

Das Persönliche Budget für Menschen mit Behinderungen: Menschenrechtliche Grundlagen

Knackendöffel, Max

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Knackendöffel, M. (2022). *Das Persönliche Budget für Menschen mit Behinderungen: Menschenrechtliche Grundlagen*. (Information / Deutsches Institut für Menschenrechte, 42). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-83262-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Das Persönliche Budget für Menschen mit Behinderungen

Menschenrechtliche Grundlagen

Information

Menschen mit Behinderungen können sich mit Hilfe des Persönlichen Budgets die notwendigen Leistungen zur Teilhabe eigenständig organisieren. Das ermöglicht ihnen, ein selbstbestimmteres Leben zu führen. Im Folgenden werden die menschenrechtlichen Grundlagen des Persönlichen Budgets dargestellt, die sich aus den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention herleiten lassen.

Das Persönliche Budget ist ein wichtiges Instrument, um zu einer vollständigen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in Deutschland beizutragen. Es bietet die Möglichkeit, die Rechte und Pflichten der Konvention besser zu verwirklichen, und stärkt insbesondere Menschen mit Behinderungen darin, ein selbstbestimmteres Leben zu führen.

Das Persönliche Budget als Leistungskonzept findet sich in den Rechtsordnungen anderer europäischer Länder¹ schon ab Anfang der 1990er-Jahre. Allen Modellen ist gemeinsam, dass sie sozialstaatliche Hilfen für Menschen mit Behinderungen ermöglichen, ohne zu stark in deren Selbstbestimmungsrechte einzugreifen. Die Betroffenen erhalten selbst finanzielle Mittel in Form eines Budgets, um die für sie notwendigen Hilfeleistungen eigenständig zu organisieren. Damit haben sie die erforderlichen Ressourcen – Zuständigkeit, Entscheidungsgewalt und finanzielle Mittel – in ihrer Hand. Statt Menschen mit Behinderungen den Status als Fürsorgeobjekte zuzuweisen, wird ihre Wahlfreiheit und Eigenverantwortlichkeit bei der Hilfeversorgung gestärkt. So können sie etwa eigenverantwortlich

Assistent*innen und Dienstleistende rekrutieren, mit Arbeitsverträgen anstellen und entlohnen („Arbeitgebermodell“).²

Das Persönliche Budget im deutschen Recht

Der deutsche Gesetzgeber hat diese Rechtsgedanken 2001 normativ als Persönliches Budget im Sozialgesetzbuch IX (SGB IX) ausgestaltet.³ Mit der Leistungsform Persönliches Budget können Menschen mit Behinderungen in Deutschland auf Antrag anstelle von Dienst- und Sachleistungen eine Geldleistung oder Gutscheine erhalten, um sich die für die selbstbestimmte Teilhabe erforderlichen Assistenzleistungen selbst zu beschaffen. Laut Gesetzesbegründung sollen die Menschen mit Behinderungen als Expert*innen in eigener Sache den „Einkauf“ von Leistungen eigenverantwortlich, selbstständig und selbstbestimmt regeln können.⁴ Das Persönliche Budget ist als Instrument konzipiert, mit dem die Hilfesteuern nach Maß gelingen soll. Die Budgetnehmenden sollen hierdurch bedarfsgerechte Unterstützung erhalten, und den Leistungsträgern verspricht es einen effektiven und effizienten Mitteleinsatz.⁵

Das Persönliche Budget als Anspruch auf Leistungsform ist in § 29 SGB IX geregelt. Hierbei geht es um das Wie der Erbringung von Sozialleistungen. Leistungsempfänger*innen haben nun die Wahl: Entweder beantragen sie die Gewährung einer bestimmten Sachleistung beim zuständigen Leistungsträger oder sie beantragen, dass dieselbe

Sachleistung in Form eines Persönlichen Budgets ausgeführt werden soll, ihnen also ein Geldbetrag ausgezahlt wird, mit dem sie sich die Leistung selbst beschaffen können. Wird das Persönliche Budget gewählt, können mehrere Leistungen, auch verschiedener Träger, in einem Antrag kombiniert werden. Die addierten Einzelbeträge ergeben in der Summe das Persönliche Budget. Liegt ein entsprechender Bedarf vor, kann sich die Leistung aus verschiedenen Einzelleistungen desselben oder unterschiedlicher Leistungsträger zusammensetzen. Die Leistungserbringung soll zwischen den jeweils zuständigen Leistungsträgern abgestimmt werden, damit bei den Empfänger*innen alles „aus einer Hand“ ankommt.

