

Forum A

Leistungen zur Rehabilitation und Teilhabe
– Diskussionsbeitrag Nr. 10/2013 –

14.08.2013

Hindernde Umsetzungsbedingungen für das Persönliche Budget zwischen leistungsbezogenen Beharrungskräften, administrativem Abwehrverhalten und persönlichen Kompetenzen

Von Prof. Dr. Andreas Langer

Hinderungsgründe für die Umsetzung des Persönlichen Budgets (PB) in heterogenen Kontexten sind:¹

- Der hohe Aufwand für die Beratung bezüglich Leistungsumfang und -form als Hilfeplanung;
- Der Bedarf einer massiven Interessensvertretung der Klienten im Bewilligungsverfahren;
- Das unterstützende Casemanagement in der Umsetzung mit Dienstleistern wird nicht finanziell abgesichert und trifft auf unklare Rahmenbedingungen und Abwehrverhalten von Leistungsträgern.

Diese Unsicherheiten müssen durch Erfahrung und persönliche Motivation der beteiligten Betreuer/innen abgedeckt werden.

I. Einleitung

Das Persönliche Budget wurde als wesentlicher Entwicklungsschritt sozialer Leistungen für Menschen mit Behinderung im Jahre 2001 eingeführt und 2008 rechtlich verpflichtend gestaltet. Trotz des Rechtsanspruchs seit 2008 kommt diese Leistungsform nur langsam in Gang – und noch dazu wird diese Tatsache sehr unterschiedlich bewertet: Einerseits überwiegt in der Literatur, Evaluation und sonstiger Einschätzung die positive Berichterstattung zum PB.² Die Fachwelt sieht nach wie vor im PB einen zentralen Ansatz der Inklusion und des Abbaus von Diskriminierung gegenüber Menschen mit Behinderung.

Andererseits wird das Persönliche Budget erstaunlich wenig genutzt. Laut der Antwort auf eine Kleine Anfrage im Deutschen Bundestag meldeten die Sozialleistungsträger

¹ Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine Zweitveröffentlichung des Aufsatzes „Hinderungsgründe für das Persönliche Budget aus Sicht der Betreuung“ aus BdB Aspekte 93, März 2012, S. 26–32.

² Vgl. Metzler, Heidrun; Meyer, Thomas; Rauscher, Christine; Schäfers, Markus; Wansing, Gudrun (2007): Trägerübergreifendes Persönliches Budget Tübingen, Dortmund, Ludwigsburg.; Meyer, Thomas (2011): Potenzial und Praxis des Persönlichen Budgets. Wiesbaden: VS Verlag. u. a.

mit Stichtag zum 31. Dezember 2008 die Anzahl von 6.958 bewilligten Budgets, zum Stichtag 31. Dezember 2007 waren es noch 3.590³. Da die Datenlage über die Nutzung so schlecht ist, hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) das Forschungsinstitut ‚Prognos AG‘⁴ mit einer Studie zum PB beauftragt, die eigentlich im November 2012 veröffentlicht werden sollte. Die Agentur kommt bei einem Zwischenbericht auf eine Anzahl geführter Budgets im Jahr 2008 von 6.202 Budgets, im Jahr 2009 von 9.846 und im Jahr 2010 von 14.116 Budgets. Insgesamt haben im Jahr 2010 rund 770.000 Menschen Eingliederungshilfe bezogen. Setzt man zum Vergleich die Anzahl der Persönlichen Budgets mit der Personengruppe ins Verhältnis, die Eingliederungshilfe beanspruchen, so wären dies rund 1,8 Prozent der Eingliederungshilfenutzer/innen.⁵ Geht man jedoch von der Anzahl der Eingliederungshilfeleistungen aus (da eine Person nicht selten mehrere Leistungsformen parallel beansprucht), so werden im PB lediglich 1,5 Prozent der insgesamt 938.599 Leistungen zusammengefasst. Warum wird das Persönliche Budget also

nur so zurückhaltend genutzt? Um dieser Frage empirisch begründet auf den Grund zu gehen, hat der Bundesverband der Berufsbetreuer in Deutschland e. V. (BdB e. V.) seine Mitglieder befragt, um die Hinderungsgründe, Probleme und Umsetzungsschwierigkeiten beim PB zu erkunden und politisch Einfluss zu nehmen.

