

Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge
– Diskussionsbeitrag Nr. 24/2013 –

04.09.2013

Die Vergütung der Budgetassistentz: Lösungsansätze aus der Praxis

von Rainer Sobota, Berufsbetreuer, Delmenhorst

I. Einleitende Bemerkungen

In der Beratungspraxis zum Persönlichen Budget hat sich gezeigt, dass der Zugang zum „Persönlichen Budget“ als eine Selbstbestimmung fördernde Finanzierungsform für Teilhabeleistungen von einer qualitativ guten Beratung abhängig ist.¹ Gute Beratung im Rahmen des Persönlichen Budgets hat zuvörderst und ausschließlich die persönlichen Lebensziele und Lebenswünsche des Menschen mit Behinderung im Fokus. Erst nach Erarbeitung der Ziele leistet sie die notwendige „Übersetzungsarbeit“ in das Sozialleistungsrecht und verankert und verpreist die daraus resultierenden Bedarfe in das auf viele Leistungsgesetze verteilte Teilhaberecht. In der Regel können nämlich die ermittelten Ziele und Bedarfe nur mit Hilfen aus verschiedenen Leistungsgesetzen umgesetzt werden. Eine derartige personenzentrierte und über Behinderungsarten und

Leistungsgesetze hinweg gehende „cross-over-Beratung“, kann nur gelingen, wenn die beratende Person umfangreiche und gute Kenntnisse über die Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen, Spezialkenntnisse in der Fallbearbeitung sowie erweiterte Kenntnisse im Leistungs- und Leistungserbringungsrecht besitzt. Zu einer effektiven Zugangssicherung zu den Teilhabeleistungen gehört neben dieser anspruchsvollen Beratung auch die Unterstützung, also praktische Hilfestellungen und gegebenenfalls sogar die Vertretung der zu beratenden Person im Rahmen einer Bevollmächtigung gegenüber dem Leistungsträger und/oder den Leistungserbringern. Eine Beratung mit diesem Anspruch allein auf ehrenamtlich tätige Menschen zu verlagern – wie es nach einer fiskalpolitischen Diskussion zu befürchten ist – erscheint weder sinnvoll noch durchführbar. Gleichzeitig erweisen sich die vorhandenen Beratungsinstrumente der Leistungsträger und der Gemeinsamen Servicestellen etc.² als ungeeignet oder können als „Komplettausfall“ abgeschrieben werden. Unter

¹ Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Autor am 21.09.2012 bei einem Fachgespräch des Bundesverbands der Berufsbetreuer/innen e.V. „Barrierefreiheit für das Persönliche Budget!“ in Kassel gehalten hat (vgl. hierzu auch den Bericht von Ramm und Willig, Beitrag D18-2012 unter www.reha-recht.de).

² Zum Beratungsauftrag der gemeinsamen Servicestellen siehe auch Hlava, Beitrag A16-2012 unter www.reha-recht.de.

anderem aus diesem Grund ist es kaum verwunderlich, dass die Umsetzung des Persönlichen Budgets in der Praxis bisher nur sehr eingeschränkt vorangeschritten ist. Es geht hier zunächst um die grundsätzliche Anerkennung der Leistung „Budgetassistenten“ als notwendiger Bestandteil von Teilhabeleistungen, die Berücksichtigung im Leistungsgewährungsverfahren sowie die Finanzierung dieser Leistung. Nicht zwangsläufig führt die Vergütung von Budgetassistenten bezogen auf das gesamte Budget zu Mehrkosten im Vergleich zur traditionellen Sachleistung. Ist dies der Fall, wäre zu prüfen, ob von dem im § 17 Abs. 3 Satz 4 SGB IX genannten „Mehrkostenvorbehalt“ abgewichen werden kann. Die bisherige Rechtsprechung (siehe u. a. BSG, Urteil vom 31.01.2012 – B 2 U 1/11 R) geht mit dieser Frage eher zögerlich zurückhaltend um. Deshalb ist es umso wichtiger, die Leistung „Budgetassistenten“ genau zu definieren und im Verfahren der Leistungsgewährung zu verankern.