Auch wenn Menschen mit Behinderungen ein Persönliches Budget beantragen, wird zunächst geprüft, ob sie tatsächlich einen (Teilhabe-)Leistungsanspruch haben und wie viel die Leistung kosten darf. Das Gesetz bestimmt, dass die Höhe des Persönlichen Budgets die Kosten aller bisher individuell festgestellten Leistungen nicht überschreiten soll, die ohne das Persönliche Budget zu erbringen sind („Budgetneutralität“). Tauglich für das Persönliche Budget sind nur budgetfähige Arten von Sozialleistungen, also Leistungen, die sich auf alltägliche und regelmäßig wiederkehrende Bedarfe beziehen und als Geldleistungen erbracht werden können. Der Antrag auf Leistungserbringung in Form eines Persönlichen Budgets kann bei jedem beliebigen Leistungsträger gestellt werden. Weil die positive Antragsentscheidung für die Träger bindend ist (kein Ermessen), müssen sie die Leistung in gewünschter Form erbringen. Die Antragsteller*innen sind selbst für sechs Monate an die Wahl gebunden.

Das zugehörige Verwaltungsverfahren läuft mehrstufig ab. Im Bedarfsfeststellungsverfahren wird unter Beteiligung aller für die Einzelleistungen zuständigen Leistungsträger der individuelle Gesamtbedarf der Person ermittelt, die den Antrag gestellt hat. Anschließend wird eine Zielvereinbarung zwischen Träger und Antragsteller*in ausgehandelt. Die Zielvereinbarung muss mindestens Regelungen über die Ausrichtung der individuellen Förder- und Leistungsziele, die Erforderlichkeit eines Nachweises zur Deckung des festgestellten individuellen Bedarfs, die Qualitätssicherung sowie die Höhe der Teilbudgets sowie des Gesamt-

budgets enthalten (§ 29 Abs. 4 SGB IX). Der sich auf die Zielvereinbarung beziehende Bewilligungsbescheid legt Höhe und Dauer des Persönlichen Budgets verbindlich fest. Meist sind die Zielvereinbarungen umfangreicher ausgestaltet, mit detaillierten Regelungen zu den einzelnen Leistungen und zur Mittelverwendung, worauf sich dann der Bescheid bezieht.

Problemfelder des deutschen Konzepts

Die aktuelle Ausgestaltung des Persönlichen Budgets birgt allerdings noch viele strukturelle Probleme, was auch dazu führt, dass Menschen mit Behinderungen das Persönliche Budget noch wenig in Anspruch nehmen. Einige dieser Probleme, von denen immer wieder berichtet wird, sollen im Folgenden kursorisch angesprochen werden.

Das Persönliche Budget soll, wie oben beschrieben, die Selbstbestimmung und Autonomie der Betroffenen stärken und Entscheidungsfindung mit ihnen statt für sie fördern. Da die Begegnung auf Augenhöhe mit Antragsteller*innen den Verwaltungsstellen jenseits des Persönlichen Budgets jedoch eher fremd ist, fällt es den Leistungsträgern mancherorts schwer, die Eigenverantwortung und Autonomie der Betroffenen zu akzeptieren und dies im Antragsverfahren adäquat zu berücksichtigen.⁶

Da die Leistungsträger keinen Ermessensspielraum haben, ein Persönliches Budget zu verweigern, ergeben sich Probleme regelmäßig bei den (oben dargestellten) Anspruchsvoraussetzungen. Der Abschluss der Zielvereinbarung ist der letzte Schritt im Bewilligungsverfahren des Persönlichen Budgets. Vorher müssen die Voraussetzungen der jeweiligen Sozialleistungsansprüche erfüllt sein. Hierfür müssen zunächst der Bedarf und die Art der Bedarfsdeckung feststehen. Hier gelingt die Umwandlung vom Sach- in Geldleistungsanspruch meist unproblematisch, wenn sich Berechtigte und Träger über den Bedarf, die konkrete Art der Bedarfsdeckung und die dafür benötigte Geldsumme einig sind. Der Abschluss einer Zielvereinbarung ist in solchen Situationen in der Regel nur noch Formsache. Die Schwierigkeiten, und daran anknüpfend auch das Scheitern der Zielvereinba-

rung, wurzeln zumeist in Unstimmigkeiten bezüglich der geeigneten und zu beanspruchenden Art der Bedarfsdeckung. Denn dem ablehnenden Leistungsträger geht es meist nicht darum, ein Persönliches Budget zu verweigern, sondern darum, dass er die Leistungen, die Anspruchsteller*innen damit finanzieren möchten, als nicht geeignet, nicht erforderlich und/oder zu teuer ansieht.⁷

