

– Fachbeitrag D30-2021 –

18.10.2021

## **Soziale und berufliche Teilhabe durch das Persönliche Budget Zusammenfassung der Diskussion im Forum „Fragen – Meinungen – Antworten zum Rehabilitations- und Teilhaberecht“ (19. Juli bis 6. August 2021)<sup>1</sup>**

*Von Nikola Hahn, M. A., Deutsche Vereinigung für Rehabilitation e. V.*

Das Persönliche Budget wirkt vielversprechend: Menschen mit Behinderungen sollen Unterstützung entsprechend ihrem individuellen Hilfebedarf eigenverantwortlich und selbstbestimmt organisieren können und damit selbst entscheiden, wann, wo, wie und von wem sie Teilhabeleistungen in Anspruch nehmen. Nicht der Leistungsanbieter erhält Geld vom Rehabilitationsträger, sondern die bzw. der Budgetnehmende selbst. Das eröffnet etwa Menschen, die einen hohen Unterstützungsbedarf haben, die Möglichkeit ihre Assistenzkräfte in Eigenregie auszusuchen, anzuleiten, zu koordinieren und zu bezahlen. Das Persönliche Budget als Leistungsform gilt aber auch für alle anderen Leistungen zur Teilhabe. Seit 2008 besteht ein Rechtsanspruch darauf. Dennoch liegt die bundesweite Zahl der Budgetnehmenden deutlich hinter den Erwartungen zurück.

Was die Umsetzung eines Persönlichen Budgets in der Praxis erschwert, wo Unklarheiten bestehen und welche Impulse sich für die Weiterentwicklung des Rechts daraus ableiten lassen, thematisierte die DVfR in einer interaktiven Online-Diskussion in ihrem Forum „Fragen Meinungen – Antworten zum Rehabilitations- und Teilhaberecht“ (FMA).<sup>2</sup> Hier diskutierten Interessierte mit einem Kreis aus interdisziplinären Expertinnen und Experten vom 19. Juli bis 6. August 2021 praktische und rechtliche Fragen des Persönlichen Budgets. Die Diskussion war Teil des Kooperationsprojekts „Partizipatives Monitoring der aktuellen Entwicklung des Rehabilitations- und Teilhaberechts bis 2021“ und wurde von den Projektpartnerinnen und -partnern der DVfR an der Universität Kassel, der Humboldt-Universität zu Berlin, der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und am Zentrum für Sozialforschung Halle wissenschaftlich betreut.

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag wurde unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) als Fachbeitrag D30-2021 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Hahn: Soziale und berufliche Teilhabe durch das Persönliche Budget – Zusammenfassung der Diskussion im Forum „Fragen – Meinungen – Antworten zum Rehabilitations- und Teilhaberecht“ (19. Juli bis 6. August 2021); Beitrag A30-2021 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 18.10.2021.

<sup>2</sup> Der vollständige Diskussionsverlauf ist abrufbar unter: <https://fma.reha-recht.de/index.php/Board/194-Soziale-und-berufliche-Teilhabe-durch-das-Pers%C3%B6nliche-Budget-Diskussionsverlauf/>, zuletzt abgerufen am 30.08.2021.

Ein Team aus Expertinnen und Experten übernahm die aktive fachliche Begleitung:

- Kirsten Ehrhardt, Leiterin Ergänzende Unabhängige Teilhabeberatung (EUTB) Heidelberg beim Heidelberger Selbsthilfebüro
- Thomas Künneke, Mitarbeiter der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V./Kellerkinder e. V., Berlin
- Axel Landgraf, Rehabilitationsmanager, Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW)
- Carl-Wilhelm Rößler, Rechtsassessor, Kompetenzzentrum Selbstbestimmt Leben, Köln
- Roland Rosenow, Referent für Migrationsrecht, Diakonie Deutschland, Expertise Sozialrecht/Sozialpolitik, Schwerpunkt Teilhabeleistungsrecht und Grundsicherungsrecht
- Bettina Süßmilch, Referat Teilhabe am Arbeitsleben beim Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS) Baden-Württemberg, Stuttgart
- Angelika Thielicke, Vorstandsvorsitzende Bundesarbeitsgemeinschaft Unterstützte Beschäftigung (BAG UB), Hamburg