II. Schwierigkeiten des Persönlichen Budgets

Mit Hilfe der Fragebogenerhebung⁶ und der Einrichtung von Clearingstellen erhofft sich der Verband, zur Verbesserung dieser Leistungsform und ihrer Praxis beizutragen.

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse der Befragung dargestellt und aufgrund dessen mögliche Konsequenzen diskutiert. Die wesentlichen Hinderungsgründe, ein Persönliches Budget zu beantragen, bewilligt zu bekommen und durchzuführen, lassen sich kurz zusammenfassen:

- Das PB ist insgesamt mit einem sehr hohen Aufwand verbunden, der nicht durch adäquate Vergütung abgedeckt ist
- Das PB ist in der aktuellen Umsetzung nicht für Menschen in stationären Leistungskontexten geeignet

³ Vgl. Deutscher Bundestag (2010), BT-Drucks. 17/406. In: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/004/1700406.pdf> (Zugriff: 07.06.2012), S. 3.

⁴ Prognos AG (2011): Umsetzung und Akzeptanz des Persönlichen Budgets – Rücklauf der Trägerbefragung. 2. Sitzung des Beirats, 12.12.2011. Präsentation Bundesministerium für Arbeit und Soziales. In: www.budget.paritaet.org/index.php%3F%26t%3D1348014530%26hash%3Dd70fdd3139aa34d8b8d9835123f891eec2f403c0+%26hl=de&gl=de&pid=bl&srcid=ADGEESj8ieLsiQ8NOKuCQzHyv_F2pE1vz08EvRsSYPjcl9nRWMMBXBFaduhiq uGRglEliiNleeu1O3l6ZbRgqpBfvfXtHSPNGZ-G7H-hm10hN0bjOBqnWcnmvmvwxdo5FhiUw--Xw_&sig=AHIEtbS2th6Ny0XNQMYw_CNXPqM0Bcbn9A. (Zugriff: 22.05.2012).

⁵ PBs können auch von Personen genutzt werden, die keine Eingliederungshilfe erhalten.

⁶ Der Fragebogen für die standardisierte Befragung wurde von Prof. Dr. Andreas Langer und von Prof. Dr. Andreas Voss, HAW-Hamburg und begleitend vom Seminar empirische Forschungsmethoden im Bachelor Soziale Arbeit an der HAW Hamburg entwickelt. Der Fragebogen wurde im November 2010 pilotiert und die Rückmeldungen wurden eingearbeitet. Mitglieder des BdB hatten von Dezember 2010 bis März 2011 die Gelegenheit an der Befragung teilzunehmen. Die Mitglieder wurden zweimal aufgefordert an der Befragung teilzunehmen, der Fragebogen wurde in der ersten Befragungswelle mit der Mitgliederzeitschrift des BdB e. V. versandt, ab der zweiten Befragungswelle stand der Fragebogen im Internet zur Verfügung. Die Rückmeldung erfolgte jedoch in beiden Fällen ausschließlich in schriftlicher Form.

- Die Rahmenbedingungen für PBs sind vollkommen unklar, es gibt keinerlei Standards für Verfahren, Qualitätssicherung, Trägerzusammenarbeit und Dienstleistungsmanagement
- Durch die fehlenden Standards werden persönliche Merkmale solcher Menschen (und Fachkräfte) wieder bedeutsamer, die Menschen mit Behinderung begleiten

Die detaillierten Auswertungen sind im Internet über den BdB e. V. veröffentlicht.⁷ Im Sommer diesen Jahres wird eine Publikation zu den Ergebnissen in Buchform unter dem Titel: „Persönlich vor ambulant und stationär. Über Personen im System sozialer Dienstleistungen am Beispiel des persönlichen Budgets in Deutschland“ beim VS-Verlag für Sozialwissenschaften erscheinen.