Entscheidungen über individuelle Förder- und Leistungsziele orientieren sich häufig nicht an den Bedürfnissen und Wünschen der Betroffenen. Die Zweckbindungen der Leistungen werden vielfach aus der Trägerperspektive formuliert. Bei der Feststellung und Deckung des individuellen Bedarfs treten dann die (vorgelagerten) Streitigkeiten über die Bemessungsgrundlagen der Sachleistungsansprüche zutage, zum Beispiel bei unterschiedlichen Vergütungssätzen je nach Qualifikation von Dienstleistern. Beim Arbeitgebermodell ergibt sich vor allem das Problem, dass es kein vergleichbares Sachleistungsäquivalent für eine einfache Umrechnung gibt. Hier können etwa für die Budgetnehmer*innen andere Kosten und Tarife gelten, als für die Träger mit dem Dienstleister selbst entstehen, etwa innerhalb eines Rahmenvertrags. Auch die arbeitsrechtlichen Verpflichtungen als Arbeitgeber*in können zu Konflikten bei der Bedarfsermittlung und dessen Deckung führen, insbesondere wenn Träger den Vergleichsmaßstab eng auslegen und mit Verweis auf die geforderte Budgetneutralität strikt nur die Sachleistungskosten berücksichtigen wollen.⁸

Ein weiteres Problem bei der Bedarfsermittlung und der Höhe des Budgets ist der Organisations- und Verwaltungsaufwand für die Betroffenen. Die Träger verlangen regelmäßig Verwendungsnachweise und beim Arbeitgebermodell kommen umfangreiche Pflichten gegenüber den Arbeitnehmer*innen hinzu. Die Leistungsempfänger*innen müssen die Budgetverwaltung entweder selbst übernehmen oder die Aufgabe wird ganz oder teilweise durch eine dritte Person wahrgenommen. Wird das Budget selbst verwaltet, ist nach Bundessozialgericht dafür keine Vergütung im Budget zu berücksichtigen.⁹ Jedoch gibt es auch anderslautende Gerichtsentscheidungen, wonach Kosten etwa für die Verwaltung des Budgets bei der Budgethöhe zu berücksichtigen sind, weil sie für eine

sachgerechte Budgetverwaltung erforderlich und anhand der Stundensätze von professionellen Anbietern leicht umzurechnen sind.¹⁰ Übernimmt die Budgetverwaltung eine dritte Person, ist ebenfalls oft strittig, ob diese Budgetassistenten bei der Budgethöhe berücksichtigt wird.

Menschenrechtliche Vorgaben der UN-BRK

Die UN-BRK enthält Rechte und menschenrechtliche Ziele, auf die sich die Vertragsstaaten geeinigt und zu deren Einhaltung und Umsetzung sie sich verpflichtet haben. Die Konvention entfaltet seit ihrem Inkrafttreten Bindungswirkung auf allen staatlichen Ebenen (Art. 4 Abs.5 UN-BRK) im Rang eines Bundesgesetzes.¹¹ Die Art und Weise, wie ihre Vorgaben innerstaatlich umgesetzt werden, bleibt den Staaten eigenständig überlassen. Als Orientierung hierfür werden die sich aus der UN-BRK ergebenden Rechte und Pflichten vom UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen ausgelegt und präzisiert, in Form von sogenannten Allgemeinen Bemerkungen zur Konvention (General Comments). Darin werden auch Empfehlungen zur innerstaatlichen Umsetzung der UN-BRK vorgestellt und erläutert, ohne konkrete Normierungsvorgaben zu machen. Durch die Staatenberichtsverfahren verschafft sich der Ausschuss regelmäßig aktuelle Einblicke in die Herangehensweisen der Vertragsstaaten, identifiziert Umsetzungsdefizite und passt dementsprechend seine Empfehlungen an.¹²

Eine direkte Aussage zur Leistungsform „Persönliches Budget“ findet sich in der UN-BRK nicht; auch in den bisherigen Allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses taucht das Persönliche Budget zumindest nicht wortwörtlich auf. Das Modell des Persönlichen Budgets ist jedoch geeignet, die in der UN-BRK verbrieften Rechte umzusetzen und die Ziele der Konvention zu erreichen. Die menschenrechtlichen Anforderungen an ein Persönliches Budget als Art der Leistungsform lassen sich aus der UN-BRK ableiten.