Die Diskussion startete mit grundlegenden Informationen. So wurde erläutert, was das Persönliche Budget als Leistungsform ausmacht, welche Voraussetzungen es gibt und wie erste Schritte auf dem Weg zu einem Persönlichen Budget aussehen können: Wer eine Leistung zur Teilhabe in Form eines Persönlichen Budgets erhalten möchte, kann das beim Rehabilitationsträger beantragen.<sup>3</sup> Antragstellende müssen gemäß § 14 SGB IX nicht wissen, welcher Träger genau zuständig ist, sondern können die Zuständigkeitsklärung den Reha-Trägern überlassen. Der sogenannte „leistende Reha-Träger“<sup>4</sup> prüft – ggf. im Austausch mit weiteren beteiligten Leistungsträgern –, ob die Anspruchsvoraussetzungen für die Leistung erfüllt sind, welcher Bedarf vorliegt und wie hoch dieser ist.

*„Grundsätzlich sind die ‚Bedarfsermittler‘ dazu angehalten auf die Möglichkeit der Leistungserbringung durch ein Persönliches Budget hinzuweisen – es muss also nicht vorab im Antrag beantragt werden, sondern kann durchaus auch Ergebnis der Bedarfsermittlung sein.“* (Michael)

Träger und leistungsberechtigte Person schließen im nächsten Schritt eine Zielvereinbarung ab. Sie enthält Angaben über die Ausrichtung der individuellen Förder- und Leistungsziele, die Erforderlichkeit von Nachweisen, die Sicherstellung der Qualität der Leistung(en) und die Höhe des Budgets.<sup>5</sup> Sind mehrere Reha-Träger beteiligt, handelt es sich um ein Trägerübergreifendes Persönliches Budget.

---

<sup>3</sup> Vgl. § 108 SGB IX.

<sup>4</sup> Vgl. § 14 SGB IX.

<sup>5</sup> Vgl. § 29 SGB IX.

Unterschiedliche Ansichten trafen im Laufe der Diskussion in Bezug auf die Ausgestaltung einer Zielvereinbarung aufeinander und spiegeln damit den Erfahrungen mehrerer Diskussionsteilnehmenden nach eine der größten Hürden für eine unkomplizierte Umsetzung Persönlicher Budgets.

*„Die Inhalte für Zielvereinbarung laut § 29 SGB IX sind schlank und zeigen, dass die ZV die Ziele, nicht den Weg dorthin, klären muss. Das bedeutet, dass die/der BudgetnehmerIn frei sein muss zu bestimmen, wie diese Ziele erreicht werden. Dieser Paradigmenwechsel, dieses Empowerment der behinderten Menschen, ist in den Köpfen der Verwaltung noch nicht vorhanden.“* (Dr. CMD)

Demgegenüber schrieb „Michael“:

*„Gerade wenn es darum geht, dass eine qualifizierte Leistung bewilligt wurde (Fachkraft), dann finde ich es schon legitim, dass der Kostenträger prüft, ob dafür auch Fachkräfte eingesetzt werden.“* (Michael)

Konsens war, dass Missverständnisse und unterschiedliche Vorstellungen schon im Vorfeld durch konkrete Übereinkommen möglichst auszuräumen seien:

*„Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer sollten diese gemeinsame Vereinbarung mit ihrem Leistungsträger besprechen und sich genau erklären lassen, welche Nachweise sie zum Beispiel am Ende des Bewilligungszeitraumes vorlegen sollen. Dafür sind dann für den gesamten Bewilligungszeitraum die entsprechenden Nachweise zu sammeln und aufzubewahren.“* (Bettina Süßmilch)

