

Rechtsfragen und Gestaltungsmöglichkeiten beim Persönlichen Budget für die berufliche Teilhabe

Tagungsbeitrag zur Fachtagung „Persönliches Budget und Berufliche Teilhabe – jetzt mitgestalten!“ der BAG UB, Mai 2008

von Kerstin Rummel

erschienen in: *impulse, Fachzeitschrift der BAG UB, Ausgabe 46/47, Nr. 2+3 2008, Seite 51-53*

Einleitung

Das Persönliche Budget wird mit den „Schlagworten“ Paradigmenwechsel, Selbstbestimmung, Teilhabe, Integration verknüpft. Auch auf europäischer Ebene sowie international ist die Integration und Teilhabe behinderter Menschen verankert, auch die Teilhabe am Arbeitsleben, so etwa – in der bislang von Deutschland noch nicht ratifizierten – UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. In Deutschland ist die Teilhabe am Arbeitsleben für behinderte Menschen institutionell geprägt, die Zugangszahlen für die WfbM steigen. Dies erntet Kritik, es wird von einer Förderung aussonderner Einrichtungen gesprochen. Die WfbM ist durch den Erwerb von Rentenanwartschaften attraktiv, auch die Zuschüsse sowie Steuervorteile für Einrichtungen sind Ausdruck der einrichtungsbezogenen Förderung. Dennoch ist der Einrichtungsbegriff zumindest einem Wandel unterworfen, er ist nicht mehr mit dem Anstalts- und Heimbegriff verknüpft. Es gibt aber auch Gegenansätze in Form von Integrationsprojekten sowie im Rahmen von Modellprojekten, beispielsweise das Projekt Virtuelle Werkstatt. Es stellt sich die Frage, ob das Persönliche Budget, § 17 SGB IX, die Abkehr von der institutionellen Prägung im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben fördern kann. Durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird dies verneint, dies sei „nicht zielführend.“ Vielmehr soll zu diesem Zweck der neue Tatbestand der Unterstützten Beschäftigung geschaffen werden.¹ Mit dieser Fragestellung wird sich mein Beitrag schwerpunktmäßig befassen. Intensiv diskutiert wird im Zusammenhang mit dem Persönlichen Budget auch die Frage der Beratung und Unterstützung bei der Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets. Diesem Punkt wird sich ein weiterer Teil meines Beitrages widmen.

Gliederung

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Zunächst erfolgt eine kurze Darstellung, welche Leistungen zur beruflichen Teilhabe in ein Persönliches Budget einbezogen werden können (I.). Sodann wird untersucht, ob ein Budget, dass für eine Einrichtung der beruflichen Rehabilitation oder Werkstatteleistung oder andere Einrichtung bemessen wird, außerhalb der Einrichtung eingesetzt werden kann (II). Eine weitere Frage, die es zu erörtern gilt, ist, ob zwingend die Anbindung an eine WfbM erforderlich ist (III). Der letzte Teil des Beitrages widmet sich der Frage der Beratung und Unterstützung im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets (IV).

I. Welche Leistungen zur beruflichen Teilhabe können in ein Persönliches Budget einbezogen werden?

Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben nach § 33 SGB IX sind nach § 17 II S. 1 SGB IX grundsätzlich budgetfähig, soweit nicht rechtliche Hindernisse entgegenstehen. Des Weiteren sind Leistungen des Integrationsamtes nach § 102 III SGB IX, § 102 VII SGB IX budgetfähig.

Auch Leistungen an Arbeitgeber nach § 34 SGB IX können (wenn im Einzelfall sinnvoll) in das Persönliche Budget mit einbezogen werden. Auch Leistungen in Einrichtungen sind budgetfähig. **Folglich sind auch die Leistungen nach § 35 SGB IX in Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation sowie nach § 39 SGB IX in Werkstätten für behinderte Menschen dem Grunde nach budgetfähig**

§ 103 SGB III stellt klar, dass (auch) die besonderen Leistungen des SGB III als Persönliches Budget erbracht werden können.