1. Vergütung und Aufwand als erste Hinderungsgründe für das Persönliche Budget

In der Auswertung der Antworten der Mitglieder des BdB e. V. (deskriptive Analysen) wurde sehr deutlich, dass die Vergütungsregelungen sowie der Aufwand für das Persönliche Budget einen entscheidenden Hinderungsgrund darstellen. Beides bezieht sich auf die wesentlichen Prozessschritte beim Persönlichen Budget, die Beantragungphase, die Bewilligungsphase und die Umsetzungsphase.

Nach Einschätzung aller Befragten (unabhängig der Erfahrungen mit dem Persönlichen Budget) sind mit 76,8 Prozent (n=116) die Vergütungsregeln sowie mit 63,6 Prozent (n=96) der hohe Aufwand die maßgeblichen Gründe dafür, kein PB durchzuführen. Zu den spezifischen Bedingungen der Budgetführung durch rechtliche Betreuer/innen sind

auch noch die 51 Prozent (n=77) zu zählen, die sich auf die Problematik des In-Sich-Geschäfts beziehen. Weniger entscheidend sind die anderen Gründe: Dabei fallen 41,7 Prozent (n=63) auf das Abwehrverhalten der Träger, 35,8 Prozent (n=54) jeweils auf ein Informationsdefizit und den Mangel an Dienstleistern, 30,5 Prozent (n=46) auf die Einschätzung eines eingeschränkten Nutzens und 26,5 Prozent (n=40) auf den komplexen Beratungsbedarf. Neben den Vergütungsregeln spielt die tatsächliche Vergütung auch eine Rolle, die bei 93 Prozent der PB-Erfahrenen (68 Nennungen) gar nicht vorhanden ist, 6,8 Prozent (5 Nennungen) beurteilen die Vergütung als angemessen.

Für eine Personengruppe, die sich professionell mit Hilfeleistungen für Menschen mit Behinderungen befasst, stellt es also ein hohes Risiko dar, ein Persönliches Budget durchzuführen, weil einerseits die Vergütung nicht klar geregelt ist und andererseits Persönliche Budgets einen hohen Aufwand bedeuten. Es ist also als sehr wahrscheinlich anzunehmen, dass das Persönliche Budget durch seine sozialpolitische und leistungsrechtliche Konstruktion zu ungewollten Auswahlwirkungen bei den Betreuer/innen führt.

2. Klienten aus stationären Hilfesystemen benachteiligt

Es zeigt sich eine Benachteiligung solcher Klientengruppen, die zum Zeitpunkt der Beantragung eines Persönlichen Budgets vorwiegend im stationären Bereich versorgt werden (was ebenso wie die ambulante Versorgung als Sachleistungssystem verstanden wird). Dass also weitaus weniger Persönliche Budgets aus stationären Hilfesystemen heraus beantragt werden (14 Prozent zu 86 Prozent ambulant), deutet mit noch anderen Indikatoren (Fehlen eines Netzwerkes von Dienstleistungsanbietern, Verhalten der Kostenträger und Erfahrung mit

⁷ Langer (2012): Forschungsbericht. In: www.bdb-ev.de/datei_herunterladen.php?IDdatei=602.

ambulantisierten Leistungskontexten) darauf hin, dass hier die bereits bestehende Benachteiligung stationär versorgter Klienten fortgesetzt wird.

Durch das Persönliche Budget löst sich das lang tradierte Leistungsdreieck auf (oder wird aufgelöst). Die Funktionen der Koordination und Kontrolle der Leistungserbringung werden also (dem Arbeitgebermodell folgend) den Budgetnehmer/innen übertragen. Bei Menschen mit eingeschränkter Regiefähigkeit muss die Budgetassistenz die Aufgabe der Koordination und Kontrolle übernehmen, sonst droht ein Qualitätsverlust bei der Leistungserbringung.