Laut Konvention sind die Staaten verpflichtet, Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Persönliche Autonomie ist von grundlegender Bedeutung für ein selbstbe-

stimmtes Leben. Selbstbestimmung als eine Form der persönlichen Autonomie setzt voraus, dass Menschen mit Behinderungen nicht ihrer Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich ihres persönlichen Lebensstils und ihres Alltags beraubt werden.¹³ Das beinhaltet die Ausübung von Wahlfreiheit sowie Kontrolle über Entscheidungen, die das eigene Leben betreffen, und das „mit maximalem Ausmaß an Selbstbestimmung und wechselseitiger Abhängigkeit innerhalb der Gesellschaft. Dieses Recht muss in unterschiedlichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Kontexten wirksam verwirklicht werden.“¹⁴

Die Vertragsstaaten müssen gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu einer Reihe von Unterstützungsdiensten haben, einschließlich der persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft notwendig ist (Art. 19 (b) UN-BRK). Laut Ausschuss sind individualisierte Unterstützungsdienste als ein Recht zu betrachten, nicht als eine Form der medizinischen Versorgung, sozialen Betreuung oder als Fürsorge. Menschen mit Behinderungen haben also das Recht, ausgehend von ihrem individuellen Bedarf und persönlichen Präferenzen, aus Diensten und Leistungserbringern auszuwählen; individualisierte Unterstützung sollte ausreichend flexibel sein, um sich an den Bedarf der Nutzer*innen anzupassen und nicht umgekehrt.¹⁵ Unterstützungsdienste können je nach den kulturellen, wirtschaftlichen und geografischen Gegebenheiten im jeweiligen Vertragsstaat unterschiedliche Namen und Formen haben, aber sie müssen alle darauf ausgerichtet sein, das Leben in der Gemeinschaft zu unterstützen, Isolation und Segregation von anderen Menschen zu verhindern und diesen Anforderungen auch tatsächlich in der Praxis genügen.¹⁶

Die Ausführungen des Ausschusses machen deutlich, dass im nationalen Recht eine entsprechende Anspruchsform zu gewährleisten ist, die eine flexible individualisierte Leistungsgewährung ermöglicht und dabei dem Inklusions-, Autonomie- und Selbstbestimmungsgedanken Rechnung trägt. Das Modell Persönliches Budget erhebt den Anspruch, den obigen Rechtsgrundsätzen zu folgen und normativ zumindest in der Lage zu sein, sie zu verwirklichen.

Das Recht auf personenzentrierte Unterstützung

Persönliche Assistenz ist von einem anderen Menschen geleistete Unterstützung für einen Menschen mit Behinderungen, die dieser selbst lenkt. Sie ist damit ein wichtiges Instrument für selbstbestimmtes Leben. Auch hier gesteht der Ausschuss unterschiedliche Formen und Ausgestaltungen zu.¹⁷ Der Ausschuss hat Empfehlungen über die Ausgestaltung des Anspruchs formuliert, die dazu dienen, nationale Regelungen in Einklang mit der UN-BRK zu bringen.

Aus der Allgemeinen Bemerkung Nr. 5 geht hervor, dass der Ausschuss es für notwendig hält, genauere Ausführungen zum Begriff Persönliche Assistenz zu machen. Er weist auf die falsche und irreführende Bezeichnung und Umsetzung von persönlicher Assistenz in vielen Vertragsstaaten hin¹⁸ und sorgt mit detaillierten Ausführungen für mehr Klarheit. Der markanteste Unterschied zu den anderen Unterstützungsdiensten, welche die Konvention fordert, besteht darin, dass der Ausschuss persönliche Assistenz explizit als Form menschlicher Unterstützung bezeichnet. Es gibt zwar unterschiedliche Formen von individualisierten Unterstützungsdiensten, aber das Beispiel der Persönlichen Assistenz macht deutlich, wie eine personenzentrierte Ausgestaltung von Unterstützungsleistungen im Sinne der UN-BRK aussehen kann. Auch wenn der Ausschuss sich nicht ausführlich zu anderen Unterstützungsdiensten geäußert hat, sind die Ausführungen zur persönlichen Assistenz auf andere Unterstützungsdienste übertragbar, um zu beurteilen, ob diese die Kriterien der Selbstbestimmung und Personenzentrierung erfüllen oder nicht.