Mehrfach berichteten Teilnehmende über langwierige und kontrovers geführte Verhandlungen über Zielvereinbarungen zwischen leistungsberechtigter Person und Rehabilitationsträger. Dabei scheint die Verhandlung der Höhe eines Persönlichen Budgets besonders dann erschwert zu sein, wenn das Budget eine zuvor geleistete Querfinanzierung in einer Einrichtung ablösen soll: Die Praxis, eine Person vom Persönlichen Budget auszuschließen, weil ihr Bedarf über dem Durchschnitt einer Gruppe mit vergleichbaren Bedarfen liegt, wurde infrage gestellt. Das würde ja bedeuten, so Roland Rosenow, dass nur die unterdurchschnittlich umfangreichen Bedarfe budgetierbar wären, was nicht richtig sein könne. Es gäbe dazu aber (noch) keine Rechtsprechung.

*„Oder kommt man schließlich zum Ergebnis, dass § 29 Abs. 2 S. 7 SGB IX<sup>6</sup> verfassungswidrig ist, weil die Vorschrift eklatant gegen den Gleichheitsgrundsatz verstößt und auch nicht durch eine kunstvolle Auslegung gerettet werden kann?“* (Roland Rosenow)

Mit Verweis auf eine Entscheidung des Bundessozialgerichts (BSG) vom 28. Januar 2021<sup>7</sup> wurde eine Entschärfung der Verhandlungen in Aussicht gestellt.

---

<sup>6</sup> § 29 Abs. 2 S. 7 SGB IX: *Dabei soll die Höhe des Persönlichen Budgets die Kosten aller bisher individuell festgestellten Leistungen nicht überschreiten, die ohne das Persönliche Budget zu erbringen sind.*

<sup>7</sup> Vgl. BSG Urteil vom 28.01.2021, B 8 SO 9/19 R  
[https://www.bsg.bund.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/2021\\_01\\_28\\_B\\_08\\_SO\\_09\\_19\\_R.html](https://www.bsg.bund.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/2021_01_28_B_08_SO_09_19_R.html), zuletzt abgerufen am 30.08.2021.

Demnach stehen Vereinbarungen über eine bestimmte Höhe eines Persönlichen Budgets einem höheren Bedarf und damit einem Anspruch auf ein höheres Budget nicht entgegen. Zwar habe das BSG ausdrücklich nicht entschieden, wie zu verfahren sei, wenn gar keine Zielvereinbarung zustande komme. Wenn aber auch im Nachhinein noch über den Bedarf und die Budgethöhe gestritten werden könne, so ein Diskussions Teilnehmer, dürfte zukünftig regelmäßig (irgend)eine Zielvereinbarung zustande kommen können.

Eine Diskussionsteilnehmerin erkundigte sich nach den Vorteilen, die es haben könne, die Leistung des Budgets für Arbeit als Persönliches Budget zu beantragen. Mit dem Budget für Arbeit sollen Menschen eine reale Beschäftigungschance auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erhalten, die wegen ihrer Beeinträchtigung bislang ausgeschlossen sind. Es setzt sich aus zwei Teilen zusammen: einem Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber und Aufwendungen für Anleitung und Begleitung am Arbeitsplatz. Roland Rosenow gab zu bedenken, dass das die Begleitung am Arbeitsplatz zwar als Persönliches Budget beantragt werden könne, das Persönliche Budget aber durch § 29 Abs. 2 S. 7 SGB IX gedeckelt sei – anders als das Budget für Arbeit. Von diesen Bestimmungen abweichendes länderspezifisches Verwaltungshandeln (das z. T. auch das Budget für Arbeit in der Höhe begrenzt) ließ er nicht gelten und verwies auf den Gesetzestext.