Kritisch anmerken muss man jedoch angesichts der Risiken, die mit der Auflösung des Leistungsdreiecks verbunden sind, dass auch das traditionelle Sachleistungssystem (also die ambulante und stationäre Leistungserbringung durch freie Träger) als hochgradig riskant gelten kann: Es ist gekennzeichnet von dem Risiko, dass gerade Personen mit eingeschränkter Regiefähigkeit über wesentliche Bereiche der Lebensführung und dann eben auch über das eigene Leben nicht selbst bestimmen können und es – gezwungenermaßen – zu einer Anpassung an die Bedürfnisse des Pflege- oder Betreuungspersonals kommt. Die Freiheit der eigenen Entscheidung (etwa darüber, wann und von wem eine persönliche Hilfe geleistet wird), wird im stationären Kontext systematisch verletzt. Es ist naheliegend, dass die Beantragung des auf Selbstbestimmung ausgerichteten Persönlichen Budgets aus diesem Kontext heraus große Veränderungen im Leistungsgeschehen mit sich bringt und deshalb mit einem besonders hohen Assistenzbedarf verbunden ist.

3. Unklare Rahmenbedingungen, Trägerkomplexität und Erfahrung als zweite Hinderungsgründe

Die rechtlichen Betreuer/innen sehen sich als Begleiter/innen und Koordinator/innen der PB-Prozesse, aber auch des Hilfesystems. Damit nehmen sie eine neue Rolle im transformierten Dienstleistungsdreieck ein: Sie ersetzen die freien Träger in ihrer koordinierenden Wirkung und werden gleichzeitig Wissens- und Erfahrungsgenerierende für die öffentlichen Träger. Wenig überraschend ist dabei, dass sich aus 70 Antworten der Befragten eine klare Dominanz der kommunalen Daseinsvorsorge, also der örtliche Träger der Sozialhilfe (N=50), als Leistungsträger in den PBs verdeutlichen lässt.

Auf die Frage nach der Notwendigkeit, dass rechtliche Betreuer/innen in das behördliche Bewilligungsverfahren von außen intervenieren, antworteten insgesamt 64 der 74 Befragten, die bereits ein Persönliches Budget durchführten. 26 von ihnen, also 40,6 Prozent beantworteten die Auswahl ja/nein mit der Alternative „ja“, sahen sich also bereits gezwungen, in ein laufendes Verfahren zu intervenieren. Die Interventionsgründe reichen von Beschwerden über die Arbeitsweise des öffentlichen Trägers, über die Ablehnung der Bewilligung der Budgethöhe bis hin zur Klage gegen erlassene Bescheide.

Dass Nutzer/innen und Adressaten sozialstaatlicher Hilfeleistungen und deren Verwandte mit solchen Interventionsinstrumenten vollkommen überfordert sind, dürfte auf der Hand liegen. Die Liste liefert eine eindeutige Begründung dafür, dass das behördliche Bewilligungsverfahren durchweg kritisch beurteilt wird.

4. Persönliche Merkmale der Berufsbetreuer/innen als Einflussfaktoren

Die Ergebnisse lassen sich pointiert zusammenfassen. Die unklaren Rahmenbedingungen, die fehlenden Vergütungsregelungen, die hohen Aufwände und die heterogenen Trägerstrukturen münden in der Verstärkung personenbezogener Merkmale, die für die Beantragung, Bewilligung und Durchführung eines PBs hinderlich sowie förderlich sein können. Anders gesagt: Es kommt auf die Person des/r Betreuer/in an, ob ein Persönliches Budget zustande kommt. Auf dieses Ergebnis weist allein schon die Tatsache hin, dass die Initiative für die Beantragung zum PB zumeist von Betreuer/innen ausgeht.