Kriterien,¹⁹ die eine Umsetzung persönlicher Assistenz laut Ausschuss erfüllen muss, sind:

Verfügbarkeit finanzieller Mittel: Die finanziellen Mittel erhält die Person mit Behinderungen, die auch selbst über die Mittel bestimmt, mit dem Ziel, für die erforderliche Unterstützung zu zahlen. Sie beruhen auf einer individuellen Bedarfsermittlung und auf den individuellen Lebensumständen. Individualisierte Dienste dürfen nicht zu einem geringeren Budget beziehungsweise einer höheren persönlichen Zuzahlung führen.

Auswahlfreiheit: Die Person mit Behinderungen bestimmt über die Dienstleistung, das heißt, sie kann diese entweder von unterschiedlichen Anbietern beziehen oder als Arbeitgeber*in auftreten. Dabei soll die Dienstleistung auf ihre persönlichen Bedürfnisse zugeschnitten werden.

Eigenverantwortung: Die persönlichen Assistent*innen werden von den Assistenznehmer*innen eingestellt, ausgebildet und beaufsichtigt. Assistenznehmer*innen müssen sich persönliche Assistent*innen nicht ohne ihre Einwilligung „teilen“.

Selbstbestimmung: Menschen mit Behinderungen, die persönliche Assistenz benötigen, können abhängig von ihren Lebensumständen und Präferenzen frei bestimmen, welches Maß an persönlicher Kontrolle sie über die Dienstleistungserbringer haben möchten.

Der Ausschuss hat darüber hinaus weitere Anforderungen an Unterstützungsdienste benannt: Diese müssen für alle Menschen mit Behinderungen, ob in Städten oder auf dem Land, physisch und geografisch sicher erreichbar sein. Außerdem müssen sie akzeptierbar sein, also die üblichen Qualitätsstandards einhalten, sowie geschlechts-, alters- und kultursensibel sein. Individualisierte Unterstützungsdienste, die keinen Raum für persönliche Wahlfreiheit und Selbstbestimmung bieten, ermöglichen kein selbstbestimmtes Leben in der Gemeinschaft. Oft wird Menschen mit Behinderungen unter Verweis auf Wirtschaftlichkeitsgründe eine Kombination diverser Arten von Unterstützungsleistungen angeboten, doch Aspekte der Kosteneffizienz dürfen dabei nie den Kern des jeweiligen Menschenrechts überlagern. Das gleiche Recht auf Unterstützungsdienste geht einher mit der staatlichen Pflicht, die (spontane) Partizipation und Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in Prozesse sicherzustellen, die mit Einrichtungen und Diensten der Gemeinschaft in einem Zusammenhang stehen.²⁰

Um konventionskonform zu sein, muss das deutsche Modell des Persönlichen Budgets diese Merkmale erfüllen. Der Gesetzgeber hat sich dafür entschieden, das Persönliche Budget so auszugestalten, dass es für alle Arten der individualisierten Unterstützungsbedarfe von Empfänger*innen

gewählt werden kann. Da es alle Formen der Unterstützungsarten in einem Anspruch auf Leistungsform bündelt, verbietet sich auch eine Trennung der Ausgestaltungsmerkmale nach der jeweiligen Leistungsart. Das Persönliche Budget besteht immer aus der Ganzheit verschiedener Leistungsansprüche diverser Unterstützungsarten.