II. Begriffsdefinitionen und Rahmenbedingungen

Budgetassistenten ist der Oberbegriff für alle Tätigkeiten, die beratend, unterstützend oder vertretend im Rahmen der Information, Antragstellung, Umsetzung und Abrechnung eines Persönlichen Budgets im Sinne von „Beratung und Unterstützung“ gemäß § 17 SGB IX anfallen und geleistet werden und die dazu dienen, dem Menschen mit Behinderung „Selbstbestimmung“ oder die Führung eines selbstbestimmten Lebens zu ermöglichen. Die Bezeichnung „Budgetassistenten“ verdeutlicht dabei, dass sich die Aufgabe auf das Persönliche Budget bezieht, während der Wortteil „Assistenten“ dafür steht, die Selbstbestimmung des Menschen mit Behinderung zu ermöglichen, indem man sie unterstützt und begleitet, ihnen aber so viel Autonomie wie möglich überlässt, was durch

die Tätigkeit in diesem Aufgabenfeld ja nicht eingeschränkt werden soll. Selbstbestimmung ist auf der funktionalen Ebene als Selbstmanagement anzusehen, das aus den Bereichen Selbstverantwortung und Selbstsorge besteht. Einschränkungen in diesem Bereich lösen einen **Zurüstungsbedarf** aus, der **über die Budgetassistenten sichergestellt** wird.

Auf die Leistung „Budgetassistenten“ besteht ein Rechtsanspruch in unterschiedlichen rechtlichen Zusammenhängen. Der Rechtsanspruch ergibt sich zum Beispiel aus § 17 Abs. 2 i. V. m. § 159 Abs. 5 SGB IX. Ausgangspunkt für eine Berücksichtigung der Kosten für eine Budgetassistenten („Beratung und Unterstützung“) ist aber die „Erforderlichkeit“. Offensichtlich gibt es nach Auffassung des Gesetzgebers auch eine nicht erforderliche „Beratung und Unterstützung“, die bei der Bemessung des Budgets – also der Budgethöhe – nicht gesondert berücksichtigt werden muss. Erörtert werden soll aber die Frage der „erforderlichen“ *Beratung und Unterstützung*, weil nur in diesem Fall eine separate Berücksichtigung der Kosten im Budget vom Gesetz vorgesehen ist.

III. Die Leistungsbereiche „Besorgung“ und „Versorgung“ und die Arten der Budgetassistenten

Unterschieden werden müssen zunächst einerseits die Beratung und Unterstützung als **Besorgungsleistung**, also zur Deckung des **Zurüstungsbedarfs** (so, wie sie in § 17 SGB IX geregelt ist) und zum anderen die Beratung und Unterstützung als Versorgungsleistung, die auch in Anspruch genommen werden kann, wenn keine „Erforderlichkeit“ vorliegt (so wie sie z. B. in § 13, 14, 15 SGB I geregelt ist).

Daraus ergeben sich drei Arten von (Budget)assistenten: Zum einen die Assistenten im Sinne einer persönlichen Hilfe und Begleitung im Alltag des Menschen mit Behinde-

nung **als Versorgungsleistung**³ („mein persönlicher Assistent“; vor allem zuständig für Begleitung und Pflege). Diese Form der Budgetassistenten ist jedoch keine im Sinne von „Beratung und Unterstützung“ gemäß § 17 SGB IX.

Es gibt aber auch die Budgetassistenten, auf die **ohne besondere Begründung auf der Grundlage eines allgemeinen Rechtsanspruchs** zurückgegriffen werden kann (z. B. Beratung und Auskunft gemäß § 14 und 15 SGB I). Ein Mensch mit Behinderung kann sich auf diesen Beratungsanspruch berufen und die Leistungsträger müssen diesen Anspruch befriedigen, ohne hierfür vorher einen „Bedarf“ zu prüfen. Auch hierbei handelt es sich um eine **Versorgungsleistung**.