Auch die allgemeinen Leistungen gemäß §§ 97-101 SGB III können in ein Budget mit einbezogen werden. Es handelt sich hierbei um Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, welche nach § 17 Abs. 2 S. 1 SGB IX grundsätzlich budgetfähig sind, es sei denn im Leistungsgesetz – hier im SGB III – ist etwas Abweichendes geregelt, § 7 S. 1 SGB IX. § 103 S. 2 SGB III, der die Einbeziehung der besonderen Leistungen in ein Budget regelt, stellt keine solche abweichende Regelung dar, sondern hat klarstellende Funktion, dass auch die besonderen Leistungen budgetfähig sind. Auch in der Gesetzesbegründung findet sich kein Hinweis, dass allgemeine Leistungen nicht budgetfähig sein sollen. Abweichende Regelungen im Sinne des § 7 S. 1 SGB IX müssen eindeutig sein, im Zweifel ist, um der Vereinheitlichungsfunktion des SGB IX Genüge zu tun, vom Vorrang des SGB IX auszugehen.

II. Kann das Budget, das für eine Einrichtung der beruflichen Rehabilitation oder Werkstattleistung oder andere Einrichtung bemessen wird, außerhalb der Einrichtung eingesetzt werden?

Nun zu der Frage, ob das Budget, das für eine Einrichtung der beruflichen Rehabilitation oder Werkstattleistung oder andere Einrichtung bemessen wird, außerhalb der Werkstatt eingesetzt werden kann. Ausdrücklich bejaht wird dies von der Bundesagentur für Arbeit in ihrer Handlungs- und Geschäftsanweisung 12/07-06 Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben – Persönliches Budget gem. § 103 SGB III. Die Gegenauffassung wird vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales unter Verweis auf die Entwicklung des Tatbestandes Unterstützte Beschäftigung vertreten. Es ist aber unklar, ob der anspruchsberechtigte Personenkreis sowie die Rechtsfolge des Tatbestandes der Unterstützten Beschäftigung (in Bezug auf die Dauer der Unterstützung) die Sachverhalte erfasst, die bislang schon erfolgreich über das Persönliche Budget „abgewickelt“ wurden. Die „Gegner“ des Einsatzes des Budgets außerhalb der Einrichtung argumentieren, dass hierdurch eine neue Leistung geschaffen würde, dies wäre von der geltenden Rechtslage nicht mehr gedeckt.² Bei der Frage, inwieweit das Budget außerhalb einer Einrichtung verwendet werden kann, ist jedoch zwischen der Tatbestands- und Rechtsfolgenseite zu differenzieren. Festzuhalten ist, dass auf der Tatbestandsebene die Anspruchsvoraussetzungen und die Zuständigkeit des Leistungsträgers vorliegen müssen. Das heißt, gemäß §§ 136 Abs. 1, 136 Abs. 2 SGB IX darf wegen der Art oder Schwere der Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder die Möglichkeit der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gegeben sein, die Werkstattfähigkeit muss vorliegen. Auf der Rechtsfolgenseite kann das Persönliche Budget als leistungserbringungsrechtliche Regelung nur auf Leistungen aufbauen, die gesetzlich vorgesehen sind. Dies wird oftmals mit dem Satz umschrieben: „Das Persönliche Budget ist keine neue Leistung, sondern eine Leistungsform.“ Die gesetzlich vorgesehenen Leistungen werden jedoch auch im Rahmen der traditionellen Leistungserbringung durch das jeweilige Leistungserbringungsrecht konkretisiert und ausgestaltet. Das Leistungserbringungsrecht sichert hierbei die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistung, aber auch die Rechtsstellung Leistungsberechtigten im Prozess der Leistungserbringung. Das Leistungserbringungsrecht erfüllt auf diese Art und Weise seine Steuerungs- und Konkretisierungsfunktion. Das traditionelle Leistungserbringungsrecht und die Leistungserbringung durch Persönliches Budget lassen sich wie folgt gegenüberstellen: Im traditionellen Leistungserbringungsrecht liegt der Focus auf der Struktur- und Prozessqualität.