Gebot der völkerrechtsfreundlichen Anwendung

Das Recht auf selbstbestimmtes Leben wird üblicherweise dem Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zugeordnet, welche unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel von den Vertragsstaaten schrittweise umzusetzen sind (Art. 4 Abs. 2 UN-BRK). Sofort muss ein Vertragsstaat jedoch die Diskriminierung von einzelnen oder Gruppen von Menschen mit Behinderungen beseitigen und deren gleiches Recht auf ein selbstbestimmtes Leben sowie Teilhabe an der Gemeinschaft gewährleisten – nötigenfalls auch im Wege einzelfallbezogener individueller Maßnahmen (sogenannter angemessener Vorkehrungen, Art. 5 UN-BRK).²¹ Am normativen Anspruch des SGB IX gemessen kann ein bewilligtes Persönliches Budget eine solche „angemessene Vorkehrung“ im Sinne der Art. 5 Abs. 3 und Art. 2 UN-BRK sein, denn das Persönliche Budget ist vom Grundsatz her dazu geeignet, abzusichern, dass Menschen mit Behinderungen in Deutschland ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen und ausüben können. Die gesetzlichen Regelungen zum Persönlichen Budget folgen der Intention, die Selbstbestimmung und Autonomie von Menschen mit Behinderungen zu stärken. Sie bieten ein Instrumentarium, einzelfallbezogen die notwendigen Mittel fest- und bereitzustellen, um den Antragsteller*innen nach ihrem individuellen Bedarf ein selbstbestimmteres Leben zu ermöglichen. Persönliche Budgets können jedoch nur dann als angemessene Vorkehrung im Sinne der UN-BRK gewertet werden, wenn die einschlägigen deutschen Normen auch im Sinne der UN-BRK praktisch angewendet werden. Eine solche konventionskonforme Rechtsanwendung gebietet auch das Grundgesetz. Das Bundesverfassungsgericht betont in ständiger Rechtsprechung, dass Gesetze im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland

auszulegen und anzuwenden sind, selbst wenn sie zeitlich später erlassen worden sind als ein geltender völkerrechtlicher Vertrag; denn es sei „nicht anzunehmen, dass der Gesetzgeber, sofern er dies nicht klar bekundet hat, von völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland abweichen oder die Verletzung solcher Verpflichtungen ermöglichen will.“²² Diese Pflicht zur UN-BRK-konformen Rechtsauslegung und -anwendung gilt bei allen Gesetzen und Verordnungen, auch denen im Bereich des Sozialrechts, und kommt insbesondere bei unbestimmten Rechtsbegriffen zum Tragen.

Im Kontext des Persönlichen Budgets liegen die Anwendungsprobleme, wie oben dargestellt, insbesondere bei der Bedarfsermittlung und der Bedarfsdeckung und der damit verbundenen Höhe des Budgets, wodurch die Aushandlung einer personenzentrierten Zielvereinbarung oft erschwert bis unmöglich gemacht wird. Bei der praktischen Anwendung des § 29 SGB IX als der gesetzlichen Grundlage des Persönlichen Budgets muss der Gesetzestext deshalb im Lichte der UN-BRK ausgelegt werden, nur so kann eine konventionskonforme Anwendung sichergestellt werden. Hierzu benennt der Ausschuss klare Kriterien: Die Bedarfsermittlung sollte auf dem menschenrechtlichen Ansatz von Behinderungen beruhen, auf den Bedarf, der sich aufgrund der Barrieren innerhalb der Gesellschaft ergibt, und nicht auf die Beeinträchtigung abstellen, den Willen und die Präferenzen der jeweiligen Person berücksichtigen und ihnen Rechnung tragen, sowie die volle Inklusion von Menschen mit Behinderungen am Entscheidungsprozess sicherstellen.²³ Kostenaspekte dürfen aus Sicht der UN-BRK bei der Bedarfsermittlung keine Rolle spielen, sondern allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt zum Tragen kommen, nämlich wenn es darum geht, ob der ermittelte Bedarf von den Pflichtenträgern in einer für sie zumutbaren Weise gedeckt werden kann (siehe dazu unten). Schon innerhalb der Anspruchsprüfung des § 29 SGB IX müssen also die Rechtsgrundsätze der UN-BRK und die Hinweise des Ausschusses berücksichtigt werden. Das sorgt dafür, dass die deutsche Rechtspraxis konventionskonformer wird und erleichtert gleichzeitig die Auslegung von Rechtsbegriffen.