Zum Dritten gibt es dann die schon oben näher definierte **Budgetassistenten im Sinne eines umfassenden Unterstützungsmanagements** (Betreuungsmanagement⁴) auf der **Grundlage eines festgestellten Zurüstungsbedarfs**⁵. Hier sind die in der Person liegenden Unterstützungsbedarfe Begründung für die Erforderlichkeit einer Beratung und Unterstützung entsprechend der Regelung in § 17 SGB IX. Es kann jedoch auch eine Situation eintreten, bei der das Verwaltungs- und Hilfeverfahren und die geteilten Zuständigkeiten bei der Leistungsgewährung sowie die Komplexität des Falles die individuellen Möglichkeiten bei der Selbstsorge und Selbstverantwortung überschreiten.

³ Die Versorgungsleistung deckt den Bedarf ab, der durch den Betroffenen nicht im Rahmen der Selbsthilfe erbracht werden kann (z. B. Pflege); im Gegensatz dazu die Besorgungsleistung, die den Bedarf an Zurüstung zur Selbstverantwortung erbringt.

⁴ Vgl. Roder, Aspekte, Heft 89/2009.

⁵ Mit Zurüstungsbedarf wird der Bedarf bezeichnet, der sich aus der Unterstützungsnotwendigkeit wegen Defiziten bei der Selbstsorge bzw. der Selbstverantwortung ergibt. Selbstsorge auszuüben erfordert, den Sinn eines bestimmten Tuns oder Unterlassens einzusehen, dem Sinn entsprechend handeln zu können, die eigenen Interessen auch durchsetzen, vertreten und kommunizieren zu können.

Auch in diesen Fällen wäre eine Erforderlichkeit von Beratung und Unterstützung gegeben.

IV. Finanzierung

1. Allgemeines

Bei festgestellter Erforderlichkeit ist die Budgetassistenten dem festgestellten individuellen Hilfebedarf gleichgestellt und die erforderliche Beratung und Unterstützung besteht gleichberechtigt daneben als eigener Anspruch. Es besteht dadurch auch ein Rechtsanspruch auf bedarfsdeckende Finanzierung⁶. § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Budgetverordnung (BudgetVO) verpflichtet die Leistungsträger ausdrücklich, auch den Bedarf an Beratungs- und Unterstützungsleistungen zu prüfen.

Ziel der Gewährung einer Leistung in Form eines Persönlichen Budgets ist die Stärkung des Selbstbestimmungsrechts (§ 17 Abs. 2 S. 1 SGB IX). Die Behindertenrechtskonvention fordert, dass ein Mensch mit Behinderung Anspruch auf Unterstützung erhält, soweit diese zur gleichberechtigten Teilhabe notwendig ist. Die Unterstützung bezieht sich ausdrücklich auch auf die für die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts notwendige Entscheidungsfindung. Einen **Zurüstungsbedarf** in Form von Beratung und Unterstützung **unberücksichtigt** zu lassen, würde bedeuten, den betroffenen Menschen mit Behinderung an der **Ausübung des Selbstbestimmungsrechts zu hindern**. Beratung und Unterstützung ist in diesem Zusammenhang eine **Besorgungsleistung**⁷, weil sie zur Deckung des Zurüstungsbedarfs erbracht wird.

⁶ Zur Kostenneutralität des Persönlichen Budgets siehe Karstens, Beitrag A25-2012 unter www.reha-recht.de.

⁷ Die Besorgungsleistung ist die Zurüstung zur Selbstbestimmung während die Versorgungsleistung den „konkreten“ Hilfebedarf (z. B. Pflege) abdeckt.