*„Natürlich ist es bequemer, sich mit rechtsfernen Tendenzen im Verwaltungshandeln zu arrangieren. Aber die Frage, ob man solche Tendenzen akzeptiert, ist nicht nur eine pragmatische Frage. Sie ist durchaus grundsätzlicher Natur. Es geht um nicht weniger als um die Frage, ob der demokratische Rechtsstaat nur für Privilegierte (wie zB Steuerbürger) oder für alle gilt.“* (Roland Rosenow)

Von Anfang an war in den Diskussionssträngen eine deutliche Diskrepanz zwischen rechtlichen Normen und praktischen Fragen zu erkennen. Kirsten Ehrhardt führte an, dass der Rechtsweg für über 95% der Menschen, die zu ihr in die EUTB kämen, keine Option sei:

*„Ich finde, wir sollten hier – Praktiker treffen auf Theoretiker – auch die Lebenswirklichkeit der Menschen mit Behinderung weiter im Auge behalten. Und die heißt oft: Machen oder lassen.“* (Kirsten Ehrhardt)

Ein Mittelweg könnte die Verbandsklage nach § 85 SGB IX sein: Werden Menschen mit Behinderungen in ihren Rechten verletzt, kann an ihrer Stelle und mit ihrem Einverständnis auch ein Verband klagen. Voraussetzung ist, dass sich der Verband satzungsgemäß für die Verbesserung der Teilhabe von Menschen mit Behinderung einsetzt.

Zu den umstrittenen Leistungen, die in Form eines Persönlichen Budgets bezogen werden können, zählten auch Leistungen im Arbeitsbereich einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM). Über einen Werkstattvertrag Beschäftigte sind in diesem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis sozialversichert. Hat eine Person keinen Werkstattvertrag, möchte aber mithilfe des Persönlichen Budgets (für die Werkstatteleistung

Begleitung und Anleitung) trotzdem in einer WfbM arbeiten, muss sie Rentenversicherungsbeiträge abführen, um für das Alter vorzusorgen. Diese Beträge werden i. d. R. nicht in das Persönliche Budget eingerechnet, sondern würden die Vergütung schmälern. Die besondere Sozialversicherungspflicht sei in § 179 SGB VI nicht geregelt worden, beanstandete Angelika Thielicke:

*„... erforderlich sind aus Sicht der BAG UB die Ergänzung im § 179 SGB VI und ggf. die Korrektur weiterer Verwaltungshindernisse, damit für ALLE Menschen mit Behinderung das Persönliche Budget für Leistungen im Arbeitsbereich (§ 58 SGB IX) in der Praxis auch zugänglich und nutzbar wird, um eine selbstbestimmte, individuelle, inklusive und passgenaue Umsetzung des Leistungsanspruchs zu ermöglichen. Ein Verweis auf andere Sachleistungen ist unzulässig und höhlt den Rechtsanspruch des § 29 SGB IX aus.“* (Angelika Thielicke)

Die Frage nach einem Persönlichen Budget tauche auch zunehmend im Zusammenhang mit der Finanzierung von Schulbegleitung (Assistenz) auf, so ein/e Mitarbeitende/r einer Ombudsstelle. Kirsten Ehrhardt bemerkte dazu:

*„Die Leistung einer Schulbegleitung ist sowohl im SGB IX als auch im SGB VIII klar budgettierbar. (...) Bei einer Fachkraft geht es übrigens nicht um ‚hätte gerne‘, sondern darum, die Erforderlichkeit klar zu benennen und zu belegen (...)“* (Kirsten Ehrhardt)

Roland Rosenow verweis u. a. auf eine von ihm besprochene Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Bremen.<sup>8</sup> Demnach ist der Rechtsanspruch auf ein Persönliches Budget eine zwingende gesetzliche Vorgabe, die auch den Beurteilungsspielraum des Jugendamtes beschränkt.