Im Umkehrschluss bedeutet das auch, dass bei einer von diesen Anforderungen abweichenden Bedarfsermittlung und -deckung (und einer infolgedessen zu gering bemessenen Budgethöhe) ein Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot im Raum steht, in Gestalt einer „Versagung angemessener Vorkehrungen“. Denn die Versagung angemessener Vorkehrungen ist in Artikel 2 UN-BRK ausdrücklich als eine Form der Diskriminierung benannt.²⁴ Eine konventionswidrige Anwendung der Regelungen zum Persönlichen Budget berührt deshalb den Bereich des Diskriminierungsverbots, sodass sich Deutschland hier nicht auf eine schrittweise Umsetzung der UN-BRK berufen kann, sondern vielmehr verpflichtet ist, unverzüglich ein diskriminierungsfreies, selbstbestimmtes Leben für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten und für eine entsprechende Anwendungspraxis zu sorgen.

Die Pflicht zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen ist – bezogen auf die Deckung des ermittelten Bedarfs – nicht uferlos. Sie findet nach der UN-BRK ihre Grenze dort, wo die vollständige Deckung des ermittelten Bedarfs „unverhältnismäßige oder unbillige Belastungen“ für die sie treffende Partei darstellen würde.²⁵ Die Konvention gesteht dem Vertragsstaat an dieser Stelle zu, dass angemessene Vorkehrungen, wie etwa ein beantragtes Persönliches Budget, nicht finanziell grenzenlos zur Verfügung zu stellen sind. Kommt es zwischen Antragsteller*in und Kostenträger zum Streit darüber, ob im konkreten Fall die Zumutbarkeitsgrenze überschritten ist oder nicht, dann kann der Träger auf Indikatoren für eine mögliche Zumutbarkeitsgrenze aus der Allgemeinen Bemerkung 6 des UN-BRK-Ausschusses zurückgreifen. Der Ausschuss hat hierzu Leitlinien formuliert, um die innerstaatliche Umsetzung und Bereitstellung angemessener Vorkehrungen zu erleichtern, und stellt ein dem deutschen Rechtssystem ähnliches, aber nicht deckungsgleiches Verhältnismäßigkeitsprüfungsschema zur Verfügung. Danach sollte der Träger

- Barrieren ermitteln und beseitigen, die sich auf den Genuss der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen auswirken, im Dialog mit der betreffenden Person mit Behinderung;

- prüfen, ob eine Vorkehrung machbar ist;
- prüfen, ob die Vorkehrung relevant oder wirksam im Hinblick auf die Sicherstellung der Realisierung des betreffenden Rechts ist;
- prüfen, ob die Modifizierung eine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung für den Pflichtenträger darstellt;
- sicherstellen, dass die angemessene Vorkehrung geeignet ist, das wichtige Ziel der Gleichberechtigung und der Beseitigung der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen zu erreichen. Es sind die gesamten Ressourcen des Vertragsstaates zu berücksichtigen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderung allgemein nicht die Kosten tragen müssen;
- die Beweislast dem Pflichtenträger auferlegen, der behauptet, seine Belastung sei unverhältnismäßig oder unbillig.²⁶

Wenn ein Leistungsträger sich nun bei der Bedarfsdeckung auf eine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung auf seiner Seite berufen möchte, muss er diese Leitlinien bei seiner Auslegung und Anwendung der Zumutbarkeitsgrenze berücksichtigen, und er trägt die Beweislast dafür, dass diese Zumutbarkeitsgrenze bei vollständiger Bedarfsdeckung tatsächlich überschritten würde. Überprüft und begründet der Träger eine solche behauptete Belastung dagegen nicht entlang der vom UN-BRK-Ausschuss formulierten Leitlinien, kann auch hierin eine Versagung angemessener Vorkehrungen und damit ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot liegen.

Fazit

Die vom Ausschuss vielfach beobachteten Barrieren für ein selbstbestimmtes Leben von Menschen mit Behinderungen sind ein Spiegelbild der Probleme, die das deutsche Modell des Persönlichen Budgets aufweist. Das in diesem Instrument vorhandene Potenzial wird häufig durch eine nicht konventionskonforme Anwendungspraxis konterkariert. Da beispielsweise mit einer falschen Bedarfsermittlung beim Persönlichen Budget oder mit einer zu restriktiven Handhabung unbestimm-

ter Rechtsbegriffe eine Diskriminierungsgefahr in Gestalt der „Versagung angemessener Vorkehrungen“ verbunden ist, kann sich Deutschland hier nicht auf eine schrittweise Umsetzung der UN-BRK berufen, sondern muss sofort die gesetzlichen Regelungen und die Verwaltungs- und Rechtspraxis des Persönlichen Budgets im erforderlichen Umfang nachbessern.