Budgetbedarf und Budgethöhe beim Persönlichen Budget unterliegen auf der Grundlage einer unabhängig durchgeführten Bedarfserhebung einem Aushandlungsprozess (der Mensch mit Behinderung als Experte in eigener Sache). Die erforderliche Feststellung des Hilfebedarfs erfolgt nicht als hoheitlicher Akt der Verwaltung sondern „partnerschaftlich“ oder „auf Augenhöhe“ in einem Vertrag (Zielvereinbarung). Dem Aushandlungsprozess zwischen Leistungsträger beziehungsweise Beauftragten und dem Menschen mit Behinderung geht ein *personenzentrierter Faktensammlungs- und Meinungsbildungsprozess* auf Seiten des Antragstellers (Bedarfserhebung, persönliche Zukunftplanung) voraus und genauso muss der Leistungsträger für sich eine „interne“ oder trägerübergreifende Faktensammlung und Meinungsbildung vorantreiben.

Eine unabhängige Bedarfserhebung erfolgt dann, wenn die Person oder Stelle, die diese Beratung und Unterstützung anbietet, nicht Leistungsträger und auch nicht Leistungserbringer ist.

Für die Persönlichen Budgets gilt das Bedarfsdeckungsprinzip, in dieser Konstellation bezogen auf den individuell festgestellten Bedarf. Die Bemessung des Budgets (also die Höhe) soll so sein, dass auch die **erforderliche** Beratung und Unterstützung erfolgen kann⁸. Das Bedarfsdeckungsprinzip sollte sich also auch auf die Budgetassistenten beziehen. Ist in diesem Bereich ein Bedarf (die Erforderlichkeit) festgestellt worden, müsste dieser dann in diesem Maße auch finanziert werden.

Die Erforderlichkeit für Beratung und Unterstützung kann sich aus der Tatsache ergeben, dass ein Zurüstungsbedarf (siehe hierzu die unter Punkt III dargestellte Dritte Bud-

get-Art) festgestellt worden ist. Die Erforderlichkeit für Beratung und Unterstützung kann sich aber auch aus dem Verfahren (Komplexität) ergeben. So wie die Grundidee des Persönlichen Budgets die Selbstbestimmung ist, so liegt auch dem Verfahren die Idee zugrunde, dass der Mensch mit Behinderung seine Angelegenheiten selbstbestimmt wahrnehmen kann und soll. Das Verfahren grenzt sich insoweit vom System der fürsorglichen Gewährung von Sozialleistungen ab. In dem Maße, wie „Fürsorge“ entmündigend ist, bedeutet Selbstbestimmung oder Selbstsorge eben auch „sich selbst kümmern“. Der Charme eines fürsorgenden Systems besteht vor allem darin, sich nicht selbst kümmern zu müssen. Erkauft wird dies auf Seiten der Betroffenen mit den Einschränkungen, in dieser Situation auch nur „gehört“ zu werden oder ein „Wunsch- und Wahlrecht“ ausüben zu dürfen. Wenn diese Reduktion des Selbstbestimmungsrechts Ergebnis einer selbstbestimmten Entscheidung ist, dann kann auch nichts dagegen eingewendet werden. Anders sieht es aus, wenn sie wie im bisherigen Leistungsgewährungssystem, gesetzlich verordnete Normalität ist. Dann ist sie Entmündigung.

Beratungen zum Persönlichen Budget sind oft schon im Vorfeld einer Antragstellung erforderlich. Beratung, Unterstützung und Vertretung ist aber jedenfalls in den meisten Fällen im Antragsverfahren und besonders in der Phase der Aushandlung des Bedarfs und der Bemessung, aber auch bei der Formulierung der Ziele erforderlich. Die personenzentrierte Fakten- und Meinungsbildung und die entsprechende „Übersetzung“ in das Leistungsrecht kann von den meisten Menschen mit Behinderungen ohne Beratung und Unterstützung nicht geleistet werden. Außerdem gilt es, im Verfahren für eine Situation zu sorgen, in der der Betroffene mit dem Leistungsträger „auf Augenhöhe“ verhandeln kann.

⁸ Siehe § 17 Abs. 3 Satz 3 SGB IX: Persönliche Budgets werden auf der Grundlage der nach § 10 Abs. 1 getroffenen Feststellungen so bemessen, dass der individuell festgestellte Bedarf gedeckt wird und die erforderliche Beratung und Unterstützung erfolgen kann.