Die Steuerung des Leistungsgeschehens erfolgt durch Vereinbarungen zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer. Bei der Leistungserbringung durch Persönliches Budget wird der Ergebnisqualität ein höherer Stellenwert beigemessen. Das Qualitätskriterium der Nutzerzufriedenheit wird anerkannt. Hierdurch wird deutlich, dass die Definitionsmacht darüber – was Qualität ist, zumindest zum Teil auf den Leistungsberechtigten übergeht. Die Zielvereinbarung, in der Regelungen zur Qualitätssicherung, die Ausrichtung der individuellen Förder- und Leistungsziele, der Erforderlichkeit eines Nachweises für die Deckung des individuell festgestellten Bedarfes enthalten muss, übernimmt eine Steuerungsfunktion und stellt somit spezifisches Leistungserbringungsrecht im Rahmen der Leistungsform Persönliches Budget dar. Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass

die gesetzlich vorgesehenen Leistungen durch die Art und Weise der Leistungserbringung konkretisiert und ausgestaltet werden. Dies geschieht notwendigerweise auch durch die Leistungsform Persönliches Budget. Eine solche Gestaltung des „Wie“ der Leistung stellt grundsätzlich keine andere bzw. neue Leistung dar. Der Einsatz des Persönlichen Budgets für eine Teilhabe am Arbeitsleben außerhalb der Werkstatt ist auf Grund folgender Argumente als eine zulässige Gestaltung des „Wie“ der Leistung anzusehen: Zum einen sieht auch die Werkstättenverordnung Außenarbeitsplätze – wenn auch nicht auf Dauer – vor. Des Weiteren ist der Leistungskatalog für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben gemäß § 33 Abs. 3 SGB IX offen gestaltet, da hier die Wendung verwendet wird: „Die Leistungen umfassen insbesondere“. Zudem hat der Begriff der Einrichtung ohnehin eine Wandlung erfahren: Er hat sich für neuartige Betreuungsformen und Institutionen geöffnet und ist nicht mehr mit dem Anstalts- und Heimbegriff verknüpft. So hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass eine Außenwohngruppe auf Grund eines übergeordneten Therapie- und Betreuungskonzeptes eine Einrichtung im Sinne des §100 BSHG a.F. sein kann. Ein weiteres Argument ist der teleologische Aspekt, dass das Ziel der Integration durch eine Beschäftigung außerhalb der Werkstatt besser verwirklicht werden kann.

III. Erforderlichkeit der Anbindung an eine WfbM

Fraglich ist, inwieweit die Anbindung an eine WfbM erforderlich ist. Für das Erfordernis der Anbindung an die WfbM spricht, dass die WfbM im SGB IX, in der Werkstättenverordnung und in der Werkstättenmitwirkungsverordnung eine intensive Regelung erfahren hat sowie, dass die WfbM verantwortlich für die Tragung und Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge ist. Dies könnte indizieren, dass es sich um eine in sich geschlossene Regelung in Bezug auf die Struktur- und Prozessqualität handelt, die der Gesetzgeber nicht durch das Persönliche Budget „ausgehobelt“ wissen wollte. Gegen eine solche Sichtweise sprechen folgende Punkte: Zum einen stellt das Persönliche Budget mit der Zielvereinbarung ebenfalls ein Steuerungsinstrument zur Verfügung, welches auch zur Sicherung von Struktur- und Prozessqualität eingesetzt werden kann, zum Beispiel, um professionelle Standards abzusichern. Weiterhin räumt das Persönliche Budget dem Kriterium der Ergebnisqualität einen höheren Rang als in der traditionellen Leistungserbringung ein; dies spricht dafür, dass im Rahmen dieser Leistungsform eine Abweichung von den Regelungen in Bezug auf Struktur- und Prozessqualität möglich sein muss. Im SGB XII ermöglicht § 56 SGB XII auch die Hilfe in einer sonstigen Beschäftigungsstätte; die der Hilfe in einer den anerkannten Werkstätten vergleichbar ist. Allerdings wird vertreten, dass § 56 SGB XII nicht für die Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ohne Arbeitnehmerstatus genutzt werden kann.³ Die Problematik der Sozialversicherungsbeiträge ist in der Praxis einer Lösung zugänglich, indem die Sozialversicherungspflichtigkeit nicht an die Anbindung an die Werkstatt geknüpft wird, sondern in die in § 136 Abs. 1 2, Abs. 2 S. 1 SGB IX definierte Werkstattfähigkeit und Werkstattbedürftigkeit.⁴ Es ist allerdings in diesem Zusammenhang zu klären, wer für die Tragung und Zahlung der Beiträge verantwortlich ist. Eine Alternative wäre, dass der Budgetnehmer einen Budgetanteil für seine soziale Absicherung und Vorsorge erhält.