Interessant dabei ist nun aber, dass rechtliche Betreuer/innen, die bereits Erfahrung mit dem Persönlichen Budget gesammelt haben, die Hinderungsgründe anders einschätzen als Befragte, die noch keine Erfahrung haben. Besonders signifikant ist hier die Einschätzung derjenigen, die noch nie ein Persönliches Budget durchgeführt haben, dass ein eingeschränkter Nutzen für die Klienten ein Hinderungsgrund sei.

Durch die Trennung des Samples in zwei Gruppen von Befragten konnte ein Rückschluss auf normative Vorannahmen beziehungsweise die Attribution möglicher Ergebnisse getroffen werden. Die beiden Gruppen wurden aus denjenigen gebildet, die bereits mindestens ein Persönliches Budget durchgeführt haben (diese werden im folgenden ‚Erfahrene‘ genannt) und denjenigen, die noch kein Persönliches Budget durchgeführt haben (sie werden im folgenden ‚Unerfahrene‘ genannt). Diese Interpretation erschließt sich durch das unterschiedliche Antwortverhalten der Gruppenmitglieder mit und ohne Budgeterfahrung. Vergleicht man also die Antworten der PB-Erfahrenen mit denen der Unerfahrenen, so zeigt sich, dass PB-Erfahrene den Nutzen für ihre Klient/innen höher einschätzen, als die Gruppe, die noch

keine Erfahrung gesammelt hat. Dieser Zusammenhang zeigt die höchste Signifikanz auf, es besteht also zwischen der Erfahrung mit dem Persönlichen Budget und der Attribution des Nutzens ein starker struktureller Zusammenhang. Dieser Zusammenhang bringt zu Tage, dass die PB-Unerfahrenen einer Fehleinschätzung unterliegen: Sie attribuieren eher als die Erfahrenen, dass das Persönliche Budget für die Klienten einen unzureichenden Nutzen bringen würde.

III. Fazit

Die Umsetzung des Persönlichen Budgets in sehr heterogenen lokalen/regionalen Kontexten trifft auf massive Hinderungsgründe. Der hohe Aufwand für die Beratung, für die Interessensvertretung der Klienten im Bewilligungsverfahren und in der Umsetzung mit Dienstleistern wird dann zum entscheidenden Faktor, wenn dieser finanziell nicht abgesichert ist und noch zusätzlich auf unklare Rahmenbedingungen und Abwehrverhalten von Leistungsträgern trifft. Die Hinderungsgründe für das Persönliche Budget ergeben sich also aus einem Zusammenspiel aus Rahmenbedingungen und persönlichen Faktoren. Deswegen müssen sich die Konsequenzen auch auf beide Bereiche beziehen.

- Individualisierung und Personalisierung von Unterstützungsleistungen die im Rahmen eines Persönlichen Budgets umgesetzt werden sollen, erzeugen bei den Klientengruppen der rechtlichen Betreuer/innen einen erhöhten Beratungsbedarf. Das Ziel einer individuellen Bedarfsdeckung muss konsequenterweise mit Beratung und Unterstützungsmanagement einhergehen. Dieses muss installiert und vergütet werden – insbesondere wenn die (Sozial-)Politik die Leistungen für diese Adressatengruppe

- nach wie vor organisatorisch bei dem örtlichen Träger der Sozialhilfe belässt.
- Sozialberatung: Den rechtlichen Betreuer/innen kommen insbesondere im Rahmen des PBs vermehrt Aufgaben der Sozialberatung zu. Diese Aufgaben sind hochkomplex und voraussetzungsvoll und erfordern eine gründliche Ausbildung auf Seiten der Professionellen.

Insgesamt zeigt sich dann das Persönliche Budget als nicht institutionell abgesichert. Diese Unsicherheiten müssen durch Erfahrung und persönliche Motivation der beteiligten Betreuer/innen abgedeckt werden.

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