Diese Beratung und Unterstützung kann aus dem Budget ‚eingekauft‘ werden bei:

- a) den Leistungsträgern selbst (wird nicht gesondert in Rechnung gestellt, ist aber keinesfalls kostenlos – hierzu sogleich),
- b) bei den Gemeinsamen Servicestellen (wird nicht gesondert in Rechnung gestellt, ist aber keinesfalls kostenlos – hierzu sogleich),
- c) bei von Leistungsträgern beauftragten Einrichtungen oder Diensten (Sachleistung; Kosten werden in der Regel direkt mit dem Leistungsträger abgerechnet),
- d) bei privaten Anbietern (Leistungen werden in Rechnung gestellt und direkt mit den Budgetnehmern abgerechnet)

Welche Kosten auf Seiten der Leistungsträger für von Ihnen erbrachte Beratung und Unterstützung in etwa entstehen, kann an den Gebühren abgelesen werden, die die öffentliche Verwaltung für ihr Handeln den Bürgern in Rechnung stellt.⁹ In den Fällen a) und b) erhält der Nutzer der Leistung ja keine Abrechnung über die Kosten. Man kann aber davon ausgehen, dass die Berater bei den Leistungsträgern und auch die Berater bei den Gemeinsamen Servicestellen die Beratungsleistung nicht ehrenamtlich erbringen, sondern im Rahmen der bezahlten Arbeitszeit. Es handelt sich also nicht um „kostenlose“ Beratungsangebote.

⁹ Stundensätze (Auszug aus einer Satzung der Stadt Delmenhorst für die Geltendmachung von Kosten für den Einsatz städtischen Personals): Anlage 2 zur Verwaltungskostensatzung der Stadt Delmenhorst im eigenen Wirkungsbereich (Kostentarife) Die Stundensätze betragen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verwaltungskostensatzung der Stadt Delmenhorst gem. RdErl. d. MF vom 15.04.2008 (Nds. MBl. Nr. 17 S. 509) Demnach kostet das eingesetzte Personal im einfachen Dienst pro Arbeitsstunde 36 Euro, im mittleren Dienst 44 Euro, im gehobenen Dienst 53 Euro und im höheren Dienst 69 Euro pro Stunde.

2. Zur vertraglichen Gestaltung

Die Budgetassistenten sollte auf zwei vertraglichen Grundlagen beruhen. Zum einen auf Verträgen über die Qualität, die Leistung und den Kostenrahmen mit den Leistungsträgern, die sich aus deren Verpflichtung ergibt, ausreichende und sachgerechte Hilfen zur Verfügung stellen zu müssen beziehungsweise deren Existenz und Erreichbarkeit zu garantieren. Zum anderen auf den Verträgen mit den Budgetnehmern selbst.

a) Verträge mit Leistungsträgern

Leistungsträger schließen, soweit sie Leistungen nicht selbst erbringen, mit von ihnen beauftragten Einrichtungen und Diensten Leistungsvereinbarungen ab. Für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen gelten die in den jeweiligen Leistungsgesetzen vorgesehenen Vorschriften bzw. § 21 SGB IX. Das Persönliche Budget entlässt die Leistungsträger jedoch nicht aus der Verantwortung, für ausreichende und sachgerechte Teilhabeleistungen zu sorgen (§ 19 SGB IX). Die meisten Persönlichen Budgets werden über das Sozialamt entweder als einzigen Leistungsträger oder aber als Beauftragten (§ 17 Abs. 4 SGB IX) abgewickelt. Zur Sicherung einer einheitlichen Hilfestruktur ist hier besonders das jeweilige Bundesland gefordert, einen entsprechenden Rahmen zu schaffen und die im Gesetz vorgesehenen Punkte (Leistung, Qualität, Bezahlung) zu regeln. Daher empfiehlt es sich, über Vereinbarungen für eine ausreichende Angebotsstruktur zu sorgen und zunächst mit diesem Leistungsträger (§§ 75 ff. SGB XII) eine Vereinbarung abzuschließen. Wenn die Beratung und Unterstützung jedoch durch private Anbieter erbracht wird, ist dies keineswegs zwingende Voraussetzung.