Es steht zu hoffen, dass die hier erläuterten menschenrechtlichen Leitlinien Impulse für einen weiterführenden Diskurs liefern und in diesen maßgeblich einfließen, um bei der praktischen Anwendung des Persönlichen Budgets zukünftig die menschenrechtliche Sicht verstärkt zu berücksichtigen und so eine vollständige Umsetzung der UN-BRK voranzutreiben.

- 1 Beispielsweise: Niederlande (1991): Personengebundenes Budget; Schweden (1994): Persönliches Budget; Großbritannien (1996): Direct Payments.
- 2 Baumgartner, Edgar (2009): Das Persönliche Budget im internationalen Vergleich: Erfahrungen in Schweden, den Niederlanden, Großbritannien und der Schweiz. In: ArchSozArb 2009, Nr. 1, S. 79.
- 3 Welti, Felix (2018): § 29 Persönliches Budget. In: Deinert, Olaf / Welti, Felix (Hg.): StichwortKommentar Behindertenrecht. Baden-Baden: Nomos, S. 863, Rn. 1.
- 4 Deutscher Bundestag (21.12.2006): Bericht der Bundesregierung über die Ausführung der Leistungen des Persönlichen Budgets nach § 17 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch, Drucksache 16/2983, S. 6.
- 5 Ebd. S. 19.
- 6 Peters-Lange, Susanne (2015): Rechtsprobleme rund um das persönliche Budget. In: SGB 12.15 649, S. 651.
- 7 Schweigler, Daniela (2019): Das Persönliche Budget für Menschen mit Behinderungen – Erfolgsmodell oder dysfunktional? In: SGB 2019, S. 663, 664.
- 8 Ebd. S. 663, 666.
- 9 Bundessozialgericht (2012): Urteil vom 31.1.2012, B 2 U 1/11 R, juris Rn. 55.
- 10 Sozialgericht Detmold (2015): Urteil vom 17.2.2015, S 8 SO 328/12, juris Rn. 26.
- 11 Aichele, Valentin (2012): Die UN-Behindertenrechtskonvention: ihre Bedeutung für Ämter, Gerichte und staatliche Stellen, Position Nr. 6, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte – Monitoring Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, S. 1.
- 12 Einige typische Defizite der Vertragsstaaten bei der Umsetzung von Art. 19 UN-BRK benennt der Ausschuss in seinem General Comment No. 5 (UN-Doc. CRPD/C/GC/5), Ziff. 15. Deutsche, nichtamtliche Übersetzung, erstellt vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Abstimmung mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte: UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2017): Allgemeine Bemerkung Nr. 5 zum selbstbestimmten Leben und Inklusion in die Gemeinschaft. https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr5.pdf?__blob=publicationFile&v=6.
- 13 Definition „Selbstbestimmtes Leben“: Ebd., Ziff. 16a.

- 14 Ebd., Ziff. 8.
15 Ebd., Ziff. 28.
16 Ebd., Ziff. 30.
17 Ebd., Ziff. 16d.
18 Ebd., Ziff. 17.
19 Vollständige Ausführungen zu den Merkmalen von ‚Persönlicher Assistenz‘: Ebd., Ziff. 16d (i)-(iv).
20 Ebd., Ziff. 35–37.
21 Vgl. ebd., Ziff. 40, 41, 46.
22 Bundesverfassungsgericht (1987): Beschluss vom 26.3.1987, 2 BvR 589/79, Rn. 39.
23 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2017), siehe Fußnote 12, Ziff. 61.
24 Siehe dazu näher: UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018): Allgemeine Bemerkung Nr. 6 zu Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung. Deutsche, nichtamtliche Übersetzung des UN Doc CRPD/C/GC/6, Ziff. 18 (c), erstellt vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Abstimmung mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte. https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr6.pdf?__blob=publicationFile&v=3
25 Ebd., Ziff. 24(b).
26 Die vollständigen Leitlinien: Ebd., Ziff. 26.

Impressum

Information Nr. 42 | November 2022 | ISSN 2509-9493 (PDF)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

AUTOR: Max Knackendöffel

LIZENZ: 

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.