Ein Persönliches Budget kann – insbesondere, wenn damit Assistenz verwirklicht werden soll („Arbeitgebermodell“) – viel Verantwortung und Organisation und damit i. d. R. einen hohen Beratungsbedarf bedeuten. Fragen rund um die Sozialversicherung von Assistenzkräften (z. B. als Minijob anmeldet – Kirsten Ehrhardt: *„Ja, da braucht man eine Betriebsnummer ...“*), die sog. „Schwankungsreserve“, der Umgang mit Auszeiten durch Krankheit oder Urlaub und mehr fordern Budgetnehmende heraus. Deshalb wurde vonseiten der Expertinnen und Experten empfohlen, Vor- und Nachteile der Leistungsform genau abzuwägen. Wenn es einen guten Leistungserbringer für die Leistung der Region gäbe, könne das auch passen.

§ 29 Abs 2 S 6 SGB IX erläutert: *„Persönliche Budgets werden auf der Grundlage der nach Kapitel 4<sup>9</sup> getroffenen Feststellungen so bemessen, dass der individuell festgestellte Bedarf gedeckt wird und die erforderliche Beratung und Unterstützung erfolgen kann.“*

---

<sup>8</sup> Rosenow: Klare Worte zum Persönlichen Budget in der Kinder- und Jugendhilfe – Anmerkung zum Beschluss OVG Bremen, 25.05.2020, 2 B 66/20; Beitrag A18-2020 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 18.09.2020.

<sup>9</sup> Kapitel 4 SGB IX: Koordinierung der Leistungen.

In einigen Bundesländern haben sich Anbieter auf „die erforderliche Beratung und Unterstützung“ spezialisiert und übernehmen Verwaltungsaufgaben, deren Aufwand in diesen Ländern als Teil des Persönlichen Budgets berücksichtigt wird. Über die Berechtigung solcher Agenturen bestand im Austausch Uneinigkeit. Kritisch zu sehen sei u. a. eine mangelnde Transparenz, wenn Budgetassistenten und Leistungserbringung in einer Hand lägen. Kritisiert wurde auch der bundesweit uneinheitliche Umgang mit Budgetassistenten.

*„Bei der Budgetassistenten handelt es sich überwiegend um eine ‚kaufmännische‘ Unterstützungsleistung. (...) Ich bedauere (meine Erfahrung), dass die Umsetzung des persönlichen Budgets in den Bundesländern so unterschiedlich gehandhabt wird. Würde mich freuen, wenn auf der Bundesebene noch klarere Vorgaben gemacht werden.“*  
(Thomas Künneke)

Abschließend benannte Angelika Thielicke die aus ihrer Sicht notwendigen Schritte für eine bessere Umsetzung des Persönlichen Budgets in der Zukunft:

- 1. „Die EUTBs spielen neben Eltern und Lehrern dabei eine große Rolle, Menschen Mut zu machen, ihr Leben nach ihren eigenen Wünschen zu gestalten. Das ist oft der erste wichtige Schritt.“*
- 2. Die Leistungsträger benötigen Fortbildungen für den Umgang mit dem Persönlichen Budget als bedarfsdeckende individuelle Unterstützungsleistung, die selten mit den Kosten für eine Gruppenleistung zu finanzieren ist. Das wird die größte Baustelle sein, weil Menschenrechte und die Ziele des § 1 SGB IX vorrangig und die dabei entstehenden Kosten nachrangig sein müssen.“*
- 3. Leistungserbringer müssen Budgetnehmer als wesentliche Auftraggeber und Kunden sehen. Das mag im Einzelfall komplizierter und zeitaufwendiger werden, aber die Möglichkeiten, die Menschen mit Behinderung dadurch offenstehen, machen die Arbeit für Mitarbeiter interessanter, erfolgreicher und zufriedenstellender.“* (Angelika Thielicke)

Der ausführliche Diskussionsverlauf mit ergänzenden Fragen und Antworten rund um das Persönliche Budget ist im Forum FMA weiterhin nachlesbar.

---

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.  
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de).

---