b) Grundanforderung an die Qualität

Die Deckung eines Zurüstungsbedarfs im Rahmen des Persönlichen Budgets setzt neben einer unabdingbar notwendigen Unabhängigkeit von Leistungsträgern und Leistungserbringern Kenntnisse im Bereich des Betreuungsmanagements¹⁰ und vor allem umfangreiche Kenntnisse in allen Bereichen des Sozialrechts, der Bedarfserhebung und der Bedarfsbemessung voraus. Die beschriebene Unabhängigkeit ist deshalb von besonderer Bedeutung, da ansonsten die Gefahr besteht, dass erforderliche Hilfen nicht bedarfsgerecht erbracht werden oder bei der Bemessung nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt werden. Für den Personenkreis derer, die einen Zurüstungsbedarf haben, ist dies besonders wichtig. Sie müssen sich schließlich in Verhandlungen gegenüber den Leistungsträgern durchsetzen können. Die Notwendigkeit der Kenntnisse im Bereich des Betreuungsmanagements ergibt sich daraus, dass nur so der Zurüstungsbedarf gedeckt werden kann. Die Kenntnisse im gesamten Bereich des Sozialrechts sind erforderlich, weil komplexe Problemlagen auch ebenso komplexe Lösungen nach sich ziehen. Kenntnisse bei der Bedarfserhebung und Bedarfsbemessung sind notwendig, weil ansonsten ein Antrag auf ein Persönliches Budget gar nicht vernünftig begründet werden könnte.

Über die Leistung „Budgetassistent“ ist auf jeden Fall mit den Budgetnehmern ein auf den Einzelfall bezogener Vertrag über die Leistung und die Kosten abzuschließen. Neben der notwendigen vertraglichen Absicherung der Arbeit der Budgetassistenten mit den Budgetnehmern empfiehlt es sich, mit den Leistungsträgern auf der Grundlage von § 21 SGB IX bzw. anderer oder speziell für sie geltenden Vorschriften aus den Büchern des Sozialgesetzbuchs Leistungsvereinbarungen abzuschließen.

3. Zur Höhe der Vergütung

Bedeutung und Anforderungen an die Person des Budgetassistenten rechtfertigen eine Vergütung, wie sie auch im gehobenen oder höheren Dienst des öffentlichen Dienstes anfallen würde (derzeit zwischen 53 und 69 Euro pro Stunde¹¹).

V. Fazit

Beratung und Unterstützung sind im Rahmen der Umsetzung des Persönlichen Budgets die entscheidenden Stellschrauben für ein Gelingen. Dies gilt insbesondere für die Menschen mit Behinderung, deren Leistungsfähigkeit im Zusammenspiel mit den beim Persönlichen Budget vorherrschenden Verfahren einen Leistungsausschluss zur Folge hätte. In diesen Fällen ist Beratung und Unterstützung kein Anspruch, den Jede(r) hat. Es ist ein Hilfebedarf, der gleichberechtigt neben anderen notwendigen Unterstützungsleistungen steht. Für diesen Beratungs- und Unterstützungsanspruch gelten die gleichen Regelungen, wie sie auch für andere soziale Hilfen schon hinreichend bekannt sind, insbesondere die Verpflichtung für die Sozialleistungsträger, ausreichend qualitative Beratungs- und Unterstützungsangebote selbst vorzuhalten oder zu gewährleisten, dass diese vorhanden und zugänglich sind (§ 17 Abs. 1 SGB I). Für diese Angebote gilt im Besonderen die Anforderung, sie unabhängig von Leistungsträgern und Leistungserbringern zu organisieren.

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.

¹⁰ Vgl. Roder, Aspekte, Heft 89/2009.

¹¹ Siehe Fußnote 9.