IV. Beratung und Unterstützung bei der Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets

Im Folgenden soll näher der Punkt der Beratung und Unterstützung im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets erörtert werden. Die Leistungsform Persönliches Budget bringt teilweise einen neuen Bedarf an Beratung und Unterstützung mit sich, der teilweise als Budgetassistenz bezeichnet wird. Der Grund hierfür ist die Auflösung bzw. Schwächung des sozialrechtlichen Leistungsdreiecks sowie die Zielvereinbarung als neues Steuerungselement. Materiellrechtlich gehört der Beratungs- und Unterstützungsbedarf, da er der Erschließung des Sozialleistungsanspruchs dient, also kein eigenständiger Anspruch ist, zum Leistungsanspruch. Hieraus folgt, dass Beratung und Unterstützung auch dann, wenn dies im Budget nicht ausdrücklich ausgewiesen ist, aus dem Budget finanziert werden kann. Der Bedarf an Beratung und Unterstützung ist nach

§ 17 Abs. 3 S. 3 SGB IX, § 3 Abs. 1 S. 1 BudgetVO im Bedarfsermittlungsverfahren mit zu berücksichtigen und somit, falls kostenfreie Angebote nicht ausreichend sind, auch zu verpreislichen. Gegebenenfalls entsteht hier das Problem der Kostendeckelung, § 17 Abs. 3 S. 4 SGB IX. Die Kostendeckelung ist jedoch nicht strikt, sondern als Soll-Vorschrift gestaltet, so dass im Wege einer Ermessensentscheidung eine Überschreitung der Deckelung möglich ist. Wie wird nun der Beratungs- und Unterstützungsbedarf umgesetzt? Zunächst ist festzuhalten, dass die Leistungsträger zur Beratung und Unterstützung bzgl. Der Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets verpflichtet sind. Nimmt man jedoch die Abkehr vom Fürsorgeprinzip ernst, muss man auch die Notwendigkeit einer neutralen Beratung anerkennen. Es ist darauf zu verweisen, dass insbesondere beim Aushandeln der Zielvereinbarung ein Interessengegensatz besteht, zudem soll der Leistungsberechtigte im Rahmen dieser Vereinbarung dem Leistungsträger ja auf Augenhöhe gegenüber treten. Des Weiteren dürften die Leistungsträger – so etwa beim Arbeitgebermodell – an die Grenzen ihrer fachlichen Kompetenz gelangen. Der Beratungs- und Unterstützungsbedarf kann des Weiteren im Rahmen einer rechtlichen Betreuung umgesetzt werden. Diese Option spielte im Rahmen der Modellprojekte eine große Rolle. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob dies in der Praxis weiterhin so sein wird, da die Vergütung für die Betreuer pauschaliert wurde, so dass die Betreuer hier nicht zusätzlich vergütet werden. Auch durch Selbsthilfegruppen, gemeinnützige Organisationen kann Beratung und Unterstützung erfolgen. Teilweise ist hier jedoch die Kontinuität der Finanzierung problematisch. Zusammenfassend lässt sich in Bezug auf die Beratung und Unterstützung festhalten, dass diese sehr wichtig für die tatsächliche Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets sind. Die Leistungsträger können diese richtigerweise nicht allein leisten, nimmt man die Abkehr vom Fürsorgeprinzip und die Selbstbestimmung ernst. In anderen Rechtsgebieten wurde unabhängige Beratung bereits verankert, so in § 65b SGB V – die unabhängige Patientenberatung.

Kontakt:

Kerstin Rummel, Rechtsanwältin
Bürohaus Beesener Str. 3, 06110 Halle
Tel.: 0345 / 6816804
Fax: 0345 / 2494282
E-Mail: KerstinRummel@web.de

¹ Mustervortrag zum trägerübergreifenden Persönlichen Budget des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 15. September 2007.

² Vgl. Cramer, Sozialrecht aktuell 2007, S. 53, 55 f.

³ Wendt, Impulse 2005, S. 39 ff.

⁴ Vgl. Empfehlende Hinweise des Deutschen Vereins zur Umsetzung des Persönlichen Budget nach SGB IX, S. 6.