerk gebildet wird;

- die Angehörigen des Helfers für die gemeinsame Verantwortung in der Hilfe für den abhängigen Menschen ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts (diese Verantwortung fällt traditionellerweise den Frauen zu) und mit besonderer Berücksichtigung der jungen Helfer sensibilisieren;

- den Helfern ermöglichen, von Erholungsmassnahmen zu profitieren.

Das Ministerkomitee hat sich mit dem sozialen Schutz der Helfer ohne beruflichen Status in seiner Empfehlung Nr. R (91) 2 befasst. Diese Empfehlung ist integrierender Bestandteil dieser Empfehlung, denn diese Leitgrundsätze gelten für die Helfer, die sich um abhängige Menschen kümmern und die eine geeignete soziale Deckung erhalten müssen.

4.2. *Die Massnahmen für die Helfer ohne beruflichen Status*

Ausbildung

Die Helfer ohne beruflichen Status müssen eine angepasste theoretische und praktische Ausbildung erhalten, damit die Würde des abhängigen Menschen unter allen Umständen gewahrt bleibt und geeignete Massnahmen getroffen werden, damit seine Gesundheit geschützt und seine Autonomie und sein physisches und psychisches Wohlergehen bewahrt werden.

Diese Ausbildung muss ihnen eine optimale Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglichen, einschliesslich der Erteilung der geeigneten Pflege. Sie muss den Schwerpunkt auf die Grundkenntnisse in den Bereichen Gerontologie, Psychologie, Ethik, Kommunikation mit dem abhängigen Menschen und Stressbewältigung legen. Sie muss auch eine Grundausbildung für die Erteilung von Pflege (Hygiene und Ergonomie) und eine spezifische Ausbildung, die sich nach dem besonderen Fall des unterstützten abhängigen Menschen richtet (Handhabung der technischen Hilfsmittel usw.), umfassen.

Der Zugang zu Weiterbildung und Umschulung muss von der öffentlichen Hand mit der Entwicklung von Möglichkeiten der vorübergehenden Betreuung des abhängigen Menschen begünstigt werden.

Zugang zur Information

Die Helfer müssen über den Stand der Gesetzgebung über die Rechte und Hilfen, die sie beanspruchen können, informiert sein. Sie müssen ebenfalls über alle verfügbaren Möglichkeiten, einschliesslich der Qualitätsnormen, der zweckgerechten Verfahren in der Praxis, der Möglichkeiten von Unterstützung und Erholung, der Ausbildungen usw. informiert sein.

Unterstützung für Helfende und Erholungsmöglichkeiten

Es ist nötig, dass Unterstützungsstrategien für Helfer erstellt werden, basierend auf Verständnis und Anerkennung ihrer Probleme und Bedürfnisse. Insbesondere sollen die Helfer ermuntert werden, an wechselseitig unterstützenden Netzwerken teilzunehmen oder solche zu bilden, um ihnen die Möglichkeit zu geben, am Erfahrungsaustausch und an Diskussionen sowie an materiellen, psychologischen und sozialen Unterstützungsnetzwerken teilzuhaben. Diese Strategien sollten ebenfalls die Fähigkeiten der Helfenden umfassen, mit schwierigen Situationen umzugehen, wie zum Beispiel im Falle von Missbrauch und Gewalt, wo unterstützende Netzwerke besonders gefragt sind.

Die Möglichkeit für den Helfer ohne beruflichen Status, Ferien zu nehmen, ist verbunden mit der vorübergehenden Betreuung des abhängigen Menschen. Die öffentliche Hand muss einen Fächer an Er-

holungsmöglichkeiten garantieren (vorübergehende Aufnahme in einer Institution oder andere), der genügend breit ist, um eine Betreuung nach den Bedürfnissen zu erlauben.

Beschäftigung

Für die Helfer ohne beruflichen Status, die ausserdem einer Erwerbstätigkeit nachgehen, muss auch die Anpassung der Arbeitsgesetzgebung nach den Grundsätzen der Empfehlung Nr. R (96) 5 über die Vereinbarkeit von Familie und Beruf berücksichtigt werden. Zudem sollte die Möglichkeit, bei einer Verschlimmerung des Zustandes des unterstützten abhängigen Menschen einen bezahlten Urlaub nach den Modalitäten des Mutterschaftsurlaubs zu erhalten, ins Auge gefasst werden.

Es sollte auch an eine umfassende Unterstützung bei der Aufnahme oder Wiederaufnahme einer Beschäftigung nach einer Periode der Unterstützung eines abhängigen Menschen gedacht werden.